

Rapporti sulle  
performance  
ambientali



# ITALIA 2013

Valutazioni e  
raccomandazioni



### Valutazione e raccomandazioni



Questo documento presenta la valutazione e le 29 raccomandazioni del rapporto sulle performance ambientali dell'Italia che è stato discusso ed approvato dal Gruppo di Lavoro sulle Performance Ambientali in data 11 ottobre 2012.

Tematiche analizzate:

- Il contesto delle politiche ambientali
- Verso una crescita verde
- Governance ambientale multilivello: le risorse idriche
- Cambiamento climatico

## 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.**

## Raccomandazioni

- **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.**

## Verso una crescita verde

### Valutazione

L'Italia è stata caratterizzata da una lenta crescita economica per la maggior parte degli anni duemila, soprattutto a causa di un debole aumento della produttività. In risposta alla crisi economica del 2008 e alla situazione di deterioramento delle finanze pubbliche, l'Italia ha adottato un certo numero di provvedimenti per consolidare la sua posizione fiscale e stimolare la crescita economica. Alcune di queste misure includono una componente ambientale, quali gli aumenti delle imposte sul carburante, gli incentivi per l'efficienza energetica e un'ulteriore liberalizzazione dei servizi energetici, ambientali e dei trasporti. Altre misure, tuttavia, potrebbero avere un impatto negativo sull'ambiente, come la proroga del rimborso delle accise sul gasolio per il trasporto merci su strada. Vi è anche il rischio che alcune iniziative positive adottate con lo scopo di ridurre i vincoli amministrativi possano portare a un indebolimento dei requisiti ambientali. In linea generale, tali provvedimenti includono una componente ambientale limitata e caratterizzata da scarsa coerenza.

Rimane ancora molto da fare per dare più spazio alle tematiche ambientali nella politica economica. Il Documento di Economia e Finanza (DEF), il principale documento di politica economica approvato ogni anno dal Parlamento, fornisce alcune indicazioni sulle priorità strategiche del Governo in materia di ambiente. Il DEF, tuttavia, costituisce attualmente solo una base instabile, di portata limitata ed efficace soltanto nel breve termine per definire le priorità del Paese in tema di crescita verde. Una strategia della crescita verde di lungo termine potrebbe assicurare un quadro politico più stabile, assolutamente necessario per incoraggiare gli investimenti nell'economia verde.

Le entrate derivanti da imposte ambientali rappresentavano il 2,6% del PIL e il 6,1% del gettito fiscale totale nel 2010, attestandosi a un livello più elevato rispetto alle quote corrispondenti per l'OCSE nel suo insieme. L'importanza delle tasse ambientali, tuttavia, è diminuita nell'ultimo decennio e l'onere fiscale reale gravante sull'energia è calato. Ciononostante, l'onere fiscale sull'energia e le aliquote fiscali sulla benzina e il gasolio sono tra le più elevate d'Europa. Da un punto di vista ambientale è possibile ristrutturare tali imposte in modo che tengano maggiormente in considerazione le esternalità ambientali. Va notato, ad esempio, che le accise variano in misura considerevole a seconda dei diversi carburanti e utenti e non rispecchiano in modo coerente il prezzo del carbonio. L'accisa sul gasolio era inferiore del 23% rispetto a quella sulla benzina nel 2011, una differenza non giustificata da un punto di vista ambientale. Le tasse automobilistiche non prendono pienamente in considerazione le emissioni di CO<sub>2</sub> e specialmente quelle sui veicoli commerciali e di altri inquinanti.

Sono previste numerose esenzioni parziali o totali per i vari usi dei combustibili il che riduce i prezzi per gli utilizzatori finali e gli incentivi all'uso efficiente dell'energia. Queste esenzioni, ad esempio, riguardano i combustibili utilizzati per la produzione di energia elettrica, il settore agricolo, gli impianti industriali e il trasporto stradale di merci. Secondo le stime, le disposizioni fiscali speciali sull'energia e i trasporti hanno provocato una perdita di gettito pari allo 0,2% del PIL nel 2010. Nel 2010 il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha avviato la prima analisi revisione delle agevolazioni ed esenzioni fiscali; ciò rappresenta un'importante iniziativa in vista di ulteriori sforzi per identificare e modificare le agevolazioni ed esenzioni fiscali inefficienti da un punto di vista economico, sociale e ambientale.

L'elevata pressione fiscale (rapporto tra entrate fiscali e PIL) limita la possibilità di aumentare ulteriormente il gettito fiscale in Italia. Ciononostante, un maggiore utilizzo e una ristrutturazione delle imposte ambientali, nonché l'eliminazione delle agevolazioni fiscali con un impatto negativo sull'ambiente, potrebbero contribuire al consolidamento dei conti pubblici. Tali misure permetterebbero anche di rendere il sistema tributario maggiormente compatibile con la crescita, riducendo le imposte sul lavoro e per le imprese. L'ampia riforma fiscale presentata dal Governo nell'aprile del 2012 include esplicitamente, per la prima volta, una componente ambientale. Per sfruttare appieno tale opportunità la componente ambientale della proposta di riforma potrebbe essere ampliata.

La spesa pubblica e privata per la gestione dei rifiuti, delle acque reflue e delle risorse idriche è rimasta praticamente stabile e pari a circa il 2,2% del PIL. Gli investimenti nel settore idrico e in quello dei rifiuti sono finanziati sempre più dagli enti che erogano servizi ambientali operando su base commerciale. Il ruolo di tali enti, tuttavia, rimane limitato nella maggior parte delle regioni del Mezzogiorno. Le entrate derivanti dalle tariffe applicate ai servizi sono spesso insufficienti per coprire i costi di tali servizi e garantire gli investimenti necessari. Nel complesso, la qualità dei servizi pubblici locali nel settore idrico, dei rifiuti e dei trasporti urbani varia di molto da una regione all'altra. In vari casi, i contratti per l'erogazione di tali servizi sono stati stipulati senza gare d'appalto e, in caso di qualità insufficiente del servizio erogato, non sempre sono applicate penalità. Si sono riscontrati problemi in tema di concorrenza e di vigilanza sul rispetto della normativa e si sono spesso verificati conflitti d'interesse a livello locale.

