



Munich Personal RePEc Archive

How European Union supports climate action and environmental protection: LIFE programme experience

Alberto Suppa

March 2017

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/81031/>

MPRA Paper No. 81031, posted 4 September 2017 08:58 UTC

L'impegno della UE per l'ambiente e il clima

L'esperienza del programma LIFE

in "[Aggiornamenti Sociali](#)", 4/2017 pp. 318-326, Milano 2017

Alberto Suppa

L'Unione Europea (UE) affronta le questioni ambientali e climatiche attraverso una pluralità di strumenti (programmi di ricerca e innovazione, varie categorie di fondi strutturali, ecc.), in grado di creare importanti sinergie di intervento nonché di mobilitare ingenti risorse finanziarie. Tra questi **l'unico programma europeo interamente dedicato alla tutela dell'ambiente è LIFE**. Il suo obiettivo generale è contribuire all'attuazione, all'aggiornamento e allo sviluppo della politica e della legislazione ambientale e climatica della UE **attraverso il cofinanziamento di progetti capaci di mettere in comune risorse e competenze dei diversi Paesi**, ottenendo così risultati più efficaci rispetto all'azione dei singoli Stati membri.¹ Il programma LIFE iniziò la sua attività nel 1992 e in 25 anni ha conseguito importanti risultati, quali, ad esempio, la tutela di oltre 4,7 milioni di ettari di territorio, 300 milioni di tonnellate di rifiuti evitati grazie ad azioni di prevenzione, una migliore qualità dell'aria per 12 milioni di cittadini europei e, infine, 1,13 milioni di tonnellate annue di emissioni di CO2 evitate. Risultati ambientali resi possibili dal cofinanziamento di oltre quattromila progetti nel periodo 1992-2013 che hanno contribuito, unitamente ad altre misure ed azioni che la UE ha messo in campo nel corso di in questi anni, a garantire una maggiore condivisione e solidarietà delle responsabilità connesse alla preservazione del bene comune ambientale e climatico nel continente europeo.

1. Dalle origini a oggi

LIFE vide la luce quasi in sordina nel 1989, quando l'europarlamentare olandese Hemmo Muntingh – a tutt'oggi considerato il padre fondatore del programma – durante l'*iter* di approvazione del bilancio propose al Parlamento europeo un emendamento con cui chiedeva l'istituzione di un fondo comunitario per l'ambiente che fosse almeno pari all'1% delle risorse annuali del bilancio del 1995. In un primo momento l'Europarlamento accettò la proposta, che fu però bocciata dal Consiglio e dalla Commissione Europea. Muntingh non si perse d'animo e l'anno seguente decise di riproporre la questione, cambiando strategia: chiese quindi lo stanziamento di 31 milioni di euro alle due Commissioni parlamentari

¹ Regolamento (UE) n. 1293/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) e che abroga il regolamento (CE) n. 614/2007.

competenti (Ambiente e Bilancio), che accolsero con favore il progetto e lo presentarono al Parlamento, che lo approvò, così come fece in seguito il Consiglio. In questo modo fu formalmente istituito il fondo per la tutela dell'ambiente europeo (Commissione Europea e Direzione Generale Ambiente 2012). Il nome del programma fu proposto successivamente dall'eurodeputato francese Alain Lamassoure, che suggerì l'acronimo LIFE, “L’Instrument Financier pour l’Environnement” (lo strumento finanziario per l'ambiente): un nome decisamente pertinente – *life* in inglese significa vita – per un fondo finalizzato alla tutela dell'ambiente. Esso mosse i suoi primi passi per la salvaguardia di aree naturali situate nei 12 Stati membri di allora, in particolar modo con l'istituzione nel 1992 di quella che sarebbe poi divenuta nota come Natura 2000, la più grande rete coordinata di aree protette al mondo, che oggi copre oltre il 20% della superficie del nostro continente e che svolge un ruolo prezioso nel contrastare la perdita di biodiversità.

