



Ministero della Transizione Ecologica

DIPARTIMENTO PER LA TRANSIZIONE ECOLOGICA
E GLI INVESTIMENTI VERDI

IL CAPO DIPARTIMENTO

Al Dipartimento Politiche Europee
Servizio informative parlamentari
e Corte di Giustizia UE
Dott.ssa Daria Provvidenza Petralia
infoattive@governo.it

e, p.c. Al Nucleo di Valutazione Atti UE

Al Capo dell'Ufficio Legislativo
Pres. Claudio Contessa

Al Sig. Capo di Gabinetto
Cons. Roberto Cerreto

OGGETTO: PROPOSTA DI DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVA AL PROGRAMMA GENERALE DI AZIONE DELL'UNIONE PER L'AMBIENTE FINO AL 2030 -ART. 6 LEGGE N°234/2012 - RICHIESTA RELAZIONE

Con riferimento alla nota prot. DPE 9772-P del 3 novembre 2020 relativa alla proposta di atto legislativo di cui all'oggetto, si trasmette in allegato la relazione richiesta, predisposta dalla Direzione generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo dello scrivente Dipartimento.

Il Capo Dipartimento

Mariano Grillo

(documento informatico firmato digitalmente
ai sensi dell'art. 24 D.Lgs. 82/2005 e ss.mm.ii)

Utente: Sapienza S.

ID Documento: DITEI_02_UE-12926_2021-0015

Data stesura: 21/04/2021

✓ Resp. Sez.: Sapienza S.

Ufficio: DITEI_02_UE

Data: 21/04/2021

✓ Resp. Segr. Dip.: Presta A.

Ufficio: DITEI

Data: 21/04/2021

Tuteliamo l'ambiente! Non stampate se non necessario. 1 foglio di carta formato A4 = 7,5g di CO₂

Relazione ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di
DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
relativa a un programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030

- **Codice della proposta:** COM(2020) 652 final del 14/10/2020
- **Codice interistituzionale:** 2020/0300 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero per la Transizione ecologica

Premessa: finalità e contesto

I programmi di azione per l'ambiente hanno orientato lo sviluppo della politica ambientale dell'UE fin dai primi anni '70. L'articolo 4, paragrafo 3, del Settimo programma di azione in materia di ambiente (7° PAA), che è giunto a termine il 31 dicembre 2020, prevede che la Commissione presenti, se del caso, una proposta relativa a un 8° PAA in tempo utile al fine di evitare un vuoto tra il 7° e l'8° PAA.

Il 4 dicembre 2019 l'Agenzia europea dell'ambiente ha pubblicato la relazione "L'ambiente in Europa – Stato e prospettive nel 2020", nella quale dipinge un quadro che fa riflettere: le sfide odierne sul fronte dell'ambiente, del clima e della sostenibilità sono caratterizzate da una portata e da un'urgenza senza precedenti e richiedono un'azione immediata e coordinata e soluzioni sistemiche. Negli ultimi decenni le politiche ambientali dell'Unione hanno determinato notevoli benefici senza intaccare la competitività dell'UE nel lungo periodo, e negli ultimi anni l'acquis è stato sempre più improntato a una visione a lungo termine, obiettivi e quadri strategici ambiziosi, che hanno ridotto efficacemente le pressioni sull'ambiente. Tuttavia la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici, i cambiamenti climatici e i loro effetti, l'uso non sostenibile delle risorse, l'inquinamento e i rischi associati per la salute e il benessere umani, per la natura, per gli ecosistemi e per l'economia impongono di agire con rinnovato vigore nell'UE e nel mondo. Per rispondere a queste sfide l'11 dicembre 2019 la Commissione europea ha adottato il Green Deal europeo: un piano ambizioso per rendere l'Europa il primo continente climaticamente neutro entro il 2050; per proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE e per tutelare la salute e il benessere dei cittadini a fronte dei rischi e delle ripercussioni ambientali. Sulla base di un modello di crescita rigenerativa che restituisce al pianeta più di quanto prende, il Green Deal illustra le priorità ambientali per i prossimi anni e l'ambizione dell'Unione di trasformare la propria economia per costruire un futuro sostenibile senza lasciare indietro nessuno. A tal fine definisce una serie di politiche profondamente trasformative ed esorta l'Unione a rafforzare la sua leadership mondiale in materia di clima e ambiente.