I fondi comunitari per lo sviluppo regionale hanno rappresentato una delle principali fonti di finanziamento per gli investimenti legati all'ambiente, aggiungendosi agli stanziamenti nazionali, particolarmente nelle regioni del Mezzogiorno. Circa il 15% dei fondi strutturali comunitari e del cofinanziamento nazionale per il periodo di programmazione 2007-2013 sono stati assegnati ai settori delle fonti rinnovabili di energia, dell'efficienza energetica e delle infrastrutture ambientali. I programmi per l'assegnazione dei fondi comunitari sono sempre più basati su analisi affidabili del fabbisogno di investimenti e per il monitoraggio dei progressi compiuti vengono utilizzati indicatori statistici. L'Italia ha anche attuato procedure innovative e maggiormente orientate ai risultati per l'erogazione dei finanziamenti. Il Paese, tuttavia, potrebbe compiere maggiori sforzi per la realizzazione degli investimenti programmati e per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

In alcuni settori di beni e servizi legati all'ambiente si sono registrati andamenti economici e occupazionali positivi, come per esempio nel settore della gestione delle acque e dei rifiuti e in quello dell'agricoltura biologica e delle rinnovabili. In questi settori, i posti di lavoro che richiedono qualifiche medio-alte sono aumentati, anche grazie a programmi mirati d'istruzione e di formazione. Un numero sempre crescente di imprese, comprese quelle di piccole e medie dimensioni, ha effettuato investimenti in progetti legati alla tutela ambientale e all'efficienza energetica e nell'uso delle risorse, e ha introdotto innovazioni ambientali. Mentre gli investimenti nel settore idrico e in quello dei rifiuti sono stati meno di 5 miliardi di euro nel 2010, gli investimenti nell'energia rinnovabile sono stati pari, secondo le stime, a 21 miliardi di euro nel 2011, con un aumento del 43% rispetto all'anno precedente. L'Italia fa parte dei leader mondiali ed europei nel settore delle energie rinnovabili in termini di investimento, fatturato e occupazione. Gli investimenti nelle energie rinnovabili sono stati incoraggiati da vari programmi di supporto, in particolar modo le tariffe del conto energia e i certificati verdi. I certificati bianchi ed altri programmi per l'efficienza energetica hanno incoraggiato l'emergere di un mercato dinamico dei servizi energetici. In ultima istanza, la maggior parte dei costi di tali incentivi è finanziato dai consumatori dell'energia elettrica. Gran parte del fatturato e dei posti di lavoro del settore dell'"energia pulita", tuttavia, si sono registrati nei segmenti cosiddetti a valle, cioè l'installazione, la gestione e la manutenzione di impianti nel settore delle energie rinnovabili.

Nonostante qualche progresso, la performance dell'Italia nei segmenti a monte del settore dei beni e servizi ambientali e nell'eco-innovazione è inferiore al potenziale del Paese. Ciò è da ascrivere, in parte, alla debole capacità dell'Italia in materia di innovazione in generale. La spesa per la ricerca e sviluppo legata all'ambiente e all'energia è aumentata negli anni duemila. Le domande di registrazione di brevetti per tecnologie legate all'energia da fonti rinnovabili sono aumentate più rapidamente che le domande di brevetti per tutti gli altri tipi di tecnologie. Tuttavia la spesa per ricerca e sviluppo e le domande di registrazione di brevetti sono modeste se paragonate alla maggior parte degli altri grandi paesi. L'insieme delle misure per l'eco-innovazione adottate dall'Italia dà maggior peso al lato dell'offerta. Il potenziamento dell'attuazione della normativa ambientale e quello degli acquisti verdi della pubblica amministrazione permetterebbero di far aumentare la domanda di tecnologie ambientali e le relative opportunità di mercato. Occorrerebbero ulteriori sforzi per promuovere la cooperazione tra i settori, tra i vari livelli di governo e tra i settori pubblico e privato e il mondo accademico. Occorrerebbe anche prendere in considerazione eventuali provvedimenti volti a fornire pieno sostegno all'eco-innovazione nelle piccole e medie imprese. Il processo partecipativo sull'economia verde cui hanno preso parte numerosi portatori d'interesse (Stati Generali della Green Economy), lanciato nel 2012, potrebbe apportare un contributo positivo allo sviluppo di un quadro d'azione sull'eco-innovazione, attualmente inesistente.

A livello internazionale, l'Italia ha promosso attivamente l'attuazione delle Linee Guida OCSE per le imprese multinazionali e la Raccomandazione dell'OCSE sugli "Approcci comuni in materia di ambiente e di crediti all'esportazione con sostegno pubblico", superando in alcuni casi i requisiti previsti. Dal 2007 in poi, l'Italia ha assegnato una priorità più elevata alle tematiche ambientali nell'ambito del suo programma di aiuti pubblici allo sviluppo (APS). La quota media di aiuti legati all'ambiente era pari al 41% del totale degli aiuti di settore nel 2009, una quota elevata se paragonata a molti altri membri del Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE (DAC). Sono state fissate priorità in materia di tematiche affrontate e di Paesi partner ed è stato istituito un gruppo interministeriale per la promozione di una maggiore coerenza nella politica di aiuti allo sviluppo. Nel 2011 sono state pubblicate, dopo lunga attesa, le linee guida per l'integrazione delle tematiche ambientali nella cooperazione allo sviluppo. Comunque, i recenti progressi compiuti in tema di integrazione delle tematiche ambientali nella cooperazione allo sviluppo devono essere valutati nel contesto di una scarsa performance generale in materia di APS: nel 2011 gli APS hanno rappresentato lo 0,19% del reddito nazionale lordo. Tale valore è notevolmente inferiore alla media del DAC dello 0,31%, all'obiettivo comunitario dello 0,51% per il 2010 e a quello internazionale dello 0,7% entro il 2015.

