

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) e abroga il regolamento (UE) n. 1293/2013»

[COM(2018) 385 final — 2018/209 (COD)]

(2019/C 62/36)

Relatore generale: **Lutz RIBBE**

Consultazione	Parlamento europeo, 14/06/2018 Consiglio, 2.7.2018
Base giuridica	Articolo 192, paragrafo 1, e articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Decisione dell'Assemblea plenaria	22.5.2018
Sezione competente	Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente
Adozione in sezione	5.10.2018
Adozione in sessione plenaria	18.10.2018
Sessione plenaria n.	538
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	133/7/2

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Nell'Unione europea la natura e l'ambiente stanno attraversando una grave crisi. Secondo il Comitato economico e sociale europeo (CESE), la dotazione eccessivamente limitata del programma LIFE non costituisce una risposta adeguata e non potrà apportare nessun cambiamento sostanziale alla crisi ambientale attuale. Tuttavia, in linea di principio il CESE accoglie con favore la prosecuzione del programma.

1.2. Oltre ad accrescere notevolmente la dotazione finanziaria del programma LIFE, sarebbe necessario assicurare una coerenza molto maggiore tra tutte le politiche dell'UE. Il CESE ha già criticato più volte questa incoerenza che pregiudica la natura e l'ambiente, senza che i suoi interventi abbiano indotto a cambiare questa situazione.

1.3. Negli ultimi decenni l'impostazione privilegiata dalla Commissione europea (quella basata sull'integrazione) si è dimostrata inadeguata ai fini del finanziamento della tutela della biodiversità. Pertanto il CESE ribadisce la proposta di trasformare il programma LIFE in uno strumento di finanziamento di Natura 2000.

1.4. Nel nuovo periodo di finanziamento l'impostazione basata sull'integrazione potrebbe risultare efficace per le azioni a favore del clima, dal momento che almeno il 25 % dei fondi dell'UE deve essere destinato alle misure in materia climatica.

1.5. Il CESE accoglie con particolare favore il fatto che il nuovo programma LIFE possa contribuire finanziariamente allo sviluppo e all'attuazione di iniziative dal basso per realizzare concetti economici innovativi, decentrati e sostenibili.

1.6. Il CESE si compiace che il nuovo regolamento LIFE sia meno restrittivo e che, tra l'altro, preveda anche il finanziamento integrale di progetti. Al tempo stesso, accoglie con favore la possibilità, offerta da tale regolamento, di sostenere organizzazioni importanti per lo sviluppo e l'attuazione della politica ambientale dell'UE.

2. Contesto del parere

2.1. La Commissione ha presentato i suoi orientamenti per la programmazione finanziaria di medio termine per il periodo 2021-2027. L'uscita del Regno Unito dall'UE, come anche la fissazione di nuove priorità, fanno sì che tale programmazione abbia un impatto significativo sulla politica di aiuti dell'UE fin qui condotta e, in particolare, su alcuni programmi specifici.

2.2. Se, ad esempio, nell'attuale struttura di aiuti del quadro finanziario pluriennale erano previsti 58 diversi programmi, ora il loro numero sarà ridotto a 37.

2.3. Questa ristrutturazione non incide però sul programma LIFE, il quale rimarrà attivo come strumento a sé stante, dotato di una propria linea di bilancio, a sostegno dello sviluppo e dell'applicazione di soluzioni innovative ai problemi ambientali e climatici, quali la transizione energetica. Nel prossimo bilancio dell'UE, il programma LIFE disporrà di una propria dotazione pari a 5,45 miliardi di EUR.

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE ha sempre considerato il programma LIFE una componente preziosa della politica europea in materia di protezione della natura e dell'ambiente e dunque si compiace della sua prosecuzione come programma a sé stante nel nuovo periodo di finanziamento 2021-2027.

