

PARTE I

Capitolo 2

Il contesto delle politiche ambientali

Il capitolo analizza le principali strategie ed iniziative avviate nel periodo 2002-2012 sullo sviluppo sostenibile e sulla gestione ambientale. Il capitolo prende in esame il sistema di governance ambientale dell'Italia, il quadro normativo per la protezione dell'ambiente e i programmi volti ad assicurare la conformità con i livelli di qualità ambientale. Sono inoltre esaminati l'applicazione dei meccanismi esistenti per migliorare il coordinamento orizzontale e verticale e gli strumenti utilizzati per valutare in modo sistematico gli impatti ambientali delle politiche economiche e settoriali. Viene anche esaminato l'avanzamento nella promozione della democrazia ambientale in termini di accesso all'informazione e accresciuta partecipazione del pubblico ai processi decisionali, insieme ai programmi dedicati alla promozione dell'educazione ambientale.

Valutazione

Nell'ultimo decennio, l'Italia ha proseguito nel lavoro di sviluppo della legislazione e delle politiche ambientali, soprattutto nell'ambito del quadro di riferimento degli impegni comunitari e internazionali. In alcuni casi, le politiche ambientali italiane hanno anticipato i requisiti dettati dall'UE. Gli sviluppi politici e giuridici sono stati anche influenzati da accordi ambientali multilaterali. Il Codice dell'Ambiente del 2006 ha unificato varie leggi ambientali, recepito un certo numero di direttive comunitarie esistenti, istituito principi fondamentali per la buona gestione ambientale, semplificato molte regolamentazioni e specificato procedure per il potenziamento dell'attuazione delle misure. Tuttavia, il fatto che all'ambiente sia stata assegnata una priorità relativamente bassa nella maggior parte dell'ultimo decennio non ha contribuito a sostenere l'impegno preso dall'Italia per lo sviluppo di un quadro più coerente, efficiente ed efficace per le politiche ambientali. Le recenti iniziative, ad esempio per la promozione dell'economia verde, sono il segno di una maggior attenzione posta dal Governo alle questioni ambientali.

Il sistema di gestione ambientale dell'Italia si è sviluppato nell'ambito di un importante trasferimento di poteri legislativi e amministrativi ai livelli subnazionali di governo. Ciò ha stimolato l'attuazione di iniziative regionali e locali che hanno contribuito al miglioramento delle performance ambientali in molte aree del Paese. Il processo di decentramento dei poteri, tuttavia, ha anche creato ambiguità sul rispettivo ruolo dei livelli di governo nazionali e regionali e ha contribuito ad incrementare le lacune e le incoerenze nel recepimento delle direttive ambientali comunitarie. Di conseguenza, sono emersi approcci diversi, a volte incoerenti, in parte dovuti al ritardo con cui le autorità nazionali hanno definito alcune politiche quadro in materia ambientale. Ciò ha anche limitato l'efficacia e l'efficienza delle politiche nazionali in alcuni campi, ad esempio per quanto riguarda le politiche per la gestione dei rifiuti e quelle legate al clima. Di conseguenza, la politica ambientale italiana è stata caratterizzata da frammentazione e la sua formulazione è stata dettata soprattutto dall'emergenza, con un orizzonte temporale di breve termine.

Da un punto di vista economico, le attuali politiche ambientali non creano un contesto stabile e favorevole agli investimenti in materia ambientale, generano inutili costi amministrativi e creano un contesto disomogeneo per le attività imprenditoriali. È indispensabile sviluppare una chiara visione strategica della politica ambientale che sia direttamente correlata agli obiettivi generali in campo economico e sociale.

Nel 2006 al Ministero dell'Ambiente sono state assegnate maggiori responsabilità, soprattutto in materia di protezione delle acque marine, ed è stato creato il Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM). Nonostante le maggiori funzioni assunte, il bilancio del Ministero è stato ridotto del 48% tra il 2006 e il 2011 e sono previsti ulteriori tagli del 20% per il periodo 2011-2014. Ciò potrebbe limitare ulteriormente la capacità del MATTM di definire e attuare politiche coerenti in tutte le regioni d'Italia. Altre agenzie ambientali specializzate forniscono sostegno al MATTM, tra le quali l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), recentemente ristrutturato e potenziato. Un sistema

di agenzie ambientali regionali fornisce sostegno ai governi subnazionali, ma si registrano notevoli differenze per quanto riguarda le capacità finanziarie e di personale delle varie agenzie. È stata istituita una solida base informativa di natura tecnica per fornire supporto ai processi decisionali in materia ambientale e le informazioni ambientali sono state rese più accessibili al pubblico. Rimangono, tuttavia, alcune lacune che riguardano, ad esempio, la capacità di condurre analisi economiche delle questioni ambientali: tali problemi potrebbero essere risolti grazie ad una migliore cooperazione tra l'amministrazione e il mondo della ricerca.

Sono stati compiuti sforzi per inserire le questioni ambientali nel processo decisionale del Governo, senza però molto successo. Nel 2002 è stata istituita la Commissione VI – Sviluppo sostenibile (C6SS) nell'ambito del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), il principale organismo che definisce la politica economica nazionale, delinea i bilanci pluriennali e ne verifica l'attuazione. Le attività della C6SS, tuttavia, sono sempre rimaste molto limitate. Il CIPE dovrebbe inserire più efficacemente le questioni ambientali e lo sviluppo sostenibile nel suo lavoro e in quello dei suoi organi consultivi. Un uso maggiore e più sistematico dell'analisi di impatto della normativa e della valutazione ambientale strategica, nonché una valutazione ex post delle politiche, potrebbe anche contribuire a dare maggior peso alle considerazioni ambientali nell'ambito dei programmi e delle politiche settoriali. Tali sforzi dovrebbero essere basati sullo sviluppo di una effettiva cultura della valutazione.

All'inizio degli anni Duemila esistevano notevoli differenze nelle performance ambientali delle regioni, spesso legate a diversa disponibilità economica e differenti capacità e priorità politiche. Il processo di devoluzione dei poteri ha rafforzato tali diversità e ha reso più difficile il coordinamento verticale delle politiche ambientali. Esiste una varietà di meccanismi destinati a coordinare verticalmente le politiche in generale (come la Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città e autonomie locali) e le politiche ambientali in particolare (come la rete delle agenzie ambientali e l'Osservatorio nazionale sull'organizzazione e la gestione delle ARPA/APPA). Il potenziale di tali enti non è stato sfruttato appieno, nonostante l'impegno in questo senso. Le istituzioni ambientali andrebbero rafforzate nell'ambito del più generale impegno per istituire un quadro nazionale per le politiche ambientali più coerente e omogeneo. Sarebbe necessario trarre insegnamento dalle esperienze maturate nel campo della politica regionale per correlare l'erogazione di fondi per le attività ambientali alla loro performance. L'erogazione di tali fondi dovrebbe essere anche associata a un sostegno metodologico e a un supporto in materia di rafforzamento delle capacità istituzionali (capacity building) proveniente, ad esempio, dalla rete delle agenzie ambientali.

L'Italia ha compiuto progressi per quanto riguarda l'istituzione di un quadro per la gestione degli inquinanti tradizionali. Le procedure semplificate di autorizzazione ambientale hanno permesso di ridurre i vincoli amministrativi che gravano sulle piccole e medie imprese, che costituiscono una componente essenziale dell'industria italiana. A distanza di cinque anni dal termine ultimo stabilito dalla Direttiva comunitaria sulla prevenzione e la riduzione integrata dell'inquinamento (Integrated Pollution Prevention and Control - IPPC) le procedure di rilascio delle autorizzazioni integrate per circa 600 grandi impianti non sono ancora state completate. Il controllo del rispetto della normativa in materia di autorizzazioni è stato rafforzato dall'introduzione di ispezioni basate sui rischi, dalla razionalizzazione delle procedure di ispezione e dal rafforzamento dell'efficacia degli interventi in caso di non conformità alle norme. Le diversità regionali, tuttavia, ostacolano il controllo sistematico dell'applicazione della normativa ambientale. Sono state adottate misure significative per contrastare le attività criminali, in particolar

modo dal Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente e dal Corpo Forestale dello Stato, ma è necessario un ulteriore impegno, in particolare per il controllo del traffico e dello smaltimento illecito di rifiuti, per le attività edilizie illegali e per il bracconaggio. L'elaborazione di strategie nazionali coerenti, sviluppate in stretta collaborazione con le regioni, in campi quali la gestione dei rifiuti e il controllo dell'applicazione della normativa, dovrebbe ridurre la portata delle attività illecite. Sarebbe necessario coinvolgere più attivamente il pubblico e i mass media negli sforzi volti a promuovere il rispetto della normativa ambientale.

L'Italia è stata tra i primi paesi a ratificare la convenzione di Aarhus nel 2001. Da allora sono state adottate ulteriori misure per migliorare l'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia, in conformità con i requisiti comunitari. I referendum consultivi locali hanno consentito la partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale, ad esempio nel caso dell'Ecopass di Milano. Nonostante i vari meccanismi adottati per la condivisione delle informazioni e il coinvolgimento del pubblico nei processi decisionali ambientali, il dialogo con le parti sociali è sempre caratterizzato da frammentazione e radicalizzazione ed è spesso limitato a casi di emergenza o a progetti di vasta portata. Molti conflitti durano da lungo tempo, spesso perché il pubblico non è stato coinvolto nella fase di progettazione preliminare oppure perché non sono state sufficientemente prese in considerazione soluzioni alternative. È necessario coinvolgere attivamente tutti i portatori d'interesse in maniera costruttiva al fine di sviluppare una visione strategica nazionale in materia ambientale.

Raccomandazioni

- Sviluppare, in collaborazione con tutti i portatori di interesse, chiare strategie nazionali per quelle questioni che richiedono approcci comuni o coerenti a livello regionale e comunale (ad es., gestione delle acque e dei rifiuti e controllo del rispetto della normativa ambientale).
- Compiere maggiori sforzi per adottare requisiti ambientali più omogenei e coerenti in tutte le regioni, anche mediante il potenziamento del ruolo della rete delle agenzie ambientali nel fornire orientamento e sostegno per lo sviluppo delle capacità istituzionali, la condivisione di buone pratiche e la realizzazione di analisi comparative.
- Completare le procedure di rilascio delle autorizzazioni ambientali integrate per le imprese con impatti significativi sull'ambiente; portare avanti il processo di semplificazione e razionalizzazione dei requisiti ambientali destinati alle piccole e medie imprese al fine di ridurre le barriere e i costi amministrativi.
- Potenziare l'impegno per il contrasto ai reati legati all'ambiente, in particolare in materia di rifiuti e di uso del suolo.
- Rafforzare le capacità di condurre analisi economiche ex ante ed ex post in tema di politiche ambientali; potenziare le attività delle amministrazioni pubbliche per la raccolta di dati economici legati all'ambiente e stabilire rapporti più stretti tra l'amministrazione e il mondo della ricerca, al fine di sfruttare appieno le capacità analitiche di quest'ultimo nel sostenere lo sviluppo di politiche ambientali.
- Portare avanti il potenziamento e l'armonizzazione degli approcci regionali in materia di procedure di Valutazione Ambientale Strategica e di Valutazione di Impatto Ambientale; assicurarsi che il pubblico sia coinvolto in una fase sufficientemente iniziale delle procedure e che venga data adeguata considerazione alle soluzioni alternative.

1. Principali iniziative in materia di ambiente e di sviluppo sostenibile

Nell'ultimo decennio le politiche ambientali italiane sono state definite nell'ambito del quadro di riferimento dell'UE anche se, in alcuni casi, la politica ambientale italiana aveva già anticipato i requisiti dettati dall'Unione Europea. Gli sviluppi politici e giuridici a livello nazionale sono stati influenzati anche da accordi ambientali multilaterali. Questi sforzi sono stati realizzati in un contesto segnato da un cambiamento del quadro della governance che ha implicato un importante trasferimento di responsabilità alle regioni e ai livelli amministrativi inferiori (province e comuni) (Scheda 2.1).

Scheda 2.1. La governance multilivello in Italia

L'Italia presenta tre differenti livelli amministrativi: 20 regioni dotate del proprio statuto, di un Presidente e di un Consiglio regionale, scelti dagli elettori, nonché di una giunta; 110 province governate da un Presidente e da un Consiglio provinciale eletti nonché da un Prefetto nominato dal Governo; circa 8100 comuni governati da un sindaco eletto e gestiti dai Consigli comunali. La forma, l'organizzazione e il funzionamento del sistema istituzionale e amministrativo di ognuno di questi organismi sono stabiliti dallo statuto della regione. Tali statuti sono adottati con legge regionale, a parte quelli delle cinque regioni a statuto speciale (Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta) che sono adottati con legge costituzionale.