Il Green Deal europeo ha annunciato l'adozione di un nuovo programma di azione per l'ambiente.

- **quadro normativo:**

La presente proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un nuovo programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030 si basa sull'articolo 192, paragrafo 3,

TFUE. Per garantire che il programma venga fatto proprio e i relativi obiettivi prioritari conseguiti dall'UE e dai suoi Stati membri, la proposta definisce un quadro favorevole al raggiungimento di tali obiettivi e assicura una misurazione periodica dei progressi compiuti in tal senso.

- **finalità generali:**

L'Ottavo programma di azione per l'ambiente (8^o PAA), che condivide con il Green Deal la visione a lungo termine e gli obiettivi prioritari in materia di ambiente, sosterrà l'impegno comune dell'UE a favore della ripresa verde.

Più in particolare, l'8PAA ha come obiettivi generali:

- accelerare in modo giusto e inclusivo la transizione dell'Unione verso un'economia climaticamente neutra, pulita, efficiente sotto il profilo delle risorse e rigenerativa e conseguire gli obiettivi ambientali dell'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, sostenendo appieno gli obiettivi ambientali del Green Deal europeo.
- contribuire a un quadro di monitoraggio e comunicazione più integrato, coerente e multidisciplinare per le politiche ambientali e climatiche, nel pieno rispetto degli obiettivi dell'accordo di Parigi, degli obiettivi di sviluppo sostenibile e del Green Deal europeo.

- **elementi qualificanti ed innovativi:**

A differenza dei precedenti PAA, questo nuovo testo non prevede la definizione nel dettaglio di azioni specifiche per la sua attuazione, rimandando alle azioni identificate nella road map di azioni del Green Deal europeo.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

- La base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 192, paragrafo 3, TFUE
- in particolare:
 - l'articolo consente al Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, di adottare programmi generali d'azione che fissano gli obiettivi prioritari da raggiungere. Le misure necessarie all'attuazione di tali programmi sono adottate conformemente alle condizioni previste al paragrafo 1 o al paragrafo 2, a seconda dei casi.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

Gli obiettivi della presente proposta di decisione non possono essere realizzati in modo soddisfacente dai singoli Stati membri. Poiché nell'UE la politica ambientale e climatica è un settore di competenza concorrente e una politica decentrata, il presente programma si prefigge tra l'altro di giungere a una titolarità comune degli obiettivi, condivisa dalle tre istituzioni dell'UE e dagli Stati membri, che offra ai responsabili politici e agli altri portatori di interessi – compresi regioni, città, imprese, partner sociali, organizzazioni della società civile e singoli cittadini – un quadro e una direzione prevedibili in cui muoversi. Poiché l'obiettivo della presente decisione non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della portata e degli effetti del programma di azione proposto, può essere meglio conseguito a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato

sull'Unione europea.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La presente decisione si limita a quanto è necessario per conseguire l'obiettivo del PAA in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo 5 del trattato.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

- *L'approccio sistemico ed olistico della proposta è coerente con i principi dell'Agenda 2030 e i riferimenti posti in merito alla necessità di rafforzare il sistema di monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi complessivi ambientali dell'UE e rafforzare la governance ambientale globale sono complementari agli sforzi attualmente in atto in Italia rispetto alla Transizione ecologica e al processo di trasposizione dell'Agenda 2030 a livello nazionale. Globale. L'introduzione del concetto di "environmental crime" costituisce inoltre un elemento importante che risuona il tema dei reati ambientali da tempo al centro del lavoro del MiTE.*
- *Il progetto è di particolare urgenza in quanto dal 31 dicembre 2020 l'UE avrebbe già dovuto aver adottato un nuovo PAA in continuità con il precedente.*

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Il piano riflette pienamente le linee programmatiche prioritarie nazionali legate ai temi della tutela ambientale, della salvaguardia del clima, dell'energia e dello sviluppo sostenibile, anche letti attraverso le rispettive complementarità ed interconnessioni.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Il testo della proposta di PAA è stato già oggetto di diverse revisioni nell'ambito delle attività del Gruppo di lavoro Ambiente del Consiglio dell'Unione Europea, in particolare, sotto la guida della Presidenza portoghese. Un testo di compromesso è stato raggiunto agli inizi di Marzo 2021 e sottoposto all'esame del Coreper il 17 marzo 2021. Il Consiglio informale dei Ministri Ambiente svoltosi lo scorso 18 marzo ha accolto le raccomandazioni del Coreper sull'adozione del testo di compromesso ora al vaglio del Parlamento Europeo, e in attesa di adozione verosimilmente nel mese di giugno.

