

sulta pari a 1,3 milioni di km², il 20% dei quali subisce una perdita di suolo superiore a 10 t/ha/anno. Il valore medio europeo di perdita di suolo (anno di riferimento 2010) è pari a 2,46 t/ha/anno, per un totale di circa 970 milioni di tonnellate di suolo asportato, valori decisamente superiori al tasso di formazione medio stimato in Europa come pari a 1,4 t/ha/anno (Verheijen *et al.*, 2009; Panagos *et al.*, 2015). Tra i 28 Stati membri, l'Italia presenta il tasso di perdita di suolo più alto, con valori di 8,46 t/ha/anno, spiegabili con le elevate pendenze del nostro territorio, da associare alla forza erosiva delle piogge, quando esse si verificano con precipitazioni intense e concentrate, in particolare, a seguito di lunghi periodi di siccità. L'analisi nazionale delle elaborazioni prodotte a livello regionale, realizzate con dati di base più numerosi e di maggior dettaglio rispetto a quelli europei, pur evidenziando analogamente le maggiori criticità nelle aree collinari e montane, mostra valori più contenuti e mediamente inferiori a 7 t/ha/anno. Tali valori, pur essendo elevati, devono essere comunque valutati tenendo in considerazione i diversi contesti territoriali e le diverse tipologie di suolo. Per suoli molto profondi e su substrati facilmente lavorabili e migliorabili con fertilizzazioni e apporti di sostanza organica, come quelli delle aree agricole montano-collinari dell'Emilia Romagna¹⁶, è di norma ritenuta tollerabile una perdita di suolo inferiore a 11,2 t/ha/anno (corrispondente a circa 1mm/anno), mentre per suoli sottili ed altamente erodibili, caratterizzanti ampi settori del territorio italiano, soprattutto nelle Regioni meridionali, la soglia di tollerabilità si abbassa a 2 t/ha/anno (Mc Cormak *et al.*, 1982). C'è da evidenziare che l'affidabilità delle stime effettuate con la modellistica è fortemente dipendente dai dati di input. In Veneto, una recente revisione, tramite l'utilizzo di dati iniziali di maggior dettaglio, ha permesso di ricalcolare le aree soggette ad un rischio moderato ed elevato di erosione idrica, con una riduzione dell'estensione di tali aree dall'11% della superficie regionale al 2,4%¹⁷.

Foto 8.06

Fenomeni di erosione idrica sviluppati su suolo non vegetato - Provincia di Cosenza
Fonte ISPRA Domenico Ligato

16 https://applicazioni.regione.emilia-romagna.it/cartografia_sgss/user/viewer.jsp?service=erosione

17 <http://www.arpa.veneto.it/arpavinforma/indicatori-ambientali/indicatori-ambientali-del-veneto/geosfera/evoluzione-fisica-dei-suoli/erosione-del-suolo/Erosione%20del%20suolo.pdf>

Nota

È evidente la differenza con i limitrofi suoli inerbiti.



La compattazione

Le aree interessate da agricoltura intensiva possono essere soggette all'instaurarsi di fenomeni di compattazione del suolo. Il fenomeno è dovuto, principalmente, all'utilizzo di macchine agricole pesanti, in particolare agenti su suoli umidi, e può essere definita come la compressione delle particelle del suolo in un volume minore, a seguito della riduzione degli spazi esistenti tra le particelle stesse. Di norma si accompagna a cambiamenti significativi nelle proprietà strutturali e nel comportamento del suolo, quali il suo regime termico e idrico, l'equilibrio e le caratteristiche delle fasi liquide e gassose che lo compongono. Oltre a quella superficiale, frequente è la formazione di uno strato compattato alla profondità di lavorazione (suola d'aratura). Il risultato è, oltre a una diminuzione della resa, la drastica diminuzione dell'infiltrazione delle acque, con conseguente aumento del ruscellamento superficiale (*run off*) dell'erosione e della perdita di sostanza organica e biodiversità del suolo. I frequenti ristagni nelle aree di pianura, in occasione di precipitazioni intense e concentrate, e le superfici di scivolamento di frane superficiali in corrispondenza di strati compattati lungo il profilo del suolo, evidenziano come il problema risulti diffuso nelle aree agricole italiane sia di pianura sia collinari. A livello continentale, la compattazione è generalmente ritenuta un'importante concausa dei grandi eventi alluvionali nord-europei degli scorsi anni, ma sono carenti gli studi sulla reale incidenza del fenomeno nell'amplificazione delle piene fluviali in Italia. Alcune Regioni hanno effettuato una mappatura dello stato di compattazione del suolo sul proprio territorio, ma ancora non si dispone di una cartografia nazionale.

La contaminazione

In relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante, in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali, sono stati individuati, tramite appositi atti normativi, 40 Siti di Interesse Nazionale - SIN¹⁹ oggetto di operazioni di bonifica. Questi siti sono caratterizzati dall'essere stati compromessi in passato da attività produttive ed estrattive di amianto o dall'insistenza, attuale o pregressa, di attività di raffinerie, di impianti chimici integrati o di acciaierie. Il procedimento di bonifica del SIN è sotto la responsabilità amministrativa del MATTM. Oltre ai SIN, esistono diverse migliaia di siti contaminati e siti potenzialmente contaminati di competenza regionale. Sulla base della normativa vigente, tutti i siti contaminati, siano essi di competenza regionale o nazionale dovrebbero essere inseriti in apposite "Anagrafi Regionali dei siti da bonificare". Per quanto riguarda la contaminazione diffusa, manca ancora un quadro omogeneo a scala nazionale, ma problemi legati al fenomeno sono presenti in molte regioni italiane. Concentrazioni elevate di metalli pesanti – piombo, rame, zinco, antimonio, stagno e berillio – negli orizzonti superficiali dei suoli sono generalmente presenti nelle vicinanze delle infrastrutture stradali (piombo), nei comprensori vinicoli (rame), nelle aree interessate da pratiche agricole intensive ed in prossimità delle aree industriali. Gli inquinamenti da composti organici possono essere attribuiti quasi esclusivamente ad attività antropiche, quali la combustione di idrocarburi, le attività industriali, l'incenerimento di rifiuti ecc. Per altri metalli pesanti e metalloidi – cromo, nichel, cobalto, arsenico, vanadio – le campagne di monitoraggio effettuate in alcune Regioni settentrionali – Piemonte, Veneto, Emilia Romagna – hanno evidenziato come le elevate concentrazioni nei suoli siano in larga parte da attribuire al substrato litologico e/o ai sedimenti che hanno contribuito alla formazione del suolo (valore di fondo naturale).

La biodiversità dei suoli

Il suolo è un ambiente molto complesso e costituisce l'habitat per un elevatissimo numero di organismi, concentrati, in prevalenza, nei primi centimetri dalla superficie. Nell'intricata matrice tridimensionale del suolo, gli organismi interagiscono tra loro in una fittissima rete alimentare, dando vita a

19 <http://www.isprambiente.gov.it/temi/siti-contaminati/siti-di-interesse-nazionale-sin>



Foto 8.07
Valle del Sinni (MT)
Fonte ISPRA Fiorenzo Fumanti

Nota
L'asportazione della parte superficiale del suolo, ricca in biodiversità e sostanza organica, accelera i processi di degrado e di desertificazione.

un complesso sistema di attività biologiche. La biodiversità dei suoli italiani garantisce una ricchezza di habitat e servizi ecosistemici che pochi altri paesi al mondo possono vantare.

Molti fattori – biogeografici, storici, antropologici – hanno contribuito a fare dell'Italia un luogo caratterizzato da una elevatissima biodiversità spaziale e temporale con organismi antichissimi, che abitano il pianeta da 500 milioni di anni, e nuovissimi, tanto che, da recenti analisi, molti gruppi hanno mostrato un tasso di endemismo, superiore al 50%. Il 58% delle specie italiane di Pseudoscorpioni e il 59% degli Isopodi terrestri e dei Diplopodi sono endemici, così come sono notevoli le percentuali degli insetti più primitivi, quali Dipluri (47%) e Blattari (52%). Ciò vuol dire che delle innumerevoli specie che vivono nei nostri suoli, una su due si trova solo in Italia. Contemporaneamente, la struttura e la diversità delle comunità edafiche, modificandosi e adattandosi perfettamente ai cambiamenti globali e all'evoluzione, permettono il mantenimento di attività e funzioni essenziali per il nostro futuro. Le quantità di specie italiane, confrontate con quelle degli altri paesi europei e mediterranei, sono enormi, tanto che l'Italia ospita, nel bacino del Mediterraneo, oltre 300 Aree Importanti per le Piante - IPA, più del doppio della Turchia. Gran parte degli sforzi di conservazione della biodiversità sono riservati ad alcune delle oltre 1250 specie di vertebrati, o delle oltre 7000 specie di piante, mentre le problematiche delle circa 57.000 specie di invertebrati, di cui metà vive nel suolo (molte specie utilizzano il suolo per una parte del proprio ciclo vitale), e delle oltre 20.000 specie di funghi, non riescono ad essere coperte dalla legislazione relativa ad habitat e paesaggio, elementi che tuttavia sono modellati e conservati grazie a tali organismi. Recentemente, la biodiversità agricola è stata tutelata da un'apposita strategia, e la biodiversità e il degrado dei suoli, nel loro complesso, sono oggetto di una proposta di rete di monitoraggio nazionale, in fase di condivisione a livello federale. Molte Regioni italiane utilizzano il biomonitoraggio del suolo per valutare le condizioni degli ecosistemi e analoghi strumenti sono in corso di studio per il controllo delle aree protette.

La desertificazione

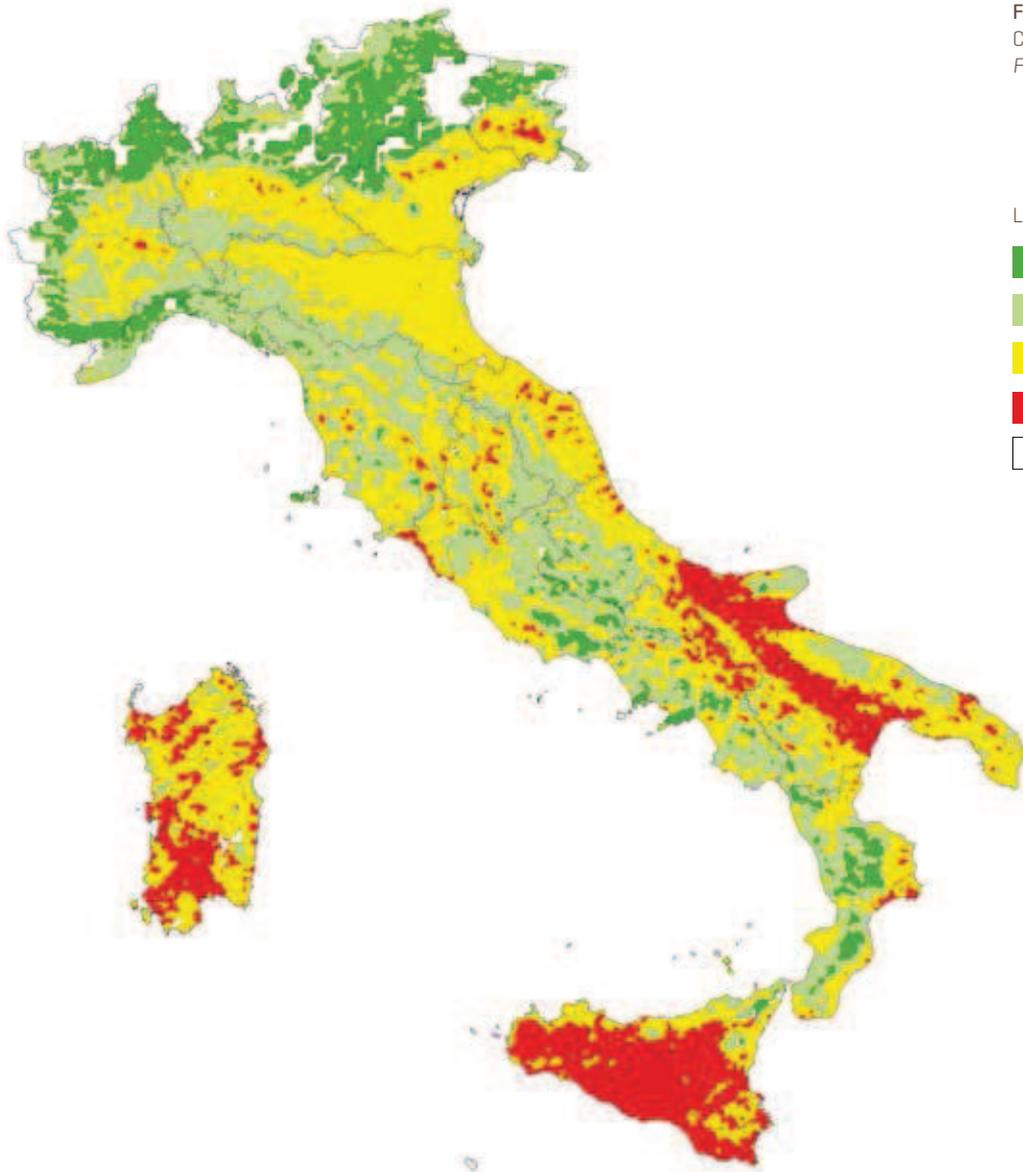
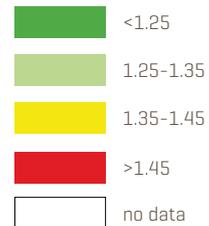
La desertificazione rappresenta lo stadio finale dei processi di decadimento del suolo ed è definita come «il degrado delle terre nelle aree aride, semiaride e subumide secche, attribuibile a varie cause, tra le quali variazioni climatiche e attività umane²⁰». Il fenomeno costituisce, secondo il *Millennium*

20 UNCCD - United Nations Convention to Combat Desertification, Art. 1a [1994]

Figura 8.08

Carta dell'indice ESA [2008 su dati 2000]
 Fonte CRA-CMA CNLSD MATTM

LEGENDA



Ecosystem Assessment (2005), il declino dei servizi ecosistemici, specialmente quelli legati all'agricoltura di sussistenza che minano direttamente le condizioni di vita delle comunità maggiormente vulnerabili.

Nonostante, sia a livello globale sia locale, manchi una metodologia comune per la valutazione dell'intensità e dell'estensione della desertificazione, le cartografie sinora realizzate sono concordi nel ritenere che il fenomeno stia assumendo sempre più evidenza in almeno cinque Regioni italiane – Sicilia, Basilicata, Molise, Sardegna, Puglia – e segnali negativi provengono anche da altre Regioni centro-settentrionali (ISPRA, 2015).

Tra le tecniche maggiormente utilizzate c'è il modello *Environmentally Sensitive Areas - ESA²¹*, che definisce un indice di qualità ambientale variabile tra 1 e 2, attraverso la combinazione di quattro indici di qualità relativi, rispettivamente, a suolo, clima, vegetazione e gestione del territorio.

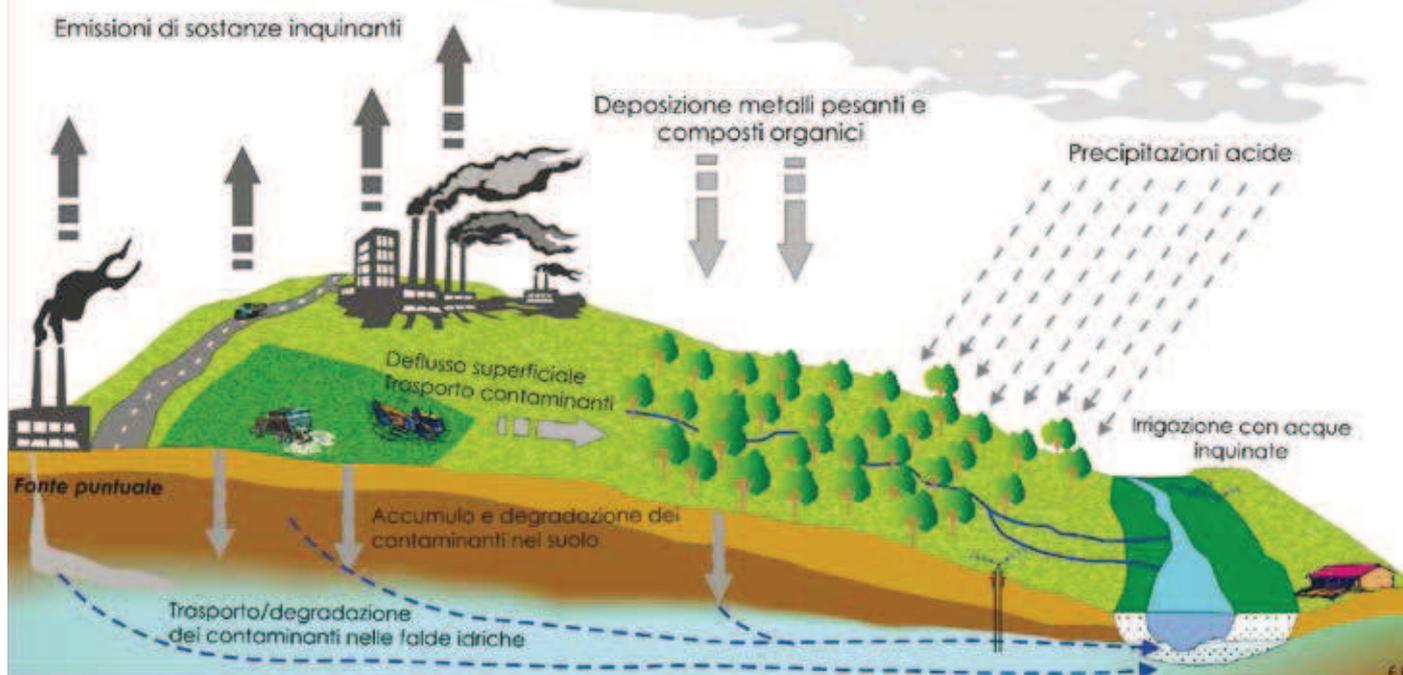
21 <https://www.der.wa.gov.au/your-environment/environmentally-sensitive-areas>

La più recente valutazione a scala nazionale (Perini *et al.*, 2008) (Figura 8.08) stima che il 10% del territorio nazionale è molto vulnerabile ($ESA > 1,5$), il 49,2% ha una vulnerabilità media ($1,3 < ESA < 1,5$) e il 26% una vulnerabilità bassa o non è vulnerabile ($ESA < 1,3$). Le aree maggiormente vulnerabili ($ESA > 1,5$) sono in Sicilia (42,9% della superficie regionale), Molise (24,4%), Puglia (15,4%), Basilicata (24,2%) e Sardegna (19,1%). Sei Regioni – Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Campania, Calabria – presentano una percentuale di territorio vulnerabile compresa fra il 5% e il 15%, mentre in tutte le altre i valori riscontrati sono al disotto del 5%. Ulteriori studi, realizzati dalle Regioni nell'ambito delle attività promosse dal Comitato Nazionale per la lotta alla desertificazione a partire dal 2004, confermano il quadro nazionale, fornendo approfondimenti conoscitivi per le aree maggiormente vulnerabili e mettendo in evidenza situazioni di particolare rilevanza locale.

IMPATTI GLI EFFETTI DEL DEGRADO DEI SUOLI

Il suolo svolge una fondamentale funzione protettiva dell'ambiente, ed in relazione al tipo, tramite le caratteristiche chimico, fisiche e biologiche, esercita un'azione di filtro e barriera che permette di mitigare gli effetti degli inquinanti, ostacolandone il passaggio nelle acque sotterranee e nella catena alimentare. Quando, a causa di un disturbo drastico o prolungato nel tempo, le proprietà del suolo sono fortemente compromesse, gli inquinanti possono trasferirsi nelle acque sotterranee. Gli impatti dovuti alla contaminazione del suolo (Figura 8.09) possono riguardare anche le acque superficiali, l'atmosfera e la catena alimentare, con il potenziale insorgere di pericoli, anche gravi, per la salute umana. Le conseguenze economiche sono legate soprattutto agli ingenti impegni finanziari necessari per la bonifica e il ripristino ambientale, ma anche alla perdita di valore delle aree contaminate, alla necessità di interventi su comparti ambientali che risentono in modo indiretto degli impatti dell'inquinamento sul suolo – in particolare le acque sotterranee – e al possibile rifiuto, da parte

Figura 8.09
Schema della contaminazione diffusa
Fonte ISPRA



dei consumatori, di prodotti ottenuti dalla coltivazione di suoli inquinati (ISPRA, 2013). Secondo i dati contenuti nella valutazione d'impatto (SEC (2006)1165) della Strategia Tematica per il Suolo condotta dai servizi della Commissione europea, il costo annuo rappresentato dalla contaminazione del suolo è compreso in un *range* di 2,4 - 17,3 miliardi di euro.

Oltre alla funzione protettiva, le sostanze inquinanti possono alterare profondamente anche le funzioni produttive ed ecologiche. Concentrazioni eccessive di inquinanti hanno, infatti, effetti fortemente negativi sugli organismi del suolo, sia direttamente per emigrazione o morte degli individui e delle specie più sensibili, sia indirettamente, a causa dello sviluppo di organismi resistenti e poco specializzati. Per tale motivo, la biodiversità edafica è sempre più utilizzata nei programmi di monitoraggio dei suoli e dei siti contaminati, come utile indicatore biologico, in grado di integrare i dati chimici e fisici rilevati nelle convenzionali analisi pedologiche (ISPRA, 2015b). I motivi della perdita di biodiversità del suolo, tuttavia, non sono ristretti solo al problema della presenza e persistenza degli inquinanti. La vita nel suolo, motore della sua multifunzionalità, è ridotta fino al totale azzeramento, in tutte le trasformazioni d'uso del territorio che prevedono la cementificazione e l'impermeabilizzazione del suolo. Ulteriori fattori che riducono le comunità edafiche sono rappresentati dall'incremento dei sali, dalle variazioni di acidità del suolo e dalle pratiche agricole intensive (lavorazioni profonde e frequenti) che spesso determinano l'instaurarsi di superfici compattate. La diminuzione della porosità nella cosiddetta "suola d'aratura" provoca una minore possibilità di diffusione dell'ossigeno, generando modificazioni delle catene alimentari e, in particolare, nel tipo e nella distribuzione degli organismi.

La perdita di biodiversità del suolo è strettamente correlata con la diminuzione della sostanza organica. Il decremento, infatti, della sostanza organica riduce, a sua volta, la quantità di cibo a disposizione degli organismi edafici e limita la capacità del suolo di fornire gli elementi nutritivi alla produzione vegetale incidendo, di conseguenza, sulla resa e sulla qualità dei prodotti. Poiché il suolo ha la capacità di assorbire o emettere anidride carbonica e metano, un minor contenuto in carbonio organico ne compromette la funzione di regolatore del clima. Particolarmente significativo può essere l'impatto sul tasso di perdita della sostanza organica, a seguito del riscaldamento globale poiché la trasformazione della sostanza organica in forme minerali è strettamente legata alle condizioni ambientali ed in particolare alla temperatura. L'aumento del *forcing* radiativo, derivante dall'incremento della concentrazione atmosferica di CO₂, dovrebbe contribuire all'innalzamento della temperatura del suolo, accelerando i tassi di mineralizzazione della sostanza organica, con rilascio di anidride carbonica in atmosfera, in particolare alle alte latitudini dove la sostanza organica è preservata da condizioni climatiche fredde e umide, generando così un *feedback* positivo a lungo termine nel sistema climatico (JRC, 2009²²; Lal, 2012). Poiché la quantità di carbonio stoccata nei suoli è stimata superiore a 1500 PgC, circa il doppio di quella contenuta in atmosfera, la potenziale magnitudo di questo *feedback* è elevata (Lal *et al.*, 2007). Al tempo stesso, però, un aumento delle temperature può incrementare il processo fotosintetico, con un maggior apporto di residui organici ed inglobamento di carbonio nel suolo. Definire come verrà modificato il ciclo del carbonio, a seguito del riscaldamento globale, è quindi materia di grande complessità e fortemente legata alle condizioni locali.

L'erosione idrica rappresenta uno dei più importanti fenomeni di degradazione del suolo a livello mondiale. I danni arrecati dall'erosione vengono generalmente classificati come danni manifesti nei luoghi in cui il fenomeno avviene – danni *on-site* – che portano alla perdita di suolo, di fertilità, di biodiversità, ecc., e danni dovuti all'elevato carico solido dei corsi d'acqua. Questi ultimi si verificano in aree anche molto distanti da quelle in cui il fenomeno erosivo è avvenuto – danni *off-site* – e si traducono in allagamenti in aree urbane o agricole con deposizione di grandi quantità di fanghi, interrimenti di bacini, danni alle infrastrutture, inquinamento delle acque superficiali dovuto al trasporto di sostanze inquinanti a mezzo delle acque di scorrimento superficiale (*run off*), ecc. Un caso estremo di erosione è rappresentato dalla movimentazione repentina di masse di suolo in occasione di eventi meteorici estremi. Tali fenomeni di flusso idrico iperconcentrato, dovuto al grande carico di suolo, possono assumere elevate velocità con impatti devastanti (ad es. Sarno, Versilia, Messina, Cinque Terre). In questi casi, la

22 http://agrillife.jrc.ec.europa.eu/rural_soco.htm

risorsa suolo si trasforma in una diretta minaccia per la popolazione (Fumanti, 2013).

L'erosione idrica, dipendendo principalmente dalle precipitazioni e dalla capacità protettiva del manto vegetale, è intimamente legata all'evoluzione del clima e alle variazioni d'uso del suolo. Il progressivo aumento delle aree boscate a scapito di quelle agricole, confermato dai dati del Progetto *Corine Land Cover - CLC*²³, lascia supporre una consistente diminuzione del fenomeno nelle zone montane. Al contrario, l'intensificazione della meccanizzazione nelle aree agricole collinari e la diffusione di incendi fanno ipotizzare un incremento del fenomeno, collegato anche all'aumento, registrato negli ultimi anni, dell'erosività delle piogge, che cadono con scrosci più intensi ed eventi più ravvicinati. I dati relativi alla efficacia delle misure agroambientali, introdotte dalla nuova Politica Agricola Comune - PAC²⁴ e previste nei Piani di Sviluppo Rurale, evidenziano una significativa riduzione dei fenomeni erosivi in seguito alla loro applicazione (Bazzoffi *et al.*, 2011; Ballabio *et al.*, 2016) a conferma della loro validità. In base agli standard *Good Agricultural and Environmental Conditions - GAEC*²⁵, della banca dati web *Monitoring Agricultural Resources - MARS*²⁶, predisposta dal JRC, la perdita di suolo nelle aree agricole, nelle quali non vengono applicate le misure agroambientali – lavorazioni ridotte o non lavorazioni, terrazzamenti, inerbimenti, solchi acquai – sarebbe superiore di circa il 20% (Panagos *et al.*, 2015).

Le variazioni climatiche hanno un controllo fondamentale anche sui fenomeni di salinizzazione dei suoli. L'accumulo di sali rappresenta una delle maggiori minacce per gli ecosistemi, limita l'assunzione delle sostanze nutritive nelle piante e altera il metabolismo degli organismi. La fertilità è ridotta e la copertura vegetale del suolo fortemente circoscritta. Il suolo è destrutturato, con incremento dei fenomeni erosivi idrici ed eolici. Si formano orizzonti compattati ed incrostati, che ostacolano notevolmente la permeabilità e la capacità di ritenzione idrica. In aree aride e semiaride la diffusione del fenomeno è uno dei principali fattori di desertificazione. Soprattutto in Italia meridionale, dove il fenomeno è più diffuso, il previsto incremento di aridità potrebbe determinare un deciso aggravamento del problema, in particolare nelle aree costiere, a causa degli eccessivi emungimenti per uso agricolo, civile o industriale, con abbassamento del livello di falda e possibilità di intrusione di acque saline.

Il processo di degrado di un territorio è pertanto collegato a diversi fattori di pressione di origine naturale e antropica; la desertificazione è la risultante di questo complesso sistema di interazioni, allorché il degrado arriva a pregiudicare in modo pressoché irreversibile la capacità produttiva sostenibile degli ecosistemi agricoli e forestali. In generale un suolo in condizioni naturali è in grado, in funzione della sua porosità, permeabilità e umidità, di trattenere una grande quantità di acqua derivante dalla precipitazione atmosferica, contribuendo a regolare il deflusso superficiale. Al contrario, in un ambiente antropizzato, la presenza di superfici impermeabilizzate, la riduzione della vegetazione, l'asportazione dello strato superficiale ricco di sostanza organica e l'insorgere di fenomeni di compattazione comportano un grave scadimento della funzionalità del suolo. La diminuzione della evapotraspirazione e della capacità di assorbimento delle acque, da parte del suolo, determinano un incremento dello scorrimento superficiale, con aumento dei fenomeni erosivi e trasporto nei collettori naturali di grandi quantità di sedimento (ISPRA, 2015b) (Figura 8.10).

L'agricoltura ha sicuramente un forte impatto sui suoli, ma al tempo stesso rappresenta il comparto che più di ogni altro può contribuire a migliorarne la qualità. Gli effetti negativi possono essere mitigati tramite l'utilizzo di pratiche agricole innovative, che consentono di ridurre l'effetto sull'ecosistema tellurico e di favorire il mantenimento della capacità produttiva e della fertilità del suolo. Diversi studi hanno evidenziato importanti effetti positivi, a seguito dell'applicazione di pratiche agricole conservative, sia dal punto di vista economico e sociale, sia, soprattutto, ambientale (FAO, 2005; Project SoCo²⁷)
Tecniche agronomiche, quali le “non lavorazioni” o le “lavorazioni ridotte” del terreno – *no-tillage*

23 <http://www.isprambiente.gov.it/it/temi/biodiversita/documenti/corine-land-cover-clc>

24 <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/287>

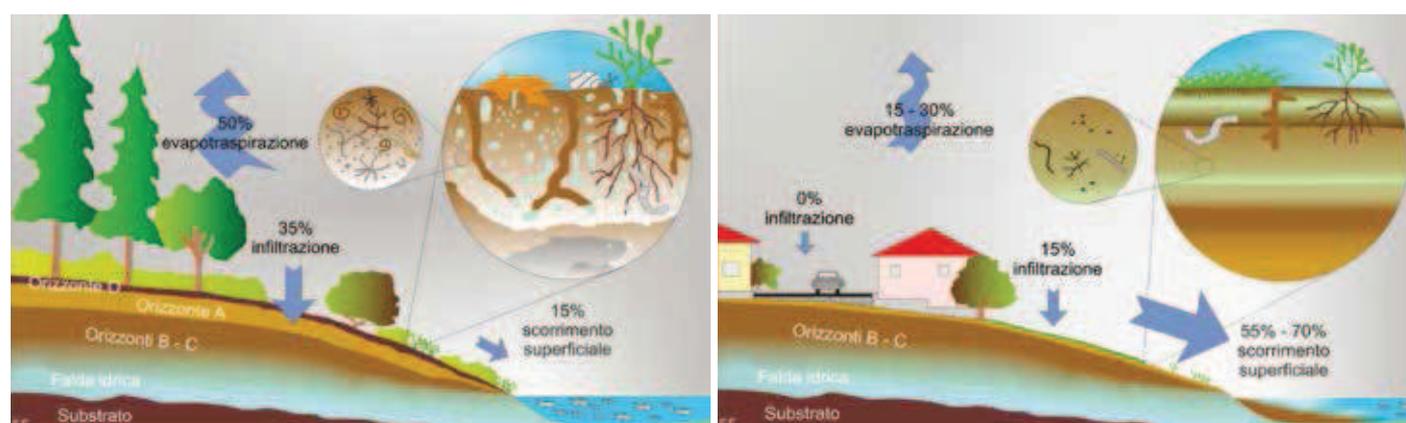
25 [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Good_agricultural_and_environmental_conditions_\[GAEC\]](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Good_agricultural_and_environmental_conditions_[GAEC])

26 <https://ec.europa.eu/jrc/en/mars>

27 http://agrillife.jrc.ec.europa.eu/rural_soco.htm

Figura 8.10
 Schema delle differenze di funzionalità tra un suolo naturale ed uno antropizzato
 Fonte ISPRA

Nota
 I valori riportati in figura sono puramente indicativi, essi variano, anche sensibilmente, in funzione di molteplici parametri pedologici, geologici/geomorfolologici, meteorici, biologici, vegetazionali.



e *reduced tillage* – combinate in maniera opportuna con colture di copertura – *cover crop* – o appropriate rotazioni colturali, riescono a ridurre i processi di degrado del suolo producendo indiscutibili vantaggi, quali ad esempio:

- la riduzione dell'erosione idrica e la minor perdita di sostanza organica dagli orizzonti superficiali;
- l'aumento della biomassa del suolo, che determina una elevata porosità, migliorando l'infiltrazione dell'acqua e la resistenza del suolo alla compattazione;
- l'aumento della sostanza organica e di azoto negli strati più superficiali del terreno, che permette, allo stesso tempo, una riduzione nell'uso di pesticidi ed erbicidi, la salvaguardia della falda sottostante da possibili inquinanti e l'immagazzinamento di gas serra.

Tuttavia l'attuazione di simili sistemi colturali deve inevitabilmente tener conto dei notevoli investimenti che le aziende agricole devono sostenere per accedere a macchinari specializzati, dell'adeguata formazione degli agricoltori e dei tempi di attesa necessari ad instaurare un sistema ad agricoltura conservativa per raggiungere l'equilibrio (in genere tra i 5 e i 7 anni) (JRC, 2009; ISPRA, 2015b).

In merito, alcune Regioni hanno introdotto una nuova misura agro-ambientale nel Piano di Sviluppo Rurale, prevedendo un contributo a copertura dei costi per le aziende che si impegnano a praticare la semina su sodo o la minima lavorazione intercalare per un periodo di almeno 5 anni.

L'agricoltura conservativa ha sicuramente un effetto importante anche per quanto riguarda la capacità dei suoli di immagazzinare il carbonio contrastando così il fenomeno dei cambiamenti climatici. A livello continentale, l'adozione di pratiche agricole conservative, in un areale compreso tra il 12 ed il 28% dei terreni arabili, determinerebbe un potenziale di sequestro compreso tra 101-336 Mt di CO_{2eq} nel 2020 e 549-2141 Mt CO_{2eq} nel 2100 (Lugato *et al.*, 2014).

La fondamentale importanza nel controllo della sostanza organica contenuta nei suoli e nella mitigazione dei fattori che ne determinano la perdita, può essere pertanto vista attraverso un duplice ruolo: da una parte rappresenta il più grande *pool* di carbonio, in grado di sottrarre all'atmosfera notevoli quantità di gas clima-alteranti; dall'altro, migliorando le proprietà fisico-chimiche, garantisce al suolo stesso elevata fertilità. Una gestione sostenibile della sostanza organica e dei suoli in generale è dunque una delle sfide più importanti per il mantenimento della produttività agricola e della qualità ambientale.

AZIONI LE STRATEGIE PER LA GESTIONE SOSTENIBILE DEI SUOLI

Nell'attuale legislazione internazionale ambientale, a differenza di quanto accade per le altre matrici ambientali, c'è uno scarso riconoscimento dell'importanza di mantenere la buona qualità dei suoli e le legislazioni nazionali sono generalmente inadeguate a gestire le problematiche del degrado di tale risorsa.

La formulazione della Strategia Tematica per il Suolo ha avuto il grande merito di portare all'attenzione le funzioni e le problematiche del suolo e la sua indissolubile relazione con le altre matrici ambientali, alimentando e influenzando anche altre politiche settoriali quali quelle agricole che attualmente indicano, di fatto, le sole norme che incidono direttamente sulla qualità dei suoli.

Nell'ultimo decennio, la comunità scientifica internazionale si è però mobilitata per alimentare la consapevolezza sulla gravità dei fenomeni di riduzione della funzionalità dei suoli sino al grado estremo rappresentato dalla perdita totale delle coperture pedologiche. Esistono diverse iniziative a livello europeo, inquadrabili soprattutto nella cooperazione internazionale, che hanno l'obiettivo di promuovere azioni mirate alla gestione sostenibile dei suoli stessi (Tabella 8.01).

Alla lista, riportata di Tabella 8.01 c'è da aggiungere la *United Nations Convention to Combat Desertification - UNCCD*²⁸, entrata in vigore il 26 dicembre 1996 e ratificata da 195 paesi. L'Italia ha convalidato la sua adesione, in veste di Paese sia affetto che donatore, con Legge n. 179 del 4 giugno 1997.