Dall'inizio degli anni Settanta, i governi italiani che si sono succeduti hanno promosso il trasferimento delle competenze amministrative dal livello amministrativo centrale a quello subnazionale. Nel 1997, questo processo ha subito un'accelerazione con le cosiddette riforme amministrative Bassanini, che hanno trasferito competenze alle regioni e ai comuni conformemente alle disposizioni costituzionali già esistenti. Tale trasferimento ha riguardato tutte le responsabilità amministrative a livello territoriale ma ha escluso importanti competenze trasversali e progetti infrastrutturali di primo piano. La legislazione si è concretizzata in una serie di leggi e decreti mentre l'effettivo trasferimento di personale e risorse è stato negoziato caso per caso. La riforma ha ampliato i poteri amministrativi delle regioni in materia di definizione e distribuzione di servizi pubblici. Nel 2000 è stato introdotto un nuovo sistema di finanza regionale che ha permesso di assegnare alcune forme di gettito fiscale alle regioni, incluse le entrate derivanti da una nuova imposta a carico delle imprese. Le regioni, però, hanno continuato a trarre la maggior parte del proprio utile operativo dai trasferimenti provenienti dallo Stato e dalle imposte statali sui redditi. Questi cambiamenti sono stati rafforzati nella più ampia riforma della Costituzione italiana (2001), che ha assegnato maggiori competenze politiche alle regioni, conservando tuttavia allo Stato poteri "orizzontali" che travalicano le responsabilità settoriali trasferite alle regioni. Lo Stato ha anche conservato il potere di intervenire al fine di assicurare livelli essenziali di servizi necessari a garantire i diritti civili e sociali in tutto il territorio. Per le materie che non sono e spessamente riservate alla legislazione dello Stato o che non ricadono sotto la competenza concorrente di Stato e regioni, vale il principio secondo cui spetta alle regioni la potestà legislativa esclusiva.

La riforma del 1997-2001 ha portato a un'integrazione di competenze tra i vari livelli di governo piuttosto che a una rigorosa separazione di tali competenze. Tuttavia, le materie di competenza concorrente non erano state definite correttamente e non risultava chiaro se le regioni potevano farsi carico dell'amministrazione dei servizi erogati dallo Stato nelle loro aree di competenza. Tale approccio ha provocato tensioni sulle competenze tra Stato e regioni, con

Scheda 2.1. La governance multilivello in Italia (continua)

particolare riguardo ad ambiti come quello dell'ambiente per il quale il Governo centrale, piuttosto che quello regionale, ha il compito di stabilire un quadro normativo. Il fatto che la Costituzione non precisi quale livello amministrativo debba essere responsabile delle materie straordinarie ha complicato la fase di transizione. Anche se i poteri legislativi concorrenti dello Stato e delle regioni sono stati definiti da leggi successive (come la legge La Loggia del 2003) e varie decisioni su casi specifici sono state pronunziate dalla Corte Costituzionale, questa divisione di responsabilità, non chiaramente definita, continua ad incidere sulle relazioni tra lo Stato e le regioni (OECD, 2012).

Nel 2005 il Parlamento italiano ha approvato ulteriori modifiche alla Costituzione volte a rafforzare il federalismo dello Stato ma ha anche tentato di accentrare nuovamente alcuni poteri, come ad esempio in materia di sicurezza industriale, produzione e distribuzione dell'energia nonché di norme generali per la protezione della salute. Tali riforme sono state però respinte da un referendum nazionale tenutosi lo stesso anno (Keating, Wilson, 2010).

Politiche e iniziative a livello nazionale

La Strategia d'Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile, adottata nel 2002, è il principale documento strategico che definisce le aree prioritarie dell'Italia per gli anni 2000. Tra queste: il cambiamento climatico e la protezione dello strato di ozono; la gestione sostenibile della natura e della biodiversità; il miglioramento della qualità dell'ambiente e della vita nelle zone urbane e rurali; la gestione sostenibile delle risorse naturali. La strategia è stata approvata dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), il principale organismo italiano responsabile del coordinamento e dell'integrazione orizzontale delle politiche economiche. Le priorità definite riflettevano quelle del Sesto Programma d'Azione per l'Ambiente dell'Unione europea. In parallelo con la Strategia d'Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile, nel 2002 è stato approvato un programma nazionale per la riduzione delle emissioni di gas serra. Nonostante la Strategia d'Azione Ambientale comprendesse obiettivi e indicatori specifici insieme a procedure di controllo e di partecipazione, il processo di attuazione ha subito un rallentamento poco tempo dopo la sua approvazione. Nel 2007 il Governo ha preso la decisione di modificare la Strategia d'Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile per conformarla alla Strategia dell'UE per lo Sviluppo Sostenibile ma tale decisione non è stata attuata.

Il rapido sviluppo di nuove competenze dell'UE ha dato slancio a specifiche iniziative settoriali. Il Piano di uso delle acque del 2005 ha costituito un importante stimolo per il miglioramento dell'efficienza idrica, mentre la Strategia per l'efficienza energetica del 2007 è risultata essenziale per la definizione di obiettivi e per l'identificazione di politiche e strumenti volti alla riduzione dell'uso di energia. La Strategia nazionale per la biodiversità del 2010 ha rappresentato una risposta positiva rispetto agli impegni presi dall'Italia in ambito comunitario con la Strategia della biodiversità dell'Unione europea, e in ambito internazionale in attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sulla biodiversità. Tuttavia, numerose iniziative politiche lanciate durante il periodo dell'esame non sono state portate a termine, come lo sviluppo di piani di intervento sui siti contaminati nonché una strategia per integrare la dimensione ambientale nei modelli di produzione e consumo. Dal 2011 vi è stato un nuovo impulso nello sviluppo di politiche ambientali, inclusa la predisposizione di piani nazionali per la riduzione di CO₂ e altri gas a effetto serra, la Strategia nazionale per l'adattamento al

cambiamento climatico, il Piano nazionale per il recupero dei rifiuti e il Piano nazionale per la gestione integrata delle risorse idriche.

Il principio dell'*acquis communautaire* dell'Unione Europea ha fornito una linea di indirizzo coerente per il rafforzamento della legislazione ambientale dell'Italia. Fino al 2000 è stato adottato un numero di leggi riguardanti argomenti specifici, permettendo alla normativa ambientale italiana di conformarsi maggiormente ai requisiti dell'UE. Ciò non significa che la legislazione ambientale italiana mancasse di originalità. In realtà, molti requisiti hanno anticipato le Direttive dell'Unione Europea, per esempio in materia di gestione dell'acqua, in cui l'Italia aveva già introdotto la pianificazione a livello di bacino fluviale nel 1989 e principi guida sotto forma di obiettivi in materia di qualità idrica nel 1999.

Benché siano stati fatti ulteriori progressi all'inizio degli anni Duemila per rafforzare il quadro giuridico, il recepimento delle direttive europee ha subito ritardi¹ e non ha contribuito a portare maggiore coerenza nel quadro normativo ambientale. Questo fenomeno è legato al fatto che le regioni sono responsabili della promulgazione di leggi regionali in attuazione della normativa nazionale. L'uso dei decreti legge, misure provvisorie adottate in caso di eventi straordinari e di urgenza, ha anch'esso ritardato tale recepimento.² In molti casi, i decreti legge non sono stati seguiti da una legislazione di attuazione, il che ha contribuito ad aggravare il ritardo attuativo.

Nel tentativo di risolvere il problema della frammentazione della legislazione e il ritardo accumulato nel recepimento delle direttive dell'Unione europea, nel 2006 è stato adottato il Codice dell'Ambiente (decreto legislativo 152/2006).³ Tale codice ha unificato le numerose leggi che regolavano settori diversi in materia di ambiente (rifiuti, acqua, aria), ha definito un numero di obiettivi specifici (per esempio l'obiettivo del 45% di rifiuti urbani sottoposti a raccolta differenziata nel 2008 e del 65% nel 2012) e ha previsto procedure specifiche per le materie che in precedenza non erano state sottoposte a regolamentazione, come la responsabilità in caso di siti contaminati.

Sebbene il Codice abbia apportato una maggiore coerenza ai requisiti ambientali esistenti, non ha completamente raggiunto l'obiettivo prefissato per quanto riguarda la codificazione della legislazione ambientale. Alcune regioni hanno sfidato il Governo in sede di Corte Costituzionale su questioni che riguardavano le modalità con cui il Codice affrontava problemi giurisdizionali, anche se in molti casi la Corte ha deliberato in favore del Governo (Lugaresi, 2010). Sebbene i difetti del Codice siano stati rettificati da emendamenti nel 2008 e nel 2010, che hanno integrato i principi fondamentali e una serie di questioni che erano rimaste in sospeso, come la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e le autorizzazioni ambientali integrate, il quadro giuridico in materia ambientale dovrà subire ulteriori modifiche poiché numerosi atti giuridici non sono totalmente conformi all'*acquis* dell'Unione Europea.⁴ Una riforma del sistema giuridico italiano in materia di ambiente dovrebbe rifuggire dall'uso di soluzioni giuridiche ad hoc preferendo l'introduzione di un meccanismo stabile per il miglioramento della legislazione, che permetta di effettuare consultazioni di vasta portata all'interno del Governo e con gli altri principali portatori di interesse.

Politiche e iniziative a livello subnazionale

Le regioni e i livelli amministrativi locali hanno ricoperto un ruolo importante ed attivo nello sviluppo delle politiche ambientali. Le regioni hanno elaborato alcuni piani in

materia ambientale, come quelli riguardanti l'uso dei suoli, la qualità dell'aria e la gestione dei rifiuti nonché l'energia e i trasporti. In alcuni casi tali iniziative hanno preceduto i requisiti definiti a livello nazionale e hanno anticipato gli sviluppi adottati dall'Unione Europea. Anche se la preparazione di alcuni piani è stata ritardata, ostacolando gli investimenti e un'efficace gestione dei servizi ambientali, specialmente nel Sud, la maggior parte delle regioni ha sviluppato e approvato piani entro la fine del decennio 2000-2010. I processi di pianificazione a livello subnazionale nelle regioni del Mezzogiorno sono aumentati nel periodo 2000-2006 grazie ai finanziamenti provenienti dai fondi strutturali della Commissione Europea, erogati a condizione che fossero stati precedentemente definiti dei piani pertinenti (Ca pozza, Garrona, 2007). I piani elaborati inizialmente sono stati corretti e attuati ulteriormente nel seguente periodo di programmazione in base al Quadro di riferimento Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013. Per favorire un'erogazione più efficace dei fondi, il QSN ha definito obiettivi specifici per la riduzione delle perdite provenienti dalle infrastrutture idriche, l'aumento della percentuale della popolazione connessa a impianti di depurazione e la percentuale di rifiuti urbani sottoposti a trattamento differenziato (OECD, 2009).

Numerose iniziative sono state promosse dai comuni, che hanno la responsabilità in materia di ambiente nel proprio territorio; tali misure hanno riguardato, tra l'altro, l'inquinamento atmosferico, i servizi idrici e quelli di gestione dei rifiuti urbani e la gestione degli spazi verdi. Tali soluzioni a livello comunale, come le iniziative promosse nella zona metropolitana di Milano per ridurre il traffico urbano, hanno permesso di affrontare problemi ambientali gravi (Scheda 2.2). Oltre 900 autorità locali hanno partecipato alla Campagna delle città europee sostenibili e promosso l'Agenda 21 Locale. L'Ufficio di coordinamento nazionale dell'Agenda 21 Locale di Ferrara è stato trasformato in associazione, permettendo alle autorità locali di far tesoro delle esperienze dell'Agenda 21 Locale (MATTM, 2009).

Scheda 2.2. Il programma Ecopass di Milano

Milano è la seconda più grande città italiana, con una popolazione di 1,3 milioni di abitanti (2010), ed è il capoluogo della provincia omonima e della regione Lombardia. A causa del sempre maggior traffico, fonte del 72% delle emissioni urbane inquinanti, la città sconta un grave problema di inquinamento atmosferico. Lo standard di qualità in materia di PM₁₀ è stato superato per 150 giorni nel 2005, un livello molto superiore al limite europeo e italiano di 35 giorni. L'impatto sociale dell'inquinamento dovuto al traffico, che comprende l'impatto sulla salute, i danni agli edifici, gli incidenti stradali e il cambiamento climatico, è stato stimato di oltre 5 miliardi di euro all'anno. Nel novembre del 2006 il Comune ha pubblicato la Strategia per una mobilità sostenibile per il periodo 2006-2011, che definiva interventi strategici per il settore del trasporto e comprendeva l'introduzione di un pedaggio legato alla congestione del traffico. In origine tale pedaggio doveva essere pagato in un'area di 60 km² comprendente il 60% dei residenti nel comune. L'obiettivo era di ridurre sia la congestione del traffico sia l'inquinamento e i fondi raccolti avrebbero permesso l'attuazione di misure di politica ambientale, compreso il potenziamento del trasporto pubblico.