3.2. In generale, il Comitato osserva che nell'Unione europea la natura e l'ambiente stanno vivendo una grave crisi. Da un lato, questo è dovuto al fatto che i programmi di finanziamento dell'UE per la tutela dell'ambiente e della natura dispongono di dotazioni eccessivamente limitate, e dall'altro al fatto, non meno esiziale, che le diverse politiche settoriali dell'UE non sono sufficientemente coerenti. Il CESE invita la Commissione e il Consiglio a ovviare a queste carenze, già più volte criticate dal Comitato. Altrimenti il programma LIFE, che indubbiamente consente di finanziare dei progetti estremamente validi, continuerà a rivestire una funzione meramente simbolica.

3.3. Il CESE prende atto di una grave contraddizione tra le priorità politiche indicate nelle dichiarazioni, nelle strategie, nei progetti e nella stessa legislazione e un bilancio in cui queste presunte priorità non trovano riscontro. In ogni caso, vale il principio secondo cui è nel bilancio che si ritrovano le priorità politiche reali.

3.4. L'ultima volta che il CESE si è espresso in merito al programma LIFE è stata nel parere sul tema *Valutazione intermedia del programma LIFE* ⁽¹⁾, nel quale aveva avanzato diverse proposte di riconfigurazione che purtroppo non sono state prese in considerazione nella nuova proposta di regolamento. Tali proposte si riferivano tra l'altro all'ambito di attività e alla dotazione finanziaria del programma.

Dotazione finanziaria del programma LIFE

3.5. Gli stanziamenti per il nuovo sottoprogramma «Transizione all'energia pulita» relativizzano già da soli l'aumento, che a prima vista appare molto consistente, della dotazione finanziaria del programma LIFE dai 3,45 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020 ai 5,45 miliardi di EUR per l'intero periodo 2021-2027. Occorre inoltre tenere conto del fatto che circa 2,6 miliardi di EUR, vale a dire quasi la metà degli stanziamenti, sono stanziamenti d'impegno che, in base alla programmazione attuale, potrebbero essere spesi soltanto dopo il 2027.

3.6. Nel periodo di programmazione in corso, la dotazione del settore «Azione per il clima» ammonta a 864 milioni di EUR, mentre nel nuovo periodo sarà pari a 1,95 miliardi di EUR, di cui 1 miliardo di EUR è destinato al nuovo sottoprogramma «Transizione all'energia pulita», attualmente promosso nel quadro di Orizzonte 2020. Ciò significa che l'aumento effettivo per il settore «Azione per il clima» del programma in corso, pari a circa 100 milioni di EUR (per tutto il periodo di 7 anni), risulta in definitiva eccessivamente modesto.

3.7. Nel periodo di finanziamento in corso, la dotazione assegnata al settore «Ambiente e uso efficiente delle risorse» è di 2,59 miliardi di EUR, di cui 1,15 miliardi di EUR sono destinati alla biodiversità. Per il nuovo periodo di programmazione è previsto un notevole aumento che porterà la dotazione a 2,15 miliardi di EUR (un incremento pari a quasi il 100%), ma anche questo importo va considerato in relazione con il resto.

3.8. Come la Commissione assai giustamente rileva nel considerando 14, la «carezza di congrui finanziamenti [è] una delle maggiori cause dell'attuazione insufficiente della legislazione [a tutela della natura] e della strategia [sulla biodiversità]». Anche la Corte dei conti europea ha fatto riferimento in particolare al sottofinanziamento della tutela della biodiversità nella sua relazione speciale sulla rete Natura 2000 ⁽²⁾.

⁽¹⁾ GU C 173, del 31.05.2017, p. 7

⁽²⁾ Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 1/2017 dal titolo «Occorre fare di più per realizzare appieno le potenzialità della rete Natura 2000».

3.9. Il previsto aumento non serve neppure lontanamente a risolvere questo problema. Il CESE è estremamente preoccupato per il grave sottofinanziamento che colpisce in particolare la rete Natura 2000, la quale è fondamentale per la biodiversità europea: secondo le previsioni del Comitato, nel nuovo periodo di finanziamento 2021-2027 tale situazione verrà ulteriormente peggiorata dalla riduzione degli stanziamenti per il fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e per il fondo di sviluppo regionale.