La Convenzione rappresenta uno strumento giuridico internazionale che impegna tutti i Paesi firmatari

28 <http://www.unccd.int/en/Pages/default.aspx>

Tabella 8.01

Alcune delle principali associazioni/cooperazioni internazionali che si occupano di tutela del suolo e *land degradation*
Fonte ISPRA

<i>Global Soil Partnership (GSP)</i>	<p>Iniziativa volontaria creata all'interno della FAO circa 4 anni fa. I suoi obiettivi principali sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> - creare e promuovere una consapevolezza tra i decisori politici sul ruolo fondamentale del suolo e sulla gestione sostenibile del territorio; - indirizzare le criticità del suolo in relazione alla sicurezza alimentare e all'adattamento/mitigazione ai cambiamenti climatici; - guidare la conoscenza del suolo e la ricerca attraverso una piattaforma di comunicazione globale e condivisa in grado di includere al contempo le sfide locali; - elaborare linee guida che mirino alla protezione del suolo e ad una sua migliore produttività e sostenibilità.
<i>Global Soil Forum (GSF)</i>	È un forum costituito da un gruppo di esperti sul suolo. Nasce in Germania e organizza annualmente la "Global Soil Week" un'equivalente del forum economico mondiale di Davos, all'interno del quale si riuniscono i massimi esperti sul suolo.
<i>Global Soil Biodiversity Initiative (GSBI)</i>	È un'iniziativa volontaria nata parallelamente alla GSP che intende promuovere le conoscenze sulla biodiversità dei suoli nelle politiche ambientali e la gestione sostenibile del territorio per la tutela e la valorizzazione dei servizi ecosistemici.
<i>Global Soil Map</i>	È un consorzio nato con l'intento di costruire una nuova mappa dei suoli nel mondo utilizzando le migliori tecnologie possibili.
<i>International Union of Soil Sciences (IUSS)</i>	È un'unione internazionale che ha l'obiettivo di promuovere tutti i diversi rami della scienza del suolo e sostenere i pedologi di tutto il mondo nel perseguire le proprie attività.
<i>European Land and Soil Alliance (ELSA)</i>	È un'associazione di città, centri urbani e distretti rurali che ha come obiettivo l'uso sostenibile della risorsa suolo.
<i>European Network on Soil Awareness (ENSA)</i>	È un network stabilito nel 2009, il cui obiettivo è quello di allargare le conoscenze del suolo anche ai non esperti in materia.

a cooperare nella lotta alla desertificazione con lo scopo di attenuare gli effetti della siccità nei paesi gravemente colpiti mediante un approccio atto a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni locali. Nel 2007 la UNCCD ha adottato un nuovo piano strategico decennale (2008-2018) con 4 obiettivi da raggiungere nel lungo periodo (migliorare le condizioni di vita delle popolazioni colpite, migliorare lo stato degli ecosistemi nelle zone affette, generare benefici globali attraverso l'effettiva attuazione della UNCCD, mobilitare risorse per sostenere l'attuazione della Convenzione) e 5 obiettivi operativi per il medio e breve periodo, finalizzati a guidare le azioni di tutti i soggetti interessati al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi strategici.

Nel 2010 è stato introdotto il sistema di monitoraggio online *Performance Review and Assessment of the Implementation System - PRAIS*²⁹, in grado di raccogliere informazioni di tipo quantitativo tramite l'utilizzo di indicatori di performance e di impatto per misurare i progressi effettuati nel raggiungimento degli obiettivi operativi e strategici. Allo stato attuale è stata costruita una prima lista di 11 indicatori di impatto di cui due considerati obbligatori – *Land Cover Status* e *Proportion of the population in affected areas living above the poverty line*.

Nell'ambito delle decisioni prese dalla Conferenza Rio+20 – *The Future We Want* – e in linea con i risultati delle ultime Conferenze delle Parti – COP 10, Changwon Repubblica di Corea 2011 e COP 11 Windhoek, Namibia 2013 – universalmente riconosciuta la necessità di un'azione urgente che avesse l'obiettivo di invertire il processo di degrado del suolo. A tal fine, è stato preso come obiettivo prioritario un mondo con un tasso netto nullo di degrado del suolo entro il 2030 (*Land Degradation Neutral World - LDNW*). Per raggiungere questa ambiziosa meta c'è l'assoluta necessità di annullare o ridurre localmente situazioni di degrado del suolo (*Zero Net Land Degradation - ZNLD*) o ripristinare la produttività in certe aree, anche attraverso un aumento della resilienza negli ecosistemi interessati. Secondo questi nuovi concetti di LDNW/ZNLD, il problema della *land degradation* non riguarderebbe soltanto le aree aride, in accordo con la classica definizione UNCCD, ma anche ampie zone fino ad oggi considerate produttive. Tuttavia la situazione è ancora confusa riguardo questi nuovi argomenti e soprattutto c'è incertezza su quale debba essere il ruolo della UNCCD nel promuoverli. Non sono ancora chiare le regole, né il set di indicatori in grado di misurare la gravità della *land degradation*, non appare ben definito come raggiungere con successo il principio di "neutralità", né come gestire il livello locale e/o globale nella pianificazione futura (Luise *et al.*, 2015). L'attività italiana è illustrata nella Scheda banca dati 8.01.

A livello nazionale, la legislazione vigente, relativa alla cosiddetta "difesa del suolo" (D.Lgs. 152/2006), è incentrata, più che sulla conservazione della risorsa, sulla protezione del territorio dai fenomeni di dissesto geologico-idraulico. Di recente sono state predisposte e avanzate alcune proposte di legge per la gestione sostenibile e la salvaguardia dei suoli italiani, incentrate sia sul consumo di suolo, sia sul mantenimento e miglioramento della risorsa. Relativamente a quest'ultimo aspetto è in attesa di discussione al Senato il D.D.L. 1181 "Legge quadro per la protezione e la gestione sostenibile del suolo", finalizzato alla protezione e allo gestione sostenibile del suolo per difendere il paesaggio italiano, la sua produttività e la sua multifunzionalità. Il D.D.L., ispirato alla Strategia Tematica per il Suolo, mira a cucire una trama coerente di conoscenza e di supporto alla gestione del suolo italiano, entro cui comporre e far dialogare i diversi attori che decidono sulla destinazione d'uso di questa risorsa. Inoltre la Legge tende ad aumentare la produttività multifunzionale dei suoli e, più in generale, del paesaggio italiano, definisce il suolo nel suo corretto significato pedologico e individua le principali minacce cui è soggetto.

29 <http://www.unccd-prais.com/>

IL PROGETTO LAND DEGRADATION NEUTRALITY

Tra i *Sustainable Development Goals - SDG*, descritti nell'Agenda 2030, approvati a settembre 2015 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e sottoscritti da 193 paesi, è inclusa la protezione e la promozione dell'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri e delle foreste, la lotta alla desertificazione e al degrado del suolo, oltre alla perdita di biodiversità. Tra i target, il 15.3 chiede ai paesi di sforzarsi per raggiungere entro il 2030 un "degrado del suolo pari a zero" intendendo, con questa affermazione, una stabilità o un incremento nella qualità dei suoli di una certa area, quale elemento essenziale per mantenere le funzioni e i servizi ecosistemici in un dato intervallo di tempo. A questo proposito, la UNCCD nel corso del 2015 ha proposto un progetto pilota a cui hanno partecipato 17 paesi tra cui l'Italia, che prevede la sperimentazione dell'uso di tre indicatori nel periodo temporale compreso tra il 2000 ed il 2010 (uso/copertura del suolo, produttività del suolo, contenuto in

sostanza organica) al fine di definire i target nazionali e monitorare il loro raggiungimento. La COP 12 - Ankara ottobre 2015¹ - ha adottato tale metodologia come riferimento per le attività della Convenzione, in relazione agli obiettivi contenuti nel piano strategico decennale della UNCCD (2008-2018), suggerendo pertanto, il loro inserimento nei Piani di Azione Nazionale - PAN, strumento di attuazione principale della Convenzione delle Nazioni Unite per la Lotta alla Desertificazione. Il "popolamento" dei singoli indicatori è stato effettuato sia, attraverso l'utilizzo di banche dati omogenee e rese disponibili per tutti i paesi partecipanti al progetto per la mappatura della copertura del suolo con risoluzione di 300 metri, realizzata dall'ESA², sia mediante le informazioni della banca dati al milione (FAO/IIASA/ISRIC/ISS-CAS/JRC, 2009), da cui è stata fatta una stima dei quantitativi di carbonio organico nel suolo espresso in tonnellate/ettaro.

Nel caso italiano, considerata la scarsa

attendibilità dei dati sopra menzionati, probabilmente dovuta alla scala di acquisizione, si è fatto riferimento a fonti del contesto italiano, considerate più veritiere: per l'indicatore di uso del suolo sono state utilizzati i dati CLC 2000 e 2012, mentre per lo stock di carbonio nei suoli si è fatto ricorso al progetto Sviluppo Indicatori Ambientali sul Suolo - SIAS i cui risultati, sebbene sia prevista un'ulteriore fase di convalida, sono attualmente disponibili per 15 Regioni. La finalità del progetto è stata l'armonizzazione, attraverso un formato di scambio comune e condiviso, rappresentato su griglia *Infrastructure for Spatial Information in Europe - INSPIRE* con maglia di 1 km, delle informazioni pedologiche in possesso e raccolte nel tempo dai vari servizi pedologici regionali (nelle aree forestali i dati sono stati integrati con quelli dell'ultimo inventario forestale). Il trend 2000-2012 è stato valutato attraverso la metodologia *International Plant Protection Convention - IPPC*, il quale prevede che i cambiamenti nello stock di carbonio siano correlati ai cambiamenti di uso del suolo. Infine, per il calcolo dell'indicatore relativo alla produttività del suolo si è fatto riferimento all'indice *Normalized Difference Vegetation Index - NDVI*, considerato una variabile proxy dell'indicatore in questione, in quanto strettamente correlato allo stato di salute delle piante. I dati e le elaborazioni prodotte sono serviti ad individuare, in via preliminare e sperimentale, sette aree critiche all'interno delle quali la produttività è risultata essere bassa e/o in diminuzione nel periodo 2000-2013, nonché a rappresentare una prima descrizione dei fenomeni, attraverso la quale orientare le azioni utili a raggiungere il Target 15.3.

Foto 8.08

Suoli affetti da fenomeni di salinizzazione secondaria e compattazione - Scanzano jonico (MT)

Fonte ISPRA
Fiorenzo Fumanti

- 1 http://www.unccd.int/en/about-the-convention/the-bodies/the-cop/COP_12/Pages/default.aspx
- 2 <http://www.esa.int/>



Il quadro normativo in materia di bonifiche: i Siti di Interesse Nazionale - SIN

La gestione dei siti contaminati rappresenta uno dei maggiori problemi ambientali per i paesi europei. La contaminazione del suolo derivante da attività industriali, gestione di rifiuti, attività minerarie, perdite da serbatoi e linee di trasporto degli idrocarburi, risulta uno dei principali fattori di pressione ambientale. Si è più volte, precedentemente, evidenziato che la presenza di sostanze potenzialmente pericolose nel suolo, sottosuolo, nei sedimenti e nelle acque sotterranee può portare a effetti negativi sulla salute dell'uomo e sugli ecosistemi.

In Italia, la prima disposizione che ha previsto appositi strumenti amministrativi e di finanziamento per il risanamento ambientale e quindi per la bonifica è la Legge n. 349 del 1986 (disciplina delle aree a elevato rischio di crisi ambientale). La questione è stata poi affrontata con due successivi decreti legge, convertiti dalle Leggi n. 441 del 29 ottobre 1987 e n. 475 dell'8 novembre 1988, adottati per fronteggiare le situazioni di emergenza che si erano determinate nello smaltimento di rifiuti industriali ed urbani. In particolare, l'Articolo 5 della Legge 441/1987 e l'Articolo 9 della Legge 475/1988 disciplinavano l'individuazione e il finanziamento degli interventi di bonifica dei siti contaminati, affidando la redazione e l'approvazione di appositi piani regionali. Non erano però regolamentati i criteri per la redazione di tali piani. Il D.M. n. 121 del 16 maggio 1989 fissò, per la prima volta, criteri e linee guida per l'elaborazione e la predisposizione dei piani di bonifica, nonché le modalità di finanziamento degli interventi. A seguito dell'emanazione di tale D.M. sono state emesse alcune leggi regionali per la disciplina degli interventi di bonifica.

La prima normativa organica nazionale in tema di siti contaminati è il D.M. 471/1999, regolamento attuativo dell'Articolo 17 del D.Lgs. 22/1997 (Decreto Ronchi). Il Decreto Ronchi stabiliva la definizione di sito contaminato come sito in cui "le concentrazioni dei contaminanti superano i valori limite". La normativa italiana sui siti contaminati era, pertanto, fondata sull'applicazione di criteri di tipo tabellare, per i quali la verifica dello stato di contaminazione discende dal confronto con valori limite per il suolo (per le destinazioni d'uso industriale/commerciale e verde/residenziale) e per le acque sotterranee (uso idropotabile).

A seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 152/2006, le procedure tecniche per la gestione dei siti contaminati sono state ulteriormente sviluppate ed è stata introdotta l'applicazione estensiva dell'analisi di rischio sanitario-ambientale per l'individuazione di obiettivi di bonifica "sito-specifici", secondo un approccio di tipo *fit-for-use*, largamente applicato in ambito internazionale, con l'obiettivo di incentivare l'esecuzione degli interventi di bonifica.

In particolare, ai sensi del suddetto decreto legislativo, la definizione di sito contaminato e quindi la necessità di eventuali interventi sono subordinate al superamento delle Concentrazioni Soglia di Rischio - CSR, ovvero obiettivi di bonifica determinati mediante l'applicazione di un'analisi di rischio sito-specifica, condotta secondo l'approccio stabilito dalla metodologia *Risk Based Corrective Action - RBCA*, dell'*American Society for Testing and Materials*³⁰. I valori tabellari, definiti dal D.M. 471/99, sono ripresi dal D.Lgs. 152/2006, con una sola modifica, inerente l'innalzamento del valore limite per i PoliCloroBifenili - PCB per quanto concerne l'uso del suolo residenziale, come valori di *screening* - Concentrazioni Soglia di Contaminazione - CSC - al superamento delle quali il sito può essere considerato potenzialmente contaminato.

Ai sensi degli Articoli 17 e 18 del D.Lgs. n. 22 del 5 febbraio 1997 (Decreto Ronchi), il MATTM ha individuato i SIN, tenendo conto della lista delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale, di cui alle Leggi 305/1989 e 195/1991.

I criteri per la individuazione di tali siti sono stati definiti prima dall'Articolo 15, comma 1 del D.M. 471/99 "Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati" (Art. 15, comma 1) e poi dall'Articolo 252 del D.Lgs. 152/2006 (Artt. 1 e 2). L'Articolo 36-bis del D.Lgs. 83/2012 ha introdotto una serie di disposizioni in materia di SIN volte, per un verso, a chiarire i criteri di individuazione di tali siti e, per l'altro, a modificare l'elenco dei siti (57 alla data di emanazione del provvedimento).

30 <https://www.astm.org/>

In particolare, tra i principi e le modalità da seguire per l'individuazione dei SIN, è stato inserito un nuovo criterio, che tiene conto dei siti interessati, attualmente o in passato, da attività di raffinerie, impianti chimici integrati, acciaierie. Si prevede, comunque, che siano in ogni caso individuati, quali siti di interesse nazionale ai fini della bonifica, i siti interessati da attività produttive ed estrattive di amianto. Il comma 3 e il comma 4 prevedono rispettivamente l'emanazione di un decreto del MATTM, sentite le Regioni interessate, finalizzato alla ricognizione dei siti classificati di interesse nazionale che non soddisfano i requisiti di cui all'Articolo 252, comma 2, del Codice e la possibilità di ridefinizione del perimetro dei SIN, su richiesta della Regione interessata, con decreto del MATTM, sentiti gli enti locali interessati. Con il D.M. dell'11 gennaio 2013, attuativo dell'Articolo 36 bis del D.Lgs. 83/2012, sono stati trasferiti alle competenze regionali 18 dei 57 siti classificati come SIN che, non soddisfano i requisiti previsti dallo stesso decreto «*insistenza, attuale o passata, di attività di raffinerie, di impianti chimici integrati o di acciaierie*» e la «*presenza di attività produttive ed estrattive di amianto*». A seguito della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale - TAR³¹ Lazio 7586/2014 del 17 luglio 2014, che ha determinato il reinserimento dell'area del territorio del Bacino del Fiume Sacco tra i SIN, la titolarità dei relativi procedimenti di caratterizzazione – messa in sicurezza e bonifica – è stata nuovamente attribuita al MATTM. Sono in corso le attività di perimetrazione del SIN. Ad oggi, il numero complessivo dei SIN è di 40. Sono state, inoltre, completate le procedure di ripermetrazione per i SIN di Laguna di Grado e Marano, Porto Marghera, Livorno, e Massa Carrara e Bagnoli. Le informazioni sullo stato di avanzamento degli interventi di messa in sicurezza e bonifica delle aree SIN possono essere sintetizzate come segue:

- provvedimenti adottati: sono stati perfezionati, di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico - MiSE³², da gennaio 2014 ad oggi, 127 decreti, dei quali 107 decreti di approvazione di progetti di bonifica, 11 decreti di autorizzazione di avvio dei lavori, 8 decreti di approvazione di progetti di dragaggio, 1 decreto per l'approvazione di progetti integrati di bonifica, riconversione industriale e sviluppo economico. A questi vanno aggiunti 2 decreti di ripermetrazione di SIN. Oltre il quadruplo, dunque, rispetto all'intero 2013, in cui i decreti erano stati 26 (11 di approvazione, 12 di autorizzazione avvio lavori e 3 di approvazione progetti di dragaggio). Si deve segnalare l'approvazione del progetto integrato di bonifica e riqualificazione industriale dell'area di Trieste-Servola (n. 233 del 2 novembre 2015);
- attività istruttoria: sono state indette 188 Conferenze dei Servizi (100 istruttorie, 80 decisorie e 3 conferenze di servizi per la ripermetrazione, quasi una al giorno) nel corso delle quali sono stati esaminati progetti di interventi di bonifica per circa 600 ettari;
- restituzione di aree: l'attività ha consentito di completare le caratterizzazioni in alcuni SIN, di incrementare del 65%, rispetto al 2013, le percentuali delle aree a terra per le quali sono stati approvati progetti di bonifica, le aree liberate e restituite sono oltre i 5000 ettari: l'88% delle aree della Val Basento, il 19% di Milazzo, il 18% di Manfredonia, l'11% di Crotona, l'10% di Fidenza, il 7% di Priolo e 6% Trieste, 8% Taranto, il 20% di Sesto San Giovanni, il 9% di Venezia-Porto Marghera, il 4% di Piombino e il 12% Porto Torres, il 3% di Laghi di Mantova e di Laguna di Grado e Marano;
- dati complessivi: approvati progetti di bonifica per la totalità delle aree di Cengio-Saliceto e Pieve Vergonte, per il 70% di Broni, per il 91% di Fidenza, per il 75% di Bari Fibronit, per il 63% di Venezia-Porto Marghera, per il 100% di Sesto San Giovanni, per il 46% di Trento Nord, per il 39% di Emarese, per il 37% di Pioltello-Rodano, per il 26% di Crotona, per il 94% di Napoli Bagnoli-Coroglio, per il 25% di Massa e Carrara e Cogoletto, per il 16% di Napoli Orientale, per il 97% di Laguna di Grado e Marano ed il 15% di Trieste, per il 18% di Priolo ed, infine, per il 15% di Brescia Caffaro.

Nella Tabella 8.02 e nella Tabella 8.03 sono riportati, rispettivamente, i valori percentuali dello stato di avanzamento dell'iter istruttorio per i 40 SIN, relativamente alla matrice suolo e alla matrice acque sotterranee.

31 <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/index.html>

32 <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/>

A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
	8. Il suolo
E.	LA BIODIVERSITÀ
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE



Foto 8.09
 Sito di Interesse Nazionale Porto
 Marghera - Venezia
 Fonte MATTM

Perimetrazione SIN: 1621 ha

- perimetrazione
- aree interne al SIN

Tabella 8.02

Valori percentuali dello stato di avanzamento dell'iter istruttorio per i 40 SIN relativamente alla matrice suolo
Fonte MATTM

SITO		Perimetrazione (ettari)	% di aree a terra caratterizzate rispetto alla superficie del SIN	% di aree a terra con progetto di messa in sicurezza/bonifica approvato rispetto alla superficie del SIN	% di aree con progetto di messa in sicurezza/bonifica approvato con decreto rispetto alla superficie del SIN	% di aree con procedimento concluso [rispetto a superficie SIN] (concentrazioni < CSC o CSR.)
Balangero	L. 426/98	314	100	5	5	0
Bari	D.M. 468/2001	15	100	75	75	0
Biancavilla	D.M. 468/2001	330	100	0	0	0
Brescia	L. 179/2002	262	31	15	15	1
Brindisi	L. 426/98	5851	39	12	8	6
Broni	L. 179/2002	14	71	70	70	0
Bussi sul Tirino	D.M. Ambiente 28/05/08	234	32	0	0	1
Casal Monferrato	L. 426/98	64325	PROGETTI APPROVATI SULLA BASE DEL CENSIMENTO			
Cengio e Saliceto (Stabilimento)	L. 426/98	77	100	100	100	0
Cogoleto	D.M. 468/2001	45	100	72	22	0
Crotone	D.M. 468/2001	530	53	31	26	11
Emarese	D.M. 468/2001	15	100	39	39	0
Falconara Marittima	L. 179/2002	108	90	3	3	0
Fidenza	D.M. 468/2001	25	100	91	91	10
Fiume Sacco	In fase di nuova perimetrazione	-	-	-	-	-
Gela	L. 426/98	795	99	11	8	0
Laghi di Mantova	L. 179/2002	618	60	30	3	3
Laguna di Grado e Marano	D.M. 468/2001/D.M. 222/2012	208	100	97	97	3
Livorno	D.M. 468/2001 D.M. 147 - 22 maggio 2014	206	100	100	0	0
Manfredonia	L. 426/98	216	100	6	6	18
Massa e Carrara	L. 426/98/D.M. 312 - 29/10/2013	116	100	39	25	4
Milazzo terra	L. 266/05	549	61	20	20	19
Napoli Bagnoli - Coroglio	L. 388/2000 D.M. 8/8/2014	249	94	94	94	0
Napoli Orientale	L. 426/98	834	54	18	16	3
Orbetello (area ex SITOCD)	L. 179/2002	204	31	0	0	0
Pieve Vergonte (Stabilimento)	L. 426/98	42	100	100	100	0
Pioltello - Rodano	L. 388/2000	85	98	93	37	0
Piombino	L. 426/98	931	100	17	6	4
Porto Torres	L. 179/2002	1874	72	51	9	12
Priolo terra	L. 426/98	5814	47	17	13	7
Serravalle Scrivia	L. 179/2002	74	19	9	9	0
Sesto San Giovanni	L. 388/2000	255	100	81	33	20
Sulcis	D.M. 468/2001	11.473	44	6	6	29
Taranto	L. 426/98	4383	43	7	7	8
Terni	D.M. 468/2001	655	94	1	1	27
Tito	D.M. 468/2001	315	14	8	8	4
Trento nord	D.M. 468/2001	24	90	46	46	0
Trieste	D.M. 468/2001	506	80	29	15	6
Val Basento	L. 179/2002	3330	100	1	1	88
Venezia - P. Marghera	L. 426/98/D.M. 144/2013	1621	92	68	61	6

A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
	8. Il suolo
E.	LA BIODIVERSITÀ
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

SITO		Perimetrazione (ettari)	% di aree a terra caratterizzate rispetto alla superficie del SIN	% di aree a terra con progetto messa in sicurezza/bonifica approvato rispetto alla superficie del SIN	% di aree con progetto di messa in sicurezza/bonifica approvato con decreto rispetto alla superficie del SIN	% di aree con procedimento concluso (rispetto a superficie SIN) [concentrazioni < CSC o CSR.]
Bari	D.M. 468/2002	15	100	75	75	15
Brescia	L. 179/2002	2109	8	1	0	0
Brindisi	L. 426/98	5851	39	15	15	8
Broni	L. 179/2002	14	70	0	0	70
Bussi sul Tirino	D.M. Ambiente 28/05/08	234	32	0	0	0
Cengio e Saliceto (Stabilimento)	L. 426/98	77	100	100	100	0
Cogoleto	D.M. 468/2001	45	100	22	22	0
Crotone	D.M. 468/2001	530	53	15	11	11
Falconara Marittima	L. 179/2002	108	90	66	66	1
Fidenza	D.M. 468/2001	25	100	91	91	10
Fiume Sacco	In fase di nuova perimetrazione					
Gela	L. 426/98	795	99	54	54	0
Laghi di Mantova	L. 179/2002	618	60	30	14	1
Laguna di Grado e Marano	D.M. 468/2001/D.M. 222/2012	208	100	97	97	3
Livorno	D.M. 468/2001 D.M. 147 - 22 maggio 2014	206	100	95	0	0
Manfredonia	L. 426/98	216	100	78	78	0
Massa e Carrara	L. 426/98/D.M. 312/2013	116	100	15	15	0
Milazzo	L. 266/05	549	61	38	38	19
Napoli Bagnoli - Coroglio	L. 388/2000 D.M. 8/8/2014	249	94	94	94	0
Napoli Orientale	L. 426/98	834	54	20	16	16
Orbetello [area ex SITOCO]	L. 179/2002	204	31	20	20	0
Pieve Vergonte (Stabilimento)	L. 426/98	42	100	100	100	0
Pioltello - Rodano	L. 388/2000	85	98	0	0	0
Piombino	L. 426/98	931	100	2	2	4
Porto Torres	L. 179/2002	1874	71	65	65	2
Priolo	L. 426/98	5814	47	26	18	7
Serravalle Scrivia	L. 179/2002	74	19	9	9	0
Sesto San Giovanni	L. 388/2000	255	100	100	100	0
Sulcis	D.M. 468/2001	11.473	44	10	9	29
Taranto	L. 426/98	4383	43	8	8	7
Terni	D.M. 468/2001	655	94	0	0	2
Tito	D.M. 468/2001	315	14	8	8	4
Trento nord	D.M. 468/2001	24	90	46	46	0
Trieste	D.M. 468/2001	506	80	5	5	6
Val Basento	L. 179/2002	3330	100	1	1	88
Venezia - P. Marghera	L. 426/98/D.M. 144/2013	1621	92	66	63	9

Tabella 8.03
Valori percentuali dello stato di avanzamento dell'iter istruttorio per i 40 SIN relativamente alla matrice acque sotterranee
Fonte MATTM

IL DISSESTO IDROGEOLOGICO

L'Italia, per la sua conformazione geologica, geomorfologica e idrografica, è un paese ad elevata propensione a fenomeni di dissesto, sia franoso che alluvionale. Il 75% del territorio nazionale è, infatti, montano-collinare e affiorano diffusamente litologie argillose, con scadenti caratteristiche geomeccaniche.

I fattori più importanti per l'innescò dei fenomeni franosi sono le precipitazioni brevi e intense e quelle persistenti. I fattori antropici assumono un ruolo sempre più determinante tra le cause predisponenti, con azioni sia dirette, quali tagli stradali, scavi, sovraccarichi dovuti ad edifici o rilevati, che indirette quali, ad esempio, la mancata manutenzione del territorio e delle opere di difesa del suolo.

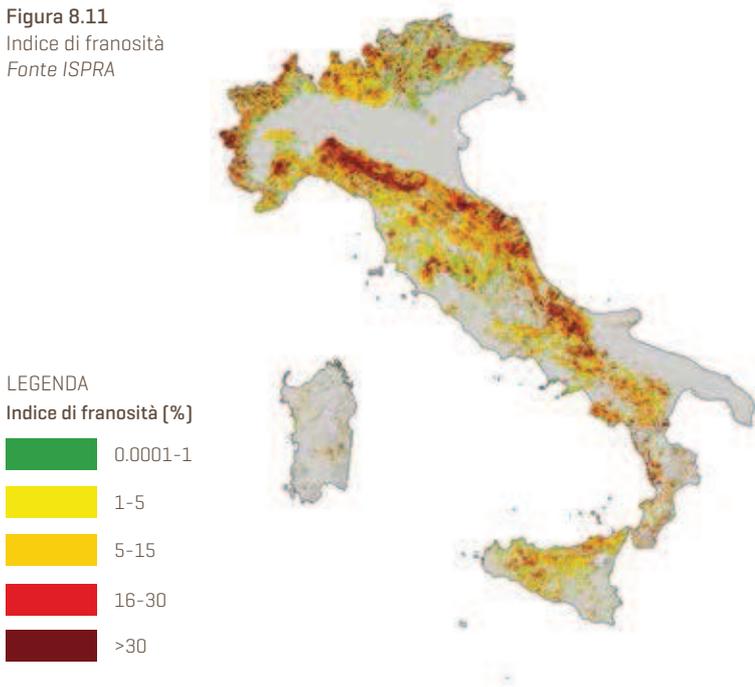
Le caratteristiche morfologiche del territorio nazionale, a causa delle quali le distanze e gli spazi concessi al reticolo idrografico dai rilievi montuosi e dal mare sono per lo più assai modesti, e la progressiva impermeabilizzazione dei suoli, che riduce la capacità di infiltrazione favorendo la concentrazione dei deflussi, rendono il nostro territorio particolarmente esposto a eventi alluvionali noti come *flash floods* o piene repentine, le quali vengono innescate spesso da fenomeni meteorologici brevi e intensi, associati ad una forte mobilitazione di sedimenti e altro materiale. Trattandosi di manifestazioni a rapida evoluzione, la difesa da esse deve necessariamente fondarsi soprattutto su aspetti quali la prevenzione e la preparazione, aspetti cui devono far riferimento le decisioni di carattere tecnico, finanziario e politico riguardanti la gestione del rischio di alluvione.

scheda
banca
dati

8.02

INVENTARIO DEI FENOMENI FRANOSI IN ITALIA

Figura 8.11
Indice di franosità
Fonte ISPRA



Il Progetto Inventario dei Fenomeni Franosi in Italia - IFFI¹ in Italia, realizzato nel 1999 dall'ISPRA, dalle Regioni e delle Province Autonome, ha l'obiettivo di censire le frane verificatesi sull'intero territorio nazionale. La metodologia si basa sulla raccolta dei dati storici e d'archivio, l'aerofotointerpretazione e i rilevamenti di terreno. La scala adottata per la rappresentazione cartografica dei fenomeni è 1:10.000. Per la registrazione delle informazioni, associate alle frane (ad es. tipologia di movimento, stato di attività), è stata definita una Scheda Frane strutturata su tre livelli di approfondimento progressivo. L'adozione di una metodologia standardizzata di

1 <http://www.progettoiffi.isprambiente.it>

I FENOMENI FRANOSI PER AREA E PERICOLOSITÀ

L'Italia, con oltre 600.000 frane delle 900.000 censite in Europa, è il paese maggiormente interessato da fenomeni franosi. Le tipologie di movimento più frequenti sono gli scivolamenti rotazionali/traslativi (32,3%), le colate lente (15,3%), i crolli (13,0%), le colate rapide di fango e detrito (14,3%) e i movimenti di tipo complesso (9,3%) (ISPRA, 2016).

Gran parte dei fenomeni franosi presentano riattivazioni nel tempo; spesso a periodi di quiescenza di durata pluriennale o plurisecolare si alternano, in occasione di eventi pluviometrici intensi, periodi di rimobilizzazione. I fenomeni di neoformazione sono più frequenti nelle tipologie di movimento a cinematismo rapido, quali crolli o colate di fango e detrito.

Un altro dato di particolare rilievo è quello relativo alle aree a pericolosità da frana, perimetrate nell'ambito dei Piani di Assetto Idrogeologico - PAI, dalle Autorità di Bacino - AdB, Regioni e Province Autonome. A tali aree sono associati vincoli e regolamentazioni d'uso finalizzate a una corretta pianificazione territoriale e urbanistica. Le aree a pericolosità da frana includono, oltre alle parti di territorio dove si sono già verificate frane e oggetto di possibile evoluzione dei fenomeni, anche le zone potenzialmente suscettibili a nuovi fenomeni franosi. Al fine di ottenere un quadro nazionale della pericolosità da frana, l'ISPRA, nel 2015 ha proceduto alla mosaicatura delle aree perimetrate nei PAI, mediante l'armonizzazione delle legende in cinque classi (ISPRA, 2015c):

- pericolosità molto elevata P4;
- elevata P3;
- media P2;
- moderata P1;
- aree di attenzione AA.

STATO

lavoro ha permesso di ottenere dati omogenei e confrontabili a scala nazionale (ISPRA 2015c). Le frane, censite nell'Inventario IFFI, sono 614.799 e interessano un'area di 23.000 km², pari al 7,3% del territorio nazionale. La frana più antica, archiviata nell'Inventario IFFI, risale al 1116. I dati sono aggiornati al 2015 per le Regioni Calabria, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Sicilia, Toscana, Valle D'Aosta e per la Provincia Autonoma di Bolzano, mentre l'aggiornamento per le Regioni Liguria, Emilia Romagna e Basilicata è al 2014. Per le restanti Regioni i dati sono aggiornati al 2007 (ISPRA, 2016). Un quadro sulla distribuzione delle frane in Italia può essere ricavato

dall'indice di franosità, che è pari al rapporto tra l'area in frana e la superficie totale, calcolato su maglia di lato 1 km [Figura 8.11]. I dati relativi alla Calabria risultano sottostimati, rispetto alla reale situazione di dissesto, poiché, ad oggi, l'attività di censimento dei fenomeni franosi è stata concentrata prevalentemente nelle aree in cui sorgono centri abitati o in zone interessate dalle principali infrastrutture lineari di comunicazione. L'IFFI è consultabile su Internet dal 2005, mediante un sistema web GIS dedicato, che consente di visualizzare, oltre alla cartografia delle frane, anche documenti, foto e filmati. Dal 2006 è disponibile anche il *Web Map Service* - WMS, conforme agli standard *OPEN*

GEOSPATIAL CONSORTIUM - OGC² e alla Direttiva 2007/2/CE *Infrastructure for Spatial Information in Europe - INSPIRE*. L'inventario IFFI costituisce un importante strumento conoscitivo di base per la valutazione della pericolosità da frana, la progettazione preliminare di interventi di difesa del suolo e di reti infrastrutturali e la redazione dei Piani di Emergenza di Protezione Civile.

2 <http://www.opengeospatial.org/>

Figura 8.12

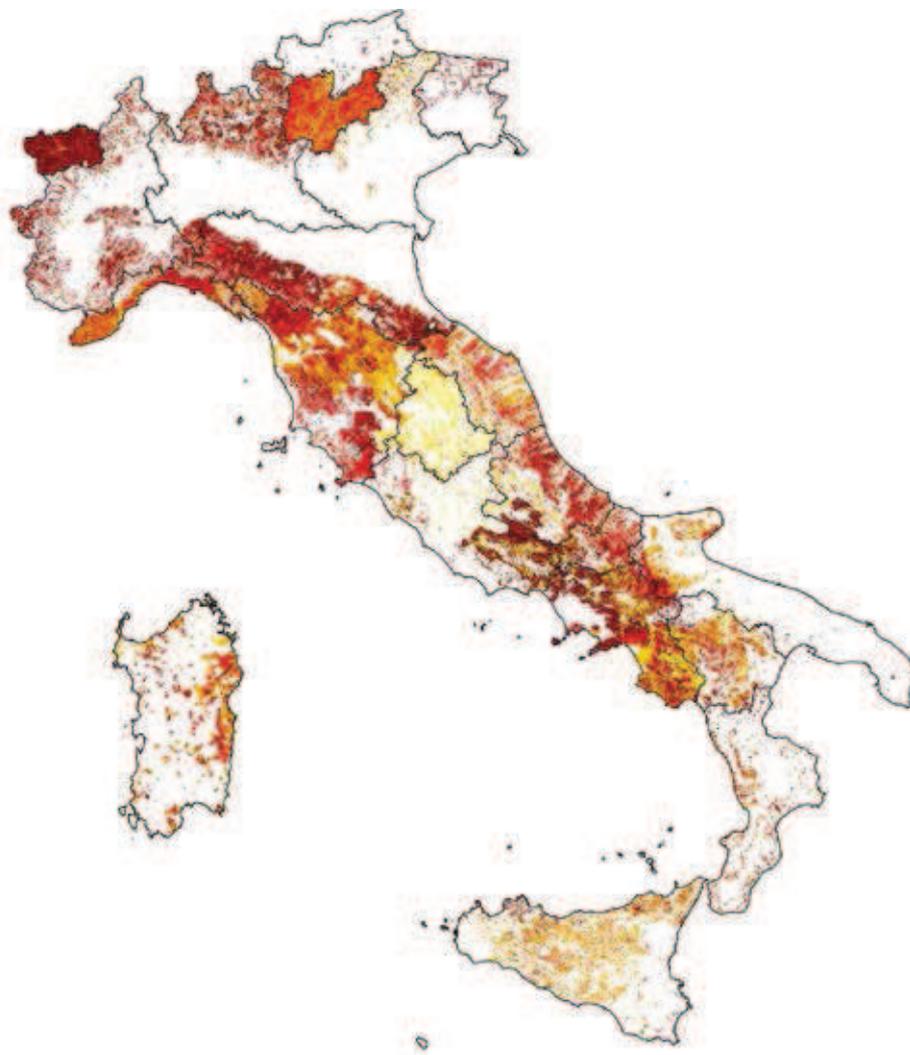
Aree a pericolosità da frana - PAI

Fonte ISPRA

LEGENDA

Pericolosità da frana PAI

	molto elevata
	elevata
	media
	moderata
	aree di attenzione



La superficie complessiva, in Italia, delle aree a pericolosità da frana e delle aree di attenzione è pari a 58.275 km² (19,3% del territorio nazionale) (Figura 8.12, Tabella 8.04). Se prendiamo in considerazione le classi a maggiore pericolosità – elevata P3 e molto elevata P4 – assoggettate ai vincoli di utilizzo del territorio più restrittivi, esse ammontano a 23.929 km², pari al 7,9% del territorio nazionale. Come risulta evidente dall'analisi della mosaicatura della pericolosità da frana sul territorio nazionale, emergono significative disomogeneità di mappatura e classificazione, dovute principalmente alle differenti metodologie utilizzate per la valutazione della pericolosità da frana. In particolare, le maggiori differenze si riscontrano tra le mappature di pericolosità che classificano solo i poligoni di frana e quelle che classificano l'intero territorio del bacino di competenza.