Questo sistema di pedaggio urbano legato all'inquinamento, chiamato Ecopass, è stato lanciato nel gennaio 2008. La zona in cui è stato realmente imposto comprendeva 8 km² del centro storico di Milano, circondata da 43 varchi. Ogni veicolo che penetrava in questa zona tra le 7:30 e le 19:30 doveva pagare un ingresso giornaliero. Dal 2008 al 2011 le tariffe degli ingressi

Scheda 2.2. Il programma Ecopass di Milano (continua)

erano definite in base alla classe di emissione del veicolo e andavano da 2 a 10 euro, in base alle emissioni dell'autoveicolo. I veicoli con un basso livello di emissioni (elettrici e ibridi, con sistemi GPL e CNG) erano esentati dal pagamento. L'introduzione di questo pedaggio è stata accompagnata da un importante potenziamento dei trasporti pubblici. Il Comune ha offerto varie opzioni per il pagamento degli ingressi, mediante un ingresso giornaliero o Ecopass Card, oppure telefonicamente tramite carta di credito o su Internet. Per monitorare la conformità alla normativa, la polizia municipale era incaricata di controllare le targhe dei veicoli nella zona Ecopass utilizzando i sistemi già esistenti per il controllo dei parcheggi e del traffico stradale. In questo modo il Comune di Milano ha evitato di effettuare investimenti sostanziali per installare un nuovo sistema di infrastrutture.

L'Ecopass ha contribuito al miglioramento della qualità dell'aria. Nei primi 11 mesi, è stata registrata una riduzione del traffico del 12% nella zona sottoposta a pedaggio e una riduzione del 4% nella zona esterna. Le emissioni di PM_{10} e NO_x sono diminuite rispettivamente del 23% e del 17%. Nel 2010 la concentrazione media di PM_{10} era pari a 40 mg/m^3 , con una diminuzione del 23% rispetto al 2005, e quella di $PM_{2,5}$ era pari a 25 mg/m^3 , con una diminuzione del 32% rispetto al 2007. Ambedue questi livelli di concentrazione sono scesi al di sotto delle soglie di valutazione superiori. Il NO_x ha superato lo standard ambientale per 12 giorni, il che corrisponde ai valori più bassi dell'ultimo decennio.

In seguito ai risultati di un referendum a livello locale, tenutosi nel giugno 2012, l'Ecopass è stato trasformato nel cosiddetto programma Area C nel gennaio 2012, che non prevede più un pedaggio legato all'inquinamento ma un pedaggio giornaliero legato alla congestione del traffico di 5 euro per le autovetture private che transitano nel centro durante le ore lavorative della settimana e di 10 euro per i veicoli destinati al trasporto merci. I residenti e coloro che ricadono in altre categorie particolari beneficiano di riduzioni tariffarie. In quest'area è vietato il transito di veicoli con livelli di emissioni superiori ad alcune soglie (basati sulla classificazione Euro). Il nuovo programma ha portato ad un'ulteriore diminuzione del traffico del 35%.

Nonostante i progressi compiuti, si verificano ancora a Milano eventi di inquinamento acuto. Secondo un piano d'emergenza attivato quando l'inquinamento atmosferico supera il valore di 50 mg/m^3 di PM_{10} per 12 giorni consecutivi, domenica 9 ottobre 2011 è stato imposto un divieto totale di circolazione per tutti i veicoli, indipendentemente dall'età del veicolo o dal tipo di motore. Per questa giornata è stata approntata un'offerta di autobus e metropolitane al fine di rafforzare il servizio dei trasporti pubblici.

Alcune responsabilità in materia ambientale sono state accorpate con l'obiettivo di superare i confini amministrativi. Per esempio, la maggior parte dei piani riguardanti i bacini fluviali e i rischi idrogeologici predisposti dalle autorità di bacino con competenze interregionali è stata approvata tra il 2001 e il 2007. La gestione dei servizi idrici e dei rifiuti è stata attribuita agli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), che superano la dimensione della gestione comunale. Nel 2004 erano già stati istituiti 87 dei 91 ATO previsti e 66 di essi avevano già sviluppato piani per i servizi idrici e la gestione dei rifiuti. Nel 2012 tutti gli ATO tranne uno erano operativi e la maggior parte aveva già terminato la predisposizione dei propri piani (capitolo 4). Lo stesso modello è stato applicato anche alla gestione dei rifiuti urbani (Massarutto, 2012).

2. Quadro istituzionale e di coordinamento per la gestione dell'ambiente

2.1. Principali istituzioni

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) è il principale organo governativo responsabile della normativa, del coordinamento e del controllo in materia di gestione ambientale. Nel 2006 al Ministero sono state assegnate maggiori responsabilità in materia di protezione delle acque marine e nel 2009 la sua struttura è stata semplificata con l'istituzione di cinque direzioni generali.⁵ Sebbene le responsabilità del MATTM siano state estese, il suo bilancio annuale è diminuito, passando da 1,1 miliardi di euro nel 2006 a 0,6 miliardi di euro nel 2011, con un calo del 48%. Una nuova riduzione delle risorse finanziarie del 20% nel periodo 2011-14 rischia di ridurre ulteriormente la capacità del MATTM di definire e attuare in modo coerente le politiche ambientali nel Paese.

Il MATTM si avvale del supporto di alcune agenzie specializzate, tra cui l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), il Reparto Ambientale Marino del Corpo delle Capitanerie di porto (RAM),⁶ il Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente (CCTA), un nucleo dei Carabinieri destinato alla tutela dell'ambiente a disposizione del MATTM, e il Corpo Forestale dello Stato (CFS), un nucleo autonomo del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

L'ISPRA, in particolare, è stato ristrutturato e potenziato.⁷ In seguito alla riorganizzazione e alle fusioni, il personale dell'ISPRA è aumentato passando da 400 dipendenti all'inizio del 2000 a quasi 1200 nel 2010. Le sue risorse finanziarie sono state triplicate, raggiungendo circa 100 milioni di euro nel 2010 e nel 2011. Tuttavia, solo circa 80 milioni di euro annui provengono da finanziamenti pubblici mentre il resto delle risorse proviene da servizi di consulenza progettuale specifici, che comprendono il monitoraggio, la ricerca e sviluppo e la cooperazione europea e internazionale.

Le amministrazioni regionali e locali ricoprono un ruolo importante nella gestione ambientale. Queste amministrazioni non hanno solo il duplice compito di rilasciare autorizzazioni che adattano al contesto regionale gli obiettivi stabiliti dalla legislazione nazionale e di monitorare la performance ambientale. Esse definiscono anche le priorità in materia di ambiente per quanto riguarda le azioni ambientali, introducono strumenti politici specifici, attuano programmi di investimento e prendono provvedimenti in caso di mancato rispetto delle regole. Le province partecipano a tutti i piani regionali, come quelli sui rifiuti e sull'inquinamento atmosferico e acustico. Un complesso sistema di agenzie ambientali regionali coadiuva l'amministrazione subnazionale. Questo sistema comprende 19 Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA) e due agenzie provinciali destinate alle province autonome di Trento e Bolzano (Agenzia Provinciale per la Protezione dell'Ambiente - APPA). Tutte queste agenzie, tranne una, sono state create nel periodo 1994-2001.⁸ Il numero dei dipendenti varia da 100 persone o poco più (60 nella Valle d'Aosta e 80 in Molise) a un organico compreso tra 800 e 1000 dipendenti in Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte. Le ARPA e le APPA svolgono attività di pianificazione e normative, nonché di monitoraggio e di ispezione per conto dei due livelli di amministrazione locale (province e comuni) e delle autorità sanitarie locali.

2.2. Coordinamento orizzontale e verticale

Coordinamento orizzontale a livello nazionale

Nel 2000 è stata istituita, nell'ambito del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), la Commissione VI - Sviluppo Sostenibile (C6SS).

L'istituzione di tale commissione del CIPE ha avuto un ruolo potenzialmente importante, poiché quest'ultimo è il principale organismo intergovernativo che coordina la politica economica nazionale, delinea i bilanci pluriannuali e controlla la loro attuazione. La C6SS ha avuto un ruolo determinante nello sviluppo e nell'adozione della Strategia d'Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile e nella definizione di programmi per mettere in pratica gli impegni presi dall'Italia nell'ambito di accordi ambientali multilaterali, come quelli sul cambiamento climatico e la lotta contro la desertificazione. Le attività della Commissione, tuttavia, hanno subito un rallentamento dopo il 2002 e si sono praticamente arrestate. La riorganizzazione della Commissione VI Sviluppo Sostenibile potrebbe rappresentare un elemento utile per potenziare il coordinamento tra i vari ministeri sulle questioni ambientali e per accrescere la sensibilità del CIPE stesso in materia ambientale, tenuto conto che questo organismo comprende tutti i principali ministeri e detiene tutti i poteri decisionali necessari. Anche se la partecipazione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare è stata fino ad oggi limitata, oggi esso fa parte in modo permanente del CIPE, a riprova del ruolo potenzialmente importante che questo organismo potrebbe ricoprire nell'integrazione della politica ambientale.

Il Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari ed Europei (CIACE), una sorta di "Gabinetto degli affari europei", nonché il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), un organo consultivo del Governo, delle Camere e delle Regioni, sono diventati importanti tavoli per il dibattito sulla sostenibilità ambientale. Nel 2011 il CNEL ha avviato delle consultazioni per creare un organo consultivo sullo sviluppo sostenibile ma fino a metà 2012, per mancanza di un adeguato finanziamento, non era stata intrapresa nessuna azione in materia.

Per il coordinamento interdipartimentale sono anche utilizzati meccanismi quali task force e comitati direttivi, come il Comitato direttivo per la preparazione del Piano d'azione nazionale per gli appalti pubblici verdi e la Commissione tecnica interministeriale per le emissioni di gas serra. La maggior parte delle interazioni, tuttavia, avvengono in via bilaterale tra il MATTM e i ministeri settoriali⁹, per risolvere questioni specifiche che superano gli ambiti di competenza dei singoli ministeri e possono sfruttare sinergie politiche.

Coordinamento verticale e subnazionale

Il coordinamento generale delle politiche tra i livelli nazionale e subnazionale è assicurato da un sistema di "conferenze permanenti". La Conferenza Stato-Regioni consente alle giunte regionali di discutere questioni riguardanti il trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni mentre la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali è volta a dibattere le relazioni tra lo Stato e gli enti locali.¹⁰ La Conferenza Unificata è sede congiunta di queste due conferenze ed è stata istituita per dibattere questioni pertinenti all'attuazione della riforma del 2001 della Costituzione italiana. Alcuni progetti in materia ambientale sono stati intrapresi nell'ambito del sistema di conferenze, come il cofinanziamento di programmi regionali per l'educazione, l'informazione e la formazione ambientale. In parallelo, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, di carattere orizzontale, si riunisce con cadenza regolare per dibattere le questioni di interesse reciproco in materia ambientale.

Nonostante questo sistema di vasta portata, sulle relazioni Stato-Regioni pesa da lungo tempo una divisione di responsabilità in materia di gestione ambientale mal definita e che ha portato a numerosi contenziosi. Fino ad oggi il sistema per il componimento delle

controversie, introdotto nel 2004, è risultato utile in particolar modo per la prevenzione delle controversie.¹¹ Di conseguenza, il livello e il numero dei contenziosi sono notevolmente diminuiti negli ultimi anni (OECD, 2012).

Talvolta, si è anche fatto ricorso ai commissari straordinari, nominati dal Governo per affrontare il problema rappresentato da una divisione non chiara di responsabilità, specialmente in situazioni di emergenza. I poteri speciali dei commissari comprendono la possibilità di aggirare le regole esistenti in materia di processi decisionali e di allocazione dei fondi. Anche se i commissari hanno riscosso qualche successo, per esempio nella risoluzione di problemi legati ai rifiuti in Puglia, questo sistema non ha sempre dato risultati positivi. La loro nomina, infatti, talvolta ha contribuito alla scelta di soluzioni di breve termine permettendo ai politici locali di non assumere le proprie responsabilità per la risoluzione dei problemi (OECD, 2011).