## Raccomandazioni

- **Incaricare il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) dell'elaborazione di una strategia per la crescita verde che fornisca un quadro di riferimento chiaro, coerente e sufficientemente di lungo termine in modo da incoraggiare, tra l'altro, gli investimenti nell'economia verde; monitorare l'attuazione di tale strategia e presentarne un resoconto nell'annuale Documento di Economia e Finanza.**
- **Attuare un'ampia riforma fiscale in materia di tassazione ambientale, nel contesto della proposta di riforma del sistema fiscale, volta a: i) eliminare le norme fiscali speciali con un impatto negativo sull'ambiente ed economicamente inefficienti; ii) ristrutturare le imposte sull'energia e le tasse automobilistiche in modo da riflettere al meglio le esternalità ambientali, comprese le emissioni di gas a effetto serra; iii) considerare l'opportunità di riformare le imposte ambientali esistenti sull'uso delle risorse e l'inquinamento, ovvero di introdurne di nuove (ad es., sul prelievo di acqua, scarichi di acque reflue, pesticidi, fertilizzanti, materiali da imballaggio).**
- **Proseguire il regolare controllo delle agevolazioni ed esenzioni fiscali; introdurre un meccanismo per vagliare sistematicamente i sussidi diretti e indiretti, già esistenti o di cui si propone l'introduzione, alla luce del loro potenziale impatto ambientale.**
- **Promuovere ulteriormente l'efficienza nell'erogazione di servizi pubblici locali legati all'ambiente, come i servizi in materia di rifiuti, acqua e trasporto locale, mediante: l'introduzione di un quadro normativo stabile, anche per il finanziamento di tali servizi; l'applicazione di tariffe che consentano un recupero sostenibile dei costi; l'applicazione delle regole della concorrenza (ad es., per gli appalti pubblici); e un monitoraggio sistematico da parte di autorità di vigilanza indipendenti dell'efficienza e della qualità del servizio degli enti gestori.**
- **Accrescere l'efficacia dei fondi di sviluppo regionale per gli investimenti ambientali rendendo la loro erogazione dipendente da un certo numero di condizioni preliminari (ad es., piani settoriali e quadri normativi solidi, co-finanziamento sufficiente) e dal raggiungimento di obiettivi misurabili in materia di qualità dei servizi ambientali.**
- **Sviluppare e attuare un quadro complessivo per la promozione dell'eco-innovazione che comprenda un insieme equilibrato di maggiore sostegno pubblico alla ricerca e sviluppo e di misure dal lato della domanda (ad es., standard ambientali e incentivi economici che favoriscano l'innovazione); migliorare il coordinamento delle politiche industriali, dell'innovazione e dell'eco-innovazione a livello di governo centrale, tra lo Stato e le regioni e tra gli istituti universitari e il settore imprenditoriale.**
- **Rafforzare ulteriormente l'istruzione e la formazione in campo ambientale con l'obiettivo di introdurre nel mondo del lavoro operatori adeguatamente formati per l'occupazione nei settori dell'economia verde, nonché al fine di facilitare il passaggio dei lavoratori dai settori produttivi tradizionali in fase di contrazione ai settori "verdi" in fase di crescita.**
- **Potenziare ulteriormente la componente ambientale degli APS in accordo con i vantaggi comparativi del Paese, aumentando l'ammontare totale degli APS in conformità con gli obblighi comunitari e internazionali.**

## Valutazione

La piovosità media annua dell'Italia è relativamente elevata, ma la disponibilità pro capite di acqua dolce è una delle più scarse tra i paesi OCSE a causa di un'elevata evapotraspirazione, di un rapido deflusso e di una limitata capacità di stoccaggio. La gestione delle acque è resa più complessa da una disomogenea ripartizione delle risorse idriche tra le regioni e dalle differenze stagionali. Mentre l'Italia settentrionale è caratterizzata da abbondanza d'acqua, nel Mezzogiorno si registrano carenze idriche, compensate da un uso sempre maggiore di acque sotterranee (che eccede spesso il tasso di rinnovo) e di trasferimenti idrici tra le regioni. L'Italia, in linea generale, è considerata un paese soggetto a stress idrico e in futuro la competizione per le risorse idriche per i diversi usi è destinata ad aumentare. Il cambiamento climatico aggraverà tali pressioni.

Nell'ultimo decennio le pressioni causate dall'inquinamento sono diminuite grazie ad un miglioramento nella prevenzione e nel controllo e, principalmente dopo la crisi del 2008-2009, a causa di una contrazione dell'attività economica. Tuttavia, le risorse idriche ricevono ingenti carichi inquinanti dai settori industriale, civile e agricolo, in particolare nel Nord Italia, industrializzato e densamente popolato. L'inquinamento delle acque rappresenta un ulteriore ostacolo all'approvvigionamento idrico. Oltre un terzo dei corpi idrici di superficie e l'11% dei corpi idrici sotterranei non raggiungeranno gli obiettivi di stato ecologico fissati dalla Direttiva Quadro sulle Acque dell'UE (DQA) per il 2015.