Con il trascorrere del tempo LIFE si è rafforzato, ampliando il suo raggio d'azione. Attualmente è uno strumento finanziario specifico², concepito per operare da piattaforma di sviluppo e scambio delle migliori pratiche e di condivisione delle conoscenze in tema di ambiente e di clima, ed è uno dei programmi principali con cui la UE affronta le sfide nell'ambito del declino della biodiversità, l'efficienza nell'uso delle risorse, l'inquinamento atmosferico e il cambiamento climatico.

Nel periodo 1992-2013 attraverso LIFE la UE ha cofinanziato 4.175 progetti, per un totale di oltre 3,4 miliardi di euro. Tra i Paesi beneficiari, l'Italia, con 723 progetti finanziati, è al primo posto della classifica stilata in base alla nazionalità dei soggetti coordinatori dei partenariati costituiti da soggetti pubblici e/o privati, molto spesso anche transnazionali, che si organizzano e si impegnano, ognuno con un compito specifico, per l'attuazione dei progetti³, seguita dalla Spagna, con 699 progetti, e dalla Francia, con 334 (Parlamento Europeo 2015). Tale primato positivo è in controtendenza rispetto a un andamento che negli ultimi anni vede molto spesso l'Italia più indietro di altri Paesi europei nella capacità di attrarre e investire risorse provenienti dalla UE⁴.

2. La fase 2014-2020: priorità di intervento e progetti

² LIFE da un punto di vista giuridico non appartiene alla categoria dei fondi strutturali e di investimento (FSI) che, con i suoi 454 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, costituisce il principale strumento di attuazione della politica degli investimenti della UE. Per saperne di più cfr Commissione europea, Fondi strutturali e di investimento europei, http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_it.htm.

³ Possono partecipare al programma LIFE organismi pubblici e privati, operatori o istituzioni registrati all'interno della UE o, a determinate condizioni, anche al di fuori di essa (come stabilito dall'art. 5 del Regolamento [UE] 1293/2013). Le proposte di progetto possono essere presentate da un singolo partecipante, ma anche da un partenariato di diversi soggetti, uno dei quali assume il ruolo di leader con compiti di coordinamento rispetto agli altri partecipanti.

⁴ È il caso dei fondi strutturali del periodo 2007-2013: dei 28 miliardi di risorse a disposizione, come certificato dalla Commissione europea, l'Italia ne ha utilizzati soltanto l'81%, una decina di punti sotto la media UE, che si attesta al 90,3% (cfr. Fantauzzi 2016).

Il programma LIFE ha attraversato quattro fasi (1992-1995; 1996-1999; 2000-2006; 2007-2013). La fase attuale, che copre il periodo 2014-2020, è regolata dal Regolamento (UE) n. 1293/2013, che disciplina gli aspetti più importanti delle proposte di progetto: dai soggetti che possono partecipare, alle tipologie di progetti ammissibili, dai tassi di cofinanziamento (che variano dal 50% al 100% dei costi di progetto) alle priorità di intervento.

Le risorse finanziarie su cui può contare LIFE per questo periodo sono circa 3,5 miliardi di euro, cioè lo 0,32% dell'intero bilancio UE: per quanto esiguo, questo importo rappresenta un notevole incremento di risorse (+60%) rispetto sia ai circa 2,14 miliardi di euro stanziati durante il precedente periodo 2007-2013 sia a quanto messo a disposizione per tutte le precedenti fasi attuative.

a) Le priorità di intervento

LIFE si suddivide in due sottoprogrammi, «Ambiente» e «Azione per il clima». Il primo può contare su poco meno di 2,6 miliardi di euro e prevede tre settori di azione prioritari (ambiente e uso efficiente delle risorse, natura e biodiversità, *governance* e informazione ambientale), mentre il secondo ha a disposizione poco più di 864 milioni di euro e si suddivide a sua volta in tre ambiti di intervento (mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento ai cambiamenti climatici, *governance* e informazione in materia di clima). Il sottoprogramma per il clima è un'altra importante novità introdotta da LIFE 2014-2020, con cui **i legislatori europei hanno voluto istituire uno specifico canale di finanziamento per sostenere l'impegno della UE contro il cambiamento climatico**, che prevede tra i suoi obiettivi la riduzione entro il 2050 a livello europeo delle emissioni climalteranti almeno dell'80% rispetto ai livelli del 1990 (cfr COM [2011] 112 DEF).