La rete italiana delle Agenzie per l'ambiente, che comprende l'ISPRA e tutte le ARPA/APPA, promuove l'attuazione di obiettivi nazionali a livello regionale e l'elaborazione di azioni di orientamento metodologiche ed operative armonizzate.¹² Una rete nazionale separata, composta dalle autorità ambientali e dalle autorità per la programmazione dei fondi strutturali comunitari (Rete Ambientale), fornisce un'assistenza continua alle regioni del Mezzogiorno che beneficiano dei finanziamenti europei.¹³ L'Osservatorio Nazionale sull'Organizzazione e sulla Gestione delle ARPA/APPA (ONOG) è stato istituito per preparare studi tecnici e gestionali nonché linee guida sui finanziamenti e sulla gestione. Tali meccanismi di cooperazione si sono rivelati efficaci ma, dopo un intenso periodo di attività all'inizio degli anni Duemila, l'operatività ha subito dei rallentamenti e il lavoro dell'ONOG si è interrotto. Il potenziamento della Rete italiana delle Agenzie per l'ambiente e l'accorpamento della Rete Ambientale nelle sue strutture dovrebbe ristabilire una forma strutturata di dialogo e di cooperazione tra i due livelli di governo in materia di importanti sfide e migliori pratiche ambientali e facilitare la realizzazione di analisi comparative della performance ambientale regionale. Per rafforzare le capacità e l'impatto della Rete sarebbe necessario includere rappresentanti dell'amministrazione regionale e definire un programma di lavoro di medio-lungo termine.

3. Autorizzazioni ambientali, applicazione della legge e conformità alle norme

Norme e autorizzazioni ambientali

Il Codice dell'Ambiente del 2006 e i successivi emendamenti hanno unificato un gran numero di soglie di emissioni e limiti di concentrazione riguardanti l'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo. Questi ultimi vengono applicati in maniera uniforme in tutta Italia, anche se le amministrazioni regionali hanno la possibilità di irrigidire tali requisiti per adattarli al contesto ambientale locale.

Tra il 1998 e il 2005 l'Italia ha compiuto sforzi significativi per ridurre il numero di licenze e autorizzazioni che permettono di rendere operative le norme e i valori limite in materia di ambiente. Alla fine degli anni Novanta e all'inizio degli anni Duemila sono stati presi provvedimenti per istituire uno Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) al fine di unificare le procedure di autorizzazione e concedere autorizzazioni semplificate. Tali misure, però, hanno avuto solo un successo parziale. Nel 2009 erano stati resi operativi Sportelli Unici per le Attività Produttive nel 40% dei comuni, che interessavano il 60% della popolazione (OECD, 2009). Nel 2007 sono state introdotte ulteriori misure per fare degli sportelli unici un punto d'accesso telematico unico per le informazioni destinate alle

imprese e per la concessione di tutte le autorizzazioni necessarie alla creazione o alla modifica di strutture produttive o commerciali. Nonostante questi sforzi, un sondaggio del 2011 realizzato dal Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione ha stimato che l'onere annuale delle norme ambientali sulle piccole e medie imprese potrebbe ammontare a 3,4 miliardi di euro e che la riduzione di questo onere amministrativo potrebbe portare ad economie di quasi 1 miliardo di euro per tutti i settori di attività (OECD, 2009).

Le disposizioni del Piano per la semplificazione amministrativa 2010-2012¹⁴ e del decreto "Semplifica Italia", adottato nel gennaio 2012, rappresentano una direzione e un quadro importanti per le riforme amministrative. Nel 2011 sono stati effettuati significativi cambiamenti in materia di autorizzazione ambientale per le PMI, che hanno unificato le procedure di concessione delle varie autorizzazioni ambientali riguardanti le emissioni atmosferiche, la gestione e lo smaltimento dei rifiuti nonché lo scarico di effluenti nell'acqua. Il decreto "Semplifica Italia" prevede ulteriori misure, compresa l'introduzione dell'Autorizzazione Unica Ambientale per le PMI e anche la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) che consentirebbe l'avvio immediato di un'attività soltanto grazie ad autocertificazioni e attestazioni rilasciate dagli organi competenti (OECD, 2012).¹⁵ È necessario proseguire attivamente sulla strada che porta all'adozione di tali misure, soprattutto perché la maggioranza delle aziende italiane rientrano nella categoria delle PMI. Andrebbero, tuttavia, messe in pratica appropriate azioni di tutela e salvaguardia, compresi controlli occasionali per le operazioni ad alto rischio e il coinvolgimento attivo della popolazione locale e delle ONG al fine di favorire il rispetto delle regole.

Dal 1996, la normativa europea prevede che vengano concesse autorizzazioni integrate agli impianti di grandi dimensioni dal significativo impatto ambientale che rientrano nell'ambito della Direttiva europea IPPC (96/61/CE sostituita dalla Direttiva sulle emissioni industriali, 2010/75/UE).¹⁶ L'introduzione delle autorizzazioni integrate ambientali è stata avviata con ritardo poiché le disposizioni della Direttiva IPPC sono state recepite solo nel 2010. Inizialmente si sono verificati problemi in materia di identificazione degli impianti interessati dalla Direttiva. Originariamente erano stati selezionati quasi 7000 impianti esistenti, ma il numero è stato ridotto a 5525 nel 2008 (il terzo valore più elevato nell'Unione europea dopo la Germania e la Francia). Quasi la metà degli impianti sono situati in due regioni: Lombardia ed Emilia-Romagna. L'inizio del processo di concessione è stato piuttosto lento; in seguito, nel 2007 sono state concesse 2230 autorizzazioni integrate per impianti esistenti, meno del 50% delle autorizzazioni che dovevano essere concesse secondo il termine ultimo fissato dalla Direttiva IPPC. Il numero delle autorizzazioni concesse è poi aumentato, passando a 3989 nel 2008 (Farmer, 2009). A giugno 2012 erano state concesse 4879 autorizzazioni, comprese 141 autorizzazioni accordate dalle autorità centrali per gli impianti di portata maggiore dimensione e 4738 autorizzazioni rilasciate dalle regioni. Le informazioni sulle autorizzazioni integrate sono disponibili sul sito Web del MATTM, che fornisce dettagli e risultati riguardanti le ispezioni.

Il rilascio delle autorizzazioni IPPC è ancora incompleto (circa 600 impianti esistenti sono in attesa dell'autorizzazione integrata), ma l'introduzione di un sistema integrato ha avuto un impatto molto positivo. Ha infatti permesso di accorciare le procedure di rilascio delle autorizzazioni, di incrementare le competenze e le conoscenze delle autorità regionali rispetto ai processi industriali e di potenziare l'impegno per la trasparenza e per l'accesso del pubblico alle informazioni. Si stanno facendo ulteriori sforzi per migliorare l'efficacia di tali misure nel contesto della semplificazione amministrativa. Il Codice

dell'Ambiente ha migliorato i meccanismi di coordinamento tra le autorizzazioni IPPC e la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA). Per le attività soggette ad ambedue le procedure (come nel caso degli impianti di combustione che producono elettricità con una potenza uguale o superiore ai 50 MW, gli impianti chimici industriali e gli impianti per lo smaltimento dei rifiuti con una capacità di 3 tonnellate/ora), l'autorizzazione IPPC è rilasciata nel quadro della procedura di VIA e non è richiesta nessuna procedura separata. Le procedure dovrebbero, tuttavia, essere unificate per tutte le regioni italiane al fine di ridurre i costi per gli operatori, specialmente per quelli che operano in più di una regione e dovrebbe essere rafforzata l'ottemperanza alla normativa.

Dal 1999, le attività industriali che rientrano nell'ambito della Direttiva Seveso dell'Unione europea¹⁷ sono sottoposte all'obbligo di notifica al MATTM, al Ministero della Salute e alle autorità regionali quando la produzione o lo stoccaggio supera soglie prestabilite. Attualmente 1151 impianti industriali sono soggetti a questa normativa, tra cui principalmente raffinerie e siti di stoccaggio di prodotti chimici e di GPL. Secondo le procedure di autorizzazione, 537 stabilimenti ad alto rischio devono presentare, nei documenti per la politica di prevenzione degli incidenti rilevanti, i sistemi di gestione della sicurezza e prevedere piani di emergenza interna e rapporti di sicurezza.

Applicazione della legge e intervento in caso di non conformità alle norme

I detentori delle autorizzazioni vengono regolarmente sottoposti a ispezione da parte delle ARPA/APPA, in cooperazione con le autorità provinciali e i comuni. L'ispezione delle grandi aziende viene effettuata in cooperazione con l'ISPRA. Possono anche essere eseguiti controlli in seguito a segnalazioni e reclami inoltrati dalle autorità pubbliche, giudiziarie o dai cittadini.

Le disposizioni governative volte alla semplificazione del quadro normativo hanno introdotto alcuni meccanismi che riducono l'onere risultante dal controllo della conformità alle norme ambientali. Nel 2007 è stato introdotto un sistema di "ispezioni basate sui rischi". Le aziende che hanno ricevuto la certificazione ISO 14000 possono essere sottoposte a controlli da parte di aziende private qualificate tramite procedure di audit della certificazione e non più da parte dell'amministrazione (Burali, 2010). Di recente sono state preparate linee guida per la valutazione dell'incertezza di misura nel controllo della conformità alle norme. La validità delle autorizzazioni IPPC di cinque anni è stata estesa a sei anni per un impianto certificato in base agli standard ISO 14001 che fissa i requisiti di un sistema di gestione ambientale e ad otto anni se l'impianto è certificato EMAS.

Le leggi italiane prevedono un'ampia tipologia di interventi in caso di non conformità alle norme. Nella maggior parte dei casi, la violazione di un'autorizzazione ambientale è seguita da un'ingiunzione inviata al detentore dell'autorizzazione affinché si conformi alla legislazione entro un certo limite di tempo e, se necessario, ripari il danno. Le autorità regionali e provinciali comminano, inoltre, sanzioni amministrative, specifiche ad ogni ambito ambientale, proporzionate alla natura e al livello della violazione. Il gettito delle multe è destinato alle autorità della provincia in cui si è verificata la violazione ed è utilizzato per potenziare il sistema di controllo della conformità ambientale. Una parte di tali proventi viene anche destinato alle autorità comunali per consentire loro di migliorare i sistemi di gestione dei rifiuti (Burali, 2010). In caso di violazioni significative e di gravi rischi per l'ambiente o la salute, l'autorità di vigilanza può anche sospendere l'autorizzazione per un certo periodo o, in caso di violazioni ripetute, annullarla e intimare la chiusura dell'impianto.

In Italia la lotta ai reati ambientali è una questione annosa. Generalmente i reati ambientali sono legati alla manipolazione, al trattamento e allo smaltimento illegale di sostanze pericolose, ai rifiuti, allo scarico illegale di sostanze inquinanti nei corsi d'acqua e nell'aria, al rumore, al bracconaggio, alle costruzioni edificate abusivamente e agli incendi dolosi. Per tali reati sono previste multe e/o pene di detenzione. In relazione all'applicazione della sanzione penale, il giudice è autorizzato a ordinare il sequestro dei beni utilizzati per l'attività criminosa. Poiché i reati in materia di gestione dei rifiuti sono spesso legati al crimine organizzato, nel 2010 la competenza in questo campo è stata trasferita alla Procura antimafia.

Vari tipi di reati di questo genere ricadono sotto la responsabilità del Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente (CCTA). Il principale obiettivo di questo nucleo dei Carabinieri è la lotta al traffico illecito di rifiuti, un fenomeno sempre più importante da cui si ricavano significativi profitti e che interessa il crimine organizzato (Scheda 2.3). Il CCTA collabora con il Corpo Forestale dello Stato e con varie autorità responsabili della pubblica sicurezza, comprese le forze di polizia nazionali o locali e la Guardia di Finanza.

Dalla sua istituzione nel 1986, alla sede centrale di Roma del CCTA si sono aggiunti 29 Nuclei Operativi Ecologici (NOE) a livello regionale. Le operazioni del CCTA hanno permesso di conseguire numerosi successi, specialmente contro il crimine organizzato. Ogni anno il CCTA impone tra 2.000 e 6.000 sanzioni pecuniarie, con un gettito che va da 2 a 40 milioni di euro all'anno, e procede a un numero di arresti per reati ambientali che va da 100 a 200. La maggior parte delle violazioni riguardano le attività illecite in materia di rifiuti, seguite dall'inquinamento atmosferico e dalle costruzioni abusive. Nel 2010, circa i due terzi delle violazioni sono state registrate nel Mezzogiorno. Il CCTA si sta dimostrando sempre più efficiente. Sebbene il numero di controlli condotti dal CCTA sia diminuito notevolmente, passando da 9600 nel 2003 a 3700 nel 2010, il numero di violazioni è diminuito a un ritmo molto più lento, da 2800 nel 2003 a 1900 nel 2010. Secondo alcune stime realizzate da organizzazioni non governative, i proventi da attività illecite legate ai rifiuti stanno diminuendo (Legambiente, 2012). Ciò è dovuto, in larga parte, all'efficacia delle attività preventive e repressive rese possibili dalle azioni coordinate delle autorità incaricate dell'applicazione della legge.