3.10. Invece di accrescere la dotazione finanziaria del programma LIFE, come ritenuto necessario dal CESE, la Commissione propone di rafforzare l'impostazione basata sull'integrazione, ossia il finanziamento con fondi provenienti da altre linee di bilancio. Il Comitato riconosce che l'impostazione basata sull'integrazione può funzionare se le risorse finanziarie adeguate agli obiettivi sono disponibili altrove. E in proposito si riferisce in particolare all'azione per il clima, considerata, tra l'altro, la proposta della Commissione secondo cui almeno il 25 % del bilancio dell'UE dovrebbe essere destinato alle misure a favore del clima ⁽³⁾.

3.11. Tuttavia, l'impostazione basata sull'integrazione scelta per la protezione della biodiversità, che consiste nell'organizzare il finanziamento della rete Natura 2000 principalmente attraverso i fondi europei per lo sviluppo regionale e il secondo pilastro della politica agricola comune (PAC), è radicalmente fallita. A questo riguardo, pertanto, nel suo parere del 23 febbraio 2017 sul tema *Valutazione intermedia del programma LIFE* ⁽⁴⁾ il CESE aveva raccomandato di trasformare tale programma «in uno strumento fondamentale di finanziamento della rete Natura 2000». In proposito, il CESE rimanda a tale parere ⁽⁵⁾, nonché ad altri suoi pareri sull'argomento, e ribadisce la sua richiesta di dotare il programma LIFE di risorse adeguate agli obiettivi. Un'altra proposta volta a realizzare degli obiettivi ambiziosi in materia di ambiente potrebbe consistere nel riassegnare eventuali importi residui, rimasti in sospeso in seguito a infrazioni nel quadro della PAC, a iniziative intese a conservare la biodiversità.

3.12. Se si prendono come riferimento i calcoli fatti in Germania per finanziare la realizzazione della rete Natura 2000 e li si traspongono su scala UE a 28, il fabbisogno finanziario dovrebbe aggirarsi su una cifra che ammonta a ben 21 miliardi di EUR all'anno ⁽⁶⁾. L'aumento di 1 miliardo di EUR della dotazione del programma LIFE per il settore biodiversità/tutela della natura per il periodo di 7 anni non è quindi che una goccia nell'oceano.

3.13. Inoltre, gran parte dei suddetti costi per la rete Natura 2000 dovranno essere spesi per la manutenzione costante e la gestione degli oltre 27 000 siti Natura 2000 esistenti. Anche in base alla nuova proposta, il programma LIFE offre però poche possibilità di finanziare le spese correnti di manutenzione di tali siti. Pertanto, diversamente dalle disposizioni di cui al considerando 14, il CESE reputa che tale programma non potrà fornire alcun contributo sufficiente per superare la crisi della biodiversità nell'UE.

3.14. A questo riguardo, il CESE è estremamente deluso dal fatto che la sua proposta non sia stata presa in considerazione. Nella proposta di regolamento presentata dalla Commissione si legge che la valutazione d'impatto «ha inoltre esaminato il modo in cui il programma potrebbe svolgere un ruolo più incisivo nell'attuazione delle politiche dell'Unione in materia di natura e biodiversità. [...] l'opzione di un grande fondo di gestione concorrente nel quadro di LIFE è stata considerata inefficiente», ma per il CESE non risulta chiaro come debba essere risolta la situazione di estremo sottofinanziamento della rete Natura 2000. Peraltro, il CESE non ha mai chiesto l'istituzione di un fondo in regime di gestione concorrente, in quanto esso sarebbe in effetti difficile da gestire in modo efficace. Il Comitato ha invece raccomandato di trasformare complessivamente il programma LIFE (quale strumento finanziario europeo per l'ambiente) in modo tale che serva a finanziare gli impegni assunti dall'UE riguardo all'attuazione delle corrispondenti direttive sulla tutela della natura.