L'Emilia Romagna, la Toscana, la Valle d'Aosta e la Campania presentano le maggiori superfici, in km², a pericolosità elevata P3 e molto elevata P4. Relativamente agli eventi alluvionali, sono state raccolte negli anni diverse informazioni attraverso il Progetto AVI³³. Tuttavia, la rilevanza di disporre d'informazioni sistematiche e standardizzate sugli eventi, anche al fine della valutazione preliminare del rischio di cui all'Articolo 4 della Direttiva 2007/60/CE, ha introdotto l'obbligo di creare e popolare, per ciascuna Unità di Gestione, un catalogo degli eventi alluvionali a partire dal 2011. Anche

33 <http://avi.gndci.cnr.it/>

		km ²	% su territorio nazionale
P4	Molto elevata	8816,70	2,90%
P3	Elevata	15.112,70	5,00%
P2	Media	12.404,70	4,10%
P1	Moderata	13.516,00	4,50%
AA	Aree di Attenzione	8425,00	2,80%
Totale Italia		58.275	19,30%

Aree a pericolosità da frana
 PAI in Italia [2015]
 Fonte ISPRA

per la pericolosità idraulica, l'ISPRA ha realizzato la mosaicatura delle aree che potrebbero essere interessate da alluvioni perimetrate dalle AdB, Regioni e Province Autonome ai sensi del D.Lgs. n. 49 del 23 febbraio 2010. La mosaicatura è stata effettuata per i tre scenari di pericolosità:

- elevata P3 con tempo di ritorno fra 20 e 50 anni - alluvioni frequenti;
- media P2 con tempo di ritorno fra 100 e 200 anni - alluvioni poco frequenti;
- bassa P1 - scarsa probabilità di alluvioni o scenari di eventi estremi.

Le aree a pericolosità idraulica elevata, in Italia sono pari a 12.218 km² (4% del territorio nazionale), le aree a pericolosità media ammontano a 24.411 km² (8,1%) (Figura 8.13 e Tabella 8.05), quelle a pericolosità bassa (scenario massimo atteso) a 32.150 km² (10,6%). Le Regioni, con i valori più elevati di superficie a pericolosità idraulica media, sono Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Piemonte e Veneto. L'ISPRA ha calcolato il numero dei Comuni italiani a rischio frane e alluvioni, che è pari a 7145 (88,3% del totale); di questi 1640 hanno nel loro territorio solo aree a pericolosità da frana elevata P3 e molto elevata P4 (PAI), 1607 solo aree a pericolosità idraulica media P2 (D.Lgs. 49/2010), mentre 3898 hanno nel loro territorio sia aree a pericolosità da frana che idraulica. Sette Regioni (Valle D'Aosta, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Molise e Basilicata) hanno il 100% di Comuni a rischio. In termini di superficie, le aree menzionate rappresentano il 15,8% del territorio nazionale (47.747 km²) (ISPRA, 2015c).

Foto 8.10
 Abitazioni investite da una colata di detriti
 Frazione di Pléod Fenis (AO)
 Fonte ISPRA Benedetto Porfidia



Figura 8.13

Aree a pericolosità idraulica media P2
[D.Lgs. 49/2010]
Fonte ISPRA

aree a pericolosità
idraulica media P2

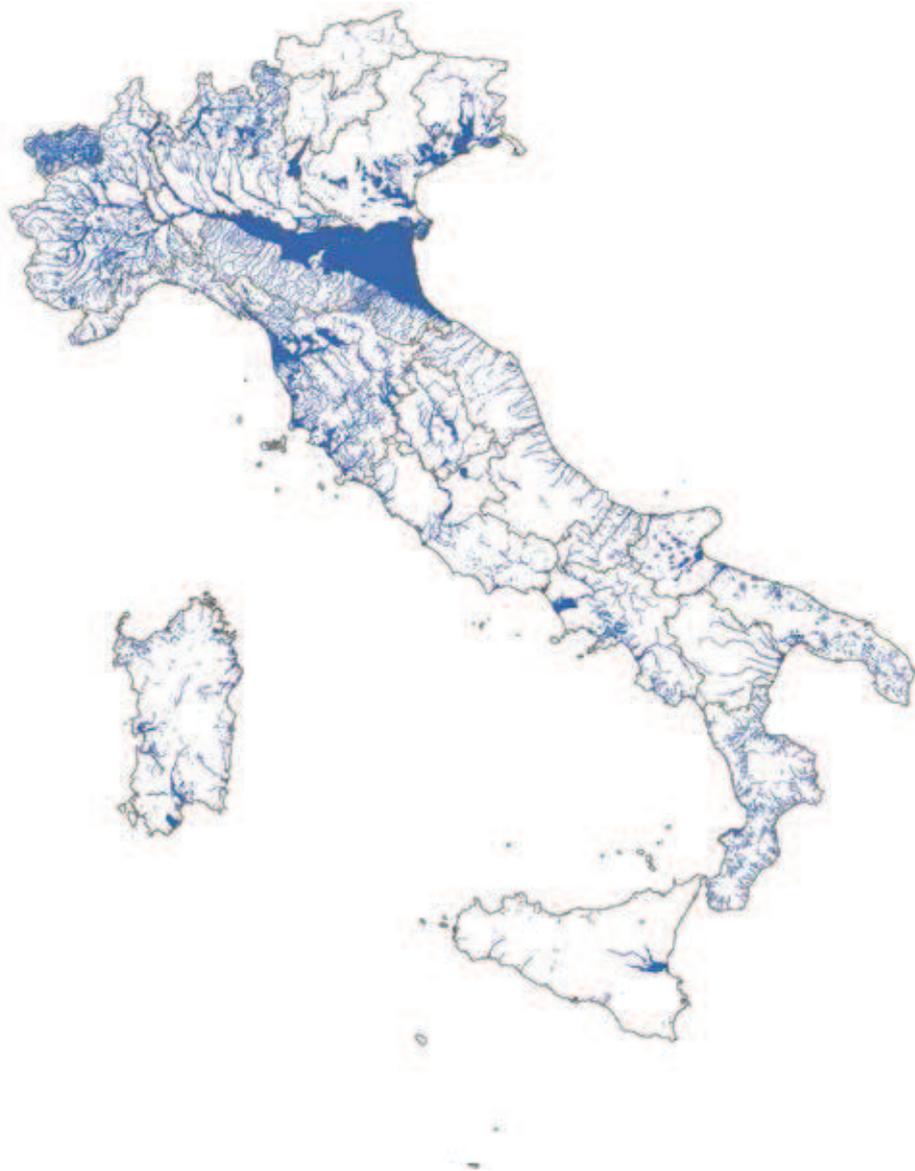


Tabella 8.04

Aree a pericolosità idraulica [D.Lgs.
49/2010] in Italia
Fonte ISPRA

	km ²	% su territorio nazionale
Scenario pericolosità Elevata P3	12.218,10	4,00%
Scenario pericolosità Media P2	24.410,80	8,10%
Scenario pericolosità Bassa P1	32.150,40	10,60%

GLI EFFETTI DEL DISSESTO E LA QUANTIFICAZIONE DEL RISCHIO

I fenomeni franosi e alluvionali determinano ogni anno impatti significativi sulla popolazione, su strade, ferrovie, sul tessuto economico e produttivo e sui beni culturali, considerato che l'Italia è un paese densamente antropizzato. A partire dagli anni '50 si è registrata una forte espansione delle aree urbanizzate, industriali e delle infrastrutture lineari di comunicazione, avvenuta spesso senza una corretta pianificazione territoriale, in aree a elevata pericolosità idrogeologica.

Negli ultimi 50 anni (1964-2013) gli eventi di frana e di inondazione hanno causato 1989 morti, 2561 feriti e 428.432 evacuati e senzatetto (CNR-IRPI³⁴, 2015).

Per quanto riguarda le frane, i fenomeni a cinematisma rapido – crolli, colate rapide di fango e detrito – caratterizzati da velocità fino ad alcuni metri al secondo, presentano spesso una elevata distruttività, determinando gravi conseguenze in termini di perdita di vite umane, come avvenuto ad esempio in Versilia (1996), a Sarno e Quindici (1998), in Piemonte e Valle d'Aosta (2000), in Val Canale - Friuli Venezia Giulia (2003), a Messina (2009), in Val di Vara, Cinque Terre e Lunigiana (2011), in Alta Val d'Isarco (2012). Altre tipologie di movimento (ad es. colate lente, frane complesse), caratterizzate da ve-

34 <http://www.irpi.cnr.it/>

IMPATTI

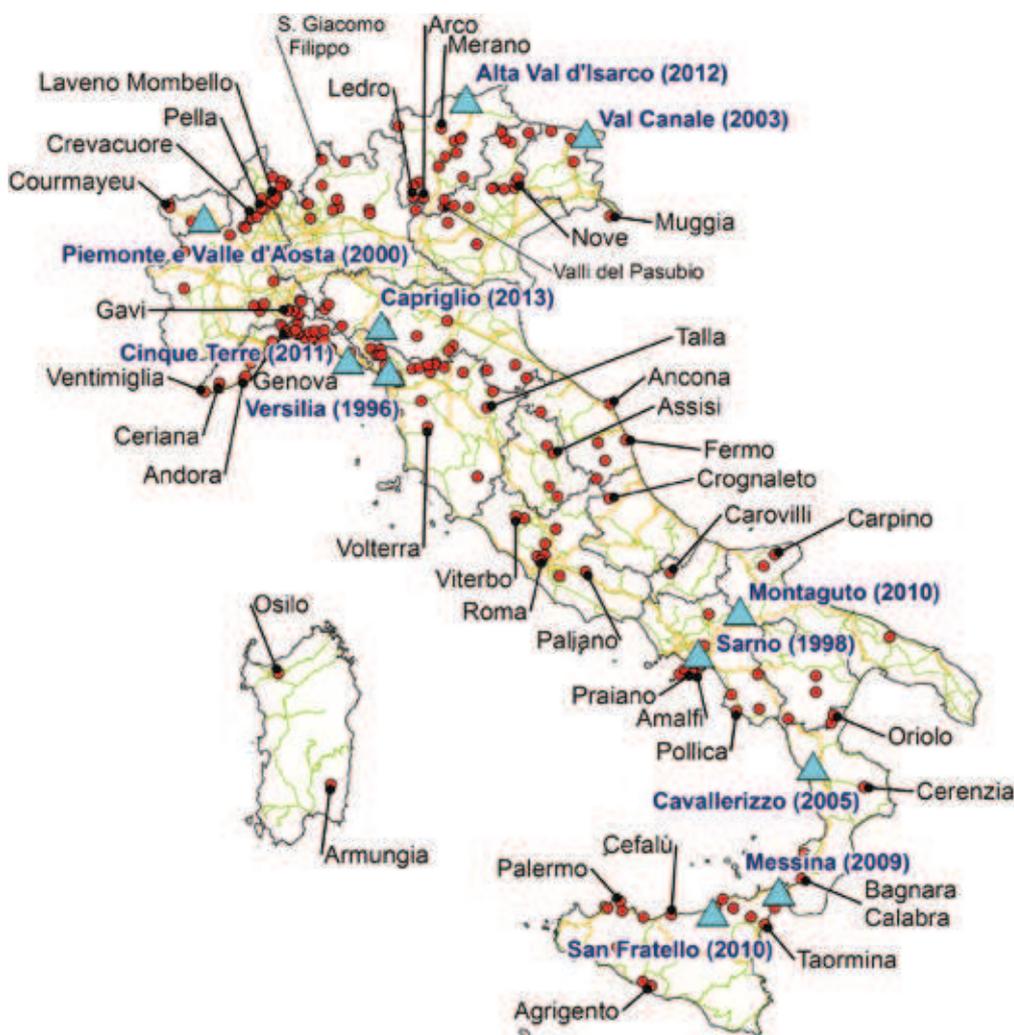


Figura 8.14
 Eventi franosi principali nel 2014 in Italia e alcuni eventi di frana [1996-2013]
 Fonte ISPRA

- LEGENDA
- alcuni eventi di frana nel periodo 1996-2013
 - principali eventi di frana nel 2014
 - rete autostradale
 - rete ferroviaria
 - limiti regionali

locità moderate o lente, possono causare danni a centri abitati e infrastrutture lineari di comunicazione, come ad esempio a Cavallerizzo di Cerzeto (CS) nel 2005, a San Fratello (ME) e a Montaguto (AV) nel 2010 e a Capriglio di Tizzano Val Parma (PR) nel marzo-aprile 2013 (Figura 8.14).

Ogni anno si registrano circa un centinaio di eventi franosi principali con vittime, feriti, evacuati e/o danni a edifici, beni culturali e infrastrutture lineari di comunicazione primarie. Se consideriamo gli ultimi cinque anni, sono stati oltre 300 gli eventi nel 2015, 211 nel 2014 con 14 vittime, 112 nel 2013 con una vittima, 85 nel 2012 con 5 vittime e 70 nel 2011 con 18 vittime (ISPRA, 2016).

Nella storia delle alluvioni in Italia ci sono eventi che più di altri sono rimasti nella memoria comune, per aspetti diversi: l'alluvione del 1951 nel Polesine, con le sue immagini di una terra che diventa un'immensa distesa d'acqua e le sue pesanti ripercussioni sociali ed economiche di lungo periodo; l'alluvione che colpì Firenze nel 1966, il cui impatto emotivo, suscitato dai danni provocati al patrimonio artistico e culturale, fece scattare una mobilitazione generale; l'evento di Soverato del 2000, quando a seguito di un evento meteorico particolarmente intenso e alla rapidissima concentrazione dei deflussi, il torrente Beltrame, una fiumara che origina in Aspromonte, si abbatté con la sua massa d'acqua e detriti su un campeggio, realizzato nell'area golenale del torrente, che ospitava persone quasi tutte disabili e relativi accompagnatori; le alluvioni del Po nel 1994 e nel 2000 con le migliaia di sfollati e le immagini di strade interrotte, ponti crollati, abitazioni e aziende sommerse. Nella memoria più recente, si addensano altri eventi su aree i cui nomi si ripetono più spesso di altri, Capoterra, Messina, Genova, Le Cinque Terre, la Lunigiana, la Val di Vara, Massa Carrara. L'analisi effettuata dall'ISPRA (2015a) rivela che i dati, dal 1951 al 2014, tranne alcune eccezioni a cavallo degli anni '90, mostrano una generale diminuzione dei danni prodotti da eventi alluvionali raffrontati al Prodotto Interno Lordo - PIL sino al 2001 (Grafico 8.01). Ciò, potrebbe essere imputabile, oltre che a un miglioramento dei sistemi di difesa del territorio e di mitigazione del rischio, anche a una naturale oscillazione dell'intensità e della durata dei fenomeni. Tale tendenza sembrerebbe, invece, non avere una continuità all'interno del periodo 2008-2014, nel quale il valore medio relativo al rapporto danno/PIL mostra modeste oscillazioni positive in aumento, soprattutto per il 2014, per il quale il valore del danno rapportato al PIL è circa raddoppiato rispetto al 2013. Inoltre per il periodo 2008-2013 emerge un aumento del numero totale delle vittime dovute agli eventi alluvionali, con l'interruzione

Foto 8.11

Crollo del viadotto dell'autostrada Milano - Torino sulla Dora Baltea - ottobre 2000
Fonte Archivio ISPRA Eutizio Vittori



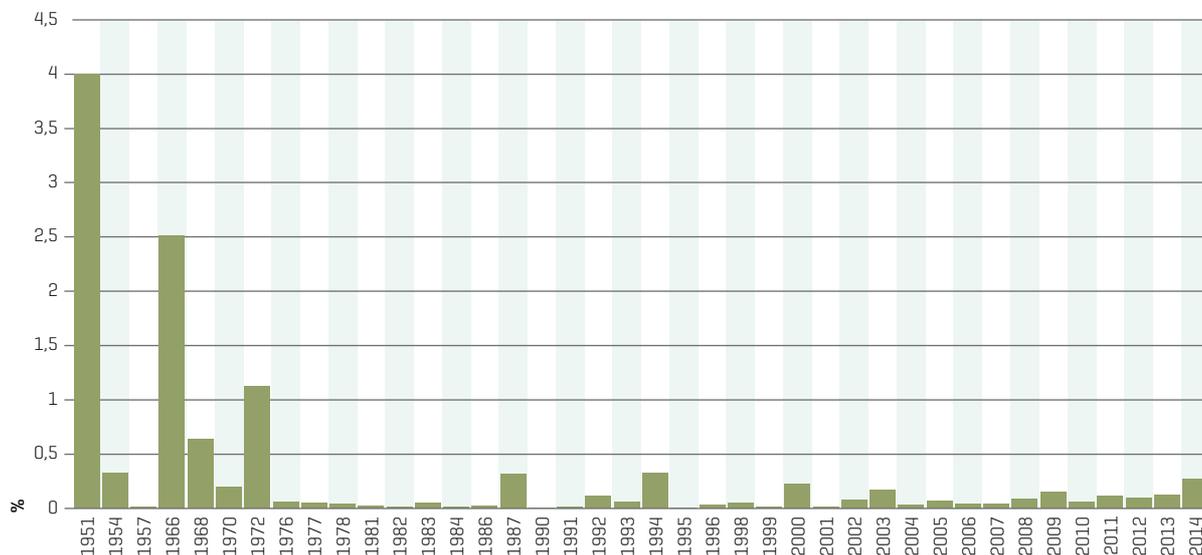


Grafico 8.01
 Stima del danno complessivo delle principali alluvioni in Italia rispetto al PIL
 Fonte ISPRA

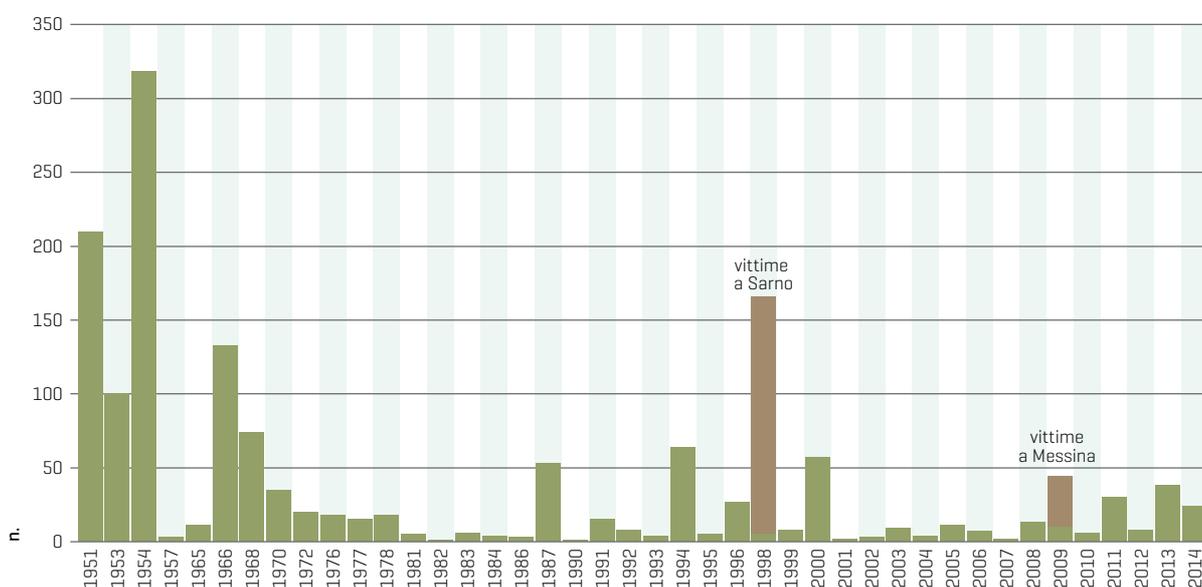


Grafico 8.02
 Vittime delle principali alluvioni in Italia
 Fonte ISPRA

del precedente trend in diminuzione (anni 2001-2007). In relazione a quest'ultimo dato, si deve segnalare che, nel 2014, il numero delle vittime è diminuito rispetto al 2013 (Grafico 8.02).

Con l'obiettivo di fornire una stima degli impatti potenziali per frane o alluvioni, l'ISPRA ha elaborato diversi indicatori nazionali di rischio (ISPRA, 2015c):

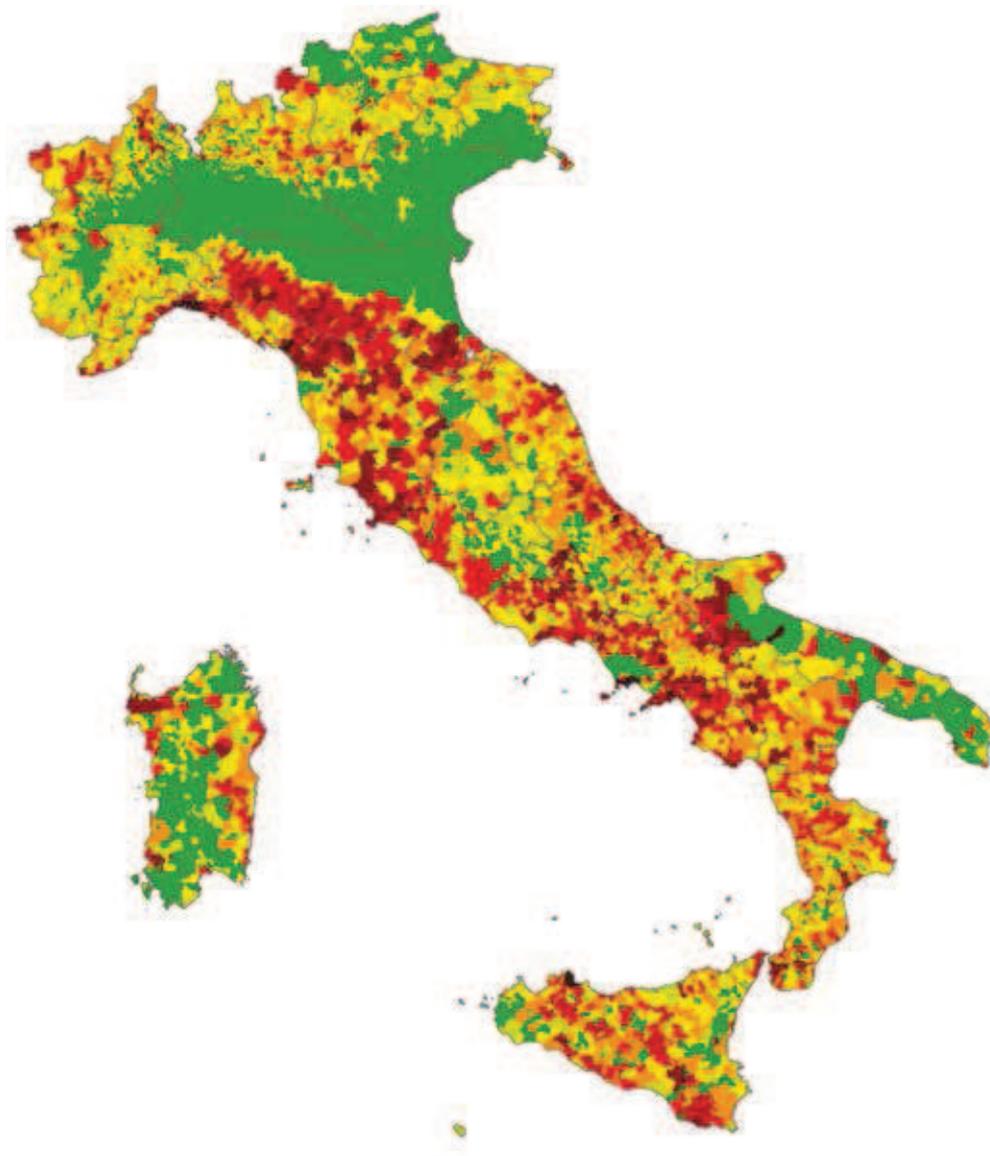
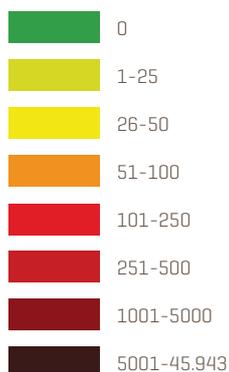
- popolazione a rischio frane;
- popolazione a rischio alluvioni;
- imprese a rischio frane;
- imprese a rischio alluvioni;
- beni culturali a rischio frane;
- beni culturali a rischio alluvioni.

Figura 8.15

Popolazione a rischio residente in aree a pericolosità da frana elevata P3 e molto elevata P4 - PAI su base comunale [n. ab.]

Fonte ISPRA

LEGENDA



A tale scopo, sono state utilizzate le mosaichette della pericolosità da frana e idraulica insieme ai dati relativi agli elementi esposti, estratti dal 15° Censimento della Popolazione Istat, dal 9° Censimento Industria e Servizi Istat e dalla banca dati dei Beni Culturali Vincoli In Rete - VIR dell'Istituto Superiore per la Conservazione e il Restauro.

La popolazione a rischio frane in Italia, residente nelle aree a pericolosità PAI elevata e molto elevata (P3+P4) è risultata pari a 1.224.001 abitanti (2,1% del totale) (Figura 8.15); quella a rischio alluvioni nello scenario di pericolosità idraulica media P2 a 5.922.922 abitanti (10%) (Figura 8.16). Le Regioni con i valori più elevati di popolazione a rischio frane sono Campania, Toscana, Liguria ed Emilia Romagna; quelle con i valori più elevati di popolazione a rischio alluvioni sono Emilia Romagna, Toscana, Veneto, Lombardia e Liguria.

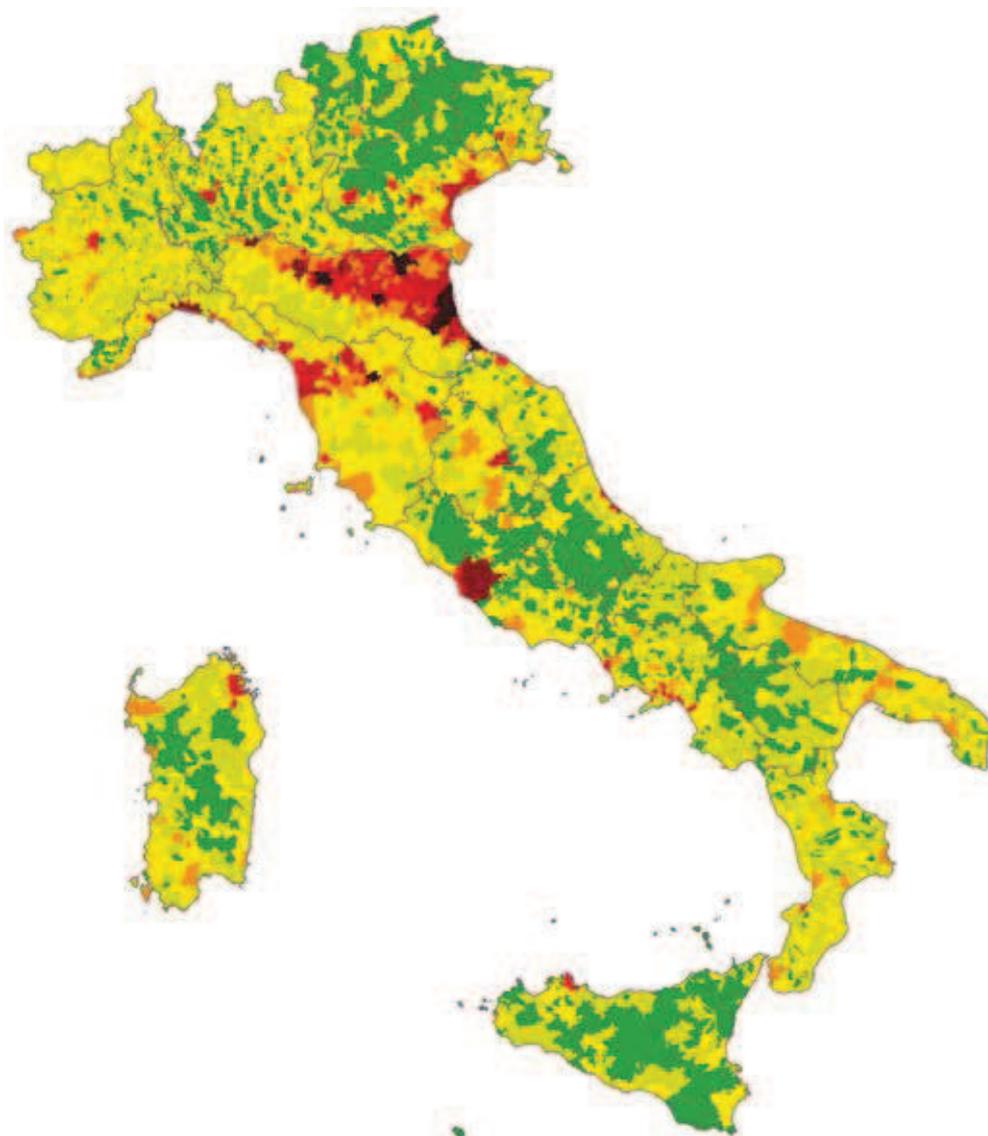
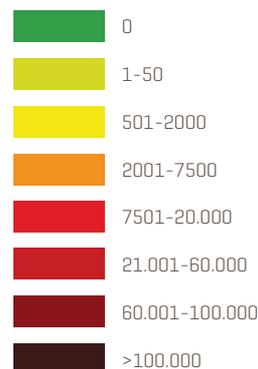


Figura 8.16

Popolazione a rischio residente in aree a pericolosità idraulica media P2 [D.Lgs. 49/2010] su base comunale [n. ab.]
 Fonte ISPRA

LEGENDA



Le unità locali³⁵ di imprese a rischio in Italia, ubicate nelle aree a pericolosità da frana elevata e molto elevata (P3+P4) sono 79.530, pari all'1,7% del totale, con 207.894 addetti a rischio; quelle a rischio alluvioni nello scenario a pericolosità idraulica media P2 sono 576.535 (12%), con 2.214.763 addetti esposti. I Beni Culturali architettonici, monumentali e archeologici a rischio frane sono 34.651, pari al 18,1% del totale; se consideriamo unicamente le classi di pericolosità elevata e molto elevata i Beni Culturali esposti sono 10.335 (5,4%). I Beni Culturali a rischio alluvioni sono risultati 40.454 (21,2%) nello scenario di pericolosità bassa P1 (scenario massimo atteso) e 29.005 (15,2%) nello scenario di pericolosità idraulica media P2.

³⁵ L'unità locale corrisponde ad una unità giuridico-economica o ad una sua parte, situata in una località topograficamente identificata da un'indirizzo e da un numero civico.

AZIONI LE MISURE ADOTTATE PER LA DIFESA DEL SUOLO

Il quadro europeo: la Direttiva Alluvioni

Prima della Direttiva Alluvioni del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni, la “mitigazione degli impatti delle alluvioni” era citata dalla DQA tra gli effetti subordinati di una corretta pianificazione della gestione dei bacini idrografici, mirata principalmente al raggiungimento di un buono stato ecologico e chimico delle acque. Negli stessi anni, in cui veniva definita e adottata la DQA e precisamente tra il 1998 e il 2002, l'Europa venne colpita da oltre un centinaio di gravi inondazioni, tra le quali le catastrofiche alluvioni del Danubio e dell'Elba nel 2002. A valle di tali eventi, la Commissione europea prese l'iniziativa di lanciare un'azione a livello comunitario, che consentisse di aiutare a ridurre la severità degli eventi alluvionali e i danni a essi associati. Nella *Communication on Flood risk management; Flood prevention, protection and mitigation* (COM(2004) 472 finale del 12 luglio 2004) la Commissione europea propose di sviluppare e implementare un programma d'azione, concertato a livello europeo, sulla gestione del rischio di alluvioni. Ebbe così inizio il processo preparatorio che portò alla definizione e adozione della Direttiva 2007/60/CE Alluvioni. Durante tale processo, nel quale vennero coinvolti il pubblico e i portatori di interesse, furono messi in evidenza alcuni punti essenziali che orientarono la scrittura definitiva del testo della Direttiva; tra questi, in particolare, la necessità di una valutazione preliminare del rischio che permettesse di definire le aree sulle quali concentrare o meno l'azione. Fu inoltre sottolineata, dalla maggior parte degli Stati membri, la necessità di concordare approcci flessibili, in grado di riconoscere le diversità dei territori europei, di tener conto delle azioni esistenti a livello nazionale e internazionale per evitare duplicazioni, di consentire un approccio integrato a livello di bacino, di mantenere uno stretto coordinamento con l'implementazione della DQA, di procedere dapprima con l'elaborazione delle mappe del rischio e successivamente con lo sviluppo e l'implementazione di programmi di gestione delle alluvioni, attraverso un approccio per step successivi.

Le considerazioni, assunte dalla Direttiva Alluvioni, che introducono l'articolato vero e proprio, sintetizzano tutto quanto emerso nel processo preparatorio suddetto. In particolare nel preambolo [2] si evidenzia come le alluvioni siano fenomeni naturali impossibili da prevenire, rispetto ai quali alcune attività umane, come la crescita degli insediamenti umani e l'incremento delle attività economiche nelle pianure alluvionali, nonché la riduzione della naturale capacità di drenaggio del suolo, a causa dei suoi vari usi, e i cambiamenti climatici, contribuiscono ad aumentarne la probabilità e ad aggravarne gli impatti negativi. Si sottolinea che l'efficacia delle misure per la riduzione del rischio di alluvioni è legata a una gestione coordinata a livello di bacino [3], che tenga conto del fatto che le politiche relative agli usi idrici e territoriali, hanno impatti potenziali sui rischi di alluvioni e sulla gestione dei medesimi [9]. Si riconosce che le tipologie di alluvioni che possono interessare il territorio comunitario, così come i danni provocati da esse, possono variare da una Regione all'altra e che pertanto gli obiettivi della gestione del rischio devono essere stabiliti da ciascuno Stato membro tenendo conto delle condizioni locali e regionali 10-11. Inoltre si ribadisce la necessità di una gestione integrata dei bacini idrografici, ossia una gestione che sia in grado di cogliere le potenzialità e i benefici di una pianificazione volta a perseguire obiettivi ambientali (DQA) e contemporaneamente sia mirata alla mitigazione del rischio di alluvioni. In questa prospettiva si inquadra, ad esempio, il mantenimento e/o il ripristino delle pianure alluvionali che consente di conferire e/o restituire maggiore spazio ai fiumi [14].

Entrando nel merito dell'articolato, la Direttiva Alluvioni stabilisce, all'Articolo 1, l'obiettivo di istituire un quadro per la valutazione e la gestione dei rischi di alluvioni, volto a ridurre le potenziali conseguenze negative per la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche. Ai fini dell'attuazione della Direttiva devono essere individuati ambiti territoriali denominati “unità di gestione” (non necessariamente coincidenti con quelli stabiliti a norma della DQA) e soggetti responsabili a vario titolo dell'implementazione della Direttiva in dette unità territoriali, denominati “autorità competenti” (Art. 3).

Sebbene, nel D.Lgs. 49/2010 e nel D.Lgs. 152/2006, si faccia riferimento a distretti idrografici e AdB distrettuali, in realtà l'implementazione della Direttiva Alluvioni, in questo primo ciclo di gestione, è



stata attuata su unità territoriali molto più ridotte e con il coinvolgimento di molteplici soggetti competenti: le AdB nazionali, regionali e interregionali e le Regioni. Questo periodo transitorio, in attesa della costituzione dei distretti avviata con la modifica degli Articoli 63 e 64 del D.Lgs. 152/2006, attraverso l'Articolo 51 della Legge 221/2015 (Collegato Ambientale) e in attesa dell'emanazione di decreti attuativi, è stato gestito attraverso il D.Lgs. 219/2010. Detto Articolo ha stabilito all'Articolo 4 che, nelle more della costituzione delle AdB distrettuali, siano le AdB nazionali di cui alla Legge 183/1989 e le Regioni, ciascuna per la parte di territorio di propria competenza, a provvedere all'adempiimento degli obblighi previsti dalla Direttiva Alluvioni, affidando alle AdB di rilievo nazionale la funzione di coordinamento, nell'ambito del distretto idrografico di appartenenza.

Come evidenziato nel processo preparatorio alla redazione della Direttiva Alluvioni, la sua attuazione è scandita da una serie di passi successivi, ciascuno propedeutico al successivo. Il primo passo (Art. 4) prevede la redazione di una Valutazione Preliminare del Rischio di Alluvioni volta, come specificato nel preambolo [11], a escludere quelle zone in cui si può ritenere che i rischi di alluvioni non siano significativi, quali aree disabitate o scarsamente popolate, oppure zone che presentano limitati beni economici o un ridotto valore ecologico, evidenziando invece sulla base delle informazioni disponibili e di facile reperimento sulle alluvioni del passato e sugli sviluppi di lungo termine tra cui gli effetti dei cambiamenti climatici, le aree su cui esiste o possa generarsi un Rischio Potenziale Significativo di Alluvioni (Art. 5). Il passo successivo (Art. 6) è la redazione, per le aree così individuate, di mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni che nel preambolo [12] della Direttiva sono indicate come

Foto 8.12

Allagamento delle aree agricole nel corso dell'alluvione del Po - ottobre 2000

Fonte ISPRA

un efficace strumento d'informazione e una solida base per definire le priorità e adottare ulteriori decisioni di carattere tecnico, finanziario e politico riguardo la gestione del rischio di alluvioni. Le mappe della pericolosità contengono la perimetrazione delle aree che potrebbero essere interessate da alluvioni, secondo tre diversi scenari di probabilità:

- P1 - scarsa probabilità o scenari di eventi estremi;
- P2 - media probabilità, eventi con tempo di ritorno maggiore o uguale a 100 anni;
- P3 - elevata probabilità.