Il sistema italiano di controllo del rispetto della normativa ambientale è stato rafforzato dal decentramento del monitoraggio e delle ispezioni in materia di conformità alle norme, ma è stato anche reso più efficiente grazie alla semplificazione delle procedure di controllo, alla riduzione degli oneri amministrativi e all'incremento dell'efficacia degli interventi in caso di non conformità alle norme. I controlli decentralizzati si sono dimostrati vantaggiosi poiché le autorità regionali e locali possono controllare meglio il rispetto della normativa nei loro territori. Tuttavia, la mancanza di una politica omogenea a livello nazionale in materia di controllo di conformità e di applicazione delle norme si traduce nell'applicazione di sistemi diversi nelle varie regioni italiane. L'introduzione di una politica di controllo del rispetto della normativa a livello nazionale, definita chiaramente e basata sui rischi, e la sua attuazione in tutte le regioni potrebbe consentire di ridurre allo stesso tempo l'onere amministrativo e i rischi ambientali. Un miglior coordinamento delle ispezioni tra le varie agenzie potrebbe anche potenziare l'efficienza del sistema. Sarebbe necessario dedicare maggiori sforzi alla lotta contro le attività illecite, specialmente per quanto riguarda i rifiuti. I sistemi utilizzati dovrebbero combinare l'introduzione di una politica di gestione dei rifiuti unificata a livello nazionale, che

permetterebbe di assumere un approccio più efficace ed efficiente in materia di trattamento e smaltimento dei rifiuti, con un maggiore supporto per gli sforzi in materia di applicazione della normativa. La partecipazione del pubblico e dei mass-media dovrebbe consentire di potenziare gli sforzi del Governo.

Scheda 2.3. Traffico e smaltimento illecito di rifiuti

La manipolazione e lo smaltimento dei rifiuti è uno dei principali settori interessati dalle attività criminali, che provocano elevati costi sociali e ambientali. Tali attività, spesso gestite da gruppi criminali organizzati, che alla fine degli anni Ottanta erano legate a grandi discariche a cielo aperto di tipo “tradizionale”, riguardano ora vari metodi innovativi quali il seppellimento di rifiuti in zone coltivabili, strade, cantieri e cave naturali; l’invio di rifiuti industriali pericolosi a impianti per il trattamento di rifiuti urbani non pericolosi o ad altri impianti non adatti; l’abbandono di rifiuti pericolosi derivanti dalla frantumazione di rifiuti urbani in terreni in via di decontaminazione situati nelle campagne e in aree naturali quali il cratere del Vesuvio; l’uso di fertilizzanti e concime contraffatti contenenti sostanze tossiche; aggiunta di rifiuti nel processo di produzione di cemento, metalli e asfalto; diluizione di rifiuti e smaltimento nel sistema fognario, nei fiumi e nel mare.

L’ONG Legambiente ha stimato che i proventi annui provenienti dal traffico di rifiuti tossici e radioattivi hanno raggiunto i 3,4 miliardi di euro nel 2010 e hanno fruttato 43 miliardi di euro tra il 2000 e il 2010. Queste attività illecite hanno anche costi elevati per la società civile. Nel 2004, la rivista medica Lancet Oncology ha identificato un “triangolo della morte” situato all’est di Napoli, dove a causa dei rifiuti tossici si è registrata un’incidenza più elevata di tumori, specialmente del fegato.

Le organizzazioni criminali sfruttano i costi elevati associati alla gestione legale dei rifiuti e realizzano profitti ingenti grazie alle attività legate al traffico e allo smaltimento illeciti di rifiuti, aggirando la normativa ambientale. Gli operatori degli impianti che producono rifiuti spesso esibiscono false dichiarazioni sulla quantità o la tipologia dei rifiuti da smaltire o aggirano la legge affidando le attività di smaltimento a organizzazioni che operano sotto costo con mezzi illeciti. L’alterazione di documenti riguardanti la classificazione delle merci consente di modificare la destinazione e rende difficoltoso il reperimento e l’ispezione dei carichi. Il principale asse nord-sud del flusso di rifiuti comprende la “rotta adriatica” (dal Nord verso la Puglia, l’Abruzzo e l’Emilia-Romagna) e la “rotta tirrenica” (verso la Campania, il Lazio e la Calabria). Tuttavia, le dinamiche del traffico di rifiuti si estendono continuamente ad altre regioni come la Basilicata e l’Umbria. Di recente, i flussi di rifiuti si sono estesi dalla Campania verso il Nord, attraverso l’Emilia-Romagna e la Lombardia, passando dall’asse Milano-Como, fino ad arrivare in Piemonte. Si stima che negli ultimi cinque anni, 3 milioni di tonnellate di rifiuti sono stati “trattati” illegalmente sulla rotta tirrenica, e 1 milione di tonnellate sono state “trattate” solamente in provincia di Caserta. L’intensificazione dei controlli di polizia e l’esaurimento delle discariche hanno contribuito all’emergenza di queste nuove rotte (Legambiente, 2012).

Il traffico dei rifiuti tossici si estende anche dall’Europa meridionale all’Europa sud-orientale e ai Balcani occidentali, nonché a altri Stati dell’Unione europea. L’Italia è anche diventata un punto di transito per i rifiuti elettronici verso l’Africa e l’Asia (Europol, 2011).

4. Politica ambientale e meccanismi di valutazione della performance

Reporting e monitoraggio ambientale

L'Italia ha ulteriormente potenziato la raccolta e la presentazione di dati in materia ambientale, che viene gestita nell'ambito del vasto progetto SINANet (www.mais.sinanet.isprambiente.it). Varie banche dati settoriali, registri e cataloghi compresi nella rete SINANet sono stati aggiornati o completati.¹⁸ Il sistema è composto da una rete di centri tematici nazionali, istituzioni di riferimento e punti focali regionali. Si è inoltre proceduto ad ampliare la raccolta e il trattamento delle informazioni precedentemente mancanti, come i dati sulla spesa per la tutela ambientale in determinati settori, sulle tasse ambientali e sui flussi di materiali dell'intero sistema economico. L'intera rete SINANet è stata aggiornata e presenta oggi un geoportale interattivo basato sulla tecnologia GIS. La rete contribuisce all'attuazione della Direttiva europea del 2007 INSPIRE (2007/2/CE), destinata alla creazione di un'infrastruttura di dati territoriali in Europa (ISPRA, 2009).

Questi sviluppi sono molto positivi ma il sistema di dati territoriali dell'Italia potrebbe essere ulteriormente rafforzato, in particolar modo assicurandosi che tutte le ARPA/APPA contribuiscano alla raccolta di dati e che le informazioni fornite a livello regionale siano armonizzate e aggiornate. Le differenze di metodologia non consentono di eseguire analisi sugli andamenti. Sono inoltre necessari ulteriori sforzi per collegare i risultati conseguiti in campo ambientale con le politiche ambientali. Sebbene siano stati realizzati progressi per la raccolta di informazioni riguardanti gli aspetti economici delle politiche ambientali, i dati non sono ancora completi, in particolar modo in materia di sussidi dannosi l'ambiente. Per risolvere tali problemi l'ISPRA dovrebbe collaborare più strettamente con le agenzie regionali e fornire loro maggiori indicazioni per coordinare i metodi di raccolta, le caratteristiche e i flussi di dati. Inoltre, specifiche iniziative di capacity building sono necessarie per rafforzare le capacità di alcuni uffici meno qualificati. Bisognerebbe servirsi attivamente della rete delle Agenzie per l'ambiente per condividere le esperienze realizzate dalle regioni più avanzate e coordinare le attività in tutto il Paese.

L'informazione ambientale è stata presentata a cadenza regolare con l'elaborazione di relazioni sullo stato dell'ambiente e di numerose relazioni su specifiche tematiche ambientali, come i rifiuti, il clima e la biodiversità. Per facilitare i processi decisionali e l'accesso del pubblico, le relazioni vengono presentate in un formato più conciso e accessibile. Gli indicatori ambientali vengono utilizzati correntemente e una quantità più rilevante di informazioni ambientali è accessibile su Internet in forma dinamica. Ad esempio, l'ultima versione dell'Annuario dei dati ambientali dell'ISPRA 2010 comprende cinque prodotti diversi: la versione integrale dell'annuario con il trattamento dettagliato di tutti gli argomenti e 244 indicatori specifici, una versione più sintetica che comprende informazioni sulle tematiche ambientali di primo piano, una versione ridotta dell'annuario e una banca dati on line con schede contenenti indicatori e strumenti multimediali con sequenze di filmati e applicazioni Web.

Varie ARPA/APPA, come quelle di Piemonte, Lombardia, Veneto e Bolzano, pubblicano anch'esse, con cadenza annuale o biennale, annuari e relazioni su argomenti specifici. Le relazioni e le banche dati sono disponibili su Internet, dove le grandi città presentano informazioni quasi in tempo reale riguardanti tematiche ambientali, e in particolare la qualità dell'aria. Questi prodotti permettono alle ARPA/APPA di divulgare al pubblico dati a livello regionale e locale; inoltre, tramite l'analisi e lo sviluppo delle informazioni, contribuiscono alla stesura e all'attuazione delle politiche a livello locale e statale.

Analisi di impatto della regolazione, Valutazione Ambientale Strategica e Valutazione di Impatto Ambientale

La corretta analisi di costi e di benefici durante il processo legislativo, conosciuta con il nome di Analisi di Impatto della Regolazione (AIR), può apportare notevoli miglioramenti alla qualità delle nuove normative. L'attuazione dell'AIR in Italia si trova ancora in uno stadio iniziale. Due fasi di prova dell'applicazione dell'AIR su vasta scala, effettuate tra il 2001 e il 2005, hanno dato risultati contraddittori e hanno condotto all'adozione di un sistema semplificato nel 2008.¹⁹ L'Italia ha anche introdotto un sistema di Verifica dell'Impatto della Regolamentazione (VIR) a posteriori, da applicarsi due anni dopo l'entrata in vigore della legge di cui si occupa la verifica e da realizzarsi ogni due anni. Tuttavia l'applicazione della VIR è stata fino ad oggi limitata nonostante il ruolo promettente che potrebbe ricoprire nel rafforzamento del processo decisionale (OECD, 2012).

Il MATTM, come tutti gli altri organismi governativi, deve effettuare l'AIR sulle norme introdotte, ma i progressi sono stati scarsi a causa delle limitate competenze del Ministero nell'eseguire tale analisi. In linea generale, l'AIR si è scontrata con numerosi ostacoli poiché l'analisi viene spesso preparata in una fase avanzata del processo legislativo dopo la stesura delle proposte. Di conseguenza, l'AIR continua ad essere percepita soprattutto come un onere procedurale dalla maggioranza degli organi di vigilanza, il che limita il suo valore aggiunto. Il Ministero per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione sta realizzando sforzi intensi per rafforzare la capacità dei servizi pubblici, ma sarà necessario effettuare ulteriori investimenti in materia di personale e di formazione all'AIR affinché i ministeri, compreso il MATTM, possano condurre analisi sufficientemente approfondite per potere paragonare le opzioni disponibili e capire quali saranno le conseguenze dei provvedimenti prima che questi vengano presi (OECD, 2012).

L'Italia ha compiuto molti progressi nella stesura del quadro normativo per la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) di piani e programmi governativi, che rappresenta uno strumento di politica ambientale relativamente nuovo. In seguito ad un'applicazione sperimentale sull'uso dei fondi strutturali europei nel 2004, la VAS è stata introdotta nella legislazione italiana nel 2006 nel quadro del Codice dell'Ambiente. Le disposizioni sono state riviste varie volte nel 2008 e nel 2010²⁰ al fine di armonizzare meglio le procedure con i requisiti della Direttiva VAS dell'UE (2001/42/CE). I cambiamenti comprendono una migliore definizione delle competenze delle autorità responsabili e un chiarimento sulle relazioni tra la VAS e altre procedure in materia, come la VIA e l'autorizzazione ambientale integrata.

L'avvio del processo è stato piuttosto lento, ma in seguito la VAS dei piani e programmi nazionali è stata condotta ad un ritmo più sostenuto e contava 15 procedure complete nel 2011 in campi quali la rete elettrica nazionale, la ricerca e sviluppo, l'uso dei suoli, la gestione idrica e il turismo. L'accorpamento della VAS nelle competenze della Direzione Generale per le Valutazioni Ambientali del MATTM nel 2006 è stato essenziale per l'elaborazione di documentazione amministrativa e tecnica e per il coordinamento delle procedure relative alla VAS.

La VAS è anche stata applicata a livello regionale. In realtà, alcune regioni, come l'Emilia-Romagna, avevano già introdotto la legislazione in materia di VAS nel 2000, anticipando i requisiti dell'Unione europea. Attualmente circa il 60% delle regioni ha introdotto la propria normativa in materia di VAS e tutte hanno adottato altri strumenti che consentono di realizzare la VAS, come formulari specifici, documentazione in materia

di orientamento e procedure sperimentali. Le regioni selezionano i criteri per l'identificazione delle autorità locali e regionali interessate, identificano i piani e programmi soggetti alla VAS e assistono la partecipazione delle regioni limitrofe al processo di VAS. Il numero di VAS realizzate a livello regionale è aumentato passando da 537 nel 2009 a 745 nel 2010. Le VAS condotte in Lombardia ed Emilia-Romagna hanno rappresentato il 50% di tutte le procedure di VAS del 2010.