3.15. Inoltre, nel considerando 18 si afferma che, in futuro, il programma LIFE sosterrà anche progetti che concorrono ad attuare la direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE). Il CESE accoglie, in linea di principio, questa prospettiva, ma richiama l'attenzione sul fatto che, se non verranno assegnate maggiori risorse, ciò porterà a un ulteriore sottofinanziamento delle altre importanti componenti del programma. La stessa riserva, il CESE la esprime anche in relazione al sostegno, previsto dal considerando 19, di progetti per l'attuazione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (2008/56/CE).

3.16. Il Comitato constata con sorpresa che nel regolamento LIFE si fa riferimento al concetto lungimirante di «infrastruttura verde» soltanto in un punto del testo, e anche lì solo in maniera marginale. Dato che il programma di finanziamento della rete transeuropea delle infrastrutture verdi (TEN—G), proposto nella comunicazione della Commissione ⁽⁷⁾ del 6 maggio 2013, non figura nel quadro finanziario pluriennale 2021-2027, il CESE suggerisce che il programma LIFE, con una dotazione finanziaria fortemente accresciuta, finanzia esplicitamente anche progetti di infrastruttura verde.

⁽³⁾ Il CESE ritiene tale importo sia comunque troppo limitato e ha invocato una quota del 40 % (parere del CESE sul tema Patto europeo finanza-clima) (Cfr. pag. 8 della presente Gazzetta ufficiale).

⁽⁴⁾ GU C 173 del 31.5.2017, pag. 7.

⁽⁵⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *La politica dell'UE in materia di biodiversità* (NAT/681, GU C 487 del 28.12.2016, pag. 14).

⁽⁶⁾ Cfr. il parere del CESE, (GU C 129 dell'11.04.2018, pag. 90).

⁽⁷⁾ COM(2013) 249 final.

3.17. Già oggi risulta evidente che gli obiettivi di tutela della biodiversità concordati a livello di UE non saranno conseguiti nel 2020. Se nel periodo finanziario 2021-2027 si disporrà di una dotazione finanziaria ancora più ridotta, vi è il rischio che l'UE stessa non riesca a realizzare miglioramenti significativi entro il 2030. La grave crisi che ha colpito la biodiversità rende necessario accrescere in maniera significativa la dotazione del programma LIFE. Il CESE invita pertanto il Consiglio e il Parlamento europeo a discutere e a prendere in considerazione queste idee negli ulteriori dibattiti sulla programmazione finanziaria di medio termine.

4. Osservazioni particolari

4.1. Nella sua relazione introduttiva alla proposta in esame, la Commissione sottolinea più volte la dimensione di «piccola scala» dei progetti finanziati dal programma, cosa che distingue, ad esempio, LIFE da Orizzonte Europa. Nel testo, si legge che LIFE aiuta «i cittadini ad agire per scongiurare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici a beneficio delle loro comunità». Questo approccio, ossia la promozione di iniziative dal basso portate avanti dai soggetti della società civile, è proprio ciò a cui il CESE attribuisce enorme importanza e che bisogna continuare a sostenere.

4.2. Ma deve trattarsi di ben più di quanto menzionato dalla Commissione nei considerando 8 e 10. I progetti volti a «favorire l'utilizzo di tecnologie già disponibili» sono senz'altro da considerare in maniera positiva. Tuttavia, il ruolo dei «cittadini» non si limita alla semplice messa in atto di tecniche già sviluppate.

4.3. Non è infatti soltanto il Consiglio europeo per l'innovazione menzionato nella proposta di regolamento, a poter, come scrive la Commissione, «essere di sostegno all'espansione e alla commercializzazione delle idee innovatrici».

4.4. Questo contributo può giungere anche, ad esempio, dalle PMI, dai gruppi piccoli e grandi di iniziativa civica, dalle organizzazioni sindacali, dai privati o dai comuni. Tutti questi soggetti elaborano già idee, pratiche o tecnologie (talvolta molto semplici) innovative e appropriate, per le quali finora la politica/la pubblica amministrazione e l'economia convenzionale hanno mostrato o voluto mostrare scarso interesse.