Per ciascuno dei tre scenari, le mappe devono riportare, oltre all'estensione dell'area allagabile, alcuni elementi informativi riguardo le caratteristiche idrodinamiche della corrente, quali l'altezza idrometrica, la portata e se opportuno la velocità. Le mappe del rischio, derivate da quelle della pericolosità, individuano e descrivono le potenziali conseguenze negative per ciascuna delle seguenti categorie:

- numero di abitanti potenzialmente interessati;
- tipo di attività economiche insistenti nelle aree allagabili;
- impianti definiti ai sensi della *Industrial Emission Directive - IED* e riportati nel registro *European Pollutant Release and Transfer Register - E-PRTR*;
- aree potenzialmente soggette ad alluvioni con elevato volume di sedimenti trasportati e colate detritiche;
- altre potenziali fonti di inquinamento.

Il terzo passo (Art. 7) consiste nella redazione, sulla base delle mappe di pericolosità e del rischio, del Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni - PGRA. Il PGRA, sulla base delle informazioni fornite dalle mappe, deve individuare gli obiettivi da raggiungere e le misure necessarie per conseguirli con le relative priorità. Per ciascuno dei passi sopra elencati, è prevista una data di scadenza, che nel caso delle mappe era il 22 dicembre 2013, ed entro i tre mesi successivi dovevano essere inviate alla CE le informazioni inerenti a ciascun adempimento (*reporting*). È richiesto, inoltre, un aggiornamento periodico (Art. 14), che deve essere rinnovato alla fine di ogni ciclo di gestione (ogni sei anni). Nel corso del primo ciclo di gestione era prevista la possibilità di avvalersi di misure transitorie definite all'Art. 13 della Direttiva Alluvioni, e riguardanti la possibilità di derogare dalla valutazione preliminare del rischio, avvalendosi invece delle mappe di pericolosità e del rischio, o dei PGRA, completati prima del 22 dicembre 2010. L'Italia ha fatto ricorso alle misure transitorie, decidendo di procedere, quindi, all'elaborazione delle mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni con i criteri previsti dalla Direttiva e dal suo decreto di attuazione, in virtù dell'esistenza dei Piani di Assetto Idrogeologico - PAI, redatti ai sensi della Legge 183/89, e delle relative mappe prodotte con le indicazioni e le modalità pubblicate nel D.P.C.M. del 29 settembre 1998, a seguito della Legge 267/98. Le mappe sono state rielaborate secondo i criteri definiti dalla Direttiva e aggiornate anche in funzione dell'acquisizione di nuovi elementi informativi, quali quelli provenienti da recenti eventi alluvionali.

Durante tutto il processo che porta alla redazione dei PGRA è previsto il coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interesse - *stakeholder* - al fine di garantire una partecipazione pubblica attiva e consapevole. AdB e Regioni hanno provveduto, fin dalle prime fasi di redazione delle mappe di pericolosità, a pubblicare e rendere disponibili per eventuali osservazioni, tutti i documenti necessari. In questo modo viene favorita un'ampia e diversificata partecipazione pubblica, anche attraverso l'uso di strumenti di comunicazione quali: *forum* ed eventi di presentazione, pubblicazione su siti web, e-mail, uso di social network, comunicati stampa.

Altro punto essenziale della Direttiva Alluvioni è la necessità di una visione unitaria e integrata nella Pianificazione di Bacino. Tale aspetto, sebbene sottolineato in più punti nel testo della Direttiva, trova esplicito richiamo nell'Articolo 9, in cui viene richiesto agli Stati membri di prendere le misure appropriate per coordinare l'applicazione della Direttiva Alluvioni e della DQA, mirando a migliorare l'efficacia della pianificazione, garantire lo scambio di informazioni anche al fine di assicurarne la coerenza, e a realizzare sinergie e vantaggi comuni, tenendo conto degli obiettivi ambientali di cui all'Articolo 4 della DQA.

Foto 8.13

Pioppeti allagati nel Verellese a causa della
esondazione della Dora Baltea - ottobre 2000
Fonte ISPRA Eutizio Vittori



Il 3 marzo 2016 sono stati approvati i PGRA, adottati il 17 dicembre 2015. Nel frattempo, come previsto dall'Articolo 13, comma 4 del D.Lgs. 49/2010, le autorità competenti hanno provveduto a trasmettere le informazioni pertinenti al PGRA all'ISPRA, secondo modalità e specifiche dati individuate dall'ISPRA stesso, tenendo conto della compatibilità con i sistemi di gestione dell'informazione adottati a livello comunitario. Nello stesso mese di marzo, come previsto dalla Direttiva Alluvioni, l'ISPRA, previa verifica delle informazioni ricevute, ha proceduto all'invio alla Commissione europea i dati richiesti per il *reporting*, completando così le attività previste dalla Direttiva Alluvioni per il primo ciclo di gestione.

I Piani di Gestione Alluvioni

Il PGRA rappresenta il punto di arrivo di un articolato processo pianificatorio, prefigurato a livello europeo già nel 2000 con la DQA e la successiva Direttiva Alluvioni, recepita nell'ordinamento giuridico italiano con il D.Lgs. 49/2010.

Il nuovo strumento di pianificazione si inserisce in una realtà, qual è quella italiana, nella quale si è consolidato nel tempo un patrimonio, supportato da mappe e pianificazioni di dettaglio (PAI), di conoscenze e di leggi in materia di difesa del suolo, alle quali si è fatto riferimento in questi decenni sia per l'individuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, che per la pianificazione territoriale.

Di fronte al continuo ripetersi di gravi eventi alluvionali, anche di tipologie e modalità che la pianificazione ad oggi prodotta difficilmente riesce ad intercettare, è diventato prioritario aggiornare e, se necessario, ripensare, in termini di "gestione" e non di mera difesa o protezione dalle inondazioni, metodi e modi per affrontare il rischio di alluvioni, in coerenza con quanto previsto dalle Direttive europee sopra richiamate. L'adeguamento alle prescrizioni della Direttiva Alluvioni e della DQA non si riduce a esclusivo adempimento formale, ma rappresenta, oggi più che mai, un'opportunità sostanziale.

La Direttiva Alluvioni parte dall'assunto che *«le alluvioni sono fenomeni naturali impossibili da prevenire [...]; possono provocare vittime, danni all'ambiente, compromettere gravemente lo sviluppo economico e mettere in pericolo le attività economiche di un territorio; ridurre i rischi di conseguenze negative derivanti dalle alluvioni [...] è possibile e auspicabile ma, per essere efficaci, le misure per ridurre tali rischi dovrebbero, per quanto possibile, essere coordinate a livello di bacino idrografico»*.

Per evitare e ridurre gli impatti negativi delle alluvioni, la Direttiva richiama l'opportunità di predisporre PGRA che tengano conto delle specifiche caratteristiche delle zone a cui essi si applicano, proponendo soluzioni mirate in base alle esigenze e priorità delle medesime zone e garantendo il coordinamento appropriato all'interno dei distretti idrografici. In particolare all'Articolo 7 si stabilisce *«che gli Stati membri provvedono a ultimare e pubblicare i piani di gestione del rischio di alluvioni entro il 22 dicembre 2015»* e si dettagliano, in apposito allegato, gli elementi fondamentali che devono figurare nei primi PGRA e nei successivi aggiornamenti. Gli Articoli 4, 5 e 6 individuano gli step preliminari e intermedi (riconducibili essenzialmente alla valutazione preliminare del rischio di alluvioni, all'individuazione delle Aree a Potenziale Rischio Significativo e all'elaborazione delle mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni), funzionali alla costruzione di una solida base conoscitiva, necessaria per definire misure e obiettivi prioritari per la gestione dei rischi di alluvione e per adottare e supportare tutte le decisioni e le scelte di carattere tecnico, finanziario e politico contenute nel PGRA e nei correlati strumenti programmatici e attuativi riguardo alla gestione di tale rischio.

La Direttiva Alluvioni rimarca, infine, che le informazioni contenute nel PGRA devono essere coerenti con le pertinenti informazioni utilizzate e contenute nell'ambito del Piano di Gestione delle Acque - PGA redatto ai sensi della DQA, affinché il quadro conoscitivo possa essere letto in via unitaria e sulla base di un linguaggio comune. Proprio in tale ottica, sia la predisposizione del PGRA e del PGA, che il loro futuro riesame e aggiornamento, ivi compresa la fase di partecipazione attiva delle parti interessate, sono stati fino ad oggi e dovranno essere in futuro sempre opportunamente coordinati tra loro. Tale stretta integrazione tra i due Piani di Gestione deve essere intesa non soltanto in senso giuridico-amministrativo (trattandosi, per entrambi i piani, di "stralci funzionali" del

Piano di Bacino distrettuale e quindi di per sé correlati tra loro), ma anche dal punto di vista della definizione, organizzazione e restituzione dei dati.

Appare evidente come la Direttiva Alluvioni, che ha come scopo precipuo ed espressamente codificato quello di «[...] istituire un quadro per la valutazione e la gestione dei rischi di alluvioni volto a ridurre le conseguenze negative per la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche connesse con le alluvioni all'interno della Comunità», in una logica di gestione integrata del bacino idrografico, rafforzi ed estenda gli obiettivi della DQA, affrontando, nello specifico, il tema della mitigazione degli effetti delle inondazioni, che nel 2000 era unicamente richiamato tra le finalità generali.

I concetti chiave della Direttiva Alluvioni sono essenzialmente la valutazione e la gestione del rischio. Per sapere dove e come intervenire, al fine di mitigare il rischio di alluvione, è indispensabile avere un quadro conoscitivo della pericolosità solido, puntuale e aggiornato, che possa consentire di ricostruire, conseguentemente, un quadro altrettanto puntuale e aggiornato del rischio. Conoscere quanta popolazione è esposta al “rischio” di alluvioni e quanti beni (scuole, ospedali, infrastrutture, attività economiche), siano localizzati in aree pericolose, significa disporre delle informazioni necessarie per definire le misure più idonee ad affrontare i possibili impatti di un evento, per gestirlo qualora accada e attuare i conseguenti interventi di recupero e ripristino delle condizioni di normalità. È evidente che si tratta di un processo continuo, che deve tener conto anche degli effetti di lungo termine riguardanti le variazioni di uso del suolo e i cambiamenti climatici, i quali possono contribuire ad aumentare la probabilità di alluvioni e ad aggravarne gli impatti negativi. Il PGRA, per quanto detto, si configura come processo in continua evoluzione, sulla base di nuove informazioni relative a future attività di sviluppo economico o interventi sul territorio, così come di nuove acquisizioni del quadro conoscitivo (idrologia, morfologia, idraulica, elementi esposti, ecc.). Occorre, infatti, perfezionare e mantenere sempre aggiornato il quadro delle conoscenze che concorrono alla definizione del rischio, per meglio orientare le scelte programmatiche e rendere più efficace qualunque intervento, norma di vincolo e/o politica di prevenzione del rischio.

L'approccio “gestionale” rispetto al rischio implica che non sempre la migliore soluzione è la difesa di tutto a tutti i costi: ci possono essere valide alternative e in ogni caso occorre tener conto della limitatezza delle risorse disponibili e del fatto che, anche qualora tali risorse fossero illimitate, esisterebbe comunque un “rischio residuo” legato all'impossibilità di progettare e programmare garantendo “sicurezza totale” rispetto a fenomeni caratterizzati da una marcata imprevedibilità.

Il PGRA deve contemplare tutti gli aspetti della gestione del rischio di alluvioni, ossia prevenzione, protezione, preparazione, ripristino e revisione post-evento, tenendo conto delle caratteristiche dei bacini interessati. Questi aspetti sono codificati ed esplicitati nella *Guidance Document n. 29 – Guidance for Reporting under the Floods Directive (2007/60/EC³⁶)* della Commissione europea. Omettendo il caso di “nessuna azione” codificato come M1, si riportano di seguito le 4 categorie di misure individuate in base all'aspetto della gestione del rischio a cui fanno riferimento: M2) Misure di prevenzione: agiscono sul valore e sulla vulnerabilità degli elementi esposti presenti in un'area allagabile; M3) Misure di protezione: realizzate per ridurre la probabilità d'inondazione, agiscono per lo più sul modo in cui si formano e si propagano le piene; M4) Misure di preparazione: realizzate per migliorare la capacità della popolazione e del sistema della protezione civile di affrontare gli eventi. Si tratta di misure che riguardano le attività di previsione, allertamento, gestione dell'emergenza, ma anche tutte quelle attività organizzate per la formazione e informazione della popolazione; M5) Misure di ricostruzione e valutazione post-evento: sono le misure attivabili nel post-evento per il ritorno alla normalità e per l'acquisizione di elementi informativi sulle dinamiche dell'evento e sugli effetti ad esse associati. Le misure M4) e M5) sono prevalentemente afferenti al sistema di protezione civile, il che non esclude la concorrenza di AdB, o di altri soggetti alla definizione delle stesse.

La gestione presuppone di compiere scelte basate su opportune analisi dei costi e dei benefici, che consentano di pianificare e attuare le misure di PGRA secondo un oggettivo ordine di priorità: si

36 https://circabc.europa.eu/sd/a/acbcd98a-9540-480e-a876-420b7de64eba/Floods%20Reporting%20guidance%20-%20final_with%20revised%20paragraph%204.2.3.pdf

può/si deve scegliere di rilocalizzare elementi a rischio (case, fabbriche, ecc.) invece di difenderli; si può/si deve scegliere di non difendere qualcosa di minor valore, perché in questo modo si limitano i danni per altri elementi di maggior valore. Si tratta, in definitiva, di essere consapevoli che, per gestire il territorio, la priorità delle misure è fondamentale.

Per far ciò occorre condurre, in primo luogo, una dettagliata fase di analisi, che porti alla definizione di un nuovo e unico quadro conoscitivo della pericolosità e del rischio idraulico alla scala del bacino idrografico, individuando gli scenari possibili o più probabili, di accadimento degli eventi e dei corrispondenti impatti sul territorio, in secondo luogo una fase di individuazione degli obiettivi da raggiungere, basata su una robusta valutazione costi/benefici che stabilisca cosa difendere assolutamente e/o solo parzialmente, cosa realizzare e cosa demolire ed infine, una fase di predisposizione del piano, seguita dalla sua attuazione. Ciò in una continua e costante attività di aggiornamento, oltre che di informazione, comunicazione e condivisione delle scelte, con gli *stakeholder* e la popolazione tutta.

La Direttiva Alluvioni, pertanto, richiede che, nelle varie fasi del processo di redazione del PGRI, la partecipazione pubblica sia assicurata dalla messa a disposizione delle informazioni di riferimento (Art. 10.1) e dal coinvolgimento attivo delle parti interessate (Art. 10.2), specificando che quest'ultimo deve essere coordinato, se appropriato, con l'Art. 14 della DQA (Art. 9), nel quale, facendo riferimento al *Common Implementation Strategy - CIS Guidance Document n. 8*³⁷, si delincono le modalità di partecipazione pubblica, attraverso la messa in atto delle seguenti azioni: fornire informazioni, attuare la consultazione, incoraggiare un coinvolgimento attivo.

Partendo da un comune quadro di conoscenze, rappresentato dalle mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni, il PGRI individua il set di misure ritenute necessarie per il raggiungimento di quegli obiettivi «[...] appropriati per la gestione del rischio di alluvioni [...]». Ciò implica che le misure devono assolvere gli obiettivi generali della gestione del rischio, ossia la riduzione delle potenziali conseguenze avverse delle alluvioni sulla salute umana, sull'ambiente, sul patrimonio culturale, sulle attività economiche e sulle infrastrutture nelle aree soggette a inondazione, in funzione delle specificità territoriali. Gli impatti sono, infatti, strettamente legati ai meccanismi di formazione e di evoluzione dei deflussi, nonché alle caratteristiche idrodinamiche delle correnti di piena che influiscono sulla pericolosità, così come sono fortemente influenzati dalla tipologia (valore e vulnerabilità) e dalla numerosità degli elementi esposti (*receptors*) e dalla loro distribuzione nelle aree allagabili, come definita dalle mappe del rischio. Di fatto, le mappe di pericolosità e di rischio sono, come specificato nel preambolo 12 della Direttiva, oltre che un potente ed efficace strumento conoscitivo e informativo, una solida base per definire idonee misure o interventi, e stabilirne la priorità.

Nel D.P.C.M. del 28 maggio 2015, concernente “Criteri e modalità per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico”, applicato anche per stabilire la priorità delle stesse misure, è previsto, tra i criteri di valutazione, il legame con le mappe della pericolosità e del rischio del PGRI. Inoltre è riservata particolare attenzione agli “interventi integrati”, finalizzati alla mitigazione del rischio e alla tutela e recupero degli ecosistemi e della biodiversità, in linea con gli obiettivi della Direttiva DQA e della Direttiva Alluvioni. Rispetto a tale tipologia di interventi (definiti anche interventi *win-win*) che ricomprendono, ad esempio, le misure di ritenzione naturale delle acque, si ritiene necessario approfondire e supportare, anche sulla base di specifiche linee guida, l'attività progettuale degli enti territoriali, vista la rilevanza e la priorità a essi riconosciuta anche sul piano dell'allocazione delle risorse finanziarie e tenuto conto che non esistono, a oggi, chiare indicazioni su cosa si intenda per “interventi integrati” e come si debbano sviluppare.

Il PGRI rappresenta il nuovo *masterplan* di riferimento ai fini della pianificazione e gestione del rischio idrogeologico e ha una natura intrinsecamente dinamica, proprio in ragione dei suoi contenuti e delle sue finalità. Una delle sfide più ambiziose del PGRI, tenendo conto del suo carattere di piano direttore, è quella di fissare un quadro comune e unico di riferimento in cui mettere a sistema, razionalizzare e integrare tra loro le azioni e gli interventi necessari per la gestione degli eventi possibili, senza abbandonare completamente i contenuti tecnico-giuridici derivanti dalla pianificazione di assetto idrogeologico, ma aggiornandoli, integrandoli e inquadrandoli all'interno della cornice comunitaria.

37 [https://circabc.europa.eu/sd/a/0fc804ff-5fe6-4874-8e0d-de3e47637a63/Guidance%20No%208%20-%20Public%20participation%20\(WG%202.9\).pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/0fc804ff-5fe6-4874-8e0d-de3e47637a63/Guidance%20No%208%20-%20Public%20participation%20(WG%202.9).pdf)

Il D.Lgs. 49/2010, che ha recepito nel nostro ordinamento la Direttiva Alluvioni, pur ribadendo espressamente in più articoli «[...] che sono fatti salvi gli strumenti di pianificazione già predisposti nell'ambito della pianificazione di bacino in attuazione della normativa previgente», non indica, tuttavia, in maniera sufficientemente chiara come dovranno o potranno coesistere i “vecchi” strumenti della pianificazione di bacino e il PGRA. Si tratta, in ogni caso, di un vero e proprio cambio d'impostazione rispetto anche al più recente passato dei PAI. È, infatti, di tutta evidenza che applicando il concetto di gestione alla difesa dal rischio di alluvioni cambiano, almeno in parte, alcuni concetti fondamentali fino ad ora ritenuti basilari. Questo significa che è necessario gestire sia la fase del “tempo differito” – prima dell'evento – che la fase del “tempo reale” – durante l'evento, in un'unica catena di analisi e azioni conseguenti: un evento si affronta sia con la prevenzione e la realizzazione delle opere di protezione che con le azioni di protezione civile; e tutto questo deve essere per la prima volta organizzato e inserito in un'unica cornice pianificatoria, appunto il PGRA.

Foto 8.14

Rotta dell'argine del canale Farini - canale di derivazione della Dora Baltea nei pressi di Saluggia [VC] - ottobre 2000
Fonte ISPRA Eutizio Vittori



Il quadro nazionale: D.P.C.M. 28 maggio 2015

La difesa del suolo, e più in generale la messa in sicurezza del territorio dalle catastrofi idrogeologiche, sempre più frequenti, è uno degli obiettivi prioritari dell'azione programmatica del MATTM.

Lo Stato è intervenuto organicamente con la Legge n. 183 del 18 maggio 1989, recante "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo", confluita nel codice ambientale, D.Lgs. 152/2006, e con la quale si è inteso disciplinare una pianificazione di lungo periodo delle complesse attività di prevenzione del rischio idrogeologico e di manutenzione del territorio.

La Legge sulla difesa del suolo ha rappresentato una vera e propria rivoluzione in ottica di pianificazione e governance del territorio in regime ordinario. In particolare, veniva per la prima volta definita la difesa del suolo, finalizzata a:

- difesa dal rischio idrogeologico;
- risanamento delle acque;
- fruizione delle risorse idriche;
- tutela degli aspetti ambientali connessi.

La difesa del suolo, prima della Legge n. 183, era stata, infatti, usualmente ricondotta a leggi settoriali riguardanti la distinzione tra acque pubbliche e private, le opere idrauliche, la bonifica, le sistemazioni montane, l'igiene del suolo e degli abitati.

La Legge aveva individuato il bacino idrografico quale ambito territoriale di riferimento, per l'azione pianificatoria di settore, la cui competenza era assegnata alle AdB che erano dotate di una competenza gerarchicamente sovraordinata, per quanto riguarda gli interventi di difesa del suolo, e geograficamente estesa fino a coprire l'intero bacino idrografico.

Ma a causa della vasta scala dell'unità fisiografica del bacino, tale dimensione di pianificazione risultava di difficile gestione in considerazione dei tempi di evoluzione dei fenomeni idrogeologici e delle esigenze socio-economiche del territorio. Già con la Legge n. 493 del 4 dicembre 1993 è stata introdotta la possibilità di operare per sottobacini, ma solo dopo la catastrofe di Sarno, del maggio 1998, è stata varata la normativa tecnica di settore con il D.L. 180/1998, che ha portato alla redazione dei PAI e conseguentemente all'attivazione dei vincoli di inedificabilità nelle aree perimetrate a rischio elevato o molto elevato. Infatti, con il successivo D.P.C.M. del 29 settembre 1998 furono individuati i criteri tecnici su cui fondare gli adempimenti previsti dal decreto Sarno. Con questo provvedimento vengono sostanzialmente definiti i parametri per stabilire gli scenari sui quali basare le perimetrazioni delle aree a rischio idrogeologico, con le conseguenti misure di salvaguardia che devono rimanere in vigore fino alla approvazione dei PAI. Nel 2000 a seguito dell'evento di Soverato, viene emanato il D.L. 279/2000, che vuole ancora intervenire per colmare le carenze legislative della precedente normativa. Si prevede che nelle aree a rischio elevato o molto elevato, le misure di salvaguardia si applichino immediatamente anche in assenza di PAI, nel caso delle fasce fluviali o nei Comuni in cui siano stato dichiarato lo stato di emergenza, o nel caso di scenari con tempi di ritorno massimi di 200 anni. Sull'assetto organizzativo e funzionale definito dalla Legge 183/1989, è intervenuto successivamente il D.Lgs. 152/2006 ed in particolare la parte terza, che ha adeguato gli assetti funzionali di settore alla DQA. La Direttiva ha introdotto, come unità fisica principale per la gestione dei bacini idrografici, il concetto di "distretto idrografico" quale «*area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere*». Il D.Lgs. 152/2006, a fronte del concetto di distretto idrografico come unità fisica, ha suddiviso il territorio nazionale in otto distretti idrografici individuati nell'Articolo 64, rimandando però la loro attivazione all'emanazione di un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Nelle more dell'emanazione di tale decreto, in via transitoria, attraverso due provvedimenti normativi quali il D.L. n. 208 del 30 dicembre 2008, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 13 del 27 febbraio 2009, e il D.Lgs. n. 219 del 10 dicembre 2010, sono state prorogate le AdB di rilievo nazionale istituite ai sensi della Legge n. 183 del 1989. A queste è stato assegnato il ruolo di coordinamento delle attività di pianificazione nel relativo territorio di competenza. Peraltro, a causa della continua sovrapposizione di norme, destinate a disciplinare e finanziare le attività di difesa del suolo in momenti emergenziali e, da ultimo, alla mancata attuazione del D.Lgs.

152/2006 relativamente alle costituzione delle Autorità di Distretto, il ruolo delle AdB nella pianificazione, programmazione degli interventi è andato scemando.

Oggi, questo ruolo è stato recuperato nell'ambito della procedura di valutazione della priorità degli interventi da ammettere a finanziamento, dove, tra l'altro, il parere positivo dell'AdB/Autorità di Distretto, costituisce un necessario presupposto di ammissibilità della domanda. Infatti, con il D.P.C.M. del 28 maggio 2015 recante "l'individuazione dei criteri e delle modalità per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico", emanato in attuazione dell'Articolo 10, comma 11, del D.L. n. 91 del 24 giugno 2014, convertito con modificazioni con Legge n. 116 dell'11 agosto 2014, si è definito un processo virtuoso nella scelta degli interventi sui quali allocare le relative risorse, con la determinazione di criteri oggettivi.

Il Decreto rappresenta un momento di omogeneizzazione, a livello nazionale, della valutazione della efficacia e necessità di un intervento; nello stesso tempo determina un cambiamento culturale della programmazione che deve essere impostata sulle criticità del territorio, come individuate negli atti di pianificazione delle competenti autorità, sulla base altresì della conoscenza degli elementi indispensabili a valutare l'importanza dell'opera, per il territorio e la popolazione esposta, anche in termini di costi/benefici. Il Decreto prevede che le richieste di finanziamento vengano inserite nel data base online Repertorio Nazionale degli Interventi per la Difesa del Suolo - ReNDiS, a cura delle Regioni e Province Autonome o dei soggetti dalle stesse accreditati. La compilazione della scheda di inserimento costituisce una pre-strutturata condotta dalla stessa Regione richiedente e contiene gli elementi necessari ad una prima valutazione del progetto proposto al finanziamento. La Regione, al termine dell'inserimento delle informazioni e dei documenti richiesti, "valida" la scheda per consentirne la "presa in carico" da parte del MATTM. La validazione consiste nell'atto conclusivo compiuto dalla Regione che certifica la validità dei dati comunicati in fase di compilazione e caricamento online nel sistema ReNDiS-web di ciascuna "scheda per proposta interventi".

Gli interventi sono suddivisi in tre categorie, a seconda che abbiano ad oggetto interventi ad efficacia autonoma, interventi complessi di area vasta, interventi integrati di mitigazione del rischio idrogeologico e di tutela e recupero degli ecosistemi e della biodiversità. Questi ultimi rientrano nell'ampio insieme delle cosiddette infrastrutture verdi, come definite nella Comunicazione n. 249 del 2013 della Commissione europea³⁸. Le infrastrutture verdi migliorano la resilienza alle catastrofi naturali come frane e alluvioni, valanghe, mareggiate e la categoria di intervento sarà indicata dalla Regione all'atto dell'inserimento dei dati nella scheda per proposta interventi.

La procedura di valutazione degli interventi per i quali è richiesto un finanziamento, è strutturata in tre fasi distinte:

- Fase 1: accertamento dell'ammissibilità del finanziamento;
- Fase 2: elencazione delle richieste ammissibili per ordine di priorità;
- Fase 3: verifica della cantierabilità e del cronoprogramma.

Nello specifico, con la Fase 1 si procede inizialmente alla verifica dei principi generali sull'ammissibilità degli interventi proposti (quali la "completezza", la "puntualità" e la "precisione" dei dati, la "adeguatezza" e la "esaustività" dei contenuti, il "rispetto del fine primario della difesa del suolo", nonché la "tutela ed il recupero degli ecosistemi e della biodiversità" per gli "interventi integrati").

Successivamente con la Fase 2, le sole proposte di finanziamento ritenute ammissibili vengono classificate in ordine alle priorità dettagliate nel citato D.P.C.M. ("priorità regionale", "livello di progettazione approvata", "persone a rischio", "beni a rischio grave", "frequenza dell'evento", "quantificazione del danno economico atteso", "riduzione del numero di persone a rischio diretto").

Giunti a tal punto della procedura, definita la graduatoria delle richieste di finanziamento, la Fase 3 si concentra sulla valutazione dei cronoprogrammi degli interventi ammissibili e sulla valutazione della cantierabilità dell'intervento.

In particolare, il grado di cantierabilità è da considerarsi in rapporto allo stadio della progettazione

³⁸ http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e6f1b2df.0005.03/DOC_1&format=PDF

dell'intervento ed al livello di acquisizione di tutti i pareri, nulla osta, visti ed autorizzazioni all'uso richiesti dalla legge.

Deve pertanto ritenersi un criterio che riveste carattere dinamico, in quanto valutabile *in itinere* e, comunque, in prossimità della disponibilità delle risorse finanziarie da assegnare.

Il Piano Stralcio Aree Metropolitane e Aree Urbane con alta popolazione esposta al rischio di alluvioni

Si contano 132 opere comprensive di 33 cantieri già finanziati per un valore di oltre 650 milioni di euro, e altri 99 interventi per cui si devono reperire risorse per un valore di circa 500 milioni di euro. Nel testo del D.P.C.M. del 15 settembre 2015, che riporta l'elenco delle opere, sono compresi, perché ritenuti prioritari e urgenti dalle Regioni, anche 5 interventi per i quali non è ancora disponibile una progettazione definitiva, ma che potranno comunque accedere allo specifico fondo inserito nel Collegato Ambientale.

Il Piano Stralcio Aree Metropolitane e Aree Urbane costituisce una parte del Piano Nazionale degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico 2015-2020 e ricomprende gli interventi con livello di progettazione che la Regione ha dichiarato essere definitiva od esecutiva, diretti a mettere in sicurezza un elevato numero di persone a rischio di alluvione. Il Piano, che trae spunto dalla norma contenuta nell'Articolo 7, comma 8 del D.L. n. 133 del 12 settembre 2014, convertito con modificazioni dalla Legge n. 164 dell'11 novembre 2014, è stato preceduto da una serie di incontri che si sono tenuti con le Regioni per approfondire le tematiche del dissesto nei rispettivi territori, e che ha costituito una solida base conoscitiva per poter procedere alla valutazione progettuale.

Il Piano è frutto della procedura prevista e disciplinata dal citato D.P.C.M. del 28 maggio 2015, proposto dal MATTM, che definisce una precisa procedura per la selezione degli interventi di difesa del suolo, e rende oggettivi e trasparenti i criteri di scelta, disciplinando la modalità di selezione che si svolge interamente online, con la partecipazione delle Regioni, delle AdB e dell'ISPRA.

Le richieste di finanziamento degli interventi sono state inserite dalle Regioni nella piattaforma ReNDiS-web.

La compilazione della scheda istruttoria e la sua validazione da parte della Regione, che certifica in tal modo la validità dei dati comunicati, hanno costituito una preistruttoria condotta dalla medesima Regione per consentire la presa in carico della scheda da parte del MATTM.

L'istruttoria si è svolta in tre fasi secondo le modalità previste dal richiamato D.P.C.M. del 28 maggio 2015.

Sono stati elementi di valutazione importante, la classificazione del livello alto o molto alto di rischio dell'area esposta, il numero delle persone a rischio e la loro riduzione in funzione della realizzazione dell'intervento, nonché la valutazione della immediata cantierabilità dell'opera.

Un'ulteriore innovazione nella definizione del Piano, è stata la preferenza del finanziamento ad interventi "integrati" che concorrono alla riduzione del rischio idrogeologico, al miglioramento dello stato ecologico dei corsi d'acqua e alla tutela degli ecosistemi e delle biodiversità come richiesto dall'Articolo 7, comma 2 del D.L. n.133 del 12 settembre 2014, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi comuni posti dalla Direttiva Alluvioni e dalla DQA.

Con la delibera Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica - CIPE n. 32 del 28 febbraio 2015, sono state individuate le risorse per finanziare la prima *tranche* del Piano.

Si è accertata, intervento per intervento, la cantierabilità dichiarata dalla Regione fino al raggiungimento della somma di 654.188.141,46 euro disponibili, rinviando alla fase programmatica gli interventi che non risultavano immediatamente cantierabili.

Per assicurare un efficiente utilizzo delle risorse ed accelerare la realizzazione degli interventi, anche mediante il ricorso alle misure di cui all'Articolo 55-bis del D.L. n. 1 del 24 gennaio 2012, convertito con modificazioni dalla Legge n. 27 del 24 marzo 2012, una quota non superiore allo 0,5 per cento dell'assegnazione di 450 milioni a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020, è destinata, in relazione alle effettive esigenze rappresentate dalle Regioni, ad integrare la dotazione finanziaria dell'Azione di Sistema di cui alla delibera CIPE n. 62 del 2011, secondo le modalità di

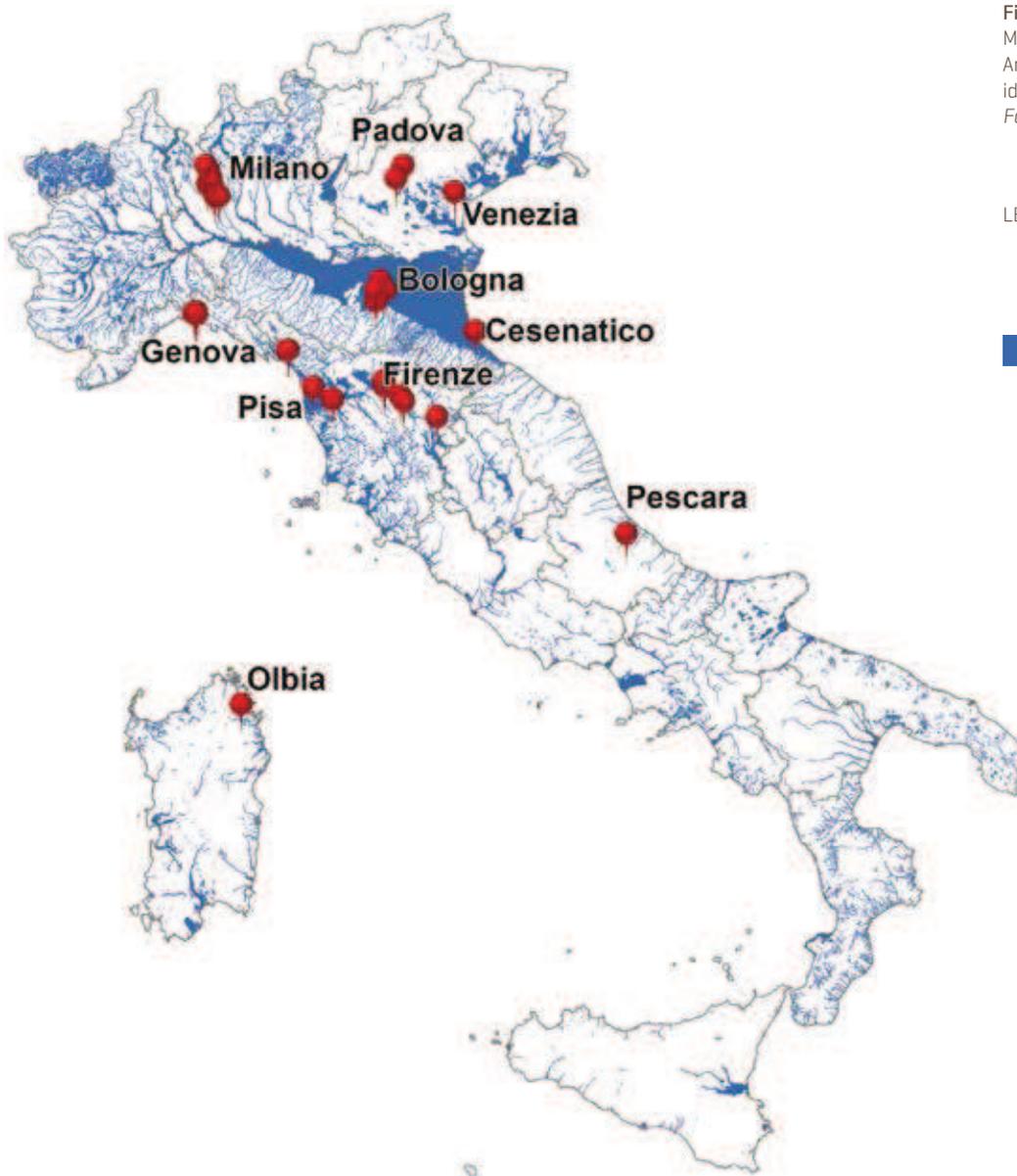


Figura 8.17

Mappa con gli interventi del Piano Stralcio Aree metropolitane e le aree a pericolosità idraulica media P2

Fonte ISPRA

LEGENDA

-  interventi finanziati Piano Stralcio Aree Metropolitane
-  aree a pericolosità idraulica media P2 con tempo di ritorno tra 100 e 200 anni

attuazione di cui al Decreto del MATTM per la Coesione territoriale del 23 marzo 2012.

Nel suo complesso, il Piano include interventi strategici per la soluzione di situazioni di alta e conclamata criticità idrogeologica fra le quali le più note sono quelle relative agli interventi sul Bisagno per la salvaguardia della città di Genova, sul Seveso per la salvaguardia della città di Milano, a Padova e ad Olbia, soggetta a recenti e devastanti eventi alluvionali (Figura 8.17).