Prima del 2000 numerose riforme hanno riguardato la gestione delle acque in Italia, tra le quali l'introduzione di un innovativo sistema di gestione dei bacini idrografici e l'accorpamento dei servizi di trattamento delle acque reflue e di approvvigionamento idrico. Nonostante i progressi compiuti, la gestione delle acque rimane eccessivamente complessa, caratterizzata da decisioni dettate dall'urgenza e focalizzato su soluzioni di breve termine. Al fine di risolvere i problemi legati alle incertezze strategiche e giuridiche, è urgente elaborare una visione strategica per il settore idrico. Tale strategia dovrebbe comprendere: una governance multilivello più efficace; una maggior coerenza nelle scelte politiche e di programmazione con le priorità nazionali e locali; un uso più sistematico degli strumenti economici; una più precisa corrispondenza tra le autorità di bacino e i confini idrogeologici; sistemi informativi complessivi e coerenti; e un migliore quadro normativo e di finanziamento per l'erogazione dei servizi. Nel processo di elaborazione di tale visione dovrebbero essere coinvolti numerosi portatori d'interesse a livello nazionale e subnazionale per la definizione degli obiettivi e lo sviluppo di soluzioni innovative.

Nel primo decennio degli anni 2000, il recepimento della DQA dell'UE ha fornito ulteriore slancio per l'unificazione della legislazione in materia di risorse idriche, lo snellimento degli enti incaricati della gestione e il miglioramento dell'efficienza nell'uso delle risorse idriche. Le misure attuate, tuttavia, hanno introdotto ulteriori elementi di complessità nel sistema di gestione delle acque. Nel 2006 sono state avanzate delle proposte per sostituire le autorità di bacino idrografico con otto distretti idrografici al fine di recepire alcuni dei principali requisiti della DQA. Tali proposte, però, sono state bloccate da gruppi di interesse per diversi motivi e, a volte, anche per l'insufficiente dialogo con le regioni. Il sistema istituito dal Governo avvalendosi di poteri di emergenza ha reso il sistema di gestione ancora più complesso, con la gestione di alcuni bacini idrografici affidata a più autorità. I piani di gestione dei bacini idrografici elaborati a seguito del recepimento della DQA hanno evidenziato l'incertezza istituzionale esistente e hanno apportato un valore aggiunto molto modesto rispetto ai piani di gestione elaborati delle regioni.

Sulla base di precedenti riforme è stato avviato un importante processo di accorpamento dei fornitori di servizi idrici. In seguito all'istituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), il numero di enti gestori dei servizi idrici è stato ridotto da oltre 8.000 a 115 negli ultimi 15 anni. Tale accorpamento ha favorito la realizzazione di economie di scala, il miglioramento della programmazione e, in alcuni casi, ha indotto le imprese del settore dei servizi a operare di più su base commerciale. La gestione del settore dell'approvvigionamento idrico del trattamento delle acque reflue, tuttavia, presenta sempre numerose criticità ed è caratterizzata da incertezza e ambiguità. Le autorità istituite per supervisionare gli ATO e le imprese dei servizi idrici (AATO) non hanno i mezzi per controllare in maniera efficace i fornitori di servizi. In molti casi, i contratti tra le AATO e gli enti gestori non sono strutturati correttamente, dando luogo così a incertezze in materia di interpretazione e di risoluzione delle controversie.

La partecipazione di rappresentanti locali alla gestione delle AATO e degli enti gestori ha creato conflitti di interesse. I tentativi di introdurre una separazione più netta tra i gestori dei servizi idrici e i comuni non hanno portato a nessun risultato. Le AATO sono state abolite, ma molte AATO continuano ad operare a causa della situazione di incertezza riguardante gli enti che dovrebbero sostituirle. I referendum popolari sui servizi idrici del 2011 hanno creato un ulteriore clima di incertezza e hanno ridotto notevolmente il ruolo del settore privato. A causa di meccanismi di gestione problematici e ambigui, l'erogazione dei servizi idrici in Italia è più scadente che in molti altri paesi OCSE (i volumi di acqua non fatturata, ad esempio, sono relativamente elevati e il livello di accesso a infrastrutture efficienti di trattamento delle acque reflue è relativamente basso).

Negli anni Novanta è stato istituito un ente per regolamentare le tariffe, poi riorganizzato in seguito all'adozione del Codice dell'Ambiente nel 2006. Tale ente, tuttavia, è sempre stato caratterizzato da debolezza, senza competenze o poteri esecutivi e, di conseguenza, le tariffe sono state fissate a livello degli ATO. Ciò, a sua volta, ha fatto sì che le tariffe fossero fissate a livelli troppo bassi per coprire i costi di manutenzione o di rinnovo delle infrastrutture e con meccanismi poco trasparenti, che hanno creato barriere ai nuovi entranti nel mercato. La recente attribuzione delle funzioni di regolazione dei servizi idrici all'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG) è un passo potenzialmente positivo. Traendo insegnamento dall'esperienza maturata nella gestione di imprese operanti in altri servizi pubblici, questo nuovo quadro normativo dovrebbe migliorare la gestione finanziaria dei servizi idrici, mediante: la riduzione dei rischi giuridici e di quelli legati alla regolamentazione, soprattutto nelle regioni del Paese considerate a più alto rischio dagli operatori dei mercati finanziari; l'ulteriore potenziamento delle economie di scala e un più ampio uso di prodotti finanziari innovativi che potrebbero consentire di ripartire il finanziamento delle infrastrutture idriche su tutto il ciclo di vita delle stesse; e l'introduzione di analisi comparative della performance dei gestori dei servizi idrici.

L'Italia ha introdotto numerosi strumenti economici per la gestione delle acque. La maniera in cui sono utilizzati, tuttavia, non ha sempre condotto a un uso più efficiente delle risorse e non ha generato le entrate necessarie per gli investimenti nelle infrastrutture. Le tariffe relative all'approvvigionamento idrico e ai servizi di depurazione, sebbene siano aumentate, restano sempre nettamente inferiori a quelle di molti altri Paesi OCSE. Ingenti volumi di acqua consumata non sono fatturati e in molte regioni la riscossione dei pagamenti per l'uso dell'acqua risulta problematica. Per quanto riguarda più in generale la gestione delle risorse idriche, gli strumenti utilizzati comprendono concessioni idriche, quote di assegnazione dell'acqua e varie tasse per l'uso dell'acqua e il rilascio di inquinanti. I canoni per il prelievo idrico, tuttavia, non sono molto elevati e vi sono numerose esenzioni. La riorganizzazione in corso della gestione delle acque e la modifica dei piani di gestione dei distretti idrografici forniscono l'opportunità di introdurre una riforma complessiva degli strumenti economici per la gestione delle risorse idriche, e indicano la necessità di riformare il più vasto quadro giuridico. Le responsabilità per la definizione delle tariffe dell'acqua e l'uso delle entrate derivanti dovrebbero essere più strettamente correlate alla pianificazione e alla gestione dei distretti idrografici.