I risultati della prima fase dell'attuazione della VAS (tra il 2004, quando alcune regioni hanno attuato la procedura di VAS, e il 2007, quando la VAS è stata applicata su più ampia scala) hanno mostrato alcune debolezze del processo, come la partecipazione ristretta alle consultazioni (per lo più dovuta alla novità rappresentata dal processo di partecipazione), un'analisi superficiale delle alternative, la lunga durata delle procedure e le difficoltà riscontrate nell'integrare i risultati della VAS nei piani e nei programmi. Le modifiche giuridiche del 2010 hanno reso vincolanti i risultati della VAS e grazie a tale cambiamento si prevede che i risultati della VAS siano incorporati nella versione emendata di piani e programmi. L'unità del MATTM responsabile della VAS e l'ISPRA hanno sviluppato una serie di indicatori per facilitare il monitoraggio dell'attuazione e delle metodologie in materia di VAS che dovrebbe rafforzare la coerenza dei vari approcci regionali. Le metodologie sono attualmente in fase di test a livello nazionale e locale. Un gruppo di lavoro della rete di Agenzie per l'ambiente italiane sta realizzando un'analisi del quadro legale e procedurale per la VAS a livello regionale.

I requisiti per la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) dei progetti sono stati modificati varie volte dopo la loro introduzione nel 1986. In seguito a tali cambiamenti, dalla prima versione del processo di VIA, completamente centralizzato e realizzato sotto la rigorosa supervisione e responsabilità del MATTM, si è passati a un sistema decentralizzato nel quale le amministrazioni regionali e provinciali realizzano le procedure di VIA per i progetti che ricadono tra quelli identificati nella normativa. Ciò ha reso il sistema italiano di VIA più flessibile ed efficiente. Varie altre modifiche hanno introdotto requisiti in materia di analisi dell'efficienza energetica e di promozione delle energie rinnovabili nonché l'adozione di piani di manutenzione e di emergenza per le strutture industriali. Di recente, le autorizzazioni ambientali integrate secondo la strategia IPPC sono state combinate con le procedure di VIA, il che dovrebbe consentire di ridurre la duplicazione delle attività di indagine e valutazione. Le nuove disposizioni che prevedono la cosiddetta "super VIA", da applicarsi ai progetti con elevata priorità strategica come gli sviluppi infrastrutturali di vasta portata, sono state semplificate e agevolano l'attuazione più rapida dei progetti. Tuttavia, poiché da alcune parti si è avanzata l'ipotesi che tali procedure siano un modo per aggirare un processo di VIA completo, è necessario introdurre un attento monitoraggio e una valutazione periodica dei risultati per assicurare la loro conformità con i requisiti in materia di VIA.

Il numero di procedure di VIA realizzate per i progetti di importanza nazionale è cresciuto da 15 a 65 tra il 2000 e il 2011, dopo un rapido aumento da 3 nel 1989 a 53 nel 2000. La maggior parte delle procedure di VIA riguardano la costruzione di impianti per lo smaltimento e il trattamento dei rifiuti, di strade e di centrali termiche; il 78% dei progetti sono approvati. Ogni anno oltre 1000 progetti sono sottoposti alle procedure di VIA a livello regionale e provinciale. Sono stati fatti notevoli sforzi per ridurre la durata di tali procedure, che è passata da 11 a 3 mesi in media.

Tuttavia, a causa di numerosi cambiamenti normativi in materia di VIA, le procedure rimangono complicate e sono caratterizzate da numerosi problemi. Il primo è

rappresentato dalla discontinuità esistente tra la versione preliminare, che spesso contiene analisi generali delle alternative, e la versione definitiva, sviluppata in parallelo con la VIA, poiché ciò ostacola la valutazione integrata degli impatti, delle misure di attenuazione, dei costi e delle alternative (Bassi, 2012). Tra gli altri limiti si annoverano: l'analisi insufficiente degli effetti cumulativi, le carenze in materia di organizzazione ed esperienza delle autorità responsabili, specialmente a livello locale e regionale, l'inerente complessità delle procedure. A causa delle procedure separate a livello regionale e provinciale, l'arco temporale delle procedure risulta lungo e vi è a mancare un orientamento semplice ed efficace. Molte dichiarazioni ambientali, nonché riassunti non tecnici, tendono ad essere voluminosi, ridondanti e, in alcune parti, scritti con un linguaggio complesso e troppo tecnico, il che rende difficoltosa la comunicazione dei risultati della VIA al pubblico e all'autorità responsabile. La scarsa partecipazione del pubblico e la mancanza di fiducia da parte dei portatori d'interesse ha contribuito a far emergere un sentimento di frustrazione rispetto alle procedure di VIA presso l'amministrazione, gli investitori e il pubblico. Si sono verificati vari casi che dimostrano come una mancata considerazione delle opinioni dei portatori d'interesse può ritardare gli investimenti. Uno degli esempi più eclatanti è rappresentato da una VIA eseguita nel 2009 per il progetto di conversione da olio combustibile a carbone della centrale di Porto Tolle, vicino a Rovigo, che prevedeva anche di equipaggiare una delle sue unità con un sistema di cattura e stoccaggio dell'anidride carbonica per il sequestro delle emissioni sotto il fondo del mare. Tutto il progetto è stato ritardato da ricorsi e dall'opposizione del pubblico, sebbene fossero stati previsti un investimento di 2,5 miliardi di euro e la creazione di oltre 3000 posti di lavoro durante il periodo di costruzione della durata di cinque anni.²¹

Corte dei Conti

La Corte dei Conti svolge un importante ruolo nella valutazione della performance della pubblica amministrazione. Secondo l'articolo 100 della Costituzione italiana, la Corte esercita il controllo preventivo di legittimità sui più significativi atti del Governo ed anche il controllo successivo sulla gestione finanziaria e sull'efficacia ed efficienza dei programmi governativi, compresi i fondi della Comunità europea utilizzati in Italia.

Nel periodo 2000–2011, la Corte dei Conti ha realizzato 70 controlli sulla gestione di programmi nazionali e regionali in materia di politiche ambientali ed energetiche, 76 controlli in materia di assetto territoriale e 21 controlli riguardanti la gestione dell'ambiente urbano. Un gran numero di controlli riguardavano i programmi in materia di rifiuti e di energia ma anche l'istituzione di aree marine protette o l'attuazione dell'Agenda 21 Locale. In seguito ai controlli realizzati dalla Corte dei Conti, viene emanata una delibera che certifica (o meno) la conformità contabile e il raggiungimento (o meno) degli obiettivi del programma. Varie delibere della Corte dei Conti, che comprendevano valutazioni sulla gestione delle risorse finanziarie nonché proposte in materia di cambiamenti amministrativi e giuridici per migliorare la performance e la responsabilità sono state discusse in Parlamento, come quelle riguardanti la crisi dei rifiuti in Campania o i programmi governativi riguardanti la bonifica di siti contaminati o gli investimenti in sistemi di irrigazione nelle zone soggette a siccità.

5. Promozione della democrazia ambientale

In Italia i meccanismi legali e amministrativi per facilitare l'accesso all'informazione ambientale, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali riguardanti l'ambiente e

l'accesso alla giustizia erano già consolidati intorno al 2000. Ciò ha permesso all'Italia di essere tra i primi due paesi a ratificare la Convenzione UNECE di Aarhus nel 2001. Nell'ultimo decennio, altri strumenti hanno contribuito a rafforzare la democrazia ambientale.

Accesso all'informazione ambientale

L'accesso all'informazione ambientale è stato ulteriormente potenziato nel 2005 (Scheda 2.4). In seguito all'emanazione del decreto è stato istituito l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico (URP) del MATTM nel 2007. A fronte dei risultati presentati da un gruppo di lavoro permanente sul miglioramento delle attività dell'URP, sono stati istituiti un *call center*, uno sportello, una banca dati e un indirizzo Internet per rispondere in maniera più agevole alle richieste dei cittadini. L'ISPRA possiede il suo URP che coordina l'informazione ambientale raccolta dalle agenzie regionali. In seguito alla modifica delle procedure di VIA e all'introduzione della VAS nel 2006, il pubblico ha visto aumentare le proprie possibilità di accesso ai risultati della valutazione. I soggetti che propongono progetti devono anche pubblicare le informazioni su tali progetti e i risultati delle valutazioni, comprese sintesi non tecniche, su giornali e siti Web nazionali o locali.

Scheda 2.4. Quadro giuridico per l'accesso all'informazione ambientale

L'Italia garantisce da lungo tempo il diritto d'accesso all'informazione ambientale e riconosce questo diritto in sede giurisdizionale. Il primo riferimento al diritto dei cittadini di essere informati sullo stato dell'ambiente fu introdotto nel 1986. La legge, che ha anche istituito il Ministero dell'Ambiente, ha garantito la più vasta diffusione possibile delle informazioni riguardanti l'ambiente. Tale norma ha accordato il diritto ad ogni cittadino di ottenere le informazioni disponibili sullo stato dell'ambiente nei pubblici uffici gratuitamente o al costo di riproduzione in base alle tariffe pubbliche. Varie leggi successive hanno previsto che l'autorità pubblica si conformi a criteri di trasparenza e imparzialità e istituisca appropriate strutture per l'informazione del pubblico (decreti legislativi 29/1993 e 80/1998).

Il decreto legislativo 195/2005 ha modificato i termini e le condizioni per l'accesso all'informazione ambientale alla luce della Direttiva dell'Unione europea sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale (2003/4/CE). Il decreto ha ampliato la definizione di informazione ambientale e ha previsto che le amministrazioni pubbliche, compresi gli enti privati che esercitano funzioni pubbliche, rendano disponibile l'informazione ambientale ai cittadini o alle associazioni senza che questi debbano dichiarare il proprio interesse. Esso ha previsto inoltre l'ampio uso di banche dati pubbliche e di punti di informazione (tramite uffici per le relazioni con il pubblico, se disponibili) ma ha esplicitamente indicato i casi di esclusione in cui viene negato l'accesso alle informazioni ambientali. Il decreto ha introdotto tariffe trasparenti e modiche, applicate soltanto per coprire i costi del rilascio dell'informazione e ha disposto che tali costi siano predeterminati e pubblici.

La normativa ha anche definito termini precisi entro i quali l'informazione ambientale deve essere messa a disposizione del richiedente (30 giorni in regola generale o 60 giorni per le informazioni complesse, con l'obbligo imposto alla pubblica amministrazione di motivare la proroga) e ha introdotto la possibilità di ricorso giurisdizionale o amministrativo in caso di rifiuto di rilascio dell'informazione.

Partecipazione dei cittadini al processo decisionale in materia di ambiente

Vari organi consultivi del MATTM collaborano con rappresentanti di altri ministeri, con le regioni, il settore privato e le ONG per la definizione delle politiche ambientali.²² Le audizioni parlamentari consentono ai cittadini (e alle associazioni) di partecipare all'attività legislativa. Un altro strumento utilizzato di frequente, specialmente a livello locale, sono le petizioni, che promuovono proposte di legge o mozioni basate sull'interesse comune e presentate direttamente a comitati parlamentari o regionali da parte di almeno 50.000 cittadini. Il quadro normativo della VAS, della VIA e delle autorizzazioni ambientali ha introdotto un numero di provvedimenti che rafforzano le opzioni a disposizione dei cittadini per influenzare le decisioni finali e che comprendono la possibilità di estendere la durata delle consultazioni e l'uso di mezzi elettronici per accedere a documenti e fornire commenti. Varie regioni hanno introdotto criteri specifici in materia di collaborazione e di partecipazione del pubblico al processo decisionale.

I referendum consultivi, indetti solo da pochi Paesi dell'OCSE, sono utilizzati per questioni ambientali a livello nazionale e locale. I referendum, la cui richiesta può essere presentata da almeno 500.000 elettori o da cinque Consigli regionali, consentono l'abrogazione parziale o totale di atti legislativi.²³ I risultati del referendum nazionale tenutosi nel giugno 2011 hanno confermato l'abrogazione delle norme che consentono la privatizzazione dei servizi idrici e la determinazione della tariffa dei servizi idrici in base alla remunerazione del capitale investito, nonché quelle che consentono nuovamente la produzione di energia elettrica nucleare, vietata dal referendum del 1987.²⁴ I referendum vengono anche indetti a livello regionale. Ad esempio, in occasione del referendum organizzato a Milano, parallelamente al referendum nazionale del 2011, i votanti hanno fortemente sostenuto le misure proposte per la riduzione del traffico e dell'inquinamento legato a tale fenomeno, l'espansione delle aree verdi, la promozione dell'efficienza energetica, la riduzione delle emissioni di gas serra e la ristrutturazione dei canali storici di Milano. L'incremento nell'uso di questo tipo di meccanismi consultivi potrebbe risultare utile per ottenere il sostegno dei cittadini in materia di iniziative ambientali, specialmente a livello regionale.