- ***eventuali pareri già espressi dalla delegazione italiana in occasione di presentazioni, incontri, ecc...:***

Il MiTE ha espresso pareri riportati in sede di negoziazione tecnica del testo avvenuta nell'ambito delle attività di consultazione del Gruppo di lavoro "Ambiente" del Consiglio dell'Unione Europea, svolte per lo più in modalità videoconferenza, tra il mese di novembre 2020 e il mese di febbraio 2021. I pareri posso riassumersi come segue:

1. Pur apprezzando i molteplici riferimenti alla continuità di contenuti e visione con il precedente EAP, l'attuale proposta sembra ancora mancare di quel carattere "operativo" e di "azione" che dovrebbe caratterizzarlo per l'appunto come strumento per l'attuazione dell'acquis comunitario nei prossimi dieci anni, incluso il contributo al raggiungimento della dimensione ambientale dell'Agenda 2030; a questo proposito si attendeva un testo più strutturato che sia nella parte preambolare (si vedano per esempio i paragrafi da 12 a 19 del precedente piano) che in quella

dedicata agli obiettivi prioritari definisca meglio:

- i relativi target ed obiettivi stabiliti dall'acquis comunitario in materia di ambiente, inclusi quelli del New Green Deal, al momento vagamente accennati;

- lo stato attuale dei settori/aree tematiche interessati

- la visione futura rispetto a tali settori/aree tematiche e come si intenderebbe raggiungerla

2. da un punto di vista strettamente tematico:

- nel presente piano sono scomparsi del tutto o quasi i riferimenti alla qualità della vita e dell'ambiente in ambito urbano, nonostante vi siano riferimenti a questi ambiti nel Green Deal, in riferimento al crescente tasso di urbanizzazione globale che non fa eccezione per i territori dell'UE; sarebbe opportuno stabilire un nesso tra ambiente urbano ed uso di "nature based solutions" ampiamente raccomandato nella bozza dell'8EAP;

- inoltre sono venuti meno tutti i riferimenti ad una importante fetta dell'economia dell'EU che riguarda l'industria turistica, così pesantemente penalizzata dalla presente pandemia, e per la quale un riferimento alla sua ripresa in chiave di sostenibilità tra i settori individuati dal sesto obiettivo prioritario sarebbe opportuno.

3. quindi sarebbe auspicabile che il piano fosse integrato da un Annex, come per il precedente 7EAP, che individui azioni concrete per il raggiungimento di tali obiettivi rispetto all'acquis comunitario;

4. sono senz'altro da apprezzare l'approccio sistemico ed olistico della proposta, nonché i suoi riferimenti alla necessità di rafforzare il sistema di monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi complessivi ambientali dell'UE, rafforzare la governance ambientale globale, nonché l'introduzione del concetto di "environmental crime".

- elementi di criticità:**

Il maggiore elemento di criticità evidenziato dalla delegazione italiana nel corso delle diverse riunioni del Gruppo ambiente del Consiglio dell'Unione Europea riguarda la mancanza di un carattere operativo del piano determinata dall'assenza di azioni concrete di attuazione e la sostituzione di tali azioni con le azioni identificate nella road map del Green deal europeo che hanno carattere generale e si riferiscono per lo più ad iniziative di pari natura a quella del PAA, generando una autoreferenzialità di linguaggio.

- eventuali modifiche (di drafting e/o merito) ritenute necessarie od opportune:**

Alla luce delle criticità illustrate, sostanziali modifiche sono state introdotte nel preambolo con l'aggiunta del considerando 17a e all'articolo 4, con conseguente aggiunta di un articolo 4a, nel corso delle negoziazioni di livello tecnico in ambito di gruppo di lavoro Ambiente del Consiglio UE, in particolare in vista dello svolgimento del Consiglio Ambiente informale del 18 marzo.