4.5. LIFE dovrebbe concorrere a sostenere proprio tale funzione, tanto più che proprio queste strutture non tradizionali incontrano spesso notevoli difficoltà nel reperire aiuti per le attività di innovazione.

4.6. Tale considerazione può essere illustrata con i due esempi che seguono e che potrebbero essere in sintonia con il nuovo sottoprogramma «Transizione all'energia pulita»:

4.6.1. È noto che l'allestimento di infrastrutture di ricarica per i veicoli elettrici è un compito importante, che anche la politica deve affrontare. Nel quadro di iniziative civiche si comincia, ad esempio, a riflettere su come utilizzare direttamente in modo decentrato l'energia elettrica prodotta nelle centrali eoliche cooperative per alimentare stazioni di ricarica gestite in comune o punti di ricarica privati a casa propria, nel quartiere di residenza o sul luogo di lavoro. Ciò che già ora si vede spesso con le stazioni di rifornimento a energia solare (ossia le pensiline fotovoltaiche) potrebbe quindi essere realizzato anche con gli impianti eolici. Questa soluzione creerebbe possibilità del tutto nuove di partecipazione per i soggetti della società civile, possibilità che sarebbero importanti sia per lo sviluppo dell'economia regionale che per l'accettazione della nuova struttura di alimentazione da realizzare⁽⁸⁾. In questo modo si potrebbe anche concretizzare l'ambizione dell'UE di «porre i cittadini al centro della transizione energetica». In genere, però, questi nuovi approcci concettuali non vengono sviluppati dagli operatori tradizionali del mercato dell'energia elettrica e devono essere aiutati a decollare, specie perché in molti casi la loro realizzazione richiede un approfondito esame del quadro giuridico e dei dettagli tecnici. Il programma LIFE dovrebbe assolutamente sostenere questo tipo di innovazioni, che, appunto, non sono ancora «pronte per il mercato».

4.6.2. Le stesse considerazioni si possono fare riguardo a un'altra iniziativa innovativa portata avanti nel comune di Łapy, nella regione polacca della Podlachia, iniziativa che però non può essere realizzata semplicemente perché non è stato possibile reperire alcun fondo per i necessari studi di approfondimento. Come molti altri comuni dei paesi dell'Europa centrale e orientale, anche questa città è interessata da elevati livelli di inquinamento causato dalle emissioni dei sistemi comunali di teleriscaldamento a carbone. Secondo alcuni calcoli, la sostituzione del carbone con energie rinnovabili (come, ad esempio, la biomassa) o meno inquinanti, come il gas, comporterebbe un aumento dei prezzi al consumo che non sarebbe sostenibile a livello sociale. La costruzione e gestione di un parco eolico comunale per convertire l'energia elettrica prodotta in energia termica mediante l'uso di pompe di calore potrebbe, molto probabilmente, portare a una riduzione delle tariffe per il riscaldamento. Tuttavia, il comune non dispone delle risorse necessarie per gli studi di fattibilità tecnica e giuridica che l'attuazione di un progetto pilota di questo tipo richiederebbe in tempi brevi, e per il momento l'amministrazione non può contare neppure su un sostegno proveniente da altre parti.

⁽⁸⁾ Parere del CESE sul tema *Gli effetti di una nuova struttura di approvvigionamento energetico senza emissioni di carbonio, decentrata e digitalizzata sui posti di lavoro e sulle economie regionali* (GU C 367 del 10.10.2018, pag. 1).

4.7. Il CESE accoglie pertanto con favore il fatto che, con il sottoprogramma «Transizione all'energia pulita», venga introdotta una nuova priorità nell'ambito del settore «Azione per il clima» del programma LIFE, la cui dotazione di 1 miliardo di EUR per il periodo 2012-2027 costituirà quasi il 20 % della dotazione totale di 5,45 miliardi di EUR dell'intero programma.