Sebbene l'Italia abbia potenziato una serie di strumenti che agevolano la partecipazione dei cittadini nei processi decisionali in materia ambientale, vi sono ancora questioni da affrontare. I rapporti tra le autorità e le parti sociali sono frammentari, caratterizzati da divisioni e da forti atteggiamenti tipici della logica NIMBY ("Not In My Back Yard", "non nel giardino dietro casa mia") spesso favoriti da interessi politici. I conflitti provocano divisioni tra le parti e sono spesso limitati ai casi di emergenza, come nel caso della crisi dei rifiuti di Napoli o di progetti importanti come la conversione da olio combustibile a carbone della centrale di Porto Tolle, il collegamento ad alta velocità tra Torino e Lione nonché vari impianti per l'incenerimento dei rifiuti o discariche. Molti conflitti hanno una lunga storia ma la maggior parte di essi sono stati provocati dal fatto che, inizialmente, le autorità hanno ignorato le preoccupazioni dei cittadini e hanno dimostrato una mancanza di considerazione per soluzioni alternative. In Italia, il dialogo tra le parti sulle politiche ambientali potrebbe essere rafforzato da dibattiti pubblici di vasta portata sulle priorità essenziali da perseguire. Potrebbero essere tratti utili insegnamenti a questo proposito dall'esperienza, "le Grenelle Environnement",²⁵ avviata in Francia. Un'ulteriore elaborazione di azioni di orientamento per favorire la partecipazione dei cittadini e un migliore controllo della sua attuazione potrebbero apportare una maggiore coerenza rispetto ai vari approcci nazionali.

Accesso alla giustizia

Il quadro ben definito che consente l'accesso alla giustizia in materia di atti amministrativi è ampiamente utilizzato dai cittadini per presentare ricorso contro gli atti e le omissioni della pubblica amministrazione che violano la legge ambientale. Tra le procedure utilizzate si contano: l'iter che prevede il cosiddetto ricorso amministrativo da parte del cittadino che si rivolge agli organi della pubblica amministrazione o agli organi di giurisdizione amministrativa, cioè i Tribunali Amministrativi Regionali (TAR, in prima istanza) e il Consiglio di Stato (in appello/se condo grado). I cittadini possono anche presentare un ricorso amministrativo a livello locale dinanzi al Difensore Civico.²⁶

A differenza di molti altri Paesi dell'OCSE, le associazioni ambientaliste, ma non le loro articolazioni locali, godono di autonoma legittimazione ad agire dinanzi ai tribunali amministrativi nel caso in cui l'associazione sia ufficialmente riconosciuta da decreto ministeriale e a condizione che soddisfino i requisiti specifici previsti dalla legge.²⁷ La giurisprudenza ha accordato maggiori possibilità alle ONG ambientaliste di far ricorso contro gli atti delle pubbliche autorità in nome della tutela di "interessi collettivi" (a prescindere dalla loro personalità giuridica o del fatto che rappresentino o meno interessi locali). Le associazioni ambientaliste possono intervenire nei procedimenti penali unicamente con il consenso del ricorrente e con poteri identici a quelli del ricorrente (Milieu, 2009).

Durante il periodo preso in esame, il numero di procedimenti giudiziari è aumentato. Gli atti della pubblica amministrazione contro i quali viene presentato più spesso ricorso comprendono: pianificazione e trasformazione dell'uso del suolo, anche nelle aree protette; costruzione e ubicazione di infrastrutture generali e di lavori pubblici; ubicazione di siti per il deposito di rifiuti; valutazioni di impatto ambientale; questioni legate alla caccia e misure adottate in materia di tutela della fauna, della flora e delle aree protette. La quantità di ricorsi giudiziari non è la stessa nelle varie regioni: si registrano più casi nel Nord (specialmente in Trentino, Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna) e nel Centro (Toscana, Marche e Lazio). Questo fenomeno è probabilmente dovuto a una più elevata consapevolezza ambientale in queste regioni, a una tradizione più solida di buon governo, alla disponibilità di fondi e alla presenza sul territorio di sedi delle principali ONG (Nespor, 2002, Milieu, 2009).

Tra i maggiori ostacoli incontrati dai cittadini nell'accesso alla giustizia si contano i costi elevati e la lunga durata dei procedimenti giudiziari amministrativi. In casi specifici di natura ambientale il fatto che le articolazioni locali di associazioni riconosciute non abbiano legittimazione ad agire, limita le opportunità di cui dispongono i cittadini per adire le vie legali. I costi, compresi quelli iniziali e le parcelle degli avvocati, possono essere abbastanza elevati e possono quindi scoraggiare o impedire alle associazioni più piccole di avviare procedimenti giudiziari.²⁸ Tuttavia, molti avvocati propongono parcelle ridotte alle associazioni ambientaliste per questo tipo di casi. Il periodo limitato (60 giorni) previsto dalla legge per presentare ricorso al Tribunale Amministrativo rende difficoltosa la preparazione del caso per una comunità locale (Milieu, 2009). Va notato, infine, che la durata dei procedimenti amministrativi può essere molto lunga: un procedimento dinanzi a un Tribunale Amministrativo può durare 10 anni o più, sebbene nell'ambito dei procedimenti amministrativi si registri un livello di efficienza superiore a quello dei procedimenti civili e penali. Legalmente i TAR sono tenuti a pubblicare le loro sentenze entro sette giorni dall'udienza. In generale, però, la sentenza viene pubblicata quattro-

cinque mesi dopo l'udienza in casi che riguardano costruzioni e pianificazione urbana, mentre un ricorso amministrativo giudiziario può anche durare 10 anni.

Educazione ambientale

In Italia l'offerta di attività e corsi di formazione in materia di educazione ambientale, con apprendimento diretto e a distanza, è particolarmente ricca. Nel periodo 2002-2005, sono stati firmati 19 accordi con regioni e province autonome che prevedevano attività di sensibilizzazione dirette a scuole, liberi professionisti e amministrazioni locali. Il sostegno a tali iniziative era fornito dal programma di Informazione, Formazione ed Educazione Ambientale (INFEA) adottato dalla Conferenza permanente tra Stato, regioni e province autonome del 2000, dotato di risorse pari a 11 milioni di euro. Da allora sono stati istituiti in tutto il paese 150 centri dedicati all'informazione, alla formazione e all'educazione ambientale. Il Gruppo di lavoro della rete delle Agenzie per l'ambiente sull'educazione alla sostenibilità ha promosso numerose iniziative. L'ISPRA e le agenzie regionali utilizzano i loro siti Web per fare opera di divulgazione in materia di esperienze e know-how sulle tematiche ambientali. Il progetto INFEA è un esempio originale di attuazione armonica di politiche ambientali, che ha coinvolto direttamente lo Stato e le regioni nella pianificazione e nel finanziamento di misure in materia di educazione ambientale (MATTM, 2009).

Le attività di sensibilizzazione sono state potenziate grazie all'iniziativa delle Nazioni Unite "Decennio di Educazione per lo sviluppo sostenibile 2005-2014". Le attività sono coordinate dalla Commissione Nazionale Italiana per l'Unesco, che coinvolge il MATTM, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, la rete di Agenzie per l'ambiente, i servizi regionali dell'istruzione e le ONG. Il Forum Nazionale "Educazione all'ambiente e alla sostenibilità", organizzato dal MATTM e dalla Regione Piemonte nel 2007, ha contribuito all'approvazione da parte della Conferenza Stato-Regioni del nuovo programma INFEA con un budget di 10 milioni di euro per il periodo 2007-2009. Più recentemente, la Commissione si è concentrata sul rafforzamento della collaborazione e dell'integrazione delle competenze e dei servizi tra i vari attori appartenenti alla rete e sul potenziamento dell'efficacia e della visibilità delle varie attività proposte nonché sulla maniera di renderle continuative.

I mass media ricoprono oggi un ruolo importante nell'influenzare i cittadini, con particolare riferimento ai giovani. Per lungo tempo la copertura dei media delle tematiche ambientali era limitata alle informazioni sulle emergenze ambientali, per esempio in caso di frane, alluvioni e problemi legati ai rifiuti. Negli ultimi anni l'approccio è diventato più obiettivo e strutturato. Vari programmi televisivi e radiofonici dedicano spazio ad analisi approfondite di problemi ambientali. Con il sostegno del MATTM e il coinvolgimento di altri portatori d'interesse, anche nel settore privato, sono state lanciate numerose campagne televisive, tra cui Spiaggia Libera e Cambia la lampadina, con brevi spot destinati a promuovere la tutela dell'ambiente e a presentarne i benefici.

Note

1. Nel 2005 la Commissione europea ha deferito l'Italia alla Corte di Giustizia in sette casi poiché la normativa italiana non ha rispettato le disposizioni in materia di conservazione della natura, IPPC, gestione idrica, scambio di quote di emissioni e incidenti industriali.
2. Sebbene i decreti entrino in vigore immediatamente dopo la loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, essi perdono ogni efficacia se non sono convertiti in legge dal Parlamento entro 60 giorni, il che avviene molto spesso.

3. La legge di semplificazione 2001 (legge 229/2003) ha introdotto un cambiamento dei codici di settore.
4. Nel periodo 2010–2012 la Commissione europea ha emesso sei avvertimenti nei confronti dell'Italia per il recepimento inadeguato di direttive europee, tra cui quelle sull'acqua, la responsabilità ambientale, la tutela degli uccelli, la classificazione, etichettatura e confezionamento di sostanze chimiche, i rifiuti minerari provenienti dalle attività estrattive e le sanzioni penali per l'inquinamento marino e altri reati ambientali. Nel 2011 la Commissione ha avvertito l'Italia che se avesse continuato a non conformarsi con la sentenza della Corte europea di Giustizia riguardante l'incompleto recepimento della Direttiva sul recupero e il riciclo di materiali provenienti da veicoli a fine vita sarebbero state comminate sanzioni finanziarie.
5. Tali Direzioni comprendono: la Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche, la Direzione generale per la protezione della natura e del mare, la Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia, la Direzione generale per le valutazioni ambientali e la Direzione generale degli affari generali e del personale.
6. Questo reparto è stato creato nel 2002 in seguito a un accordo tra gli allora Ministeri dell'Ambiente e dei Trasporti e della Navigazione. Il reparto è posto alle dipendenze del MATTM con lo scopo di salvaguardare l'ambiente marino costiero anche per quanto riguarda il significativo inquinamento delle acque marine e costiere.
7. Nel 2002 l'allora Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA) si è fusa con i Servizi tecnici nazionali per l'idrografia, l'oceanografia e la geologia, dando vita all'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici (APAT). Nel 2009 è stato creato l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) nato dalla fusione dell'APAT con due altri enti, l'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS) e l'Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica Applicata al Mare (ICRAM).
8. L'ARPA della Sardegna è stata istituita nel 2006.
9. Alcuni esempi comprendono la cooperazione del MATTM con: il Ministero per i Beni e le Attività Culturali in materia di valutazione dell'impatto ambientale e sulla protezione del territorio; il Ministero dello Sviluppo Economico in materia di energia; il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in materia di trasporti e di infrastrutture ambientali; il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali in materia di agricoltura biologica, organismi geneticamente modificati, pesca e foreste; il Ministero dell'Interno in materia di capacità di reazione di fronte alle catastrofi naturali.
10. Ambedue le conferenze sono presiedute dal Dipartimento per gli affari regionali e comprendono un certo numero di ministri (finanze, interno, lavori pubblici, ambiente, sanità), 14 sindaci di aree metropolitane e sei presidenti di province, nonché il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), il presidente dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) e il presidente dell'Unione Nazionale Comuni, Comunità ed Enti Montani (UNCEM). Le attività delle conferenze sono state coadiuvate dalla Commissione sviluppo sostenibile che prepara le decisioni da prendere durante la conferenza.
11. Può essere attivato sia dallo Stato sia da una regione prima dell'adozione di un atto giuridico ma anche dopo la pubblicazione della legge ed entro 60 giorni dalla presentazione di ricorso alla Corte Costituzionale. Questa procedura può anche essere avviata da associazioni di categoria e associazioni professionali.
12. La Rete è gestita dal Consiglio Federale, che si riunisce una volta al mese. È presieduta dal Presidente dell'ISPRA e composta dai Direttori Generali dell'ISPRA e dai rappresentanti legali delle ARPA/APPA.
13. La Rete è coordinata congiuntamente dal MATTM e dal Ministero dello Sviluppo Economico e si avvale dei servizi del Segretariato tecnico del MATTM. La rete si riunisce due volte all'anno e opera mediante gruppi di lavoro che si occupano attualmente degli aspetti attuativi e della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) in merito ai fondi strutturali europei e al cambiamento climatico. La rete promuove azioni di "gemellaggio" per risolvere carenze di capacità e per rafforzare il coordinamento tra le agenzie tramite scambi di documenti normativi e tecnici, attività di formazione e workshop nonché tramite scambi di personale in visita.
14. Il Piano d'azione funge da strumento centrale per definire i principali obiettivi in materia di qualità e semplificazione normativa, gli organi responsabili, le azioni da intraprendere, i criteri da utilizzare e l'arco temporale necessario per raggiungere gli obiettivi strategici. Tali misure includono: la riduzione degli oneri amministrativi (con un obiettivo di riduzione del 32% entro il 2012); la riduzione dei tempi procedurali (con un obiettivo di riduzione temporale del 25%);

l'introduzione di strumenti di e-government; una "ghigliottina" normativa; l'agevolazione dell'uso dell'analisi dell'impatto normativo da parte delle amministrazioni centrali; l'istituzione di un sistema nazionale di indicatori in materia di qualità normativa; il miglioramento del coordinamento tra lo Stato e le amministrazioni locali in vista della definizione di migliori politiche legislative; la consultazione con i vari portatori d'interesse.