Il monitoraggio e la raccolta di dati legati alla qualità e alla disponibilità delle risorse idriche rimangono problematici a livello nazionale e in alcune regioni. Nell'ultimo decennio, e sotto la guida dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), l'Italia ha potenziato la sua capacità di raccolta di dati idrogeologici, fisici e meteorologici con lo scopo di alimentare un sistema di monitoraggio in tempo reale e di standardizzare la metodologia in tutte le regioni del paese. Rimangono, tuttavia, notevoli lacune nel campo della raccolta di informazioni, specialmente per quanto riguarda il prelievo idrico a livello regionale e locale. L'analisi economica è ancora poco utilizzata nello sviluppo delle politiche idriche. L'ISPRA e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare dispongono di poco personale da dedicare all'economia delle risorse idriche. Tali carenze potrebbero essere colmate appoggiandosi maggiormente all'esperienza maturata nelle istituzioni accademiche.

## Raccomandazioni

- **Sviluppare una visione strategica comune e di lungo termine che definisca le modalità più efficaci con cui il Governo può assistere le autorità regionali e locali nella gestione delle risorse idriche, tenendo conto delle disparità territoriali in materia di risorse naturali, di priorità e di capacità.**

## Raccomandazioni

- Razionalizzare gli accordi istituzionali per la gestione dei bacini idrografici e potenziare la loro efficienza ed efficacia armonizzandoli, per quanto possibile, con i confini naturali dei bacini idrografici e istituendo una sola autorità in ogni distretto; potenziare la capacità di pianificazione e garantire il coordinamento rispetto alle priorità nazionali e locali; fare quanto necessario per assicurare la partecipazione dei portatori d'interesse e del pubblico nei processi decisionali, la trasparenza delle decisioni e la responsabilizzazione delle amministrazioni pubbliche.
- Utilizzare in maniera più sistematica gli strumenti economici (canoni per il prelievo idrico, tasse sull'inquinamento e canoni d'uso) al fine di garantire una gestione efficace delle risorse idriche e un finanziamento sostenibile della gestione a livello dei bacini idrografici, anche per quanto riguarda il finanziamento delle misure per l'adattamento ai cambiamenti climatici.
- Assicurarsi che la nuova autorità di vigilanza del settore idrico abbia personale e capacità finanziaria sufficienti per svolgere le principali funzioni di regolazione dei servizi idrici, anche per dare impulso al recupero sostenibile dei costi e realizzare analisi comparative della performance degli enti gestori.
- Potenziare la raccolta, l'analisi e la diffusione di dati sugli aspetti economici e finanziari della gestione delle risorse idriche; approfondire l'analisi dei principali fattori che determinano l'evoluzione dei differenti, nonché concorrenti, usi dell'acqua, e dei conflitti ad essi associati.

## Cambiamento climatico

### Valutazione

Le emissioni italiane di gas serra sono diminuite nella seconda metà del primo decennio degli anni Duemila, dopo più di un decennio di crescita continua. Vari fattori hanno contribuito a tale calo, tra cui: un ulteriore aumento della quota di gas naturale nel mix energetico; un uso maggiore di fonti di energia rinnovabili; e alcuni miglioramenti nell'efficienza energetica. La profonda recessione economica di questi ultimi anni ha anche contribuito in modo significativo a contenere le emissioni. Nel complesso, le emissioni di gas a effetto serra sono diminuite del 9% dal 2000 al 2010. I livelli di intensità energetica e di carbonio dell'economia italiana, che erano già relativamente bassi, hanno subito un ulteriore calo, sebbene con differenze anche marcate da regione a regione. Se si prendono in considerazione anche gli assorbimenti di gas a effetto serra da parte delle foreste, nel 2010 le emissioni erano inferiori del 6,2% rispetto al livello del 1990, a fronte di una riduzione del 6,5% per il periodo 2008-2012 prevista dall'obiettivo di Kyoto. Lo scarto rispetto a tale obiettivo dovrebbe essere colmato dall'acquisto di crediti di carbonio.

La politica italiana in tema di cambiamento climatico è stata in gran parte elaborata nel quadro delle politiche energetiche e climatiche dell'UE. Il Governo nazionale è responsabile della politica climatica nel suo complesso, sebbene le regioni abbiano acquisito responsabilità sempre maggiori in materia di elaborazione e attuazione delle politiche. Nonostante i miglioramenti conseguiti in ambito istituzionale in materia di coordinamento sia orizzontale sia verticale, il coordinamento delle politiche è stato spesso difficile. Tali difficoltà, insieme a diversi livelli di capacità amministrativa e ad approcci disomogenei a livello regionale, hanno provocato ritardi nell'attuazione delle misure e negli investimenti. Mentre la mitigazione del cambiamento climatico non ha rappresentato una priorità politica per la maggior parte dell'ultimo decennio, negli ultimi tempi tale obiettivo ha acquisito un maggiore rilievo. Inoltre, è in corso di elaborazione una strategia nazionale di adattamento al cambiamento climatico. A partire dal 2011 il Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) presenta ogni anno nel Documento di Economia e Finanza (DEF) i risultati ottenuti rispetto agli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra fissati nel quadro degli impegni internazionali dell'Italia.