Evidenziando la struttura snella del testo, privo per la prima volta di azioni concrete, la Presidenza ne ha indicato le ragioni nell'esigenza di non intralciare i negoziati in corso sulle numerose strategie e iniziative annunciate nell'ambito del Green Deal europeo. Ha quindi ricordato che nella fase negoziale a livello tecnico il testo è stato esaminato a fondo e integrato negli obiettivi, nel quadro delle condizioni abilitanti e nella struttura complessiva e che la mancanza di azioni ha preoccupato le delegazioni per la possibile incidenza sulla sua effettiva portata e adeguatezza considerando la diversa durata rispetto al quadro di azioni del Green Deal europeo che seguirà il mandato politico della Commissione in carica fino al 2024.

Ha quindi evidenziato che l'esigenza di non lasciare privo di azioni il quinquennio successivo è stata soddisfatta: chiarendo meglio il rapporto tra Green Deal europeo e 8°PAA; introducendo la norma sulla revisione di medio termine dei progressi conseguiti rispetto agli obiettivi prioritari; prevedendo che la Commissione presenti nel 2025 una proposta legislativa per dotare il PAA di

un annesso con le azioni necessarie a perseguire gli obiettivi prioritari fino al 2030 e mantenere al PAA il suo ruolo di visione ambientale e climatica onnicomprensiva.

Il PAA è stato dotato inoltre di un robusto quadro di monitoraggio dei progressi con indicatori da aggiornare alla tecnologia e alle conoscenze disponibili, nonché dalla previsione di valutazioni regolari e punti di situazione a cadenza annuale per identificare gli ostacoli al conseguimento degli obiettivi e correggere le misure adottate.

Il testo ha riscosso l'unanime consenso degli SM. Ascoltate le ragioni della Commissione, alcune delegazioni (BE, AT, LU, DK, LV, EI, NL, FR), hanno voluto rimarcare come la previsione della proposta legislativa nel 2025 rappresenti elemento politico essenziale del testo di compromesso il cui mantenimento andrà difeso fino in fondo. Per parte italiana, ribadendo la medesima posizione, è stato riconosciuto l'avvenuto allineamento del testo agli emendamenti richiesti ed il sostegno al testo in spirito di compromesso, evidenziando che la mancanza di azioni concrete dovrà rimanere una caratteristica eccezionale di questo PAA e non dovrà costituire un precedente per salvaguardare anche le prerogative dei co-legislatori discendenti dall'art.192.3 del TFUE.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

La presente proposta di decisione è stata elaborata in linea con la proposta della Commissione concernente il quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2021-2027.

La proposta include una scheda finanziaria che presenta le risorse supplementari di cui l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) e l'Agenzia europea delle sostanze chimiche (ECHA) hanno bisogno per sostenere il nuovo quadro di monitoraggio, misurazione e comunicazione introdotto dal programma. Il coinvolgimento dell'AEA e dell'ECHA è fondamentale per questo lavoro e per conseguire gli obiettivi dell'8° PAA.

Il nuovo quadro di monitoraggio e comunicazione proposto per l'8° PAA si servirà per quanto possibile di strumenti di monitoraggio e indicatori esistenti, basati principalmente su statistiche e dati europei dell'AEA e dell'ECHA, evitando così duplicazioni e limitando gli oneri amministrativi per gli Stati membri.

Ciò significa che a queste agenzie saranno affidati compiti supplementari perché possano contribuire appieno alla realizzazione delle priorità e alla creazione delle condizioni favorevoli di cui agli articoli 2 e 3 del programma.

Le risorse di cui l'AEA e l'ECHA hanno bisogno saranno dedotte dal bilancio del programma LIFE e suddivise come segue: per l'AEA, 2/3 dei costi a carico della DG Ambiente e 1/3 a carico della DG Azione per il clima; per l'ECHA, costi interamente a carico della DG Ambiente.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

- N/A

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La proposta non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

- N/A

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Sono prevedibili effetti positivi sulle attività dei cittadini e delle imprese alla luce delle finalità stesse della proposta e dei suoi obiettivi generali e prioritari che riguardano la protezione ambientale e la conservazione della biodiversità, la difesa della salute collettiva e degli ecosistemi da forme di inquinamento atmosferico, terrestre ed acquatico, nonché l'adozione di misure di adattamento e mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici.

Altro

N/A

LOGO
Amministrazione
con competenza
prevalente