Inoltre, il Piano risponde all'esigenza di superare la frammentarietà della programmazione in materia di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico. Ciò è stato garantito attraverso la scelta, a monte, della tipologia di dissesto sulla quale intervenire, ossia il rischio da alluvione, e delle aree oggetto di interventi, ovvero le città metropolitane e le aree urbane con alto livello di popolazione esposta al rischio idrogeologico. L'applicazione del D.P.C.M. del 28 maggio 2015, contenente i criteri di attribuzione delle priorità agli interventi proposti, ha poi garantito l'omogeneità e la trasparenza delle scelte effettuate.

Repertorio Nazionale degli Interventi per la Difesa del Suolo

Il Repertorio Nazionale degli Interventi per la Difesa del Suolo - ReNDiS nasce nel 2005 come sviluppo ed integrazione del monitoraggio svolto dall'ISPRA sui piani e programmi di interventi urgenti per la mitigazione del rischio idrogeologico, finanziati dal MATTM. Il principale obiettivo del Repertorio è la formazione di un quadro unitario, costantemente aggiornato, delle opere e delle risorse impegnate nel campo di difesa del suolo, condiviso tra tutte le amministrazioni che operano nella pianificazione ed attuazione degli interventi.

In questo senso il ReNDiS si propone

come uno strumento informativo utile a migliorare il coordinamento e quindi l'ottimizzazione della spesa nazionale per la difesa del suolo, e adeguato a favorire l'accesso alle informazioni da parte dei cittadini.

Attraverso l'interfaccia di navigazione ReNDiS-web¹ sono infatti liberamente consultabili, anche in contesto geografico, i principali dati degli interventi censiti nel sistema [Figura 8.18]. Gli enti e le amministrazioni coinvolti dal progetto, previa registrazione ed autenticazione, hanno invece accesso al set completo delle informazioni relative agli interventi di loro

competenza e dispongono di una serie di funzionalità, che permettono la consultazione e l'aggiornamento in tempo reale sia delle informazioni sullo stato di attuazione degli interventi che dei documenti amministrativi o progettuali. Il numero delle comunicazioni [trasmissione di dati o documenti] inviate tramite ReNDiS-web è in costante crescita: nel solo 2015 ne sono state acquisite oltre 18.000 ed al 31 dicembre dello stesso anno risultavano 1027 utenti registrati, ripartiti tra 635 diverse amministrazioni. Per quanto riguarda, più in generale, gli accessi alla

1 www.rendis.isprambiente.it

Figura 8.18
Interfaccia
ReNDiS-web per
la visualizzazione
geografica degli
interventi
Fonte ISPRA

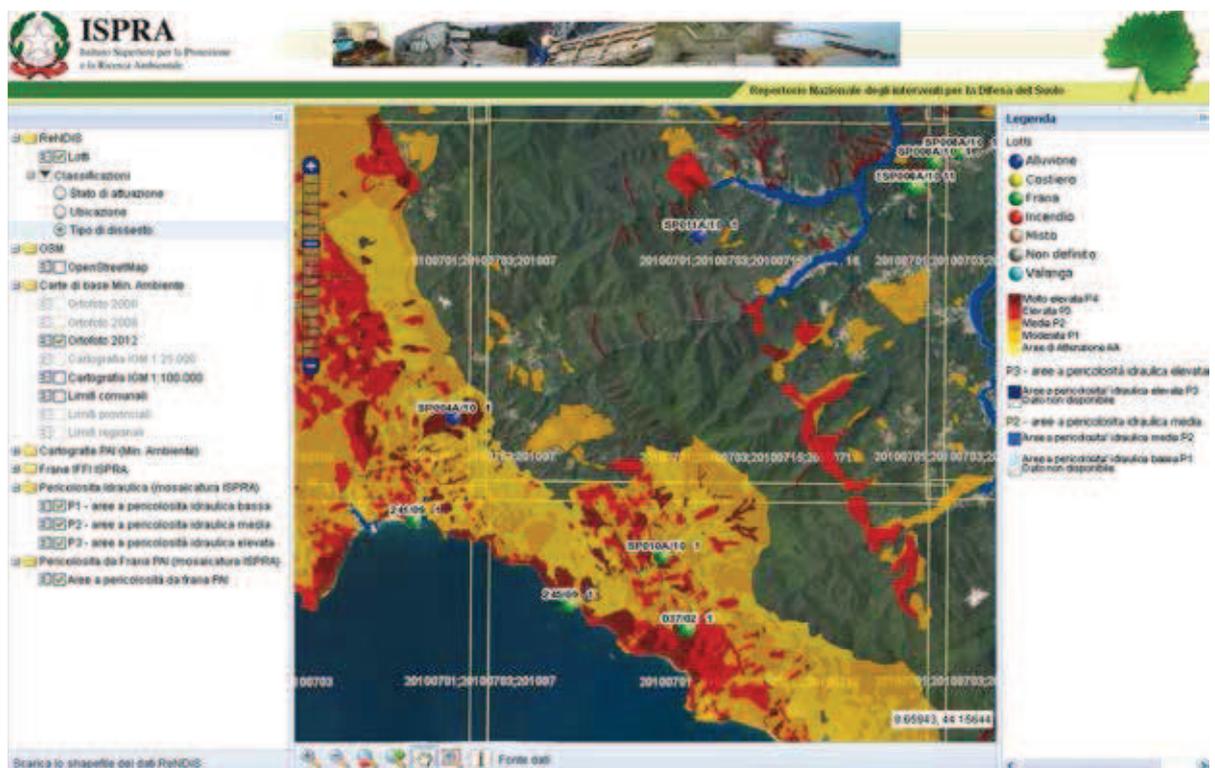


Grafico 8.03

Incidenza dei "gruppi di riferimento" utilizzati per la classificazione dei finanziamenti nel ReNDiS
 Fonte ISPRA

D.P.C.M. annualità '98-2000 e programmi integrativi
 programmi stralcio ex Art. 16 L.179/02
 altre tipologie
 piani strategici nazionali
 accordi di programma MATTM-Regioni 2010-11
 piano nazionale 2015-2020

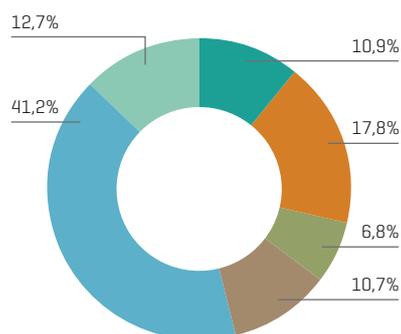


Foto 8.15

Opere di ingegneria naturalistica - cordolo su micropali di sostegno alla strada - regimazione idraulica e collettori fognari - georeti armate ed ancorate - Intervento 356/06 Palaia (PI)
 Fonte ISPRA Tommaso Marasciulo



piattaforma web, sempre nel 2015, sono state registrate circa 65.000 visualizzazioni di pagina su oltre 38.000 sessioni utente. Il sistema informativo è sviluppato interamente con tecnologie *open-source* ed è costituito da un database *Postgres* affiancato ad una applicazione *Apache-Tomcat* che, attraverso un'interfaccia di navigazione web GIS, consente la visualizzazione interattiva degli interventi in sovrapposizione con servizi WMS pubblici pertinenti alla difesa del suolo [quali ad es. le mappature delle aree a pericolosità idraulica o da frana]. Il nucleo principale delle informazioni

su cui è focalizzata la struttura del data base sono gli interventi finanziati con diverse modalità² dal MATTM a partire dal 1999 ad oggi [Grafico 8.03, Figura 8.19]. Si tratta, finora, di quasi 5000 interventi (finanziati con 5145 milioni di euro) per i quali la banca dati permette di gestire le informazioni sullo stato di attuazione, tipologia di opere e dissesti, posizione geografica, quadri economici e finanziari, relazioni, elaborati progettuali, documentazione di sopralluoghi³, ecc. A partire dal 2014 il Repertorio è stato integrato con una nuova "Sezione istruttorie" [Figura 8.20], che consente di acquisire e gestire online le proposte progettuali per il

2 Sono oltre cento Decreti ed altri Atti amministrativi che, per le finalità gestionali del ReNDiS, vengono aggregati in 6 gruppi di riferimento: D.P.C.M annualità '98-2000 e Programmi integrativi, Programmi stralcio ex Art. 16 L.179/02, Piani strategici nazionali, Altre tipologie, Accordi di Programma MATTM-Regioni 2010-11 ed Atti integrativi; Piano nazionale 2015-2020.
 3 Nell'ambito delle attività di monitoraggio svolte dall'ISPRA, i siti di intervento che sono stati oggetto di sopralluoghi tecnici sono oltre 1800.

Figura 8.19

Mappa sinottica sullo stato di attuazione degli interventi censiti in ReNDiS

Fonte ISPRA

LEGENDA

Situazione interventi ReNDiS (dicembre 2015)

- da avviare o dati non comunicati
- in progettazione
- in esecuzione
- concluso
- defianziati o sostitutivi



finanziamento di nuovi interventi. L'accesso alla Sezione istruttorie è attualmente riservato ai soli utenti delle Regioni e Province Autonome [e limitatamente alle schede di rispettiva competenza], in quanto

individuati come unici soggetti titolati a presentare proposte per la programmazione nazionale. Dopo una prima fase "sperimentale", l'utilizzo della piattaforma ReNDiS, per il supporto alla programmazione

degli interventi per la difesa del suolo, è stato definitivamente formalizzato con il D.P.C.M. del 28 maggio 2015 che definisce i criteri per l'attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio



Figura 8.20

Mappa sinottica delle proposte progettuali inserite in ReNDiS dalle Regioni e Province Autonome per la formazione del Piano nazionale 2015-2020

Fonte ISPRA

Nota

In evidenza le aree interessate dagli interventi finanziati con la sezione attuativa del Piano Stralcio Aree Metropolitane [D.P.C.M. 15.09.2015].

LEGENDA

ReNDiS - sez. Istruttorie
 [dicembre 2015]

- piano aree metropolitane
- altre schede

idrogeologico. Complessivamente, a tutto il 2015, erano state caricate e validate quasi 7500 schede istruttorie, georiferite e corredate dei relativi elaborati progettuali, per un fabbisogno complessivo di circa 22 miliardi di euro.

Le funzionalità di elaborazione automatica, integrate nella piattaforma, forniscono in tempo reale il quadro di sintesi degli interventi proposti e, al tempo stesso, consentono di gestire con

modalità chiare, efficienti, condivise e verificabili, tutto il processo di analisi e valutazione dei progetti e delle informazioni sulle condizioni di rischio e pericolosità inserite nelle schede.

Foto 8.16 Reti paraneve in Località Plan - Intervento 088/99 - Moso in Passiria (BZ)
Fonte ISPRA Elisa Brustia - Roberto Pompili

Foto 8.17 Opere in alveo Torrente Selvaspessa - Intervento 774/99 - Baveno (VB)
Fonte ISPRA Elisa Brustia - Francesco Traversa - Marco Di Leginio



A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
	8. Il suolo
E.	LA BIODIVERSITÀ
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

Foto 8.18 Frana sovrastante l'abitato di Molini di Tures - Intervento 084/99 - Campo Tures (BZ)
Fonte ISPRA Elisa Brustia - Roberto Pompili



Foto 8.19 Consolidamento rupe tufacea - Intervento 431/02 - Pitigliano (GR)
Fonte ISPRA Daniele Spizzichino - Francesco Traversa



Foto 8.20 Briglia selettiva Torrente Frejus - Intervento 008/99 - Bardonecchia (TO)
 Fonte ISPRA Elisa Brustia - Roberto Pompili

Foto 8.21 Briglia Torrente Bagna - Intervento 002/99 Domodossola (VB)
 Fonte ISPRA Elisa Brustia - Michele Fratini



L'USO E CONSUMO DEL SUOLO

Il consumo di suolo legato all'occupazione di superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale, attraverso l'incremento della copertura artificiale e l'impermeabilizzazione (*soil sealing*), influisce negativamente sull'equilibrio del territorio, sui fenomeni di dissesto, erosione e contaminazione, sui processi di desertificazione, sulle dinamiche di trasformazione e sulla bellezza del paesaggio e porta a una irreversibile sottrazione della biodiversità e della produttività, compromettendo la disponibilità di risorse fondamentali per lo stesso sviluppo della nostra società.

Molte attività sociali, economiche e finanziarie dipendono dalla costruzione, dal mantenimento e dall'esistenza di aree di insediamento e di infrastrutture di trasporto, con la tendenza a optare per un'ulteriore occupazione di suolo senza necessariamente considerare sempre con la dovuta attenzione gli impatti diretti e indiretti a lungo termine (Commissione europea, 2012). Ma le cause delle trasformazioni territoriali e del consumo di suolo sono anche altre: la rendita, l'impiego distorto degli oneri di urbanizzazione, la frammentazione amministrativa, la scarsa conoscenza e la poca consapevolezza delle funzioni del suolo, le carenze degli strumenti di pianificazione urbana e territoriale, l'abusivismo, i condoni e le norme assenti o poco efficaci.

La necessità di nuove abitazioni, industrie, sedi per la localizzazione di imprese e infrastrutture di trasporto rappresenta solitamente la motivazione principale del consumo di suolo, prevalentemente in risposta al fenomeno della crescita demografica e alla richiesta di una qualità e di un tenore di vita migliori (unità abitative più grandi, più strutture sportive e sociali, ecc.). Numerosi fattori contribuiscono a spiegare l'evoluzione attuale del fenomeno dello *sprawl* urbano, inteso come nuova espansione urbana, spesso a bassa densità. Molte persone si insediano in aree periurbane non riuscendo a trovare abitazioni migliori, con una superficie abitativa pro-capite maggiore. L'abbandono dei centri cittadini a favore delle aree periurbane può essere inoltre dovuto a una domanda di aree verdi e di un ambiente più attraente e a misura di famiglia.

Negli ultimi anni stanno crescendo le iniziative volte alla riduzione del consumo di suolo, tuttavia continua anche l'espansione delle aree artificiali, con una evidente frammentazione del paesaggio che spinge i processi di consumo dei suoli agricoli e naturali. Ogni giorno il nostro territorio viene silenziosamente occupato da nuovi quartieri residenziali, spesso a bassa densità – ville, seconde case, alberghi, capannoni industriali, magazzini, centri direzionali e commerciali, spazi espositivi, strade, autostrade, parcheggi, serre, cave, discariche – continuando a trasformare la “campagna” in “città”, e la città per come la conosciamo in Italia in un *continuum* di antropizzazione diffusa e indistinta.

I cambiamenti demografici generano sfide diverse da una città all'altra, e fattori quali l'invecchiamento della popolazione, il numero sempre minore di residenti nei centri storici o i processi intensi di suburbanizzazione, incidono significativamente. L'Agenzia Europea dell'Ambiente - AEA³⁹ evidenzia tuttavia che l'espansione delle città riflette più il cambiamento di stili di vita e di modelli di consumo, che la crescita demografica (AEA, 2006).

Nuovi schemi sociali ed economici hanno ormai fortemente alterato il rapporto tra una città compatta e densa e un tessuto esterno prevalentemente agricolo e naturale. Si riducono le dimensioni delle famiglie e allo stesso tempo aumentano le necessità di spazi privati. E tali esigenze, anche a causa dei costi della vita nelle città e della ricerca di un maggiore benessere, trovano spesso riscontro lontano dai centri urbani. I piani urbanistici e territoriali hanno molte volte accompagnato e assecondato questo orientamento, con previsioni di espansioni eccessive, anche perché le nuove edificazioni consentono di acquisire importanti risorse economiche con gli oneri di urbanizzazione e con la tassazione degli immobili. Così, se in passato la dinamica demografica era strettamente correlata con l'urbanizzazione, negli ultimi decenni il legame tra demografia e processi di urbanizzazione non è più diretto e le città sono cresciute anche in presenza di stabilizzazione, in alcuni casi di decrescita, della popolazione residente e delle attività produttive, con conseguente aumento di ampie aree sottoutilizzate o dismesse e di abitazioni vuote o occupate da non residenti. Negli anni '50, secondo i dati

39 <http://www.eea.europa.eu/it>

Tipologia di copertura artificiale	Superfici complessive in percentuale sul totale del suolo consumato	
	2008	2013
Edificio in zone residenziali a tessuto continuo	2,6	2,5
Edificio in zone residenziali a tessuto discontinuo e rado	11,6	11,5
Edificio in zone industriali, commerciali, infrastrutturali e altre aree artificiali	3,4	3,5
Edificio in ambito prevalentemente rurale	11,0	11,1
Edificio in ambito prevalentemente naturale	1,4	1,4
Strade asfaltate in ambito urbano	10,1	10,0
Strade asfaltate in ambito prevalentemente rurale	11,5	11,6
Strade asfaltate in ambito prevalentemente naturale	2,9	2,9
Strade sterrate in ambito urbano	0,8	0,6
Strade sterrate in ambito prevalentemente rurale	11,9	11,3
Strade sterrate in ambito prevalentemente naturale	3,6	3,6
Piazzali, parcheggi, cortili e altre aree pavimentate o in terra battuta	12,8	13,1
Serre permanenti	1,9	2,0
Aeroporti e porti [aree impermeabili]	0,4	0,4
Aree e campi sportivi impermeabili [compresi i campi di calcio]	1,4	1,4
Sede ferroviaria	0,9	0,9
Altre aree impermeabili	7,7	7,9
Campi fotovoltaici a terra	0,1	0,5
Aree estrattive non rinaturalizzate, discariche, cantieri	4,0	3,8

Tabella 8.05
 Percentuale di superficie per tipologia di suolo consumato sul totale del suolo consumato in Italia [2008 e 2013]
 Fonte ISPRA

ISPRA, erano irreversibilmente persi 167 m² per ogni italiano, nel 2014 il valore raddoppia, passando a 345 m² di aree artificiali procapite (ISPRA, 2015a; ISPRA, 2015).

L'Agenda territoriale dell'UE (TAEU, 2007) evidenzia che in alcune Regioni gli incentivi al riutilizzo di siti dismessi sono insufficienti, con una conseguente pressione crescente esercitata sulle aree agricole e naturali. La relativa abbondanza di spazi aperti nelle zone rurali può avvalorare l'idea che vi siano ancora molti terreni disponibili e dunque che le preoccupazioni relative a un aggravarsi del fenomeno dell'impermeabilizzazione del suolo siano ingiustificate. I prezzi elevati dei terreni entro i confini urbani incoraggiano lo sviluppo di nuovi insediamenti nelle zone circostanti più a buon mercato, generando a loro volta una nuova domanda di infrastrutture di trasporto. Di conseguenza, le diverse richieste di terreno, in particolare nei dintorni dei centri abitati ma anche nelle zone rurali, si stanno facendo sempre più pressanti.

I terreni agricoli attorno alle città sono di solito fertili, tuttavia sono spesso sottoquotati e meno tutelati dalla normativa, rispetto alle foreste o ad altre zone naturali. Ciò si riflette a volte nei processi decisionali, compresa la pianificazione territoriale, che talvolta non prendono pienamente in considerazione i costi nascosti, legati all'impermeabilizzazione e allo *sprawl* urbano (Commissione europea, 2013).

Le infrastrutture di trasporto rimangono una delle principali cause di degrado del suolo e di frammentazione degli habitat e del paesaggio, rappresentando, nel 2013, circa il 40% del totale del suolo consumato (strade in aree agricole il 22,9%, urbane 10,6%, il 6,5% in aree ad alta valenza ambientale) (Tabella 8.06), anche a causa della maggiore necessità delle aree urbane disperse e a bassa densità.

Le aree coperte da edifici e fabbricati di varia natura costituiscono circa il 30% del totale del suolo consumato e si collocano prevalentemente in aree urbane a bassa densità (11,5%) e in ambito rurale (11,1%). Gli edifici in zone residenziali dense rappresentano solo il 2,5% del totale del suolo consumato. Le superfici asfaltate, impermeabilizzate o fortemente compattate o scavate, come parcheggi, piazzali, cantieri, discariche, aree estrattive e serre permanenti, costituiscono complessivamente il 28,7% del suolo consumato.

La diffusione di nuclei caratterizzati da una bassa densità demografica amplifica gli effetti negativi del consumo di suolo e costituisce una delle principali minacce a uno sviluppo territoriale sostenibile, l'erogazione di servizi pubblici è più costosa e difficile, le risorse naturali sono sovrasfruttate, le reti di trasporto pubblico diventano rapidamente insufficienti e vi è una forte dipendenza dall'utilizzo dell'automobile, con problemi di congestione nelle città e attorno ad esse. In Italia, secondo i dati ISPRA, tra il 1990 e il 2012, quasi il 40% delle grandi trasformazioni urbane è avvenuto attraverso la creazione di aree a bassa densità, mentre più di un terzo si è verificato con la realizzazione di nuovi poli commerciali, industriali e terziari, in gran parte al di fuori del tessuto urbano consolidato: un processo tipico della città diffusa, come si evince anche dal fatto che le aree compatte ad alta densità rappresentano meno dell'1% delle nuove aree urbane.

STATO I LIVELLI DI CONSUMO DEL SUOLO IN ITALIA

L'uso del suolo (*Land Use*) è un riflesso delle interazioni tra l'uomo e la copertura del suolo. Con questo termine si intende la descrizione di come il suolo viene utilizzato dalle attività antropiche. La Direttiva INSPIRE lo definisce come una classificazione del territorio in base alla dimensione funzionale o alla destinazione socioeconomica presenti e programmate per il futuro, (ad es. residenziale, industriale, commerciale, agricolo, silvicolo, ricreativo).

I dati dell'Inventario dell'uso del suolo in Italia, aggiornati dall'ISPRA, mostrano che, nel 2013, circa un terzo (33,5%) del territorio nazionale è destinato a seminativi e ad altre colture agrarie, a cui si aggiunge il 10,0% di arboricoltura da frutto e lo 0,6% di arboricoltura da legno. Le superfici boscate ricoprono il 31,9% del suolo italiano. L'uso urbano del suolo ha raggiunto, nel 2013, il 7,2%. Le praterie, i pascoli e gli incolti erbacei occupano una percentuale pari al 5,7% della superficie italiana a cui può essere aggiunto il 6,2% delle altre terre boscate, ovvero le aree dove la copertura arborea è minore del 10%. Le zone improduttive o con vegetazione rada o assente coprono una superficie pari al 3,0%, le zone umide e i corpi idrici l'1,9% (Figura 8.21 e Tabella 8.07).

Il consumo di suolo è definito come una variazione da una copertura non artificiale (suolo non consumato) a una copertura artificiale del suolo (suolo consumato). Per copertura del suolo (*Land Cover*) si intende, come definita dalla Direttiva INSPIRE, la copertura biofisica della superficie terrestre, comprese le estensioni artificiali, le zone agricole, i boschi e le foreste, le aree seminaturali, le zone umide, i corpi idrici.

Il nostro Paese ha un livello di consumo di suolo tra i più alti in Europa, nonostante le peculiarità del territorio italiano, dovute alle caratteristiche orografiche e ambientali, che dovrebbero (o avrebbero dovuto) evitare l'espansione urbana in zone a elevata fragilità ambientale e territoriale. In termini assoluti, si stima che il consumo di suolo abbia intaccato, nel 2014, circa 21.000 km² del nostro territorio, pari al 7% della superficie nazionale.

Nel 2013, in 15 Regioni viene superato il 5% di suolo consumato, con il valore percentuale più

Figura 8.21

Uso del suolo in Italia secondo il sistema di classificazione *Corine Land Cover* al I livello [2012]

Fonte ISPRA

LEGENDA

CORINE Land Cover 2012
I livello

-  superfici artificiali
-  superfici agricole utilizzate
-  territori boscati e ambienti semi-naturali
-  zone umide e corpi idrici

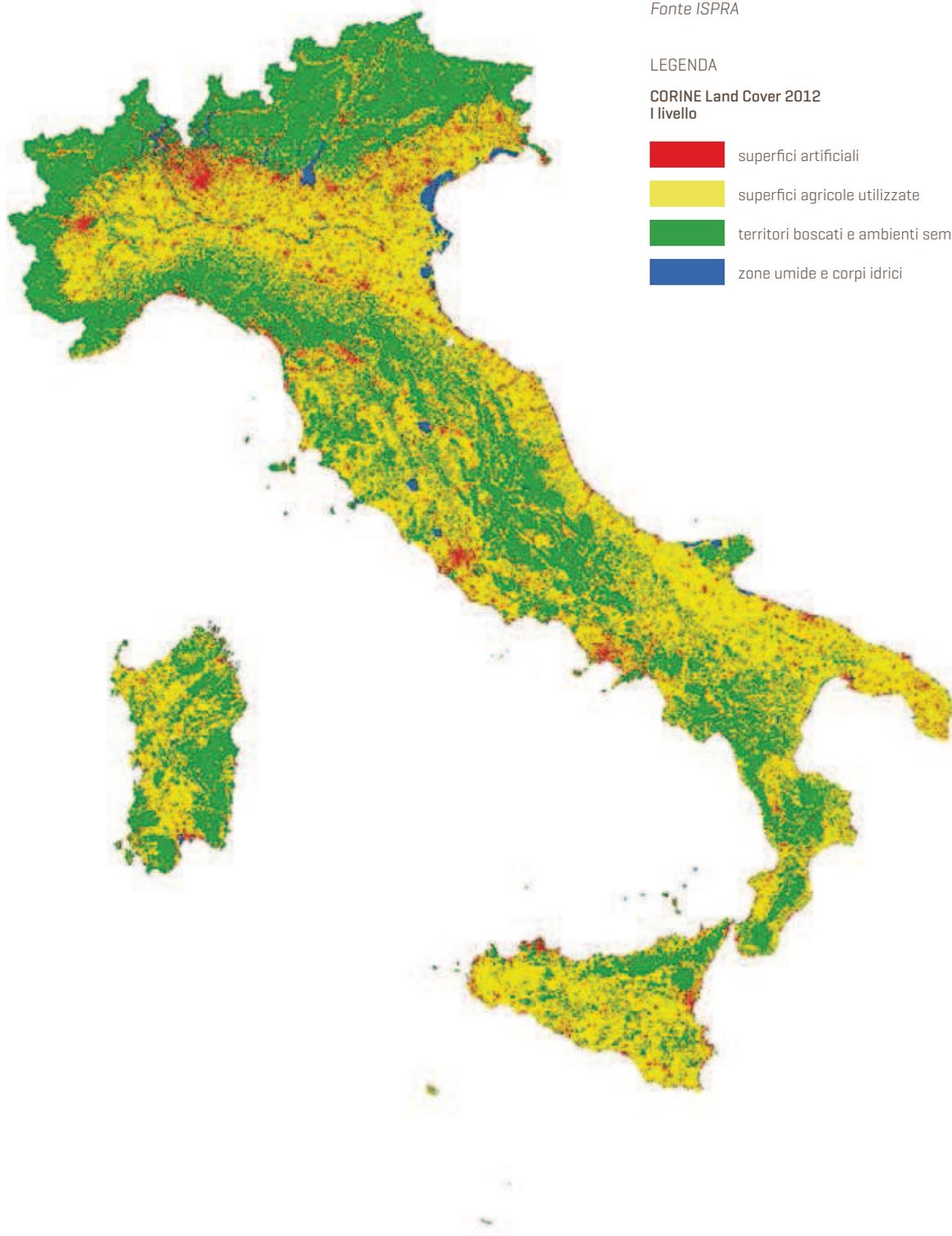


Foto 8.22
Roma Nord - anno 2000
Fonte ISPRA



A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
	8. Il suolo
E.	LA BIODIVERSITÀ
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

Foto 8.23
Roma Nord - anno 2012
Fonte ISPRA



Tabella 8.06

Distribuzione percentuale delle classi di uso del suolo a livello nazionale

Fonte ISPRA

Uso del suolo	2013
Seminativi e altre colture agrarie	33,5
Bosco	31,9
Arboricoltura da frutto	10,0
Urbano	7,2
Altre terre boscate	6,2
Praterie, pascoli e incolti erbacei	5,7
Zone improduttive o con vegetazione rada o assente	3,0
Zone umide e acque	1,9
Arboricoltura da legno	0,6

elevato in Lombardia e in Veneto (intorno al 10%) e in Campania, Puglia, Emilia Romagna, Lazio e Piemonte, dove troviamo valori compresi tra il 7 e il 9% (Figura 8.22).

A livello provinciale e comunale sono disponibili i dati della carta nazionale del consumo di suolo realizzata dall'ISPRA, che assicurano la possibilità di avere un quadro completo, accurato e omogeneo, anche a scala locale, sull'intero territorio.

A livello comunale, in particolare, i maggiori valori di superficie consumata si riscontrano a Roma (quasi 30.000 ettari) e nei principali Comuni capoluogo di provincia Milano, Torino, Napoli, Venezia, Palermo, Ravenna, Parma, Genova, Verona, Catania, Taranto, Bari, Ferrara e Reggio Emilia, tutti con oltre 4000 ettari di suolo consumato. L'analisi ha messo in evidenza valori elevati anche in alcuni Comuni che non sono capoluogo, come Vittoria e Marsala (con oltre 3000 ettari), Modica, Fiumicino, Gela, Licata, Cerignola, Aprilia e Martina Franca (oltre 2500 ettari). In generale, le aree metropolitane e i principali centri urbani, le pianure, i fondi valle e la fascia costiera sono gli ambiti territoriali dove le percentuali di consumo di suolo arrivano a toccare i valori più elevati (Figura 8.23).

Per le principali aree urbane, all'interno del "Rapporto sulla qualità dell'ambiente urbano"⁴⁰, a cura dell'ISPRA, delle Agenzie per la Protezione dell'Ambiente - ARPA, delle Regioni e delle Province Autonome, è disponibile uno specifico approfondimento, che, attraverso determinate reti di monitoraggio a livello comunale, permette di analizzare il trend del consumo di suolo e di valutare, attraverso specifici indicatori, le tipologie insediative e le diverse forme di urbanizzazione.

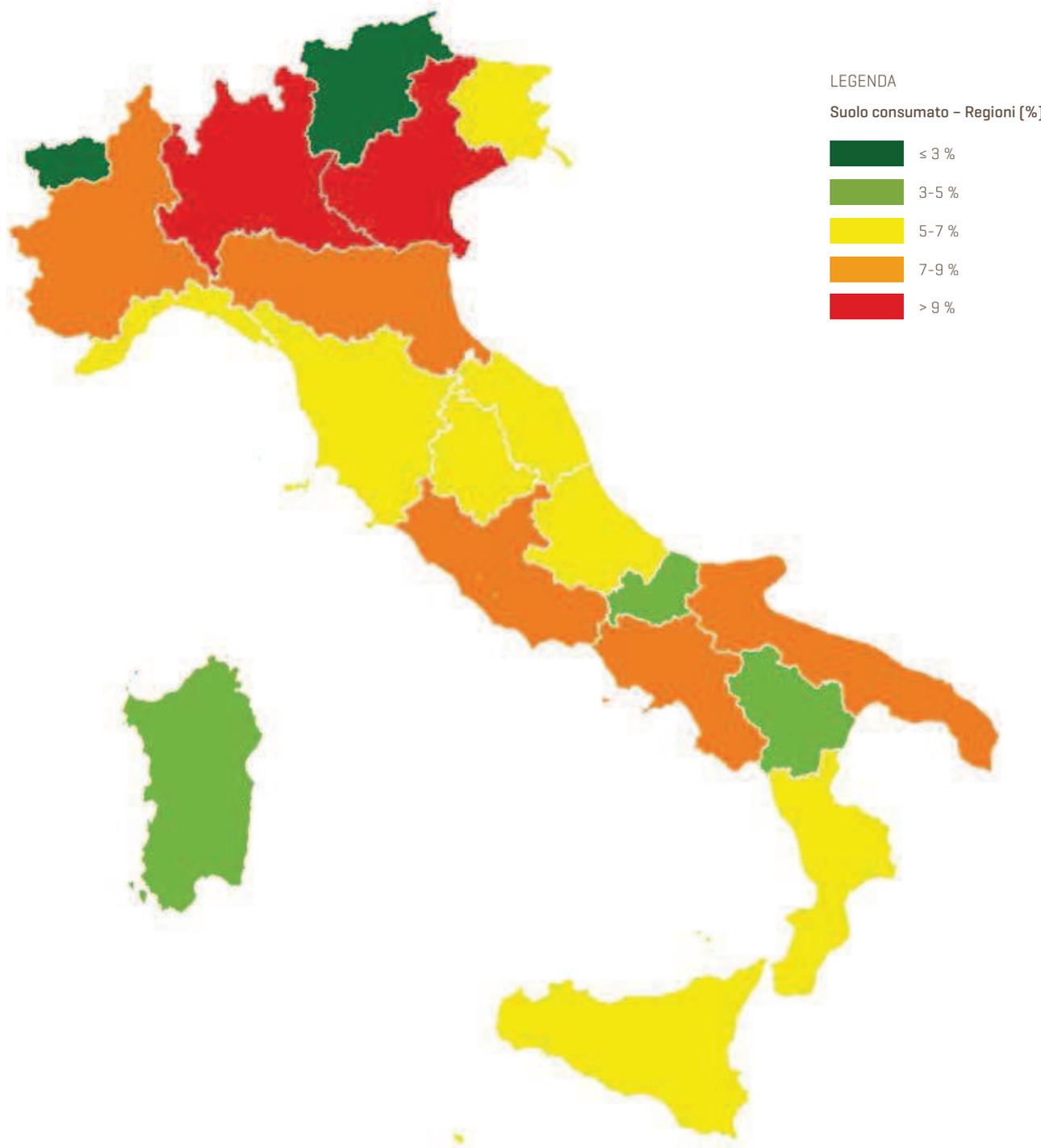
I valori percentuali del suolo consumato tendono a crescere avvicinandosi alla costa e, nella fascia entro i 300 metri dal mare, quasi il 20% della superficie è perso ormai irrimediabilmente. È stato artificializzato il 19,4% di suolo compreso tra 0-300 metri di distanza dalla costa e quasi il 16% compreso tra i 300-1000 metri. Tra le Regioni con valori più alti, entro i 300 metri dalla linea di costa, si evidenziano Marche e Liguria con oltre il 40% di suolo consumato, e Campania con circa il 31%. Tra i 300 e i 1000 metri si segnalano invece Abruzzo, Emilia Romagna e Campania con oltre il 26% di consumato. Nella fascia tra 1 e 10 km troviamo ancora la Campania con circa il 14% di consumato, e Veneto e Friuli Venezia Giulia con oltre il 10% di consumato (Tabella 8.08).

⁴⁰ <http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/statoambiente/qualita-dellambiente-urbano-xi-rapporto-edizione-2015/soilo-e-territorio>

Figura 8.22

Stima del suolo consumato a livello regionale al 2015

Fonte ISPRA



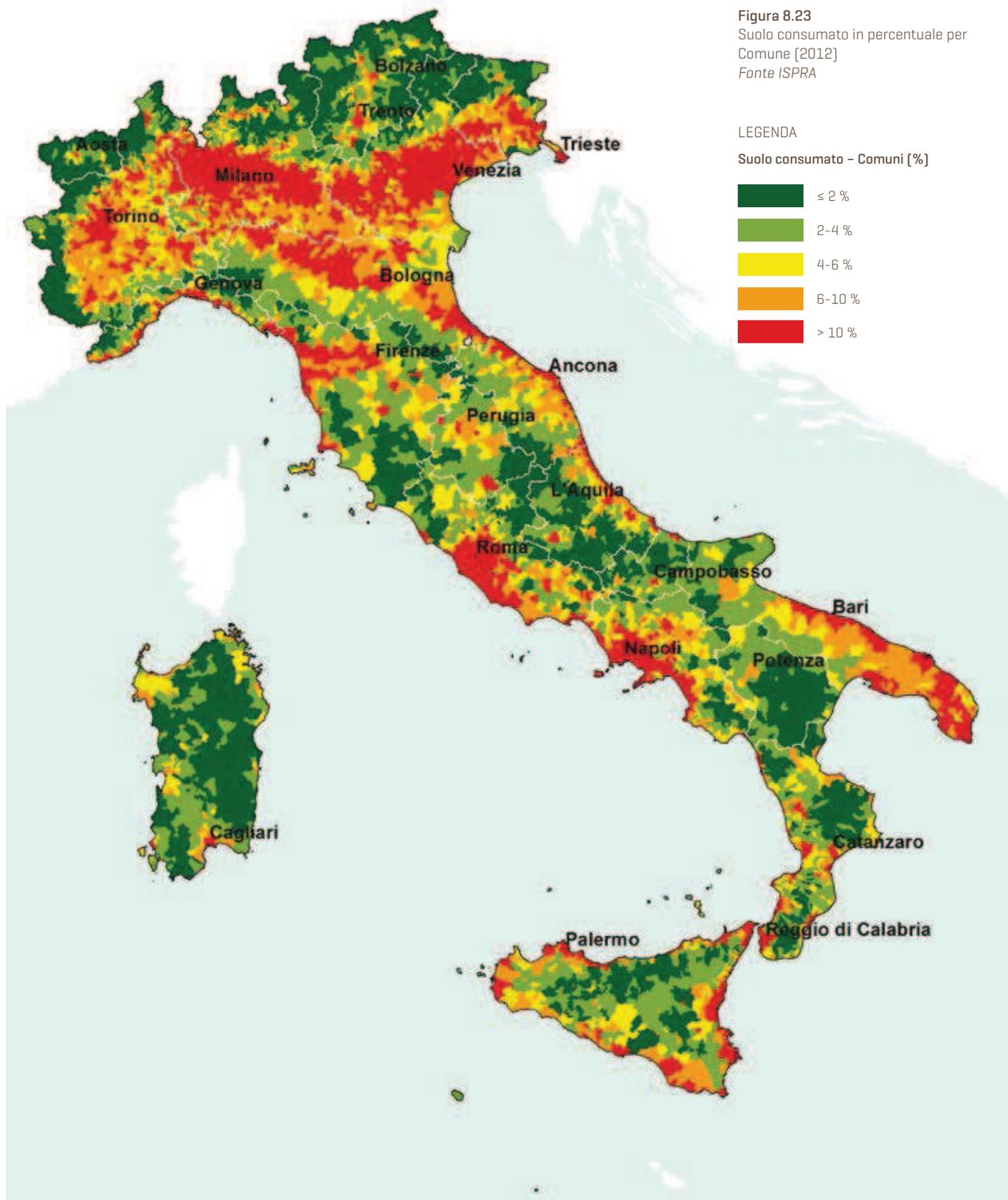


Tabella 8.07

Percentuale di suolo consumato rispetto alla distanza dalla linea di costa al livello regionale - escluse le Regioni che non sono bagnate dal mare [2012]

Fonte ISPRA

Regione	Entro 300 m	Tra 300 e 1000 m	Tra 1 e 10 km	Oltre 10 km
Veneto	8,7	8,4	10,8	10,4
Friuli Venezia Giulia	11,6	11,3	10,4	6,5
Liguria	40,4	24,3	6,4	2,5
Emilia Romagna	29,4	26,2	9,7	7,6
Toscana	17,3	12,9	6,9	4,8
Marche	40,7	25,9	9,6	4,3
Lazio	26,2	17,3	8,5	5,9
Abruzzo	30,1	26,8	8,3	2,8
Molise	14,9	12,5	3,4	2,5
Campania	30,9	26,1	13,6	6,9
Puglia	25,4	18,2	8,3	5,4
Basilicata	4,2	3,1	2,4	2,3
Calabria	24,4	16,1	3,8	2,7
Sicilia	24,5	20,3	7,9	3,1
Sardegna	7,2	6,0	3,3	1,8

Foto 8.24

Porticciolo di Pescara

Fonte ISPRA Paolo Orlandi - Franco Iozzoli



Foto 8.25
Roma EUR - anno 2000
Fonte ISPRA



A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
	8. Il suolo
E.	LA BIODIVERSITÀ
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

Foto 8.26
Roma EUR - anno 2012
Fonte ISPRA



IL MONITORAGGIO DEL TERRITORIO E DEL CONSUMO DI SUOLO IN ITALIA - IL PROGRAMMA COPERNICUS

Il controllo del territorio e la valutazione del fenomeno del consumo di suolo in Italia, a cura dell'ISPRA e del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente - SNPA, avvengono sia attraverso specifiche reti di monitoraggio, sia con l'utilizzo di cartografie ad alta risoluzione.