Il Piano nazionale per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, adottato nel 2002 e in seguito modificato, raccoglie i principali provvedimenti per il raggiungimento dell'obiettivo di Kyoto fissato per l'Italia e identifica una serie di misure di mitigazione potenziali. Il Piano prevede anche un processo annuale di monitoraggio e reporting. Esso, tuttavia, non chiarisce quali misure (oltre all'acquisto di crediti di carbonio sul mercato internazionale) dovrebbero essere usate per colmare lo scarto rispetto agli obiettivi, delegando il compito di identificare misure specifiche ai ministeri e alle altre autorità competenti. Nel 2012 il MATTM ha presentato un progetto di Piano per il raggiungimento degli obiettivi comunitari del 2020, che colma le lacune dei programmi precedenti. Tale progetto integra le misure previste nei piani nazionali per le energie rinnovabili e l'efficienza energetica e le azioni regionali finanziate dai fondi europei e nazionali per lo sviluppo regionale. Occorrerebbe un ulteriore impegno di valutazione del rapporto costo-efficacia delle misure inserite nel piano.

L'Italia ha fatto ampio uso degli strumenti economici nella sua politica di lotta al cambiamento climatico. Il sistema europeo di scambio delle quote di emissione (EU-ETS), lanciato nel 2005, interessa circa il 40% delle emissioni di gas a effetto serra dell'Italia. Tale quota è inferiore a quella di altre grandi economie dell'UE e la maggior parte dell'abbattimento delle emissioni deve essere ottenuto attraverso misure di livello nazionale nei settori esclusi dall'ETS. A differenza della maggior parte degli altri paesi che partecipano all'ETS, gli operatori italiani hanno acquistato quote di emissioni sul mercato già nei primi anni dell'istituzione del sistema ETS poiché le emissioni dei comparti energetico e industriale italiani erano superiori alle quote assegnate. Alla fine del decennio, tuttavia, a causa dell'impatto della crisi economica l'assegnazione di quote di emissione è risultata eccedente. Permangono dubbi sul fatto che l'ETS sia in grado di far emergere un prezzo delle quote di emissione di CO<sub>2</sub> sufficientemente stabile ed elevato da rappresentare un incentivo all'investimento nelle tecnologie a bassa intensità di carbonio. Ciò suggerisce la necessità di introdurre misure complementari. È possibile completare l'ETS introducendo una tassazione del contenuto di carbonio (carbon tax) dei prodotti energetici utilizzati nei settori esclusi dall'ETS, in particolar modo i trasporti e i servizi, in modo da fissare un prezzo del carbonio unico, valido per tutti i settori dell'economia. In Italia, mentre le tasse sull'energia sono elevate ed hanno subito recenti aumenti, le aliquote d'imposta gravanti sui vari combustibili e usi dell'energia non prendono pienamente in considerazione le emissioni di CO<sub>2</sub> né le altre esternalità ambientali o, comunque, non lo fanno in modo coerente.

La strategia italiana per il raggiungimento degli obiettivi in materia di mitigazione degli effetti del cambiamento climatico è stata fortemente incentrata sull'uso crescente delle energie rinnovabili. Gli incentivi economici per la produzione di energia elettrica, sotto forma di tariffe incentivanti e di certificati negoziabili (certificati verdi), sono stati al centro della politica di promozione delle rinnovabili. Tali programmi di incentivi hanno portato ad uno straordinario incremento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e hanno incoraggiato la crescita e l'occupazione nel settore. Nel complesso, nel 2010 le energie rinnovabili hanno rappresentato circa il 10% del consumo finale lordo di energia, in aumento rispetto al 2005 (meno del 5%) e al di sopra dell'obiettivo intermedio definito nel Piano d'azione per le energie rinnovabili. L'Italia potrà quindi raggiungere l'obiettivo del 17% di energie rinnovabili sul consumo finale lordo di energia fissato per il 2020. Un progresso così repentino, tuttavia, ha comportato costi sempre più elevati, soprattutto a causa della rapida crescita della potenza fotovoltaica installata. È stata data priorità all'energia fotovoltaica a scapito di opzioni economicamente più vantaggiose, come l'uso dell'energia rinnovabile per il riscaldamento e il raffreddamento. Inoltre, si stima che il costo dell'abbattimento di una tonnellata di emissioni di gas a effetto serra implicito in questi incentivi sia relativamente elevato. Con un'iniziativa opportuna, il Governo ha introdotto nuove misure per il 2011-2012 con lo scopo di adeguare la misura degli incentivi alla diminuzione dei costi delle tecnologie rinnovabili, correggendo così lo squilibrio degli incentivi a favore del fotovoltaico, nonché al fine di meglio contenere i costi dell'energia elettrica che si prevede graveranno sui consumatori nel periodo fino al 2020.

L'Italia è all'avanguardia tra i paesi europei nello sviluppo delle reti intelligenti, che dovrebbero facilitare l'integrazione nella rete distributiva di un sempre maggior numero di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, caratterizzati da dimensioni ridotte, produzione intermittente e dispersione geografica. La diffusione sul territorio nazionale dei contatori intelligenti, preconditione per lo sviluppo delle reti intelligenti, è stata praticamente completata. Tuttavia, come molti altri Paesi, l'Italia deve migliorare ulteriormente la sua rete elettrica, soprattutto nelle regioni del Sud e nelle isole, che presentano un elevato potenziale di energia rinnovabile. Mentre sono stati compiuti progressi nella semplificazione di alcuni procedimenti amministrativi le procedure in materia di pianificazione territoriale e di rilascio delle autorizzazioni per la costruzione di impianti e per il potenziamento delle reti rimangono complesse e variano da regione a regione. Tali fattori possono frenare gli investimenti nelle energie rinnovabili. Nel 2012 il Governo e le autorità regionali hanno concordato un sistema di suddivisione tra le regioni degli obiettivi in materia di energia rinnovabile. Sebbene tale sistema possa determinare una perdita di efficienza economica, esso potrebbe migliorare la governance e l'efficacia della politica di promozione delle rinnovabili e favorire gli investimenti. Affinché tale sistema possa funzionare, sarà fondamentale stabilire un monitoraggio sistematico e rigoroso.