15. La pubblica amministrazione potrebbe intervenire soltanto in caso di pericolo riguardante danni gravi e irreparabili al patrimonio naturale e culturale, alla salute, alla sicurezza pubblica o alla difesa nazionale.
16. L'autorizzazione integrata ambientale secondo la Direttiva IPPC è basata su normative settoriali che definiscono valori limite per le emissioni e gli effluenti in base ai documenti di riferimento dell'Unione europea che indicano le migliori tecniche disponibili (Best Available Techniques – BAT) da utilizzare come riferimento.
17. Norme di sicurezza industriale dell'UE adottate nel 1982. La Direttiva conosciuta con il nome di Direttiva Seveso prende il nome dall'incidente industriale del 10 luglio 1976 verificatosi in una piccola industria chimica nella città di Seveso, 15 km a nord di Milano. L'incidente ha provocato il più elevato grado mai misurato di esposizione della popolazione residente alla 2,3,7,8-tetraclorodibenzo-p-diossina (TCDD), in seguito alla quale furono avviati numerosi studi scientifici e la standardizzazione delle normative in materia di sicurezza industriale. La decontaminazione del suolo nella zona colpita è stata così rigorosa che la zona presenta oggi un livello di diossina inferiore al livello registrato in condizioni normali. Il luogo dell'incidente è stato oggi trasformato in un parco pubblico, il Bosco delle querce di Seveso. La Direttiva Seveso è stata aggiornata nel 1999, emendata nuovamente nel 2005 e oggi porta il nome di Direttiva Seveso II.
18. Le banche dati e i cataloghi principali comprendono: BRACE sulla qualità dell'aria; SCIA sul clima; SINTAI sull'acqua; il registro nazionale INES sulle emissioni inquinanti; i registri INES e IFFI sui fenomeni franosi; ARCHIMEDE sulla qualità delle acque costiere e marine; SIAS sui suoli; l'Osservatorio nazionale sul Rumore, l'anagrafe nazionale dei siti contaminati, l'Osservatorio nazionale sui Rifiuti e un certo numero di cataloghi sulla tutela della natura e la conservazione della biodiversità.
19. Il nuovo sistema prevede che l'amministrazione definisca: il contesto nel quale viene applicata la nuova normativa; la coerenza dell'iniziativa rispetto agli obiettivi programmatici del governo; le informazioni utilizzate. Sebbene debbano essere descritte soltanto le "opzioni rilevanti", la normativa prevede che venga effettuata un'analisi dell'"opzione zero" e dell'opzione selezionata. Viene posta particolare enfasi sulla valutazione del probabile onere amministrativo che comporta l'opzione scelta. Devono essere fornite informazioni sulle consultazioni portate avanti nonché sui loro risultati, e bisogna giustificare l'assenza di consultazioni. La legge prevede che le autorità inviino i rapporti AIR al Parlamento, il che rappresenta una relativa novità rispetto alla prassi seguita dagli altri Paesi OCSE.
20. Il processo di VAS comprende: i) Verifica di assoggettabilità: verifica del fatto che il piano o il programma rientri nel quadro giuridico previsto per la VAS; ii) verifica preliminare: definizione dell'ambito delle indagini necessarie per la valutazione; iii) valutazione dei probabili effetti ambientali significativi, espressi mediante l'uso di indicatori ambientali; iv) monitoraggio degli effetti ambientali del piano o del programma nonché informazione e consultazione del pubblico e dei vari portatori d'interesse rispetto al processo decisionale, anche sulla base di tutte le valutazioni ambientali condotte. La VAS assume la forma di un "parere motivato" o di un "atto di natura consultiva" sulla sostenibilità dei piani e dei programmi. Di conseguenza, il decreto legislativo 128/2010 ha riconosciuto che il parere motivato è vincolante.
21. Porto Tolle era uno dei sei progetti dimostrativi in materia di tecnologia di cattura e stoccaggio dell'anidride carbonica ad avere ricevuto nel 2009 finanziamenti per 1 miliardo di euro nel quadro del Programma energetico europeo per la ripresa della Commissione europea.
22. I principali organismi comprendono: il Consiglio Nazionale Ambientale; la Commissione di valutazione degli investimenti e di supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali (COVIS); la Commissione sulla valutazione dell'impatto ambientale; il Comitato per l'Ecolabel e l'Ecoaudit; la Commissione istruttoria per l'autorizzazione ambientale integrata; l'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti e la Commissione Scientifica CITES.
23. Le disposizioni soggette a referendum sono abrogate automaticamente se la maggioranza semplice dei votanti esprime la volontà di abrogarle e se almeno la metà degli aventi diritto ha partecipato al voto.
24. Il referendum verteva anche sul legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri a comparire in udienza penale.

25. Dal 2007 il dibattito aperto multipartitico detto “le Grenelle Environnement” ha riunito su un piano di parità rappresentanti delle autorità statali e locali e altri portatori d’interesse (industria, mondo del lavoro, associazioni professionali, ONG) con lo scopo di arrivare ad una posizione armonizzata in materia di specifiche tematiche ambientali. Sei gruppi di lavoro si occupano di cambiamento climatico ed energia, biodiversità e risorse naturali, salute e ambiente, democrazia, modelli di sviluppo, occupazione e competitività in materia ambientale. Sono anche stati istituiti due gruppi sugli organismi geneticamente modificati e i rifiuti. Ampie consultazioni hanno permesso l’adozione di 268 impegni per l’ambiente, la cui attuazione è stata dibattuta da 34 comitati operativi.
26. A differenza di molti altri paesi in cui l’Om budsman ha competenza su scala nazionale, il Difensore Civico è eletto dal consiglio municipale. Questa figura ha il compito di difendere i diritti e gli interessi legittimi dei cittadini contro le azioni della pubblica amministrazione.
27. L’associazione deve operare in almeno cinque regioni, avere un regolamento di natura democratica, perseguire obiettivi in materia di tutela ambientale ed esercitare azioni continuative. Circa 80 organizzazioni ambientali che soddisfacevano questi requisiti pubblicamente hanno ottenuto il riconoscimento ministeriale, quattro volte di più che all’inizio degli anni 2000.
28. Il costo iniziale è di 340 euro, ma i costi totali possono variare tra 4.000 e 150.000 euro.

Fonti selezionate

I documenti di fonte governativa, i documenti dell’OCSE e altri documenti utilizzati come fonti per questo capitolo comprendono:

- Bassi, A. et al (2012), *UK and Italian EIA System: A comparative study on management practices and performance in the construction industry*, Environmental Impact Assessment Review 34(2012), pp 1-11, Elsevier, <http://dx.doi.org/10.1016/j.eiar.2011.11.002>.
- Brambilla, P. (2009), *Environmental Penalties in Italy*, Environmental Law Network International Review, No 1/2009, Institute for Environmental Studies and Applied Research, Bingen, www.elni.org/fileadmin/elni/dokumente/Archiv/2009/Heft_1/elni_Review_1-2009_Brambilla.pdf.
- Burali A. (2011), *Enforcement Instruments in Italy*, presentazione al Ministero dell’Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare sugli accordi ambientali multilaterali, 17 ottobre 2011.
- Capozza, I. and G. Garrone (2007), *Italy: Towards responsibility sharing in environmental protection*, in Breton. A (eds) “Environmental Governance and Decentralisation (New Horizons in Environmental Economics), Edward Elgar.
- European Policy Office (EUROPOL) (2011), *EU Organized Crime Treat Assessment*, EUROPOL, Lyon, <https://www.europol.europa.eu/content/press/europol-organised-crime-threat-assessment-2011-429>.
- Farmer, A. et al (2009), *Monitoring of Permitting Progress for Existing IPPC Installations*, Final Report to the European Commission Directorate-General Environment, ENTEC/IIEP, Brussels/Northwich, www.ieep.eu/assets/438/ippc_permit.pdf.
- Global Legal Group (2011), *Chapter 28: Italy*, the International Comparative Legal Guide to Environment and Climate Change Law 2011, GLG, London, www.iclg.co.uk/.
- Greyl, L. et al, (2009), *The Waste Crisis in Campania, Italy*, Civil Society Engagement with Ecological Economics, www.ceceec.net/case-studies/waste-crisis-in-campania-italy.
- Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) (2009), *Annuario dei dati ambientali, 2009, Tematiche in primo piano*, ISPRA, Roma, www.isprambiente.gov.it/en/publications/state-of-the-environment/environmental-data-yearbook-2009.
- Keating, M., and A. Wilson (2010), *Federalism and Decentralisation in Italy*, Political Studies Association Conference, Edinburgh, 2010, www.psa.ac.uk/journal/pdf/5/2010/930_598.pdf.
- Legambiente (2012), *Rifiuti Spa, Dieci anni d’inchieste sui traffici illegali di rifiuti. I risultati raggiunti e le proposte per un nuovo sistema di tutela penale dell’ambiente*, Legambiente, Roma, www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossier_rifiuti_spa_rivisto.pdf.
- Lugaresi, N. (2010) *Country Report: Italy*, e-Journal 1/2010, IUCN Academy of Environmental Law, 2010, www.iucnael.org/en/e-journal/previous-issues/97-issue-2010-1.html.
- Lugaresi, N. (2011) *Country Report: Italy*, e-Journal 1/2011, IUCN Academy of Environmental Law, 2011, www.iucnael.org/en/e-journal/previous-issues/157-issue-20111.html.

- Mancuso, G. e A. Andronio (2004), *National Report: Italy*, in Study on measures other than criminal ones in cases where environmental Community law has not been respected in the EU Member States, Millieu/Huglo Lepage. Brussels.
- Milieu (2007), *Country Report for Italy. Measures on Access to Justice in Environmental Matters (Article 9(3))*, rapporto finale alla Commissione europea, Milieu, Brussels, ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm.
- Massarutto, A. (2010), *Municipal waste management in Italy*, International Centre of Research and Information on the Public Social and Co-operative Economy, CIRIEC No 2010/01, Liège, www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING_PAPERS/WP10-01.pdf.
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) (2009), *Le sfide ambientali, Documento di sintesi sullo stato dell'ambiente in Italia*, MATTM, Roma, www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/biblioteca/ras_rsa_2009_summary_eng.pdf.
- MATTM (2010), *Secondo aggiornamento del Rapporto Nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus*, dicembre 2010, MATTM, Roma.
- MATTM (2012), *Breve guida alla Strategia Nazionale per la Biodiversità*, MATTM, Roma, www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/biblioteca/protezione_natura/dpn_brief_guide_national_biodiversity_strategy.pdf.
- Nespor, S. et al. (2002), *Case study on Access to Justice in Environmental Matters: Italy*, Report to the European Commission, ENV.A.3/ETU/2002/0030, ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/accesstojustice_final.pdf.
- OECD (2009), *Reviews of Regulatory Reform: Italy – Better Regulation to Strengthen Market Dynamics*, OECD, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264067264-en>.
- OECD (2010), *Territorial Reviews: Venice*, OECD, Parigi, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264083523-en>.
- OECD (2011), *Economic Surveys: Italy*, OECD, Parigi, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2011-en.
- OECD (2012), *Better Regulation in Europe: Italy*, OECD, Parigi, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169975-en>.



From:
**OECD Environmental Performance Reviews: Italy
2013**

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264186378-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2013), "Il contesto delle politiche ambientali", in *OECD Environmental Performance Reviews: Italy 2013*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264188754-6-it>

Il presente studio è pubblicato sotto la responsabilità del Segretario Generale dell'OCSE. Le opinioni espresse e le conclusioni raggiunte nel presente rapporto non corrispondono necessariamente a quelle dei governi dei Paesi membri dell'OCSE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.