La rete di monitoraggio permette di ricostruire l'andamento del consumo di suolo in Italia, dal secondo dopoguerra ad oggi, mediante una metodologia di campionamento stratificato di circa 190.000 punti, che unisce la fotointerpretazione di ortofoto e carte topografiche storiche con dati telerilevati ad alta risoluzione per la classificazione della copertura del suolo. L'Inventario dell'Uso delle Terre d'Italia - IUTI¹ si basa sull'attribuzione della classe di uso del suolo a circa 1.206.000 punti di campionamento e, per l'aggiornamento 2013, a un sottocampione di circa 13.000 punti, mediante interpretazione di immagini

ortofotografiche.

Queste indagini campionarie vengono integrate con altre cartografie, necessarie per assicurare una rappresentazione omogenea e accurata dell'intero territorio nazionale, contribuendo, in tal modo, all'iniziativa Copernicus, che ha permesso di ottenere, negli ultimi anni, cartografie estremamente più dettagliate del CLC, precedentemente utilizzato.

I servizi Copernicus di monitoraggio del territorio forniscono informazioni specifiche sulla copertura e sull'uso del suolo e sulle variabili relative alla vegetazione, supportando applicazioni nel campo della pianificazione urbanistica e territoriale, della gestione forestale, delle risorse idriche, dell'agricoltura, ecc., in particolare attraverso i cinque livelli ad alta risoluzione, che descrivono il grado di impermeabilizzazione, le aree boscate, i prati permanenti, le zone umide e i corpi idrici. Le

informazioni cartografiche sono validate, migliorate e integrate dall'ISPRA, al fine di realizzare, per l'Italia, un'unica cartografia nazionale, ad alta risoluzione, della copertura del suolo. Inoltre, sempre nell'ambito delle attività legate al programma Copernicus, come specifico e aggiuntivo prodotto per il nostro Paese, l'ISPRA ha realizzato, nel 2015, uno strato a una risoluzione di 5 metri, che identifica le aree impermeabilizzate e le aree a copertura artificiale per l'intero territorio italiano, secondo il sistema di classificazione al primo livello della rete di monitoraggio del consumo di suolo. È stata creata, pertanto, la prima cartografia nazionale ad altissima risoluzione sul consumo di suolo, che permette di rappresentare gli elementi classificati come suolo consumato: edificato; strade asfaltate e sterrate; piazzali, parcheggi, cortili e altre aree pavimentate o

Foto 8.27
Esempio di classificazione del consumo di suolo - mappa Copernicus
Fonte ISPRA

1 <http://www.pcn.minambiente.it/geoportal/catalog/search/resource/details.page?uuid=%7B96BDDF44-8729-4F55-815F-6ECC78B6D30A%7D>



in terra battuta; serre permanenti; aeroporti e porti; aree e campi sportivi impermeabili; sedi ferroviarie; campi fotovoltaici a terra; aree estrattive non rinaturalizzate, discariche, cantieri. Copernicus, precedentemente conosciuto come *Global Monitoring for Environment and Security - GMES* è un programma europeo di osservazione e monitoraggio della terra. È un insieme complesso di sistemi, che raccoglie informazioni da molteplici fonti, satelliti di osservazione della terra e sensori *in situ*, in mare e aerei. Integra ed elabora i dati, fornendo informazioni affidabili e aggiornate attraverso una serie di servizi che attengono all'ambiente, al territorio e alla sicurezza. Copernicus ha tra i suoi obiettivi anche quello di garantire all'Europa una sostanziale indipendenza nel rilevamento e nella gestione dei dati sullo stato di salute del pianeta, supportando le necessità delle politiche pubbliche europee, attraverso la fornitura di servizi precisi e affidabili sugli aspetti ambientali e di sicurezza.

Il Programma si divide in due principali strutture: i Servizi e la Componente Spazio. I Servizi si articolano in sette aree tematiche (*Core Services*): il monitoraggio del territorio², del mare e degli oceani³, dell'atmosfera⁴, dei cambiamenti climatici, la gestione delle emergenze⁵, la sicurezza⁶ e l'*in-situ*⁷. La Componente Spazio⁸, invece, è l'infrastruttura europea, sviluppata da *European Space Agency*

- ESA⁹ ed Eumetsat¹⁰, finalizzata all'acquisizione del dato *Sentinel* ed alla sua distribuzione assieme al dato delle *Contributing Missions*, ovvero quell'insieme di satelliti che afferiscono a Programmi spaziali nazionali, che integrati con il sistema europeo concorrono a definire il *Collaborative Ground Segment* europeo, di cui l'Agenzia Spaziale Italiana - ASI¹¹ cura gli sviluppi nazionali. Per la definizione dei requisiti dell'utenza nazionale, finale ed intermedia, dei prodotti erogati dai *Core Services* e dei relativi servizi a valore aggiunto (*Downstream Services*) di applicazione a scala [sub] nazionale, gioca un ruolo determinante il Forum Nazionale degli Utenti del

Programma Copernicus. Strumento della Cabina di Regia Spazio¹², il Forum Nazionale è preposto alla raccolta dei requisiti, al fine di giungere ad una posizione nazionale armonizzata, coordinata ed autorevole verso le strutture di governo del Programma, soprattutto con lo scopo di incidere sui futuri sviluppi a pieno vantaggio del sistema Paese. Nondimeno, il Forum Nazionale concorre alla definizione delle politiche spaziali nazionali ed europee, al fine di massimizzare i ritorni degli investimenti nazionali in Europa, nel rispetto degli obblighi di Stato membro. Il Forum Nazionale è costituito da Rappresentanze di Comunità nazionali afferenti all'impresa, all'industria, ed alla ricerca.

9 <http://www.esa.int/ESA>

10 <http://www.eumetsat.int/website/home/index.html>

11 <http://www.asi.it/>

12 La Cabina di Regia Spazio, guidata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, è l'ambito nel quale vengono identificate ed implementate le misure necessarie e utili agli sviluppi del Paese, sia per ciò che riguarda l'indirizzo delle politiche spaziali nazionali ed europee, sia al fine di massimizzare i ritorni degli investimenti nazionali, anche quali obblighi del Paese verso l'UE, in termini di industrie, servizi applicativi e benefici sociali, sulla base di quattro temi centrali identificati, quali *Tecnologie Innovative & ITC*, *Galileo*, *Space Economy* e, quindi, il Programma Copernicus.

Foto 8.28
Esempio di classificazione del consumo di suolo - mappa Copernicus
Fonte ISPRA



2 <http://land.copernicus.eu/>

3 <http://marine.copernicus.eu/>

4 <http://atmosphere.copernicus.eu/>

5 <http://emergency.copernicus.eu/>

6 <http://www.copernicus.eu/main/security>

7 <http://land.copernicus.eu/in-situ>

8 <https://spacedata.copernicus.eu/>

Le attività estrattive di minerali solidi

Le attività di estrazione, in sotterraneo o a cielo aperto, di risorse minerarie allo stato solido – rocce e minerali – rappresentano un importante settore dell'economia nazionale. Tali attività però, anche quando regolamentate, risultano particolarmente invasive e possono determinare serie problematiche ambientali. Oltre agli impatti temporanei – rumore, polveri, inquinamento, ecc. – le pratiche d'estrazione possono produrre profonde e definitive modifiche del paesaggio, perdita irreparabile di suolo, fenomeni di inquinamento delle acque sotterranee e una serie di questioni relative alla destinazione d'uso delle aree dismesse.

La normativa nazionale di riferimento, per le attività estrattive di minerali solidi, è ancora il R.D. n. 1443 del 29 luglio 1927. A seguito dei dettami costituzionali, le competenze in materia di cave e miniere sono state successivamente trasferite in capo alle Regioni, che hanno disciplinato le norme, rispettivamente per le cave attraverso il D.P.R. 2/1972 e 616/1977 e per le miniere con il D.Lgs. n. 112 del 31 marzo 1998 e il D.Lgs. n. 83 del 22 giugno 2012. In assenza di linee di indirizzo nazionali, questo trasferimento ha generato leggi diverse e un apparato informativo piuttosto diversificato e poco utilizzabile per il supporto alle politiche nazionali e comunitarie in materia.

Per cercare di chiarire le diverse zone d'ombra, fornendo un quadro omogeneo della reale situazione nazionale, è stato creato un apposito gruppo di lavoro interistituzionale Istat-ISPRA, il quale ha avviato da maggio 2015 una specifica rilevazione, presente nel Programma Statistico Nazionale ed effettuata tramite il coinvolgimento di tutti gli uffici statistici regionali e degli uffici tecnici regionali e/o provinciali competenti in materia.

La frammentazione della normativa a livello locale, a seguito dell'ottemperanza ai dettami costituzionali, ha determinato una certa disomogeneità, sia delle norme sia delle informazioni disponibili. Quasi tutte le Regioni italiane si sono dotate di banche dati aggiornate periodicamente, che presentano, però, differenze di carattere semantico, geografico e amministrativo e pertanto limitano la realizzazione di un quadro omogeneo. La terminologia adottata per classificare i materiali estratti è piuttosto eterogenea, con indicazioni che talvolta risentono della categoria merceologica di riferimento (materiali per usi industriali, ornamentali, civili, ecc.), delle caratteristiche litotecniche e/o genetiche (materiali alluvionali, pietrisco, calcare fratturato, ecc.) o semplicemente dei nomi locali (marmo colorato, beola ecc.). Non sempre è possibile discernere l'area autorizzata alle attività di escavazione da quella cavata nell'anno in corso e non sempre è possibile distinguere le cave autorizzate da quelle temporaneamente sospese o non produttive. In attesa di completare l'analisi dei dati derivanti dalla rilevazione Istat-ISPRA, è comunque possibile delineare un quadro conoscitivo che, pur presentando ancora diversi limiti, si ritiene rappresentativo della realtà nazionale.

Sul territorio nazionale risultano autorizzate circa 4800 cave (Tabella 8.09), delle quali, circa il 45% sono concentrate in 5 Regioni (Veneto, Sicilia, Lombardia, Piemonte, Puglia). Più del 60% è rappresentato dall'estrazione di materiali alluvionali (ghiaie e sabbie) e di rocce carbonatiche (calcari,

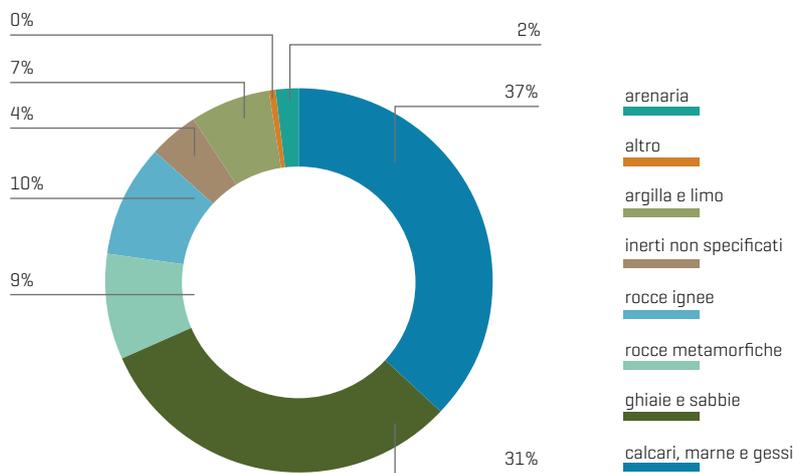
A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
	8. Il suolo
E.	LA BIODIVERSITÀ
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

Regione/ Provincia Autonoma	Anno	Materiale estratto								Totale	
		Arenaria	Argilla e limo	Calcarei marne e gessi	Ghiaie e sabbie	Rocce ignee	Rocce metamorfiche	Inerti non specificati	Altro	Attive ¹	Con produzione >0 ²
Piemonte	2013	0	36	24	197	11	150	1	0	419	258
Valle D'Aosta	2013	0	0	0	7	0	21	7	0	35	21
Lombardia	2013	3	13	130	232	10	34	0	0	422	336
Bolzano-Bozen	2013	1	0	0	80	42	13	0	5	141	93
Trento	2013	0	0	10	0	87	0	41	0	138	130
Veneto	2013	0	54	286	99	12	3	26	0	480	184
Friuli Venezia Giulia	2013	1	2	30	29	0	0	0	0	62	46
Liguria	2013	3	3	40	0	4	43	0	0	93	58
Emilia Romagna	2013	30	47	9	173	8	0	8	0	275	167
Toscana ³	2013	21	14	51	32	3	124	4	0	311	249
Umbria	2013	4	15	44	29	3	0	0	0	95	67
Marche	2013	0	15	46	130	0	0	0	0	191	75
Lazio ⁴	2013	2	10	157	45	141	0	0	0	355	172
Abruzzo	2013	0	26	36	183	0	0	0	0	245	191
Molise	2013	0	4	44	18	0	0	1	0	67	50
Campania	2013	0	2	34	1	4	0	0	0	41	36
Puglia	2013	0	15	356	28	0	0	0	0	399	204
Basilicata	2013	6	3	26	11	3	0	0	0	49	37
Calabria	2012	2	13	46	76	0	3	105	6	251	40
Sicilia	2013	13	24	317	57	46	10	0	7	474	349
Sardegna ⁵	2014	1	11	47	53	145	16	1	0	274	40
ITALIA										4817	2803

Tabella 8.08
Numero di cave attive [autorizzate] e produttive per tipologia di materiale estratto
Fonte Elaborazione Istat-ISPRA su dati regionali/provinciali

Note
1) Dal conteggio sono escluse le cave sospese, circa 60 a livello nazionale.
2) Per oltre 200 siti della Calabria e 100 della Sardegna non è disponibile alcun dato di produzione (> = 0).
3) Per la Toscana la suddivisione per materiali è disponibile solo per le cave produttive.
4) Lo stato di attività delle cave del Lazio è attualmente in revisione tramite verifiche con gli enti autorizzatori [Comuni].
5) Il dato 2013 della Sardegna non è disponibile.

Grafico 8.04
 Percentuale di cave attive
 per tipologia di materiale estratto
 Fonte ISPRA



marne e gessi) (Grafico 8.04). Le Regioni dove è particolarmente sviluppata l'estrazione di rocce carbonatiche sono la Puglia, il Veneto e la Sicilia; in Piemonte e in Lombardia, invece, l'attività estrattiva riguarda soprattutto materiale alluvionale; la Toscana presenta il maggior numero di cave di rocce metamorfiche dovuto ai numerosi insediamenti estrattivi del settore apuano (Figura 8.24). Tale valore non tiene conto di eventuali cave abusive e delle cosiddette cave di prestito che, generalmente, possono essere aperte in deroga alla pianificazione regionale ogni volta che si avviano lavori per nuove infrastrutture di interesse collettivo.

A causa della crisi del settore, il numero delle cave che risultavano realmente in produzione nel corso del 2013 era però notevolmente inferiore. In alcune Regioni anche meno della metà delle cave autorizzate hanno estratto materiali (Grafico 8.05). Questo dato, derivato dalle autodichiarazioni dei gestori all'ente locale competente, può essere affetto da un certo margine di errore, legato anche alla scarsità dei controlli. I dati provenienti dalle realtà, nelle quali è attivo un capillare sistema di controllo sulla veridicità della dichiarazione, indicano comunque una forte contrazione della produzione a partire dal 2006/07. La produzione totale nazionale si attesta a circa 200 milioni di tonnellate (Tabella 8.10), valore con tutta probabilità molto sottostimato. Tale dato deriva, infatti, dalla sommatoria delle produzioni fornite agli enti preposti (Comuni, Provincie, Regioni a seconda della Legge Regionale), dai gestori delle singole attività. Questi ultimi non sempre ottemperano all'obbligo di comunicazione dei dati relativi alla statistica mineraria e non in tutte le Regioni viene svolta una capillare azione di controllo. Il grado di completezza e di attendibilità dell'informazione è pertanto variabile da Regione a Regione. Dai dati disponibili, le Regioni, in cui l'attività è più intensa, risultano le Regioni padane, dalle quali proviene più



Figura 8.24
 Cave autorizzate per Regione e Comune
 Fonte ISPRA

LEGENDA

Numero di cave autorizzate

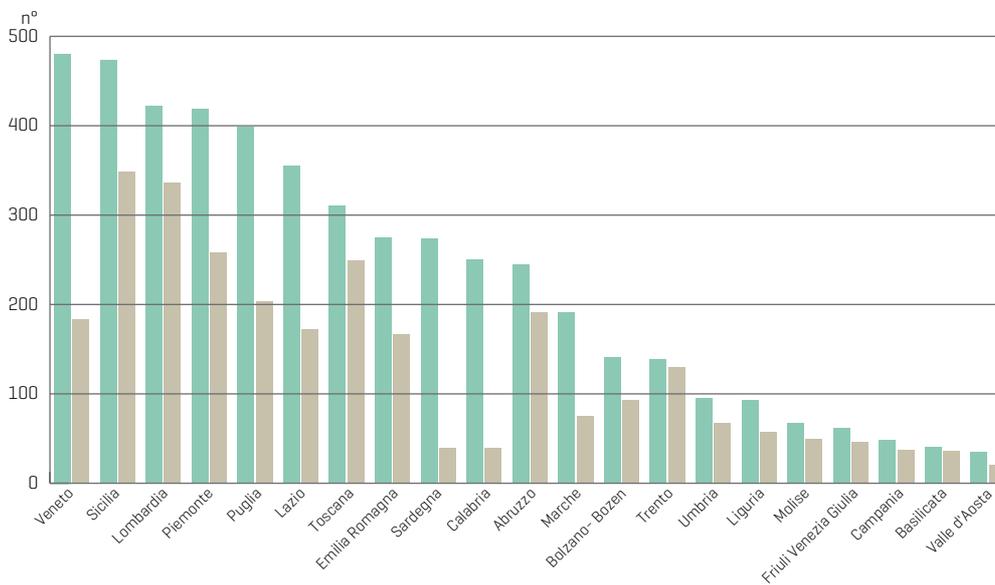
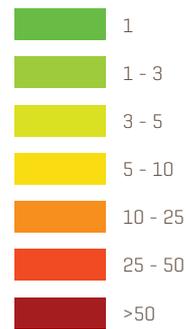


Grafico 8.05
 Numero di cave attive e produttive per Regione
 Fonte ISPRA

Tabella 8.09

Produzione di materiali di seconda categoria per Regione

Fonte Elaborazione Istat-ISPRA su dati regionali/provinciali forniti nella rilevazione cave e miniere 2015

Regione/ Provincia Autonoma	Anno	Materiale estratto								
		Arenaria	Argilla e limo	Calcarei marne e gessi ³	Ghiaie e sabbie	Rocce ignee	Rocce metamorfiche	Inerti/materiali da taglio non specificati	Altro	Totale ^{1,2}
		t								
Piemonte	2013	0	652.908	3.237.442	11.104.829	134.518	1.375.122	119.160	0	16.623.978
Valle d'Aosta	2013	0	0	0	236.500	0	47.120	4818		288.438
Lombardia	2013	800	262.554	7.473.335	22.548.007	173.976	160.553	0	0	30.619.225
Bolzano-Bozen	2013	0	0	0	1.159.518	203.500	353.019	0	61.623	1.777.660
Trento	2013	0	0	506.896	0	810.521	0	1.269.501	0	2.586.918
Veneto	2013	0	398.434	2.548.216	8.383.607	459.279	13.000	1.104.554	0	12.907.090
Friuli Venezia Giulia	2013	0	33.094	2.977.479	1.029.446	0	0	0	0	4.040.019
Liguria	2013	2480	0	2.586.094	0	262.100	252.342	0	0	3.103.016
Emilia Romagna	2013	103.097	1.399.510	1.215.669	7.701.946	96.036	0	60.500	0	10.576.757
Toscana	2013	137.977	397.717	5.864.726	2.118.642	328.224	4.592.106	1.753.379	0	15.192.771
Umbria	2013	0	1.026.277	6.132.220	710.125	532.522	0	2535		8.403.679
Marche	2013	0	35.721	1.512.451	2.485.860	0	0	0	0	4.034.033
Lazio	2013	15.140	657.570	13.449.680	5.109.028	3.087.418	0	0	0	22.318.836
Abruzzo ⁴	2013	0	352.000	1.189.000	945.000	0	0	0	0	2.486.000
Molise ⁴	2013	0	581.952	6.532.317	930.037	0	0	114.840	0	8.159.146
Campania	2013	0	179.730	3.336.031	734	138.325	0	0	0	3.654.820
Puglia	2013	0	1.204.140	18.611.802	407.938	0	0	0	0	20.223.880
Basilicata	2013	180.237	618.839	2.578.991	298.197	121.168	0	0	0	3.797.433
Calabria ⁵	2012	1540	472.792	1.018.831	1.187.276	56.488	0	773.577	0	3.510.504
Sicilia	2013	110.693	1.030.530	9.629.495	1.462.098	1.757.296	99.687	0	0	14.089.799
Sardegna ⁵	2014	0	0	542.202	958.750	363.560	1253	0	0	1.865.765
ITALIA		551.963	9.303.767	90.942.877	68.777.539	8.524.930	6.894.202	5.202.864	61.623	190.259.766

Note:

- 1) Il grado di completezza del dato di produzione, fornito alle Regioni dagli esercenti, è generalmente elevato ma variabile tra le Regioni. Il dato totale è probabilmente sottostimato.
- 2) Alcune Regioni hanno fornito i volumi estratti. I valori in tonnellate sono state ricavati moltiplicando i volumi per le densità medie dei materiali estratti, dedotte, quando non fornite a corredo dei dati, dalle Regioni limitrofe o da letteratura.
- 3) La maggior parte dei calcari estratti viene frantumata e utilizzata per la produzione di inerti per costruzione o per usi industriali.
- 4) Valori medi annui stimati dall'Ufficio Regionale.
- 5) Per 193 siti in Sardegna e 134 in Calabria, presumibilmente con autorizzazione in vigore, non si dispone di alcun dato di produzione (> = 0).

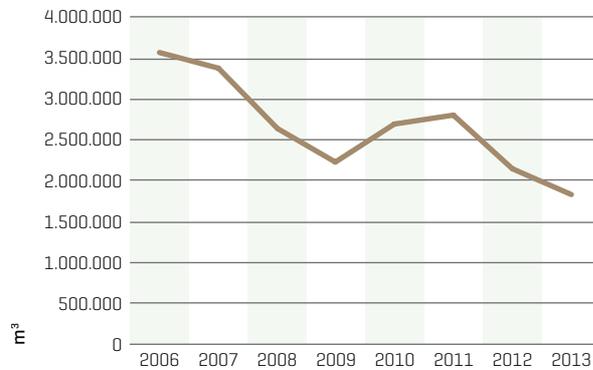
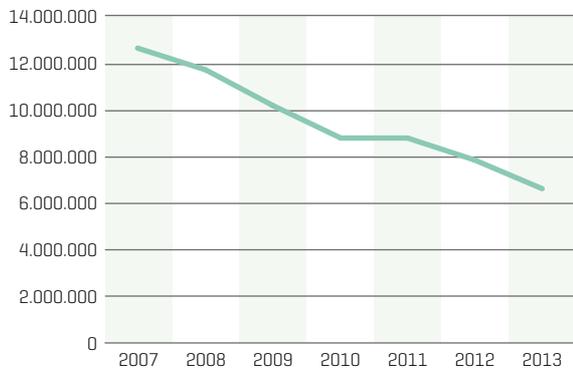
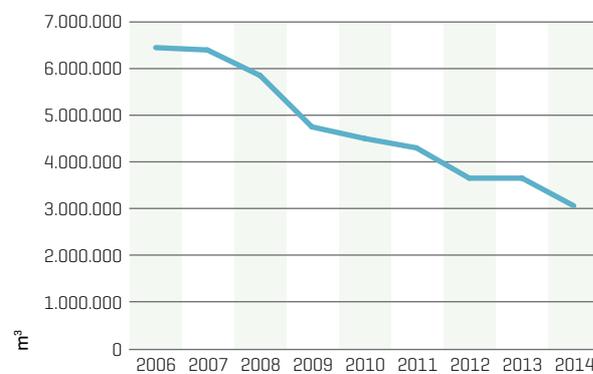
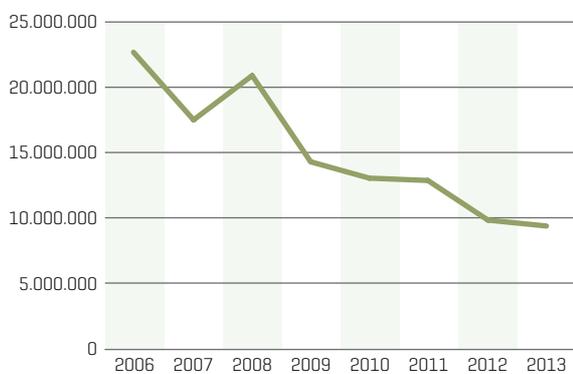


Grafico 8.06
 Variazione delle
 produzione totale
 (m³) di materiali da
 cava in alcune
 Regioni italiane
 Fonte Relazioni
 sullo stato delle
 attività estrattive
 in Toscana Marche
 Umbria Puglia



Toscana
 Marche
 Puglia
 Umbria

del 75% della produzione nazionale di ghiaie/sabbie (circa 68 milioni di tonnellate), e Puglia e Sicilia con grande predominanza dell'estrazione di rocce calcaree (circa 92 milioni di tonnellate a livello nazionale). Si deve tener presente che gran parte delle rocce calcaree vengono frantumate ed utilizzate per la produzione di cemento, conglomerati cementizi e bituminosi. Solo per alcune Regioni è stato possibile definire un trend dell'attività, che denota, negli ultimi anni, una pressoché costante diminuzione della produzione, legata alla crisi del settore (Grafico 8.06).

L'attività mineraria è stata, in passato, diffusa nel territorio nazionale, interessando tutte le Regioni e 88 Province su 103 (Figura 8.25).

Fino alla metà del secolo scorso il trend è stato in continua ascesa, tranne una piccola inversione di tendenza tra la fine degli anni '20 e l'inizio degli anni '30 (in corrispondenza all'adozione del R.D. 1927 che ha regolamentato l'attività mineraria in Italia), per poi decrescere (Grafico 8.07). Allo stato

Figura 8.25

Distribuzione provinciale dei siti minerari presenti sul territorio nazionale a partire dal 1870

Fonte ISPRA

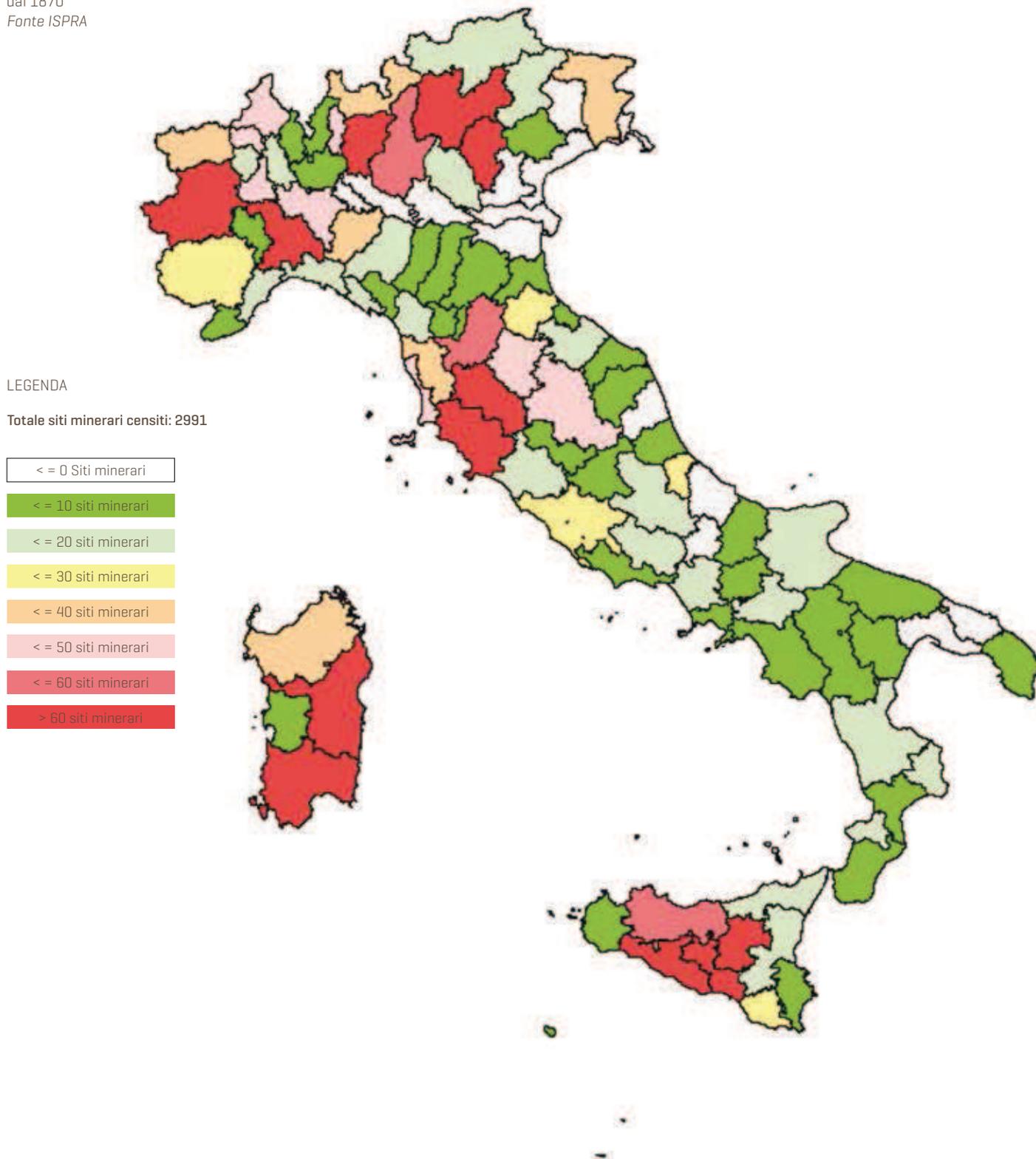


Grafico 8.07

Siti minerari attivi sul territorio nazionale nel periodo 1870-2010 per tipo di minerale estratto

Fonte ISPRA

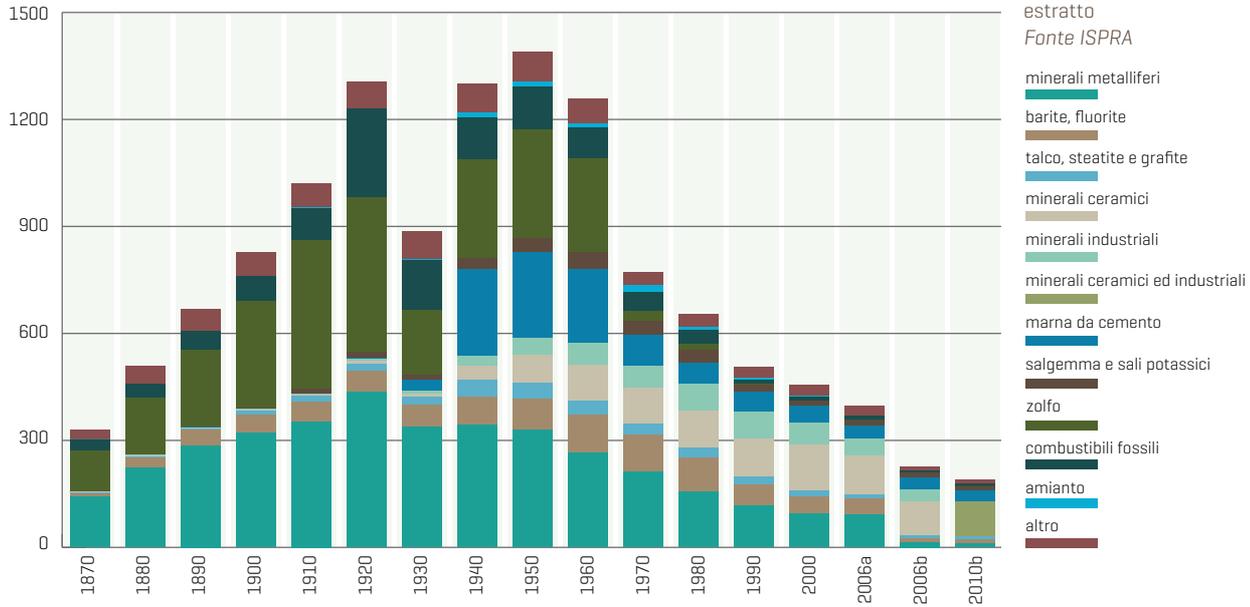


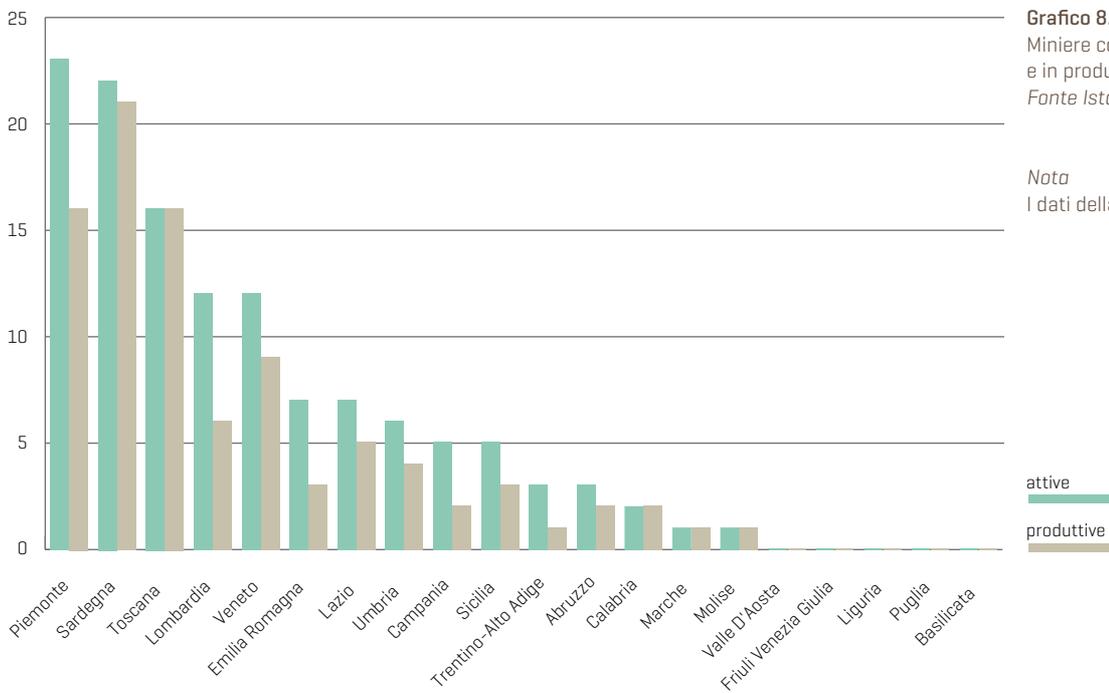
Grafico 8.08

Miniere con concessione in vigore e in produzione (2013)

Fonte Istat-ISPRA

Nota

I dati della Sardegna sono riferiti al 2014.



attuale, l'attività è praticamente residuale. A fronte di 125 concessioni minerarie ancora in vigore, soltanto 92 risultano realmente in produzione (Grafico 8.08). L'attività è legata sostanzialmente alla presenza di miniere di marna da cemento, di minerali ceramici (feldspati, caolino, refrattari) e a uso industriale (bentonite, terre da sbianca), mentre l'estrazione di minerali metallici è estremamente limitata. La progressiva diminuzione dell'attività, in particolare quella connessa con la coltivazione dei minerali metalliferi, ha sicuramente mitigato la pressione delle miniere sul territorio. La grande diffusione in passato ha però lasciato una pesante eredità.