4.8. Il CESE ritiene necessario che, per il programma LIFE, siano scelte delle procedure di domanda ed esecuzione quanto più semplici possibile. Apprezza gli sforzi costantemente messi in atto dalla Commissione per ridurre ulteriormente gli oneri burocratici collegati alla domanda di finanziamento e all'attuazione di progetti.

4.9. Il nuovo regolamento LIFE prevede un numero di restrizioni molto più limitato rispetto al programma attuale, e in questo modo attribuisce alla Commissione una maggiore flessibilità nella selezione e nel finanziamento dei progetti. Secondo il CESE, ciò farà sì che i fondi disponibili siano utilizzati in maniera molto più efficace.

4.10. I progetti validi e innovativi non dovrebbero restare incompiuti soltanto perché i ricorrenti potrebbero non disporre di sufficienti possibilità di cofinanziamento. Il CESE rileva con soddisfazione che il nuovo regolamento sul programma LIFE non contiene più alcun articolo che escluda il finanziamento integrale di progetti (cfr. l'articolo 20 del vecchio regolamento).

4.11. Il CESE si compiace inoltre che il programma LIFE sia in continua evoluzione, e che d'ora in poi venga messa in evidenza la funzione catalizzatrice che il programma o i progetti da esso finanziati devono avere. Tuttavia, secondo il Comitato non è chiaro in che modo tale funzione debba esplicarsi in concreto.

4.12. Il CESE suppone che la Commissione selezionerà una certa percentuale dei progetti sostenuti che appaiono particolarmente innovativi per chiedere ai loro titolari di descrivere in dettaglio, in un piccolo progetto di *follow-up*, le circostanze che hanno determinato la riuscita o meno del progetto stesso. Attualmente, molte idee innovative (cfr. il paragrafo 3.8) falliscono a causa, per esempio, degli oneri amministrativi, di ostacoli normativi o della mancanza di un quadro legislativo adatto. Affinché la politica possa trarre insegnamenti e conseguenze dai progetti sostenuti da LIFE, è importante conoscere con precisione i fattori di successo e di insuccesso.

4.13. Nel considerando 17 si afferma che «l'opinione pubblica è attenta alle questioni legate all'inquinamento atmosferico e i cittadini si aspettano che le autorità intervengano». Questo è vero, e in futuro LIFE potrà dare un contributo anche in questo senso se le indicazioni che scaturiranno dai progetti troveranno riscontro pratico nelle politiche.

4.14. Ciò che il programma LIFE non può e non deve fare è trovarsi a dover svolgere una specie di «ruolo di battitore libero» per l'inazione dalle autorità pubbliche. La qualità dell'aria in Europa avrebbe già potuto essere migliorata in misura significativa se, per esempio, si fosse dato prova di coerenza a) rispettando i valori limite già decisi, b) attuando l'annunciata internalizzazione dei costi esterni e c) abolendo le sovvenzioni dannose per l'ambiente, come promesso ormai da anni.

4.15. Nel considerando 27 si fa perciò giustamente riferimento al rispetto del diritto, ivi compresi i processi di controllo del rispetto e di autorizzazione, come anche alla qualità dell'ispezione ambientale e dei meccanismi di garanzia dell'osservanza. In considerazione del contributo apportato agli obiettivi del programma, la «rete europea per l'attuazione e il controllo del rispetto del diritto dell'ambiente (IMPEL), la rete europea dei procuratori per l'ambiente (ENPE) e il forum UE dei giudici per l'ambiente (EUFJE)» dovrebbero, in base all'articolo 12 del regolamento proposto, poter ricevere sovvenzioni, ossia un finanziamento istituzionale, senza che queste ultime siano subordinate «all'invito a presentare proposte». Il CESE accoglie con favore questo finanziamento, e sottolinea l'importanza di poter sostenere, senza oneri burocratici eccessivi, anche altri attori sociali di rilievo che siano in grado di portare avanti la politica dell'UE in materia di ambiente, conformemente all'articolo 10, paragrafo 5, del regolamento proposto.

Bruxelles, 18 ottobre 2018

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Luca JAHIER