Alla luce delle conseguenze dei cambiamenti climatici già in atto in Europa e nel mondo – come gli eventi atmosferici estremi che hanno provocato inondazioni e siccità, ma anche l'aumento delle temperature e del livello del mare –, la UE è impegnata in prima linea con l'obiettivo di contribuire a rendere il nostro continente più resiliente, attraverso il miglioramento delle conoscenze e delle capacità per minimizzare i rischi e i potenziali danni derivanti dagli impatti dei cambiamenti climatici sui sistemi naturali, sociali ed economici, con particolare attenzione ai possibili vantaggi che potrebbero verificarsi (cfr la *Strategia europea di adattamento ai cambiamenti climatici*, adottata nel 2013 con la COM[2013 216 Final; cfr De Paoli 2014).

b) I progetti

Tra i vari progetti cofinanziati da LIFE dal 1992⁵, molto significativi sono quelli che hanno la capacità di introdurre elementi di innovazione e di diffusione delle migliori prassi nei settori coinvolti. In particolare,

⁵ Il sito della Direzione Generale Ambiente della Commissione Europea ha una sezione dedicata al programma LIFE (<<http://ec.europa.eu/environment/life/>>) che contiene informazioni sia per coloro che intendono presentare una proposta progettuale sia per quanti sono interessati a conoscere il programma, e ospita una banca dati che raccoglie le informazioni salienti di tutti i progetti cofinanziati dal 1992 a oggi.

sono numerosi i progetti-pilota, che applicano tecni tali o climatici rispetto alle pratiche normalmente in uso, e i progetti dimostrativi, che invece fanno ricorso ad azioni o metodologie nuove nel contesto specifico, suscettibili di essere applicate altrove in circostanze analoghe. Tra questi progetti, ricordiamo ECOBUS⁶, coordinato dall'azienda dei trasporti pubblici di Valencia (Spagna), che raccoglieva gli oli da cucina usati per riutilizzarli come biocarburante per i veicoli diesel del trasporto pubblico locale: esso fu selezionato fra i 24 migliori progetti LIFE del biennio 2004-2005 poiché agiva in settori cruciali e fortemente correlati come la mobilità sostenibile, l'energia e i rifiuti. Il progetto ILUBE⁷ mirava invece alla creazione di un mercato della biomassa legnosa in grado di sostituire i sistemi di riscaldamento inquinanti e poco affidabili con caldaie a pellet nei piccoli centri abitati della Slovacchia centrale. **Tra i progetti italiani ricordiamo MASTER ADAPT**, tuttora in corso e coordinato dalla Regione Sardegna, che mira a definire e sperimentare strumenti innovativi di *governance* per supportare Regioni ed Enti locali a sviluppare strategie e misure di adattamento ai cambiamenti climatici⁸.