IMPATTI GLI EFFETTI DEL DETERIORAMENTO DEL SUOLO

L'incremento della copertura artificiale a scapito di superficie agricola, naturale o seminaturale, causa una profonda alterazione biofisica del suolo, che nella gran parte dei casi risulta irreversibile. Un altro aspetto da considerare sono le ripercussioni dirette sulla qualità delle acque e dell'aria, sulla biodiversità e sul clima, sulla sicurezza dei prodotti destinati all'alimentazione umana e animale e l'impatto diretto sulla salute dei cittadini.

Il nuovo consumo di suolo ha inciso prevalentemente sulle aree agricole e, in particolare, quasi il 60%, tra il 2008 e il 2013 è avvenuto a discapito di aree coltivate (in gran parte seminativi). Il 22% ha riguardato aree aperte urbane e il 19% del consumo di suolo ha distrutto, per sempre, aree naturali, vegetate o non (Tabella 8.11).

Il deterioramento del territorio avviene anche dove non si altera direttamente il terreno, perché gli spazi interclusi non artificializzati sono comunque difficilmente recuperabili e vi sono inibite molte delle funzioni del suolo. Considerando, quindi, gli impatti che la copertura artificiale di una porzione di suolo produce nell'intorno in termini di effetti indiretti e di disturbo, la disponibilità di suolo libero e di qualità si dimostra ancora più compromessa. Stimando la superficie disturbata dalla presenza di coperture impermeabili, come quella ad una distanza di 100 metri dalle aree costruite, la parte effettivamente coinvolta, indicatore della portata del disturbo provocato dal consumo di suolo, è risultata essere, nel 2012, pari al 54,9% della superficie nazionale.

Tabella 8.10

Percentuale di superficie per tipologia di copertura persa a causa del consumo di suolo in Italia tra il 2008 e il 2013

Fonte ISPRA

Tipologia di copertura agricola o naturale	Superfici perse nel periodo 2008-2013 in percentuale sul totale dei cambiamenti	
Alberi/arbusti in aree urbane	5	22
Altre aree permeabili in ambito urbano	17	
Alberi/arbusti in aree agricole	8	59
Seminativi	48	
Altre aree permeabili in ambito agricolo	3	
Alberi/arbusti in aree naturali	5	19
Pascoli/prati/vegetazione erbacea	5	
Rocce/soilo nudo/spiagge/dune	2	
Altre aree permeabili in ambito naturale	7	

In generale, le modifiche all'uso del suolo rappresentano il principale fattore di trasformazione del paesaggio e di alterazione della copertura biofisica del terreno, influenzando pertanto lo svolgersi dei processi naturali, con perdita di servizi ecosistemici. Il suolo, di conseguenza, è sempre meno in grado di fornire quella vasta gamma di servizi ecosistemici che permettono:

- la produzione di generi alimentari e di biomassa o la fornitura di materie prime (servizi di approvvigionamento);
- la regolazione del clima, la cattura e lo stoccaggio del carbonio, il controllo dell'erosione e dei nutrienti, la regolazione della qualità dell'acqua, la protezione e la mitigazione dei fenomeni idrologici estremi (servizi di regolazione);
- il supporto fisico, la decomposizione e la mineralizzazione di materia organica, la disponibilità di habitat, la conservazione della biodiversità (servizi di supporto);
- la disponibilità di servizi ricreativi e culturali, di funzioni etiche e spirituali, di elementi fondamentali del paesaggio e del patrimonio storico e naturale (servizi culturali).

Le attività estrattive di minerali solidi

Le operazioni di scavo possono comportare, soprattutto in aree collinari e montane, il verificarsi di un'alterazione permanente della morfologia dei luoghi modificandone in maniera significativa il paesaggio. L'attività estrattiva, oltre a produrre polveri in atmosfera dannose per l'apparato respiratorio dell'uomo, può modificare profondamente il reticolo idrografico superficiale e/o sotterraneo e comportare fenomeni di inquinamento connessi al trasporto in profondità di eventuali contaminanti da parte delle acque di infiltrazione. Le aree interessate da attività estrattiva possono essere inoltre sede di fenomeni erosivi e/o franosi, e fonte di alterazione importante per tutto il comparto biotico dell'ecosistema interessato (perdita o riduzione di habitat disponibile per le specie vegetali, disturbo connesso al rumore prodotto, dispersione di polveri in atmosfera, alterazioni nelle acque sotterranee/superficiali, ecc.). Alcuni di questi impatti possono essere notevolmente ridotti oppure amplificati al momento della cessazione delle attività. Tutte le leggi regionali prevedono il ripristino dello stato dei luoghi al termine delle attività di estrazione, ma resta, oltre alle possibili violazioni delle norme, il problema delle migliaia di attività chiuse/abbandonate prima dell'entrata in vigore delle normative regionali. Il dato relativo alle attività cessate è disomogeneo e da valutare con molta cautela. Come nel caso delle cave attive, la qualità dell'informazione è molto variabile da Regione a Regione poiché alcune hanno condotto un censimento sul territorio (scadenze-rinnovi delle autorizzazioni e controllo sul campo), altre hanno a disposizione il dato solo a partire dall'entrata in vigore della specifica Legge Regionale in materia, oppure hanno fornito il dato relativo all'anno in corso. Il risultato è che, di fatto, sono poco confrontabili i dati anche di Regioni limitrofe. Ad esempio le 224 cave cessate, censite del Piemonte, sono riferite solo a quelle di monte, poiché quelle di pianura sono ritenute tutte recuperate, mentre il dato della Lombardia (2896 cave) include tutte quelle cessate/dismesse/abbandonate, indipendentemente dall'anno di chiusura e dallo stato attuale delle aree, comprendendo quindi, anche tutte le cave recuperate, rinaturalizzate o inglobate all'interno delle strutture urbane. Analogamente, i dati della Provincia di Trento (1100 cave) e della Puglia (2531 cave) comprendono qualsiasi attività di escavazione verificatesi prima dell'adozione della legislazione locale. Più che il dato finale di circa 15.000 cave cessate sarebbe, quindi, estremamente utile distinguere quante di queste necessitano realmente di un intervento di recupero. Un'analisi di questo tipo ha portato ad individuare 75 cave da ripristinare su 392 cessate in Umbria e 550 cave su 1128 nelle Marche.

L'estrazione di minerali solidi di prima categoria derivante dalle miniere è sicuramente una attività ad elevato impatto ambientale. I siti estrattivi ed i relativi impianti di servizio – bacini di laveria, discariche di scarti, ecc. – possono rappresentare possibili fonti di diffusione di sostanze inquinanti connesse sia alla presenza dei materiali di scarto delle lavorazioni, sia, per quanto riguarda i siti dismessi, alla struttura e geometria dell'area coltivata (gallerie in sotterraneo) che, intersecando le falde profonde e mettendole a contatto con le mineralizzazioni scoperte e rimaste in posto, costituiscono a loro volta sorgente di contaminazione. Gli insediamenti sopra citati sono, inoltre, indice di degradazione del

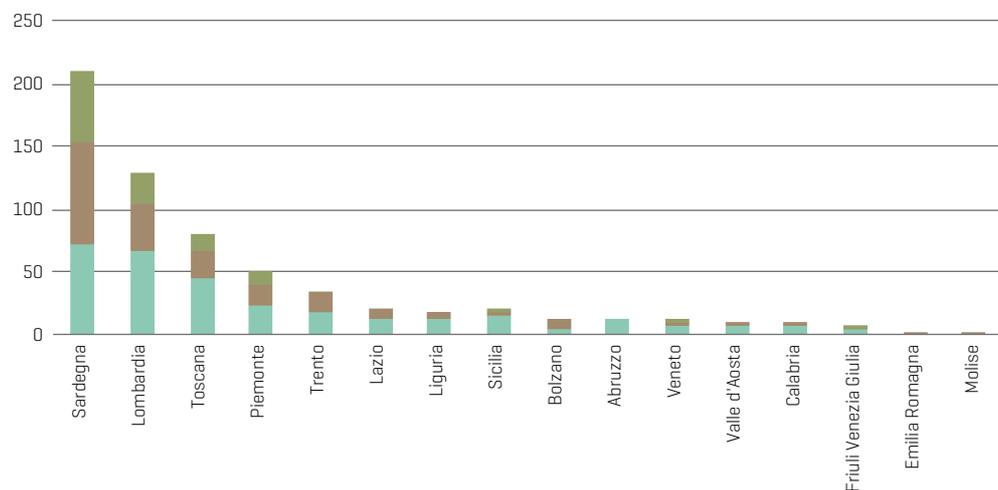
suolo, in quanto le attività antropiche ad essi collegate comportano il consumo di risorse non rinnovabili, determinano perdite di coperture pedogenetiche, possono essere causa di degrado qualitativo sia del suolo sia delle falde acquifere, modificano la morfologia naturale con possibile ripercussione sulla stabilità dei versanti, creano le condizioni per l'abbandono delle strutture e dei macchinari di pertinenza dei siti, e/o di discariche abusive di rifiuti. Va, infine, sottolineato come, in funzione del tipo di coltivazione mineraria e delle tecnologie di arricchimento, delle caratteristiche del minerale estratto e della roccia incassante, il processo di degrado delle strutture di pertinenza degli insediamenti estrattivi può provocare: crolli in sotterraneo, con conseguenti smottamenti e subsidenze in superficie, crolli in superficie delle dighe dei bacini di laveria e/o dei depositi di discarica degli sterili, con conseguenti frane, alluvioni, inquinamenti delle acque superficiali (ISPRA, 2015b).

Il D.Lgs. 117/2008 di recepimento della Direttiva 2006/21/CE, relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive, oltre a prevedere la realizzazione da parte del gestore del Piano di Gestione dei rifiuti prodotti dalle attività estrattive in essere, richiede la realizzazione dell'Inventario delle strutture di deposito dei rifiuti di estrazione chiuse (Art. 20), incluse quelle abbandonate, individuate come quelle «che hanno gravi ripercussioni negative sull'ambiente o che, a breve o medio termine, possono rappresentare una grave minaccia per la salute umana o l'ambiente» (strutture di deposito di tipo A, Allegato II al D.L. 117/2008).

A questo proposito, sulla base della tipologia dei minerali coltivati, dei relativi scarti potenziali, dell'estensione del sito minerario, del periodo di coltivazione e del tempo trascorso dalla chiusura o abbandono, sono stati definiti dall'ISPRA criteri di "gerarchizzazione" suddivisi in 5 classi di rischio ecologico-sanitario (B = rischio basso; MB = rischio medio-basso; M = rischio medio; MA = rischio medio-alto; A = rischio alto), con le quali sono stati provvisoriamente individuati i siti con potenziali ripercussioni negative sull'ambiente (Grafico 8.09).

Grafico 8.09
 Numero di siti potenzialmente pericolosi per Regione e per grado di rischio ecologico-sanitario (2012)
 Fonte ISPRA

rischio medio
 rischio medio-alto
 rischio alto



LE VARIAZIONI DELL'USO DEL SUOLO E LA RIPARTIZIONE PER AREA GEOGRAFICA DEI CONSUMI DI SUOLO

L'analisi delle variazioni di uso del suolo, tra il 2008 e il 2013, conferma le tendenze già rilevate per il periodo 1990-2008 e mostra l'espansione del bosco e della superficie urbanizzata, soprattutto a scapito delle aree agricole. In modo particolare, sono i terreni seminativi e le altre colture a subire le maggiori perdite (circa 25.000 ettari l'anno). Il fenomeno si concentra nella pianura e bassa collina, a favore delle superfici urbane e nell'alta collina a favore delle superfici forestali, in seguito a fenomeni di abbandono delle attività agricole e alla conseguente ricolonizzazione da parte di arbusti ed alberi. Oltre ai terreni agricoli, la cui velocità di riduzione è comunque diminuita rispetto al periodo 1990-2008, è evidente la riduzione dei prati e dei pascoli, in virtù dei circa 15.800 ettari persi annualmente da questa classe d'uso del suolo (erano 11.000 nel periodo precedente). L'espansione delle superfici ad uso urbano ha avuto, nello stesso periodo, un incremento corrispondente a circa 19.400 ettari all'anno. Tale incremento risulta praticamente identico a quello della superficie forestale, avendo entrambe le classi guadagnato quasi 100.000 ettari nei cinque anni considerati, con un rallentamento, più significativo per le aree boscate, ma evidente anche per le aree urbane, della velocità di crescita rispetto al periodo 1990-2008 (Tabella 8.12) (Marchetti *et al.*, 2012).

Il consumo di suolo in Italia continua a crescere in modo significativo, pur segnando un rallentamen-

TREND

Uso del suolo	Variazione medie annue * [ettari]	
	1990-2008	2008-2013
Urbano	27.600	19.400
Bosco	28.400	19.000
Zone umide e acque	500	-900
Zone improduttive o con vegetazione rada o assente	-200	-2.700
Praterie, pascoli e incolti erbacei, altre terre boscate	-11.000	-15.800
Seminativi, altre colture agrarie e arboricoltura	-45.400	-25.300

Tabella 8.11

Variazioni delle classi di uso del suolo a livello nazionale
 Fonte ISPRA

*I valori in ettari sono arrotondati alle centinaia. I dati del periodo 2008-2013 fanno riferimento al Rapporto ISPRA sul consumo di suolo in Italia, i dati del periodo 1990-2008 derivano da elaborazioni ISPRA su dati Marchetti *et al.* (2012)

	Anni '50	1989	1996	1998	2006	2008	2013	2014 *
Suolo consumato [%]	2,7	5,1	5,7	5,8	6,4	6,6	6,9	7,0
Suolo consumato ** [km ²]	8100	15.300	17.100	17.600	19.400	19.800	20.800	21.000

Tabella 8.12

Percentuale di superficie per tipologia di copertura persa a causa del consumo di suolo in Italia tra il 2008 e il 2013
 Fonte ISPRA

*I dati relativi al 2014 sono delle stime preliminari ottenute sulla base di un sottocampione dei punti di monitoraggio. Per alcune aree del territorio nazionale, dove le ortofoto di maggior dettaglio non erano disponibili per gli anni 2013 e 2014, sono state utilizzate immagini a minor risoluzione

**I valori in chilometri quadrati sono arrotondati alle centinaia.

Tabella 8.13

Stima del suolo consumato [%] a livello

ripartizionale

Fonte ISPRA

	Anni '50	1989	1996	1998	2006	2008	2013
Nord-ovest	3,7	6,2	6,8	7,0	7,4	7,6	8,4
Nord-est	2,7	5,3	6,1	6,3	6,8	7,0	7,2
Centro	2,1	4,7	5,6	5,7	6,3	6,4	6,6
Sud	2,5	4,6	5,0	5,2	5,8	6,0	6,2

to negli ultimi anni: tra il 2008 e il 2013 il fenomeno ha riguardato mediamente 55 ettari al giorno, con una velocità compresa tra i 6 e i 7 m² di territorio che, nell'ultimo periodo, sono stati irreversibilmente persi ogni secondo.

I dati mostrano come, a livello nazionale, il suolo consumato sia passato dal 2,7% degli anni '50 al 7,0% del 2014, con un incremento di 4,3 punti percentuali e una velocità media, durante i sessant'anni considerati, pari a 7 m² al secondo (Tabella 8.13).

L'area più colpita risulta essere il Settentrione con una differenziazione del *pattern* di crescita tra Est ed Ovest. Se fino al 2008 il Nord-Est aveva velocità di crescita maggiore, negli ultimi anni, nelle Regioni del Nord-Ovest, il trend del consumo di suolo mostra un'accelerazione, mentre il Triveneto e l'Emilia Romagna seguono, nel complesso, l'andamento generale del fenomeno, con una certa tendenza al rallentamento della velocità di trasformazione. Inoltre, se negli anni '50 il Centro e il Sud Italia mostravano percentuali di suolo consumato simili, successivamente il Centro si distacca con valori in netta crescita, raggiungendo i valori medi nazionali che, nel complesso, hanno un andamento piuttosto omogeneo (Tabella 8.14).

AZIONI LE MISURE PER LA SALVAGUARDIA DEL SUOLO

Il contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato

L'importanza di una buona gestione del territorio e, in particolare, dei suoli è stata, ribadita dalla Commissione nel 2011, mediante la tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, che definisce il traguardo di un incremento dell'occupazione netta di terreno pari a zero, da raggiungere – in Europa – entro il 2050 (Commissione europea, COM (2011) 571 definitivo). L'obiettivo è stato, in seguito, rafforzato dal legislatore europeo con l'approvazione del 7° Programma di Azione Ambientale, denominato “Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta” (Parlamento europeo e Consiglio, 2013), che ha richiesto inoltre che, entro il 2020, le politiche dell'UE tenessero conto dei loro impatti diretti e indiretti sull'uso del territorio. Da un punto di vista formale è importante sottolineare che il 7° Programma Ambientale, siglato il 20 novembre 2013, ma entrato in vigore nel gennaio 2014, prende la forma di una Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio e ha quindi una natura normativa, a differenza della tabella di marcia del 2011 della Commissione, che si limitava a delineare delle pur importanti priorità politiche. Tra gli obiettivi principali, da perseguire entro il 2020, sono indicati la protezione, la conservazione e il miglioramento delle risorse naturali, incluso il suolo: al fine di ridurre le pressioni, i governi nazionali dovranno intervenire per garantire che le decisioni relative all'uso del territorio, a tutti i livelli di pertinenza tengano debitamente conto degli impatti ambientali, sociali ed economici che generano degrado del suolo.

In precedenza, la Commissione aveva ritenuto utile anche indicare gli indirizzi e le azioni da seguire

per raggiungere l'obiettivo dell'occupazione netta di terreno pari a zero entro il 2050 e, nel 2012, ha pubblicato le Linee Guida per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo, da attuare a livello nazionale, regionale e locale. In altri termini, gli Stati membri dovranno, assicurare la limitazione dell'impermeabilizzazione attraverso, la riduzione del tasso di conversione e di trasformazione del territorio agricolo e naturale e il riuso delle aree già urbanizzate, con la definizione di target realistici. Solo quando la perdita di suolo è inevitabile, potranno essere previste misure di mitigazione, volte al mantenimento delle principali funzioni del suolo e alla diminuzione degli effetti negativi sull'ambiente del *soil sealing*. Infine, tutti gli interventi inevitabili di nuova impermeabilizzazione del suolo dovranno essere compensati, ad esempio, con una riqualificazione dei terreni oppure, come ultima possibilità, sotto forma di corrispettivi economici, purché vincolati per l'utilizzo in azioni di protezione del suolo (Commissione europea, 2012).

Gli orientamenti comunitari, la crescente consapevolezza dell'importanza ambientale dei suoli e del territorio e la necessità di contrastarne il progressivo degrado, assicurando il ripristino delle funzioni ecosistemiche che esso garantisce, hanno portato, negli ultimi anni, ad avanzare numerose proposte normative per la gestione sostenibile e la salvaguardia dei suoli italiani, generalmente finalizzate al contenimento del consumo di suolo, tutelando le aree agricole e naturali e incentivando il riuso e la rigenerazione di aree già urbanizzate.

In particolare, il D.D.L. C. n. 2039 in materia di contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato, recentemente approvato dalle Commissioni Ambiente Territorio e Agricoltura dalla Camera, riconosce l'importanza del suolo come bene comune e risorsa non rinnovabile.

Il testo impone l'adeguamento della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica vigente alla regolamentazione proposta. Consente il consumo di suolo esclusivamente nei casi in cui non esistano alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse, riconoscendo gli obiettivi stabiliti dall'UE circa il traguardo del consumo netto di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050, ma non recependo, invece, le indicazioni europee su limitazione, mitigazione e compensazione dell'impermeabilizzazione del suolo.

Un aspetto importante all'interno della Legge è la gestione della componente di monitoraggio del consumo di suolo, al fine della realizzazione di un quadro conoscitivo affidabile e facilmente aggiornabile. Tuttavia, le definizioni di consumo di suolo e di impermeabilizzazione, contrariamente a quelle utilizzate dall'UE, appaiono fortemente limitate, non considerando il consumo di suolo in tutte le sue forme e potrebbero rappresentare un ostacolo al suo contenimento. Anche il monitoraggio del fenomeno, con il testo in discussione, sarebbe più problematico, rendendo indispensabile un doppio sistema di misurazione (uno per l'Italia ed uno per l'UE), con dati non coerenti e non omogenei fra loro.

Negli ultimi anni, inoltre, alcune Regioni hanno emanato leggi dirette a tutelare il suolo e hanno ritenuto indispensabile inserire il controllo dell'impermeabilizzazione e la riduzione del consumo di suolo tra i parametri che devono guidare l'espansione e la trasformazione del tessuto urbano.

I prossimi anni saranno fondamentali per la definizione e l'applicazione di norme, di politiche e di strumenti che contribuiscano a un vero contenimento dei tassi di trasformazione del territorio naturale e seminaturale, soprattutto nelle aree peri-urbane e pianeggianti a elevata vocazione agricola. Una politica di questo tipo, oltre a comportare indiscussi vantaggi per il patrimonio naturale e, allo stesso tempo, per la Pubblica Amministrazione, che godrebbe di una sostanziale riduzione delle spese imputabili alla dispersione urbana (fra le quali la fornitura di infrastrutture e servizi pubblici o la raccolta dei rifiuti), permetterebbe di riorientare i settori dell'edilizia e della trasformazione urbana, con uno sviluppo economico non più collegato a un ulteriore consumo di suolo, ma a una valorizzazione delle risorse e delle infrastrutture esistenti, incentivando il riuso, la riqualificazione e la rigenerazione del patrimonio attuale e delle nostre città, puntando al risparmio energetico, alla sicurezza antisismica, alla salvaguardia dei beni culturali, ambientali e paesaggistici.

La limitazione del consumo del suolo è, quindi, unitamente alla messa in sicurezza del territorio, una direzione strategica per l'Italia: la ripresa dello sviluppo del paese non può procedere senza proteggere il territorio dalla minaccia del dissesto idrogeologico e della desertificazione, senza protezione per gli usi agricoli e, soprattutto, senza tutela e valorizzazione delle risorse territoriali e culturali, che costituiscono il cuore della qualità ambientale, indispensabile per il nostro benessere e per la bellezza

di un paesaggio noto in tutto il mondo. È necessaria e urgente una norma nazionale che consenta di contenere efficacemente e rapidamente il consumo di suolo, fornendo ai Comuni indicazioni chiare e strumenti utili per rivedere anche le previsioni di nuove edificazioni presenti all'interno dei piani urbanistici e territoriali. Questo non è in contrapposizione con l'auspicata ripresa del settore edilizio, al contrario si pone come il motore per l'edilizia di qualità, efficiente nei consumi energetici e nell'uso delle risorse ambientali (incluso il suolo), favorendo la necessaria riconversione e rigenerazione urbana, oltre al riutilizzo delle aree contaminate o dismesse, riducendo il consumo di nuovo suolo.

Il piano straordinario di telerilevamento per l'ambiente

Con l'articolo 27 della Legge 179/2002 è stato previsto un finanziamento per la realizzazione del Piano Straordinario di Telerilevamento Ambientale - PST-A, ad alta precisione per le aree a rischio idrogeologico. Il PST-A nasce per supportare le esigenze delle Amministrazioni Centrali, le quali, per missione istituzionale, hanno il compito di coordinare le attività per la difesa del suolo (MATTM), prevedere e gestire le conseguenze degli eventi naturali nei casi di emergenza (Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Protezione Civile - DPC) e gestire le competenze nazionali di tipo geotopografico e di sicurezza (Ministero della Difesa⁴¹ - Stato Maggiore della Difesa - SMD).

Analogamente, le amministrazioni territoriali, Regioni, Province e Comuni, sono coinvolte nella gestione del territorio e dell'ambiente e nelle attività connesse all'emergenza (Conferenza Stato Regioni). L'avviamento del Piano è stato condizionato alla definizione di un accordo di programma tra MATTM, l'SMD e la Presidenza del Consiglio dei Ministri - DPC, di intesa con la Conferenza Stato Regioni.

Il PST-A è finalizzato all'individuazione ed alla successiva acquisizione di dati da telerilevamento aereo e satellitare, utili ai progetti di interesse regionale, condivisi in una prospettiva di economia di scala e fruibili per le attività specifiche di ciascuna amministrazione o ente interessati.

In questo quadro di condivisione, come anche precisato nell'accordo di programma che è stato sottoscritto, è stato previsto che l'interscambio delle informazioni geotopografiche, che verranno acquisite, avverrà attraverso il Sistema Cartografico del Portale Cartografico Nazionale, denominato ad oggi Geoportale Nazionale - GN.

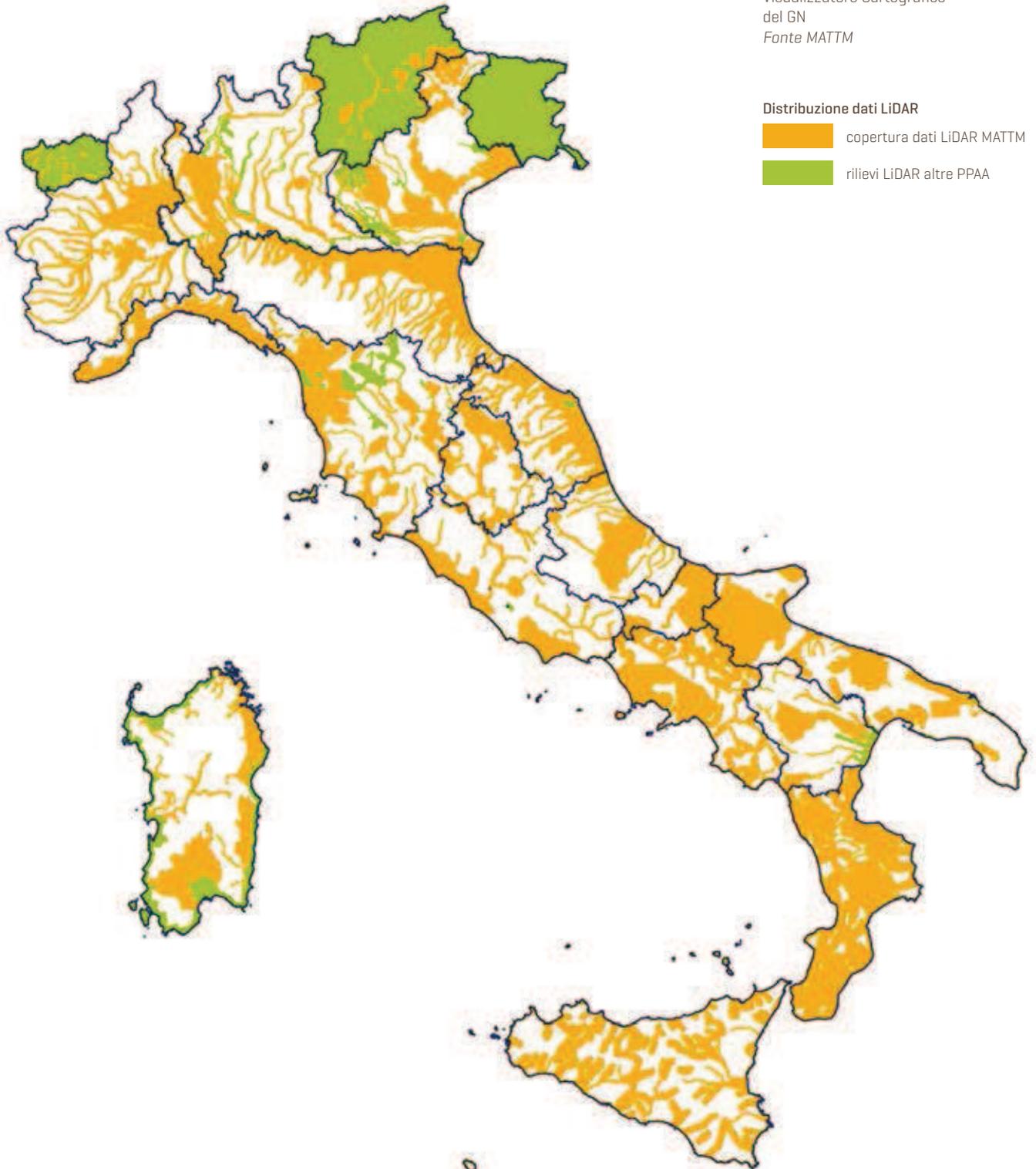
I benefici derivanti da questa impostazione sono molteplici; infatti, il MATTM potrà utilizzare i dati da telerilevamento provenienti dal PST-A per la predisposizione di un sistema di verifica dei PAI, finalizzato ad una accurata individuazione delle aree a rischio idrogeologico e al conseguente riscontro del piano degli interventi e dei relativi costi.

Le tecnologie applicate nell'ambito del PST-A sono utilizzabili anche per lo studio di tematiche diverse rispetto al settore del rischio idrogeologico. In considerazione di ciò e a seguito dei lavori della Commissione del tavolo tecnico del PST-A è stato definito che i dati che andranno a costituire questo archivio multi temporale saranno raccolti mediante sistemi quali: *Light Imaging Detection and Ranging - Lidar*, Interferometria e Sensori Iperspettrali (MIVIS) (Box 8.01, Box 8.02, Box 8.03). Attraverso i prodotti del PST-A, la Pubblica Amministrazione Centrale e le Amministrazioni Locali saranno in grado di vigilare, mediante strumenti di consultazione visiva, sulle aree di loro interesse, quali inquinamento, discariche, aree industriali, post industriali, strade, autostrade, rischio idrogeologico, frane, centrali termiche, aree naturali e parchi, aree marine ed altre ancora.

Ad oggi, le aree rilevate costituiscono circa il 55% del territorio nazionale pari a 166.730 km² (Figura 8.26).

41 <http://www.difesa.it/>

Figura 8.26
Quadro d'unione dati Lidar sul
Visualizzatore Cartografico
del GN
Fonte MATTM



box
8.01

LIGHT DETECTION AND RANGING OR LASER IMAGING DETECTION AND RANGING

La scansione laser *Light detection and ranging or Laser Imaging Detection And Ranging - LIDAR* rappresenta una tecnologia efficiente per l'acquisizione dei modelli digitali del terreno e di superficie [*Digital Terrain Model - DTM*; *Digital Surface Model - DSM*] di ampie porzioni di territorio. I DTM possono essere generati ad elevata risoluzione e dettaglio, rendendo la tecnologia più efficiente in termini di costi, rispetto ai tradizionali metodi fotogrammetrici [Figura 8.27]. Tanto i sistemi LiDAR su elicottero che quelli

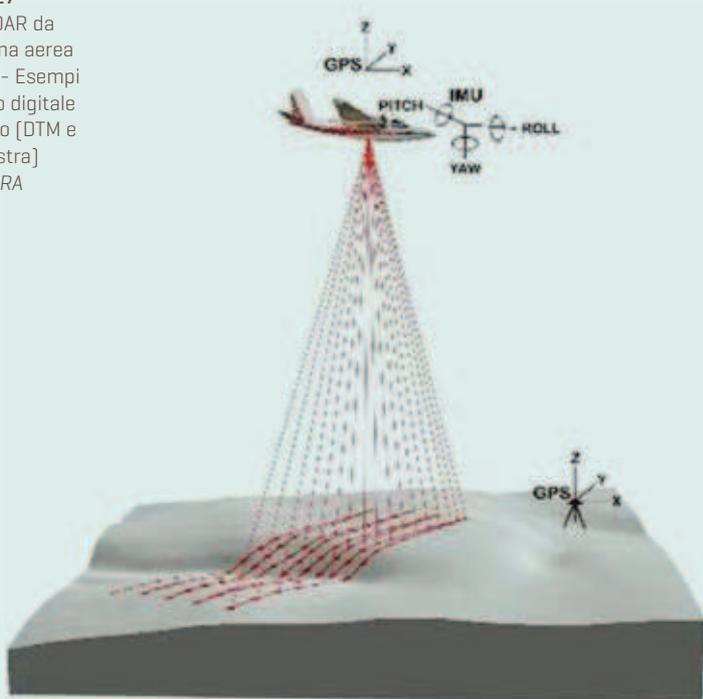
su aerei ad ala fissa scansionano la superficie misurando la coltre vegetativa e penetrando fino al suolo, fornendo importanti informazioni sul terreno e calcolando quote con accuratezza centimetrica. A seconda del sistema, le velocità di scansione possono variare da 50.000 a 100.000 impulsi al secondo, producendo una fitta nuvola di punti quotati. L'utilizzo di informazioni supplementari, quali i valori di intensità laser, consente di determinare il tipo di superficie fra cui il terreno, la vegetazione e gli edifici.

Le applicazioni della scansione laser comprendono:

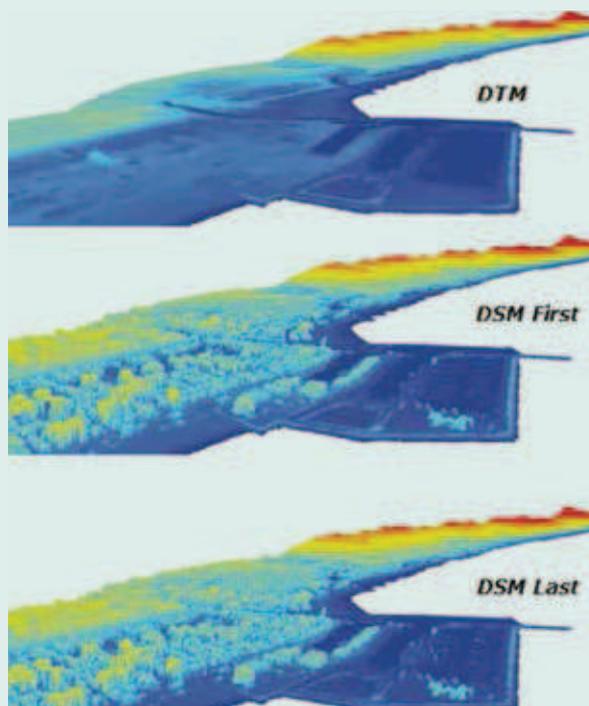
- linee di trasmissione e distribuzione elettrica;
- modellazione accurata delle infrastrutture (strade, fiumi e ferrovie);
- ingegneria progettuale;
- modellazioni delle aree inondabili;
- inventari forestali e loro gestione;
- cartografia topografica;
- modellizzazione e pianificazione urbana;
- visualizzazione e simulazione.

RILIEVO LIDAR DA PIATTAFORMA AEREA

Figura 8.27
Rilievo LiDAR da piattaforma aerea [sinistra] - Esempi di modello digitale del terreno [DTM e DSM] [destra]
Fonte ISPRA



ESEMPIO DI MODELLO DIGITALE DEL TERRENO [DTM e DSM]



MULTISPECTRAL INFRARED AND VISIBLE IMAGING SPECTROMETER

box
8.02

Il Multispectral Infrared and Visible Imaging Spectrometer - MIVIS è uno strumento modulare costituito da 4 spettrometri, che riprendono simultaneamente le radiazioni provenienti dalla superficie terrestre nel Visibile, nell'Infrarosso vicino, nell'Infrarosso medio e nell'Infrarosso termico (Figura 8.28). Il sistema MIVIS è l'unico, ed il più avanzato a livello internazionale, sistema iperspettrale in ambito internazionale, in grado di operare con un numero elevato di canali (102), e le caratteristiche delle riprese sono tali per cui, il suo impiego, viene ritenuto indispensabile per la caratterizzazione dei fenomeni ambientali.

Il MIVIS quindi può essere impiegato per effettuare programmi/progetti di prevenzione, ricognizione e monitoraggio, quali:

- aree vulcaniche;
- sorveglianza corpi idrici aperti;
- sorveglianza corpi idrici interni;
- aree soggette a rischio sismico;
- aree di frana;
- incendi;
- inquinamento;
- siti archeologici;
- conservazione dell'energia, fughe di calore e gas;
- manto nevoso e ghiacciai;
- uso del suolo;
- amianto.