L'Italia ha introdotto una serie di disposizioni normative e di strumenti economici per promuovere l'efficienza energetica, compresi gli incentivi fiscali e i meccanismi di mercato (certificati bianchi). Tali misure hanno permesso di realizzare risparmi di energia superiori all'obiettivo intermedio definito dal Piano d'Azione Nazionale per l'Efficienza Energetica, soprattutto in termini di riduzione dell'uso di energia elettrica nel settore domestico. I progressi nel settore dei trasporti e dei servizi sono stati più modesti e non all'altezza delle aspettative, una chiara indicazione di come siano necessari ulteriori sforzi. Le analisi suggeriscono che le misure per l'efficienza energetica presentano un buon rapporto costo-efficacia e i benefici (in termini di risparmi economici sui costi dell'energia) sono nettamente superiori ai costi che gravano sugli utenti dell'energia elettrica e sui contribuenti. Il mercato dei titoli di efficienza energetica (certificati bianchi) rappresenta la misura con il miglior rapporto costo-efficacia e dovrebbe essere ampliato e potenziato. Per aumentare l'efficacia degli incentivi in vigore sarebbe necessario applicare in maniera più completa e coerente la certificazione delle prestazioni energetiche nell'edilizia, attualmente adottata in maniera non omogenea nelle varie regioni italiane.

Nonostante i progressi realizzati, le politiche italiane in materia di energie rinnovabili ed efficienza energetica non sono state ispirate da una visione generale di lungo periodo. La gestione del sistema di incentivi per l'efficienza energetica e per le rinnovabili coinvolge numerose agenzie ed enti, il che provoca difficoltà di coordinamento e un aumento dei costi di transazione. Vi sono state numerose sovrapposizioni di misure e queste sono anche state modificate varie volte nel giro di pochi anni. Ciò ha creato un'inutile complessità e incertezza normativa, sebbene alcuni recenti provvedimenti abbiano affrontato alcuni di questi problemi. Inoltre, è necessario tenere continuamente sotto controllo l'interazione tra gli incentivi per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili e l'EU ETS, poiché tali incentivi potrebbero far calare i prezzi delle quote di emissione di CO<sub>2</sub> e anche causare una delocalizzazione delle emissioni. La Strategia Energetica Nazionale, attesa da molto tempo, è stata pubblicata per consultazione nel 2012: essa rappresenta una buona opportunità per affrontare nel loro complesso e in modo coerente tali criticità.

Nel complesso, i trend del trasporto di merci e di persone hanno seguito la performance economica dell'Italia, anche se si sono registrate alcune differenze tra le diverse modalità di trasporto. La ripartizione intermodale continua a essere caratterizzata da una netta preponderanza del trasporto su strada, nonostante investimenti notevoli siano stati dedicati allo sviluppo e all'ammodernamento delle reti ferroviarie. Le emissioni di gas a effetto serra provenienti dal settore dei trasporti sono diminuite a causa della recessione economica degli ultimi anni duemila e grazie all'introduzione di specifiche misure. Ciononostante, il settore dei trasporti, e particolarmente quello del trasporto su strada, rappresenta il principale consumatore finale di energia e la seconda fonte più importante di emissioni di CO<sub>2</sub>. Andrebbe quindi data la priorità al miglioramento dell'efficienza energetica nel settore dei trasporti e alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra ad esso associate. Sebbene l'Italia abbia uno dei tassi di motorizzazione più elevati dell'OCSE, ha un parco autovetture relativamente efficiente nell'uso dell'energia rispetto agli altri Paesi europei. L'efficienza energetica delle auto continua, inoltre, a migliorare. L'Italia ha già raggiunto l'obiettivo comunitario, previsto per il 2015, di una media di 130 g di CO<sub>2</sub> per km per le autovetture di nuova immatricolazione. La flotta di veicoli commerciali, tuttavia, è relativamente inefficiente, in parte a causa delle riduzioni sulle accise sui carburanti di cui godono gli autotrasportatori. Le tasse automobilistiche sono basate sulla classe di emissioni inquinanti, ma non prendono in considerazione i livelli di emissioni di CO<sub>2</sub>, mentre quelle sui veicoli commerciali pesanti non sono legate a criteri ambientali. Tra il 2007 e il 2010 gli incentivi alla rottamazione hanno rappresentato le misure principali adottate per continuare a ridurre le emissioni medie di CO<sub>2</sub> delle autovetture. Tali incentivi sono stati efficaci per mantenere il tasso di rinnovo del parco autovetture a livelli pre-crisi, ma l'efficienza economica di tali misure è risultata relativamente scarsa e i benefici nel medio e lungo termine limitati.

Alcuni miglioramenti sono stati ottenuti nello sviluppo di sistemi di trasporto urbano integrato e molte grandi città hanno istituito "zone a bassa emissione". A Milano, alla zona a bassa emissione è stato associato un pedaggio urbano per ridurre l'inquinamento e il traffico che ha permesso di ridurre l'uso dei veicoli nel centro città e le emissioni correlate. Nelle altre città, se si esclude l'istituzione di parcheggi a pagamento, l'uso di meccanismi basati sui prezzi per gestire la domanda di trasporto e ridurre le emissioni relative è stato limitato e potrebbe quindi essere ampliato. In generale, nella maggior parte delle città, i sistemi di trasporto pubblico non sono abbastanza sviluppati (in termini di infrastrutture e qualità del servizio) da rappresentare un'alternativa adeguata all'uso dei veicoli privati. Tale situazione è particolarmente marcata nel Mezzogiorno. È necessario, inoltre, fare di più, in termini sia finanziari sia normativi, al fine di sviluppare le infrastrutture per il trasporto ferroviario e multimodale di media e lunga distanza e migliorare la qualità del servizio. Maggiori investimenti in sistemi alternativi al trasporto su strada permetterebbero di potenziare gli effetti ambientali delle imposte sui carburanti e di una futura tassazione del carbonio (carbon tax). Tuttavia, sebbene siano stati elaborati diversi piani a scala nazionale per le infrastrutture dei trasporti, in Italia manca ancora una strategia complessiva del trasporto mirata a riequilibrare la ripartizione intermodale sia del trasporto passeggeri sia del trasporto merci.