Un riferimento particolare meritano due nuove tipologie di progetti introdotte a partire dal 2014 proprio con il nuovo Regolamento [UE] n. 1293/2013: i progetti di “rafforzamento delle capacità” (*capacity building*) e quelli “integrati”. I primi sono finalizzati a sostenere le attività necessarie per rafforzare la capacità degli Stati membri, attraverso un adeguato sviluppo delle risorse umane, di partecipare in maniera efficace al programma LIFE; i secondi invece puntano all'attuazione su vasta scala (a livello regionale, multiregionale, nazionale o transnazionale) di piani o strategie previsti dalla legislazione comunitaria e adottati dagli Stati membri nei settori della natura, dell'acqua, dei rifiuti, dell'aria nonché della mitigazione e dell'adattamento ai cambiamenti climatici⁹. Tale tipologia di progetto si caratterizza quindi per un approccio più olistico e, appunto, “integrato” nei settori maggiormente strategici (acque, rifiuti, energia, aria, ecc.) e dovrebbe inoltre avere un impatto di maggiore portata rispetto a ogni altra tipologia progettuale prevista dal Regolamento LIFE, in termini sia di ampiezza delle aree geografiche coinvolte, sia di maggiori risorse finanziarie da impiegare e mobilitare. A differenza dei progetti LIFE “tradizionali”, che di norma prevedono una durata variabile da 1 a 5 anni e un cofinanziamento europeo di circa 1-2 milioni di euro, quelli integrati, per poter estendere i propri effetti su una scala temporale più lunga e un'area geografica più ampia, devono di norma avere una durata variabile fra i 6 e i 10 anni per un cofinanziamento europeo che può arrivare fino a 10 milioni di euro, a cui devono aggiungersi i relativi cofinanziamenti dei singoli soggetti partecipanti. Attualmente i primi due progetti integrati italiani

⁶ LIFE ECOBUS, Collecting used cooking oils to their recycling as biofuel for diesel engines, <http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=2124>.

⁷ LIFE ILUBE, Integrated Logistics for Use of Biomass Energy, <http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=home.createPage&s_ref=LIFE03%20ENV%2FSK%2F000577>.

⁸ LIFE MASTER ADAPT, Mainstreaming Experiences at Regional and local level for adaptation to climate change, <http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=5663>.

⁹ Sul sito di LIFE, nella sezione dedicata, si possono reperire maggiori dettagli sui singoli progetti integrati: <<http://ec.europa.eu/environment/life/projects/ip.htm>>.

finanziati e in corso di attuazione sono GESTIRE 2020, per il miglioramento della gestione integrata in Lombardia delle aree ricadenti nella rete Natura 2000¹⁰, e PREPAIR, che invece riguarda il tema della qualità dell'aria in Pianura Padana e in Slovenia¹¹.

Complessivamente gli effetti positivi di LIFE ricadono anche sul fronte occupazionale, poiché attraverso i suoi progetti il programma ha contribuito alla creazione di posti di lavoro “verdi” a lungo termine, favorendo in questo modo opportunità di business e di occupazione nell'ambito di una crescita economica coerente con uno degli obiettivi più qualificanti della Strategia Europa 2020: rendere l'economia europea intelligente, sostenibile e solidale (cfr Commissione Europea e Direzione Generale Ambiente 2013 e Guidolin 2017).

3. Per una migliore attuazione della normativa ambientale

Secondo la relazione di sintesi dell'Agenzia europea per l'ambiente (EEA) *L'Ambiente in Europa: stato e prospettive nel 2015*, «I miglioramenti a breve e lungo termine dell'ambiente, della salute e della prosperità dell'Europa dipendono dalla piena attuazione delle politiche e da una migliore integrazione dell'ambiente nelle politiche dei settori che contribuiscono di più alle pressioni e agli impatti ambientali» (Agenzia europea per l'ambiente 2015, 15). Si stima infatti che una scarsa attuazione del diritto europeo in materia ambientale nel solo 2011 abbia comportato costi pari a circa 50 miliardi di euro, inclusi quelli legati ai procedimenti giudiziari nei confronti degli Stati membri, quali le procedure di infrazione (COM[2016] 316 Final). **Come può il programma LIFE contribuire a migliorare l'attuazione della normativa ambientale in Europa?** Per comprenderlo bisogna fare riferimento alle diverse fasi della gestione di un progetto, che non consiste soltanto in un'erogazione di fondi da parte della Commissione europea ai beneficiari, ma prevede anche l'instaurarsi di uno stretto rapporto di collaborazione tra i partecipanti al progetto con i funzionari della Direzione Generale Ambiente della Commissione, che garantiscono assistenza tecnica sia durante l'attuazione del progetto sia dopo la sua conclusione. Tale attività di assistenza comincia con un attento esame della proposta presentata, a cui segue una fase di eventuali adeguamenti e integrazioni; procede poi con la fornitura di consulenza tecnica continua per garantire non soltanto il pieno raggiungimento degli obiettivi del progetto, ma anche per assicurare che i soggetti beneficiari rispettino le rigorose regole finanziarie e gestionali previste da LIFE. I progressi sono oggetto di un monitoraggio continuo anche con visite *in loco*, e anche quando un progetto e il relativo finanziamento terminano, si apre una fase di confronto fra i soggetti beneficiari e la Commissione sui suoi esiti, sul modo in cui l'iniziativa può essere proseguita e su dove trovare i finanziamenti alternativi. In un periodo che varia dai tre ai cinque anni dopo il termine del proprio coinvolgimento, la Commissione a sua

¹⁰ LIFE GESTIRE 2020, Nature Integrated Management to 2020, <http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=5436>.

¹¹ LIFE PREPAIR, Po regions engaged to policies of air, <http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=6102>.

discrezione decide di continuare a seguire un campione dei progetti, al fine di determinare quali siano i miglioramenti di lungo termine che è stato possibile introdurre. Infatti è importante per i funzionari europei riuscire a cogliere quali effetti un progetto è riuscito a generare nei territori dove è stato attuato, osservando “sul campo” l’introduzione o il consolidamento di taluni cambiamenti nei comportamenti che riguardano l’ambiente, testando pratiche o tecnologie introdotte nell’ottica di una migliore e più efficace attuazione della normativa ambientale europea. In tale prospettiva, quindi, **LIFE può creare un nesso fra quello che accade nei territori in cui i progetti vengono attuati e quello che è sancito dalle norme vincolanti del diritto comunitario**: grazie a questo approccio *bottom up*, i risultati finali dei progetti LIFE si rivelano un’importante fonte di informazioni e di dati utili ai *policy maker* per le attività di revisione e aggiornamento del *corpus* normativo ambientale della UE, al fine di garantirne una migliore attuazione e per orientare in maniera più efficace ed efficiente l’impiego delle risorse europee, in particolare i fondi strutturali.

4. L’impegno della UE oltre LIFE

Dopo 25 anni di attività il programma LIFE è la pietra angolare e il volto tangibile del sostegno che la UE offre a progetti ambientali in tutto il continente. Tra i suoi fattori di successo si può certamente citare il fatto che **LIFE riesca a far lavorare insieme**, attraverso i partenariati che nascono intorno ai progetti, **molti protagonisti** – funzionari pubblici europei e nazionali, operatori economici, associazioni ambientaliste e singoli professionisti – **e a dimostrare in termini pratici e operativi come l’applicazione della legislazione europea possa portare benefici tangibili per le comunità locali**. Eppure, nonostante gli importanti risultati, anche per LIFE non mancano alcune criticità, come la stessa Corte dei Conti europea rilevò durante la fase 2007-2013 riguardo alla componente «Politica e governance ambientali», che per diverse motivazioni non funzionava efficacemente. Mancava infatti un meccanismo che indirizzasse risorse già scarse verso obiettivi preselezionati, causando così la dispersione dell’impatto dei fondi investiti in tanti progetti di importo limitato, e mancavano anche indicatori adeguati di monitoraggio del programma, che impedivano una visione d’insieme completa e aggiornata e scarsa trasparenza nelle valutazioni dei progetti (Corte dei Conti europea 2013).