## Raccomandazioni

- Adottare al più presto il progetto di piano nazionale per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni al 2020; attuare tale piano sulla base di un programma di attuazione chiaramente definito e di indicatori di avanzamento; esaminare sistematicamente la convenienza economica delle misure attuate e la coerenza del piano nazionale e delle azioni regionali.
- Utilizzare l'opportunità fornita dagli attuali obblighi di reporting sulle emissioni di gas a effetto serra nell'annuale Documento di Economia e Finanza per potenziare la trasparenza e incoraggiare una maggiore partecipazione dei portatori di interesse e della società civile nell'elaborazione delle politiche in materia di clima.
- Ristrutturare la tassazione dei prodotti energetici includendo esplicitamente una componente basata sul loro contenuto di carbonio (carbon tax), con lo scopo di completare il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione e di stabilire un prezzo del carbonio coerente per tutti i settori dell'economia.
- Portare avanti la politica di promozione delle energie rinnovabili nel quadro di una strategia energetica nazionale complessiva e di lungo termine; garantire la coerenza degli incentivi e dei relativi regolamenti e continuare ad adeguarli alla diminuzione dei costi delle tecnologie per l'energia rinnovabile; razionalizzare ulteriormente le procedure amministrative per la costruzione degli impianti e il potenziamento delle reti, per esempio istituendo un sistema centralizzato per il monitoraggio delle procedure regionali e locali.
- Razionalizzare gli incentivi per l'efficienza energetica e assicurarsi che la molteplicità di incentivi contribuisca efficacemente al superamento delle varie barriere e non comporti costi eccessivi; potenziare ulteriormente il sistema dei certificati bianchi, per esempio nel settore dei trasporti.
- Favorire un'attuazione efficace e coerente a livello regionale della Direttiva comunitaria sulla prestazione energetica nell'edilizia; sviluppare un sistema di monitoraggio a livello nazionale per promuovere l'uso di metodologie coerenti per la valutazione e la certificazione dei risparmi energetici a livello regionale.
- Razionalizzare la gestione dei sistemi incentivanti per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili.
- Accelerare l'attuazione dei piani di investimento nelle infrastrutture per il trasporto pubblico urbano e per le reti di trasporto multimodale di merci, nel quadro di una strategia complessiva volta a riequilibrare la ripartizione intermodale sia del trasporto passeggeri sia del trasporto merci.
- Ampliare l'uso di meccanismi basati sui prezzi, quali i pedaggi urbani, per ridurre le emissioni correlate all'uso di autoveicoli nelle zone urbane; ristrutturare il sistema di tassazione sui veicoli, sia per le autovetture sia per i veicoli commerciali pesanti, includendo elementi che riflettano le emissioni di CO<sub>2</sub> e le altre esternalità ambientali.
- Portare a termine la preparazione della Strategia nazionale di adattamento al cambiamento climatico mediante un processo aperto e inclusivo che coinvolga tutti i portatori d'interesse; stabilire le priorità sulla base di una valutazione economica e sociale complessiva, favorendo misure a basso costo e misure cosiddette no regrets; introdurre un processo di revisione strutturato, basato su indicatori chiaramente identificati.

# Rapporti dell'OCSE sulle performance ambientali

## ITALIA 2013

Il programma degli esami ambientali dell'OCSE ha l'obiettivo di valutare in maniera indipendente i progressi conseguiti dai singoli Paesi a fronte degli impegni ambientali assunti a livello nazionale e internazionale, e di formulare raccomandazioni rilevanti per il miglioramento delle politiche ambientali. Gli esami mirano a incoraggiare il processo di apprendimento tra pari, a promuovere una maggiore accountability dei governi di fronte agli altri Paesi e all'opinione pubblica, nonché ad aiutare i Paesi a migliorare individualmente e collettivamente i risultati ottenuti nella gestione dell'ambiente. Gli esami si basano su un ampio spettro di dati economici e ambientali. Ogni ciclo del programma di esami ambientali copre tutti i Paesi membri dell'OCSE e alcuni Paesi partner. Di recente sono stati pubblicati i rapporti su Messico (2013), Germania (2012) e Slovenia (2012).

Questo rapporto, il terzo che l'OCSE dedica all'esame delle performance ambientali dell'Italia, valuta i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi in materia di sviluppo sostenibile e crescita verde. Un'attenzione particolare è dedicata alle politiche intese a promuovere una gestione delle risorse idriche più efficace ed efficiente e a dare maggiore impulso dalla lotta al cambiamento climatico.

### Parte I. Progressi in materia di sviluppo sostenibile

Capitolo 1. Principali indicatori ambientali

Capitolo 2. Il contesto delle politiche ambientali

Capitolo 3. Verso una crescita verde

### Parte II. Progressi verso il raggiungimento di obiettivi ambientali selezionati

Capitolo 4. Governance ambientale multilivello: le risorse idriche

Capitolo 5. Cambiamento climatico

*Ulteriori informazioni sul programma degli esami ambientali dell'OCSE sono disponibili online all'indirizzo: [www.oecd.org/env/country-reviews](http://www.oecd.org/env/country-reviews)*



[www.oecd.org/env/country-reviews/italy2013](http://www.oecd.org/env/country-reviews/italy2013)