Il Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 (QFP), che definisce gli importi massimi disponibili per ciascuno dei principali settori di spesa del bilancio della UE, stabilisce che **almeno il 20% dell’intero bilancio UE del settennato in corso debba essere destinato a progetti e politiche sul clima**. Si tratta di una scelta politica importante, che triplica la quota del periodo 2007-2013 del 6-8% e che dovrebbe essere in grado di generare 180 miliardi di euro in finanziamenti da destinare alla lotta contro i cambiamenti climatici nei principali settori di spesa, tra cui fondi strutturali, ricerca, agricoltura, politica marittima e della pesca e sviluppo (Commissione Europea 2013). Ciò significa che i vari programmi di finanziamento e le politiche settoriali europee prevedono, in maniera predominante o comunque molto

significativa, obiettivi legati all'ambiente e/o al clima, integrando le istanze ambientali e climatiche all'interno di tutte le politiche comunitarie (*mainstream*), così da orientare le scelte di investimento verso obiettivi comuni e condivisi di contrasto al cambiamento climatico e di tutela ambientale.

Nei prossimi anni LIFE continuerà a sostenere le istituzioni UE nell'elaborazione di una migliore politica ambientale e climatica e le persone e organizzazioni che operano per far sì che la legislazione si possa tradurre in un miglioramento effettivo della situazione ambientale in Europa: un compito sempre più importante, al fine di rispondere alla sfida di promuovere nel continente europeo uno sviluppo globalmente sostenibile.

Normativa

Comunicazione COM(2016) 316 Final della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni *Trarre il massimo beneficio dalle politiche ambientali dell'UE grazie ad un regolare riesame della loro attuazione.*

Regolamento (UE) n. 1293/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) e che abroga il Regolamento (CE) n. 614/2007.

Comunicazione COM(2013) 216 Final della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni *Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici.*

Comunicazione COM(2011) 112 DEF della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni *Una tabella di marcia verso un'economia competitiva e a basse emissioni di carbonio nel 2050.*

Testi di riferimento

Agenzia Europea per l'Ambiente (2015), *L'Ambiente in Europa: stato e prospettive nel 2015. Relazione di sintesi*, Copenhagen, <www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis>.

Commissione Europea(2013), *Bilancio UE 2014-2020: 1.000 miliardi di euro da investire nel futuro dell'Europa*, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1096_it.htm>.

Commissione Europea– Direzione Generale Ambiente (2013), *LIFE Creating green jobs and skills*, European Union, <http://bookshop.europa.eu/en/life-creating-great-jobs-and-skills-pbKHAJ13001/?pgid=GSPefJMEtXBSR0dT6_jbGakZD00002ww4DkEy;sid=I8sGKzklQjQG GWGIW36YjFsAgQh6e3RGPbk=?CatalogCategoryID=r1sKABstjgMAAAEjvIYY4e5>.

— (2012), *The Voices of LIFE: 20 years of getting things done*, European Union, <<http://ec.europa.eu/environment/life/publications/lifepublications/lifefocus/documents/20Years.pdf>>.

Corte dei conti europea(2013), *La componente Ambiente del programma LIFE è stata efficace?* Relazione Speciale n. 15, <www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/cont/dv/sr_15_2013_/sr_15_2013_it.pdf>.

De Paoli L. (2014), «Clima-energia: un'alleanza da consolidare. Le proposte UE per il 2020- 2030», in *Aggiornamenti Sociali*, 10, 648- 660.

Fantauzzi P., «Fondi UE, cinque miliardi inutilizzati. E 60mila progetti non sono neanche partiti», in *L'Espresso*, 17 maggio, <<http://espresso.repubblica.it/attualita/2016/05/10/news/fondi-ue-cinque-miliardi-inutilizzati-e-60mila-progetti-non-sono-partiti-1.264677>>.

Guidolin U. (2017), «Green economy & green jobs al tempo della crisi», in *Aggiornamenti Sociali*, 1, 64-65.

Parlamento Europeo (2015), *How the EU budget is spent: LIFE programme febbraio 2015*, <[www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=EPRS_BRI\(2015\)548992](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=EPRS_BRI(2015)548992)>.