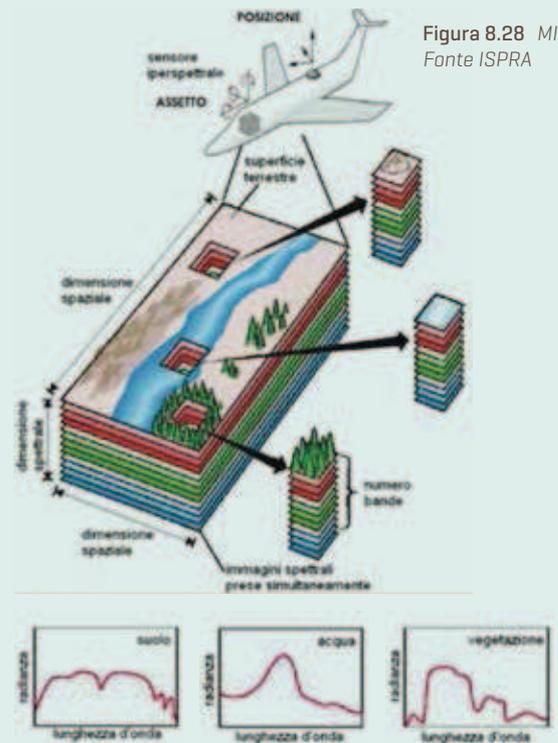


Figura 8.28 MIVIS
Fonte ISPRA

INTERFEROMETRIA DIFFERENZIALE

box
8.03

L'Interferometria Differenziale SAR [DInSAR] è una tecnica interferometrica che può essere efficacemente impiegata per mappare gli spostamenti superficiali legati a fenomeni franosi. La fase interferometrica è data da due contributi: la topografia della scena osservata, e l'eventuale deformazione del terreno, avvenuta nell'intervallo di tempo intercorso tra le due acquisizioni. Sottraendo la componente topografica è possibile stimare la componente dovuta allo spostamento (Figura 8.29). L'impiego della tecnica *Permanent Scatterers* - PS permette di superare i limiti legati agli approcci

più convenzionali dell'interferometria SAR. La tecnica PS consente il riconoscimento nelle immagini di singoli punti di riferimento, denominati *permanent scatters*, da utilizzare per le misure di precisione degli spostamenti. Questi punti corrispondono solitamente sia a strutture di origine antropica, quali ad esempio palazzi, dighe, antenne, sia a stabili riflettori naturali [rocce esposte]. La tecnica PS è, pertanto, un valido mezzo per identificare e monitorare i diversi fenomeni geofisici quali subsidenza, frane, faglie sismiche, per verificare la stabilità di costruzioni e palazzi.

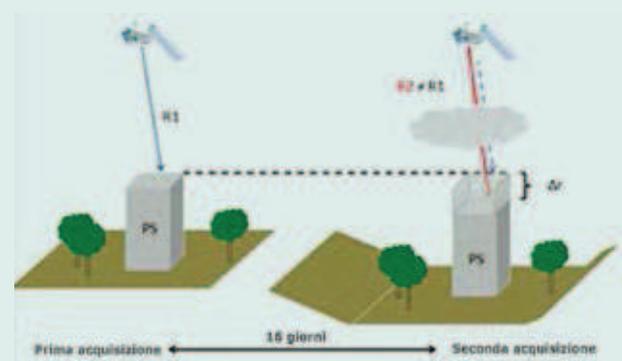


Figura 8.29
Tempi di acquisizione dell'interferometria
Fonte ISPRA

Il monitoraggio come controllo e supporto alla pianificazione

I progetti finanziati e realizzati, nell'ambito della pianificazione e programmazione della difesa del suolo, devono essere in grado di soddisfare gli obiettivi posti. Tuttavia, vista la complessità dei parametri di contesto, che possono compromettere il buon andamento del processo nelle sue diverse fasi, risulta necessario esercitare, attraverso il monitoraggio, un insieme di azioni di controllo e verifica, affinché si attui un costante riorientamento del processo stesso, al fine di ottenere il risultato prefissato. Il monitoraggio, pertanto, deve essere effettuato ed integrato lungo tutto lo svolgimento della fase di realizzazione per supportare la valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* delle iniziative di intervento per la mitigazione del rischio idrogeologico e la tutela della biodiversità.

Poiché la pianificazione rappresenta un processo decisionale complesso e lungo, è necessario, dunque, fissare le variabili quantitative e qualitative che determinano cambiamenti significativi nel corso dell'attuazione dei programmi di intervento.

A tale scopo, a partire dagli obiettivi prioritari identificati dalla normativa, vengono sviluppati indicatori di contesto, che contribuiscono ad individuare in maniera puntuale le diverse misurazioni oggetto di monitoraggio. Gli indicatori costituiscono la base dell'informazione con cui vengono alimentate e aggiornate le banche dati. In sintesi, il monitoraggio, attuato dal MATTM, può essere di tre tipi: finanziario, fisico e procedurale.

Monitoraggio finanziario: è il controllo dei dati finanziari della spesa effettivamente sostenuta dai beneficiari finali. I dati sono rilevati per singolo progetto e successivamente aggregati per programma di intervento. I dati sono aggiornati costantemente per quanto riguarda i finanziamenti di bilancio ministeriali, mentre per i finanziamenti del Fondo di Sviluppo e Coesione sono validati dalle Regioni e consolidati bimestralmente dal MATTM.

Monitoraggio fisico: è il controllo dei dati fisici di ogni progetto, aggregati in base a una griglia di indicatori comuni e di indicatori individuati dal D.P.C.M. del 28 maggio 2015 per i nuovi finanziamenti a partire dal 2015. Per i nuovi programmi finanziati dal Fondo di Sviluppo e Coesione gli indicatori di risultato e di impatto sono stimati in sede di valutazione sulla base dei dati di monitoraggio.

Monitoraggio procedurale: è il controllo utile per analizzare i tempi di realizzazione di un intervento o di un programma di interventi nelle sue diverse fasi di realizzazione. È altresì uno strumento per focalizzare eventuali criticità di avanzamento, al fine di porre in campo le azioni correttive previste anche dalla norma.

LO STATO DI ATTUAZIONE E RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI PREVISTI DALLA PIANIFICAZIONE

Se fino ad oggi la pianificazione territoriale aveva subito un forte rallentamento, sia nell'aggiornamento degli strumenti di governo del territorio che nell'esecuzione di interventi, spesso volti a risolvere situazioni per lo più locali, recentemente l'impegno messo in campo dal MATTM ha consentito di rimettere in moto una nuova pianificazione pluriennale a contrasto del rischio idrogeologico. Il MATTM, infatti, promuovendo un cambio di passo decisivo nella pianificazione degli investimenti, ha puntato ad effettuare un salto in avanti sia nella qualità della governance, riducendone la frammentarietà, sia nella programmazione, puntando al raggiungimento degli obiettivi di efficacia, efficienza e sostenibilità ambientale.

Coerentemente con questi obiettivi e con quello della tutela della biodiversità, ritenuto chiave dalla Strategia per la Biodiversità verso il 2020, il MATTM, insieme alla struttura di missione contro il dissesto idrogeologico, ha avviato il PON degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico per il periodo 2015-2020 e, all'interno del suo ambito, un Piano Stralcio Aree Metropolitane. La significativa novità di questo Piano, già precedentemente descritto, risiede nella forte attenzione

A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
	8. Il suolo
E.	LA BIODIVERSITÀ
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

Foto 8.29

Litorale siciliano

Fonte ISPRA Paolo Orlandi - Franco Iozzoli



GEOPORTALE NAZIONALE

Il Geoportale Nazionale - GN¹ del MATTM opera all'interno del quadro normativo stabilito dal D.Lgs. 32/2010 e s.m.i., recepimento italiano della Direttiva INSPIRE. L'Articolo 8 comma 2 del D.Lgs. 32/2010 stabilisce che il GN sia il punto di accesso nazionale per gli scopi della Direttiva INSPIRE, consentendo quindi alle autorità competenti, parti terze e privati cittadini di ricercare le informazioni territoriali disponibili. Il GN è il fulcro di un'architettura, pensata come rete federata, in cui ciascun nodo è collegato con il punto di accesso centrale che è il GN stesso. L'obiettivo è la creazione di un sistema informativo territoriale ambientale diffuso, costituito da nodi che rendono disponibili le informazioni attraverso la condivisione dei propri metadati. La gestione e l'aggiornamento dei metadati, dei dati territoriali e dei relativi servizi è così effettuata dall'amministrazione che produce il dato senza alcun trasferimento fisico dello stesso. Questa rete è rappresentata principalmente da autorità pubbliche che possono in questo modo adempiere ai propri obblighi istituzionali inerenti la pianificazione e la gestione del territorio e dell'ambiente.

Il GN edita e gestisce i propri metadati che sono conformi, sia alla Direttiva INSPIRE sia al profilo metadati italiano, dettato dal D.P.C.M. del 10 novembre 2011, attraverso il quale sono state stabilite le "Regole tecniche per la definizione del contenuto del Repertorio nazionale dei dati territoriali, nonché delle modalità di prima costituzione e di aggiornamento dello stesso". I metadati sono pubblicati utilizzando un servizio

di catalogazione *Catalog Service for the Web - CSW 2.0.2²*, standard OGC. Il servizio di ricerca è stato implementato utilizzando un approccio distribuito in modo tale che gli utenti, utilizzando un unico punto di accesso, possano compiere ricerche anche su altri geoportali all'interno della federazione. La maggior parte dei dati disponibili, tutti a livello nazionale, possono essere visualizzati ed utilizzati attraverso servizi web standard OGC come:

- *Web Map Services - WMS*;
- *Web Feature Services - WFS*;
- *Web Coverage Services - WCS*.

Per rendere più efficace la condivisione di informazioni territoriali e ambientali tra autorità pubbliche centrali e locali è stato implementato un servizio di trasformazione di coordinate (*Web Coordinate Transformation Service - WCTS*) utilizzando i *grid* ad alta precisione, resi disponibili dall'Istituto Geografico Militare Italiano - IGMI³. Il servizio è gratuito e disponibile a tutti. Con lo scopo di migliorare le capacità di monitoraggio del territorio, al fine di prevenire reati ambientali, la banca dati del GN ha raccolto informazioni nel corso del tempo, nell'ambito di diversi progetti quali, ad esempio, il Piano straordinario di Telerilevamento Ambientale, dedicato alla prevenzione del rischio idrogeologico, e i progetti nati nell'ambito del Piano Operativo Nazionale - PON - Sicurezza per lo Sviluppo⁴, in collaborazione con il Comando Carabinieri Tutela Ambiente - CCTA⁵. Il GN [Figura 8.30] è un'infrastruttura che rende

possibile lo scambio e l'uso efficiente dell'informazione geografica basandosi sui seguenti principi di ordine generale:

- i dati vengono raccolti una sola volta e gestiti laddove tale gestione risulta maggiormente efficiente nel rispetto dei principi di sussidiarietà tra pubbliche amministrazioni;
- deve essere possibile condividere dati provenienti da diverse fonti e scambiarli tra più utenti e applicazioni;
- deve essere possibile individuare l'informazione geografica disponibile, valutarne l'utilità per i propri scopi e le condizioni secondo cui è possibile ottenerla e usarla.

Le potenzialità applicative dell'infrastruttura sono tali da renderla fruibile ad utenti privati nazionali ed internazionali, alle pubbliche amministrazioni, alle università o enti di ricerca per i seguenti obiettivi strategici:

- interoperabilità: i dati provengono da diverse fonti e vengono impiegati da più utenti;
- sussidiarietà: i dati vengono raccolti una sola volta e gestiti nel modo più efficace possibile;
- cooperazione: le attività sono coordinate con il massimo rendimento e con il minimo impiego di risorse.

Il GN si configura come il servizio di riferimento principale per qualsiasi attività pubblica o privata che richieda la disponibilità di dati di tipo territoriale.

1 <http://www.pcn.minambiente.it/GN/>

2 <http://lab.usgin.org/standards/ogc-catalog-service-web-csw-202>

3 <http://www.igmi.org/>

4 <http://www.interno.gov.it/it/temi/sicurezza>

5 <http://www.carabinieri.it/cittadino/tutela/ambiente/organizzazione/noe-sul-territorio>



Figura 8.30
 Geoportale
 Nazionale
 Fonte MATTM

La conoscenza del territorio, costituisce la necessaria premessa per ogni razionale attività di programmazione, di tutela e di manutenzione e, trattandosi di territorio, appare scontato che il livello di riferimento primario debba essere costituito da una adeguata rappresentazione cartografica, quale quella resa disponibile dal GN. Per garantire un simile obiettivo la struttura della banca dati cartografica è concepita come una sorta di mosaico in grado di proporre, all'interno di un quadro conoscitivo generale, coerente e omogeneo, livelli di approfondimento anche elevati per quelle porzioni di territorio dove sia possibile disporre di una maggior dettaglio di informazioni. Si attiva, così, un processo virtuoso, dinamico nel tempo e nello spazio, all'interno del quale è possibile valorizzare al massimo il dettaglio informativo disponibile a scala locale, consentendo un continuo miglioramento del grado di rappresentazione della realtà del territorio nazionale. In termini pratici, gli utenti del GN hanno immediata visibilità

dei dati territoriali disponibili per una determinata area, della loro localizzazione fisica e delle modalità di acquisizione ed utilizzo degli stessi. Facendo riferimento al Portale, quale fonte primaria di informazione in relazione ai dati territoriali, ciascun utente sarà, pertanto, in grado di reperire con il minimo sforzo dati aggiornati, convalidati e omogenei. Sono disponibili sul Portale, o saranno disponibili a regime, strati informativi relativi alle seguenti categorie:

- agricoltura e allevamento;
- limiti amministrativi e politici;
- meteorologia e clima;
- economia e affari;
- catasto;
- statistiche sociali;
- altimetria e argomenti correlati;
- conservazione e ambiente;
- geologia e geofisica;
- medicina e sanità;
- fotogrammetria e cartografia;
- risorse idriche;
- geodesia e topografia;
- idrografia e oceanografia;

- reti di trasporto;
- comunicazioni e servizi;
- protezione civile;
- tempo libero e turismo;
- eventi climatici;
- rischio idrogeologico.

È inoltre da sottolineare che tanto maggiori saranno le ricadute operative quanto più il Portale sarà aggiornato e integrato con strati informativi non solo a livello nazionale, ma anche a livello locale. Per questo motivo è fondamentale la partecipazione, ai principi ispiratori del progetto, da parte degli enti cooperanti, i quali, essendo i responsabili e i promotori della condivisione degli strati informativi di dettaglio, possono integrare l'informazione disponibile a livello nazionale e renderla fruibile con le stesse modalità previste per il nodo centrale. L'ente condivide gli strati cartografici in suo possesso rimanendone il legittimo proprietario, nonché responsabile della loro validazione e del loro aggiornamento.

rivolta agli interventi integrati, introdotti dal D.L. 133/2014, ovvero alle cosiddette “infrastrutture verdi” come definite nella comunicazione della Commissione europea n. 249 del 2013.

Tali interventi consentiranno da un lato il miglioramento della resilienza alle catastrofi naturali e favoriranno dall'altro la tutela degli ecosistemi e l'incremento della biodiversità. In questo modo sarà possibile coniugare anche gli obiettivi apparentemente contrastanti della pianificazione territoriale, ossia agevolare i progetti auspicati e conformi alle destinazioni previste e garantire un uso sostenibile del territorio.

Un ulteriore obiettivo perseguito dal MATTM, tramite gli strumenti di programmazione messi in atto, è il rinnovamento della modalità di intervento sul territorio, che garantisce sempre di più l'efficacia a scala di bacino, rispetto alla realizzazione di interventi puntuali. Pertanto, con il Piano Stralcio Aree Metropolitane, sono stati finanziati interventi che interessano i bacini idrografici da monte a valle, quali i fiumi Seveso, Bisagno, Arno e Reno, che, negli ultimi anni, a seguito di eventi alluvionali, hanno comportato un pesante bilancio sia in termini di perdita di vite umane, che di danni.

Nell'ambito del rinnovato cambiamento il MATTM ha mirato all'integrazione tra gli interventi destinati alla difesa del suolo e quelli relativi alla tutela delle acque, così da non rischiare di comprometterne l'efficacia, essendo suolo e acqua matrici fortemente interconnesse. L'integrazione degli obiettivi previsti dalla DQA e della Direttiva Alluvioni, così come sottolineato nel Collegato Ambientale alla Legge di Stabilità 2014 (Capo VII, Art. 51), è prioritaria e deve essere non solo garantita ma incrementata quanto più possibile, favorendo tra le misure proposte quelle *win-win* che mostrano benefici per entrambe le Direttive.

Il MATTM ha implementato l'azione di coordinamento tra le diverse AdB, nell'ambito dell'approvazione e del successivo aggiornamento dei PGRA, che rappresentano il nuovo strumento di pianificazione di ispirazione comunitaria, definendo le priorità di azione non più a scala locale, ma a scala di distretto idrografico. All'interno dei piani viene data grande importanza alle misure di prevenzione, ossia a misure finalizzate a regolamentare l'uso del territorio, restituire spazi ai corsi d'acqua, tramite interventi di delocalizzazione, favorire l'esondazione naturale dei fiumi e mantenere, coerentemente con quanto previsto dalla DQA, le condizioni di naturalità degli ecosistemi.

Sebbene siano molteplici le novità gestionali introdotte dai PGRA, molti degli obiettivi in essi declinati erano già presenti all'interno dei PAI, che ne hanno costituito la premessa alle scelte di pianificazione territoriale, individuando i meccanismi di azione, l'intensità, la localizzazione dei fenomeni estremi e la loro interazione con il territorio, classificati in livelli di pericolosità e di rischio. Una selezione significativa degli interventi strutturali, indicati dai PAI, andrà a confluire nei PGRA, in ragione delle caratteristiche di rischio evidenziate dalle mappe di pericolosità e di rischio in essi contenute. Il D.L. 180/98 (Art. 1, comma 1) e s.m.i. prevedeva che tutte le AdB adottassero i PAI entro il 30 ottobre 2001. Il sistema della difesa del suolo, regolamentato dai PAI, è quindi ormai ben conosciuto dalle Amministrazioni Locali e si è evoluto nel corso di questi ultimi venti anni, raggiungendo uno stato di avanzata maturità: quasi tutti i piani sono stati ormai adottati, molti di essi hanno avuto varianti e aggiornamenti, anche ripetuti nel tempo, che hanno tenuto conto di nuove o di più approfondite conoscenze, di modificazioni conseguenti alla realizzazione di interventi di mitigazione dei rischi o delle condizioni di pericolo, o al manifestarsi di nuovi eventi calamitosi.

Nonostante il D.P.C.M. del 29 settembre 1998 abbia definito linee di indirizzo e di coordinamento per la redazione dei PAI, dall'analisi comparativa dei PAI approvati, sono emerse notevoli disomogeneità che riguardano:

- i criteri adottati;
- le metodiche applicate;
- le rappresentazioni cartografiche;
- le norme di attuazione.

La mancanza di omogeneità dei PAI provoca una notevole frammentazione delle regole di gestione del territorio, favorita, quest'ultima, anche dalla scelta, di alcune AdB, di pianificare attraverso la suddivisione del proprio territorio in diversi sottobacini. Soprattutto nelle zone di pianura, ci sono casi nei quali in un singolo Comune, il cui territorio è normato da due o addirittura tre PAI, per la

disciplina dell'uso del suolo, vigono norme di attuazione diverse tra loro. Il problema non è stato superato da eventuali aggiornamenti e varianti dei PAI approvati, che non hanno prodotto sostanziali modifiche alle impostazioni originarie.

Il Testo Unico Ambientale, emanato nell'aprile 2006, in ottemperanza alla DQA, ha accorpato i territori delle AdB, istituendo otto distretti idrografici, ad oggi non completamente operativi a causa della mancata costituzione delle Autorità di Distretto. Solo con il Collegato Ambientale viene finalmente superata la transitorietà, sancendo che le Autorità di Distretto sono le autorità che, ai sensi del D.Lgs. 219/2010, stanno già esercitando un ruolo di coordinamento.

Ciò nonostante, con il coinvolgimento delle Regioni, territorialmente interessate, già nel 2010 si è concluso il primo ciclo di pianificazione distrettuale per la gestione delle acque.

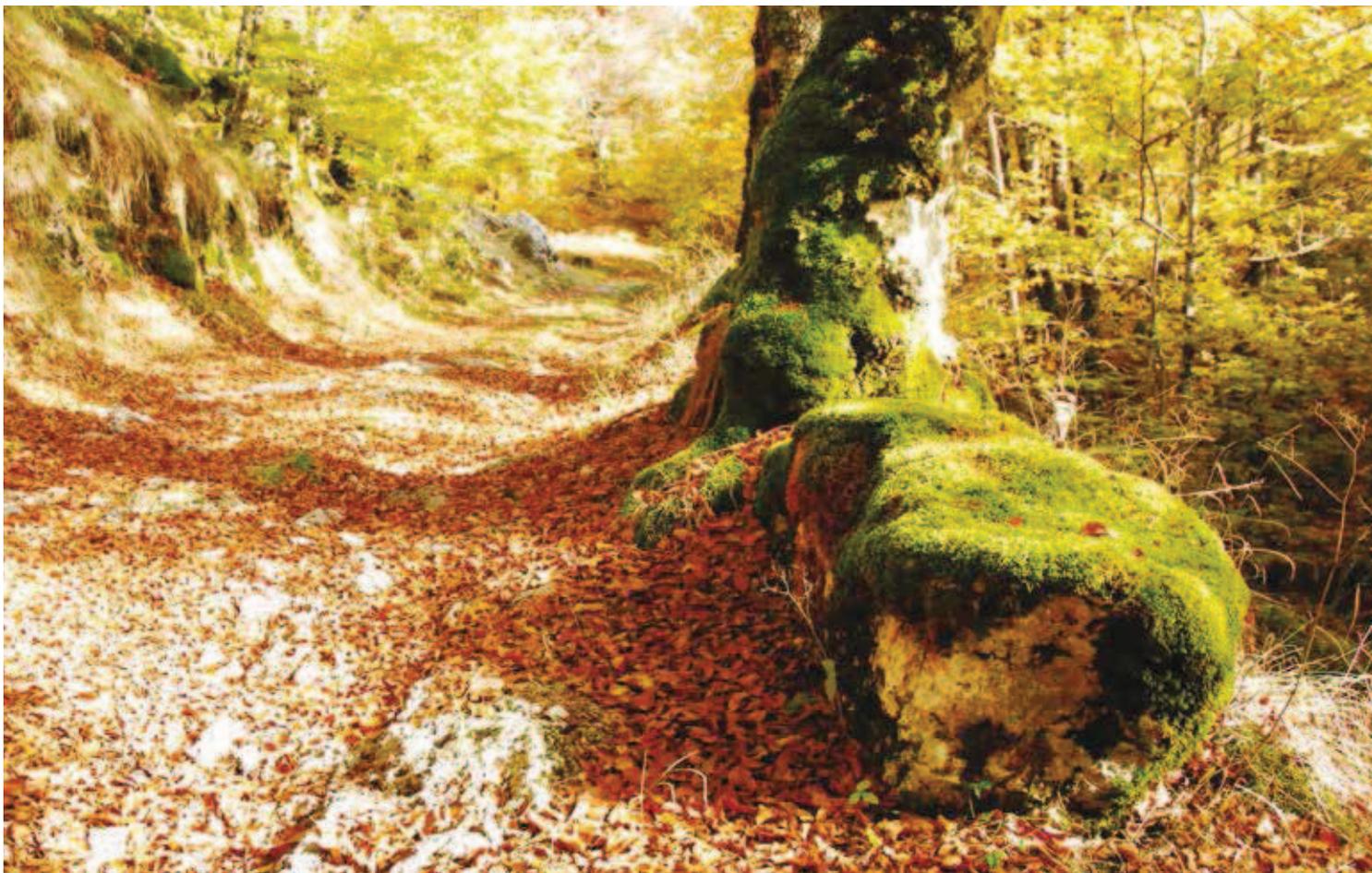
La recente approvazione dei PGRA ha così prodotto il superamento, seppur parziale, della sopra citata frammentazione della parte idraulica dei PAI, per effetto dell'adozione di metodi di uniformità nella perimetrazione *ex novo* delle aree pericolose o nell'accorpamento in classi omogenee delle aree pericolose precedentemente delimitate e classificate dai PAI. Essi hanno inoltre adottato una legenda omogenea a livello nazionale per rappresentare gli elementi esposti al rischio di alluvionamento (popolazione, attività sociali ed economiche, beni culturali e ambientali).

In considerazione del continuo mutare del quadro territoriale e dei fenomeni di dissesto idrogeologico, risulta evidente che sia i PAI che i PGRA devono concentrarsi su una costante opera di aggiornamento ed integrazione. Tuttavia, trattandosi di due strumenti di pianificazione per molti versi sovrapponibili, sarebbe auspicabile mirare ad una semplificazione amministrativa, rendendo il PAI strumento per la pianificazione in ambito frane e il PGRA strumento di gestione del rischio di alluvioni, così da mettere a sistema un'efficace politica di gestione del rischio.

Foto 8.30

Bosco

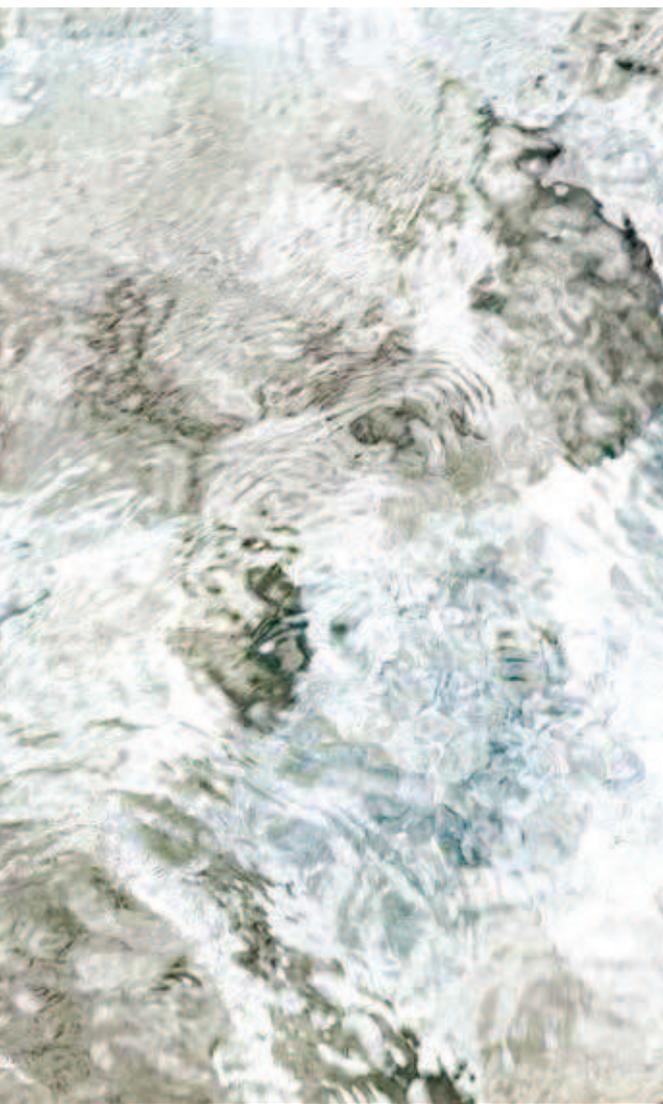
Fonte MATTM Luca Grassi



UNA RIFLESSIONE SULLA MATRICE SUOLO

Prof. Fabio Terribile

Università degli Studi di Napoli
Federico II



Il suolo rende possibile la nostra stessa esistenza e la vita degli ecosistemi terrestri, ma è una risorsa nascosta sotto i nostri piedi, spesso dimenticata. I suoi servizi e le sue funzioni passano inosservati, li diamo per scontati come se continuassero per sempre, indipendentemente da tutto. Ma non è così. Il suolo è fragile e non è rinnovabile. Dobbiamo preservarlo e prendercene cura per tutelare noi stessi e per consegnarlo al futuro del Paese. Per questo è da salutare con grande soddisfazione l'elaborazione di un intero capitolo sul suolo all'interno della "Relazione sullo Stato dell'Ambiente 2016", nella quale il suolo è giustamente posto a pari dignità di altre risorse ambientali più percepite e conosciute, quali l'aria e l'acqua.

Il suolo svolge un ruolo fondamentale nell'ecosistema terrestre. Offre beni e servizi non sostituibili e cruciali per la vita sulla Terra: produce cibo, biomasse e materie prime; conserva, filtra e trasforma nutrienti, sostanze chimiche ed acqua; è il principale deposito di carbonio delle terre emerse; è riserva di biodiversità; è archivio del patrimonio ambientale, archeologico e culturale. Purtroppo, è altrettanto noto che oggi il suolo è sottoposto a pressioni ambientali crescenti, determinate e, talvolta, acute dall'espansione urbana ed industriale, dall'inquinamento, dalle frane e dalle alluvioni, da pratiche agricole e forestali inadeguate e dal cambiamento climatico. Tutto ciò

sta degradando, spesso in maniera irreversibile, le insostituibili funzioni produttive ed ambientali del suolo italiano e ciò ha costi diretti ed indiretti elevatissimi per la nostra comunità nazionale ed europea [Commissione europea, 2006]. Oggi, unanime è il consenso che l'attuale tasso di degrado del suolo minaccia gravemente la capacità di soddisfare i bisogni delle generazioni future [FAO, 2015], ma è altrettanto riconosciuta la poca consapevolezza dei nostri cittadini e delle nostre istituzioni sull'importanza del suolo. Dobbiamo fare qualcosa per cambiare lo stato delle cose. E possiamo farlo partendo dall'analisi svolta in questo rapporto. L'idea di raccontare il suolo partendo dall'analisi delle pressioni, stato, impatti e possibili risposte (modello DPSIR) è vincente per la sua coerenza alle richieste europee (ad es. AEA, Direttiva Quadro Acque) e per identificare in maniera chiara ed analitica gli ambiti di intervento (azioni) al fine di fornire risposte operative alla complessità delle problematiche riguardanti il suolo. In Europa abbiamo direttive per l'aria, per l'acqua, per la biodiversità, per la responsabilità ambientale e tanto altro, ma manca una direttiva sul suolo e aggiungerei una sensibilità verso il suolo! Eppure - ciò che molti non comprendono - è che se solo avessimo un'informazione geospaziale dettagliata sui suoli, sui loro servizi ecosistemici e sulle minacce del loro degrado si aprirebbero per il Bel Paese spazi importantissimi per coniugare

qualità ambientale e reddito dei territori rurali. E allora la buona pianificazione (rurale e urbana), la gestione ecosostenibile dei territori e la loro migliore fruizione socioeconomica non sarebbero più fiacchi slogan privi di incisività ed operatività, ma obiettivi realmente perseguibili...a portata di mano. Citando José Graziano da Silva [FAO] concluderei che i suoli non hanno voce, per cui siamo noi a dover dar loro voce. Forse con questa Relazione, che utilizza l'importante patrimonio conoscitivo pubblicato negli ultimi rapporti dell'ISPRA, è iniziato un cammino lungo e fruttuoso per i suoli, nostri alleati silenziosi nella produzione della qualità ambientale e alimentare. Ma è solo l'inizio di un cammino, c'è ancora tanta strada da fare... rimbocchiamoci le maniche!

ACRONIMI

AEA	Agenzia Europea per l'Ambiente (EEA European Environment Agency)
APPA	Agenzia Provinciale per la Protezione dell'Ambiente
ARPA	Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente
ASI	Agenzia Spaziale Italiana
BDAP	Banca Dati Amministrazioni Pubbliche
BDU	Banca Dati Unitaria
CCTA	Comando Carabinieri Tutela Ambiente
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
CIS	Common Implementation Strategy
CLC	Corine Land Cover
CNCP	Centro Nazionale di Cartografia Pedologica
CREA	Consiglio per la Ricerca in agricoltura e l'analisi dell'Economia Agraria
CSC	Concentrazioni Soglia di Contaminazione
CSR	Concentrazioni Soglia di Rischio
CSW	Catalog Service for the Web
CUP	Codice Unico di Progetto
D.D.L.	Disegno Di Legge
D.Lgs.	Decreto Legislativo
DPC	Dipartimento Protezione Civile
D.P.R.	Decreto del Presidente della Repubblica
D.P.C.M.	Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri
DQA	Direttiva Quadro Acque
DSM	Digital Soil Mapping
E-PRTR	European Pollutant Release and Transfer Register
ESA	Environmentally Sensitive Areas
ESA	European Space Agency
FAO	Food and Agriculture Organization of United Nations
GAEC	Good Agricultural and Environmental Conditions
GIS	Geographical Information System
GMES	Global Monitoring for Environment and Security
Gt	Giga tonnellate
IED	Industrial Emission Directive
IES	Institute for Environment and Sustainability
IGMI	Istituto Geografico Militare Italiano
INSPIRE	Infrastructure for Spatial Information in Europe
IPA	Aree Importanti per le Piante
IPCC	International Plant Protection Convention
ISPRA	Istituto per la Protezione e la Ricerca Ambientale
IUTI	Inventario dell'Uso delle Terre d'Italia
JRC-IES	Institute for Environment and Sustainability
LDNW	Land Degradation Neutral World
LIDAR	Light Detection And Ranging or Laser Imaging Detection And Ranging
LUCAS	Land Use/Cover Area frame statistical Survey
MARS	Monitoring Agricultural Resources
MATTM	Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
MiSE	Ministero dello Sviluppo Economico
MIVIS	Multispectral Infrared and Visible Imaging Spectrometer
NDVI	Normalized Difference Vegetation Index
OGC	Open Geospatial Consortium
PAC	Politica Agricola Comune

PAI	Piani di Assetto Idrogeologico
PAN	Piano di Azione Nazionale
PGA	Piano di Gestione delle Acque
PGRA	Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni
PIL	Prodotto Interno Lordo
PON	Piano Operativo Nazionale
PRAIS	Performance Review and Assessment of the Implementation System
PS	Permanent Scatterers
RBCA	Risk Based Corrective Action
R.D.	Regio Decreto
ReNDiS	Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa Suolo
RUSLE	Revised Universal Soil Loss Equation
SDG	Sustainable Development Goals
SIAS	Sviluppo di Indicatori Ambientali sul Suolo in Italia
SIN	Siti di Interesse Nazionale
SISI	Sistema Informativo dei Suoli Italiani
SNPA	Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente
TAEU	Territorial Agenda of European Union
TAR	Tribunale Amministrativo Regionale
TUE	Trattato dell'Unione europea
UE	Unione europea
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification
USDA-NRCS	United States Department of Agriculture - Natural Resources Conservation Service
USLE	Universal Soil Loss Equation
WCS	Web Coverage Service
WCTS	Web Coordinate Transformation Service
WFS	Web Feature Services
WMS	Web Map Service
ZNLD	Zero Net Land Degradation

GLOSSARIO

Antropizzazione – intervento dell'uomo sull'ambiente naturale allo scopo di adattarlo, e quindi trasformarlo e alterarlo, ai suoi interessi, spesso con effetti ecologicamente nefasti in termini di modificazioni irreversibili; ne sono esempi l'agricoltura, il disboscamento, la costruzione di abitazioni, di impianti agricoli o industriali, ecc.

Biodiversità o diversità biologica – in ecologia è la molteplicità di organismi viventi, nelle loro diverse forme, e dei rispettivi ecosistemi. Essa comprende l'intera variabilità biologica di geni, specie, nicchie ecologiche ed ecosistemi.

Cambiamenti climatici – le variazioni del clima della Terra, ovvero variazioni a diverse scale spaziali [regionale, continentale, emisferica e globale] e storico-temporali [decennale, secolare, millenaria e ultramillennaria] di uno o più parametri ambientali e climatici nei loro valori medi di: temperatura [media, massima e minima], precipitazioni, nuvolosità, temperature degli oceani, distribuzione e sviluppo di piante e animali.

Consumo del suolo – processo antropogenico che prevede la progressiva trasformazione di superfici naturali o agricole mediante la realizzazione di costruzioni ed infrastrutture.

Endemismo – fenomeno per cui alcune specie animali o vegetali sono esclusive di un dato territorio. Anche se, tecnicamente, il termine endemismo si può applicare anche a territori vastissimi, come interi continenti, risultano interessanti gli endemismi relativi ad areali molto ristretti come quelli insulari, a volte estesi solo per qualche chilometro quadrato.

Desertificazione – processo climatico-ambientale, spesso causato o accelerato dalle attività umane, che coinvolge la superficie terrestre portando alla degradazione dei suoli, alla scomparsa della biosfera, flora e fauna, ed alla trasformazione dell'ambiente naturale in deserto.

Dissesto idrogeologico – degradazione ambientale dovuta principalmente all'attività erosiva delle acque superficiali, in contesti geologici naturalmente predisposti (rocce argillose e arenacee, comunque scarsamente coerenti), o intensamente denudati per la distruzione del ricoprimento boschivo.

Forcing radiativo – cambiamento nella radiazione netta media alla sommità della troposfera (cioè alla tropopausa), causato da una modifica sia della radiazione solare oppure infrarossa. Un *forcing* radiativo, quindi, produce una perturbazione del bilancio tra la radiazione entrante e quella uscente dalla tropopausa. Col tempo il sistema climatico reagisce alla perturbazione ristabilendo il bilancio radiativo. Un *forcing* radiativo positivo tende mediamente a riscaldare la superficie mentre un *forcing* radiativo negativo tende mediamente a raffreddare la superficie.

Flash Floods – complesso di fenomeni alluvionali caratterizzati da elevata rapidità nel manifestarsi e da una forte mobilitazione di sedimenti e altro materiale.

Impermeabilizzazione – rappresenta una delle principali cause di degrado del suolo, determinata dalla copertura del territorio con materiali impermeabili che inibiscono parzialmente o totalmente le

possibilità del suolo di esplicare le proprie funzioni vitali.

Infrastrutture verdi – reti di aree naturali o seminaturali pianificate a livello strategico con altri elementi ambientali, progettate e gestite in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici.

Modelli fisicamente basati – modelli basati su una descrizione dettagliata della fisica di fenomeni e sono, pertanto, espressi in termini di equazioni differenziali, esprimono principi fisici fondamentali, quali i bilanci della quantità di moto, dell'energia, della massa, ecc.

Mosaicatura – insieme di operazioni che, in ambiente *Geographic Information System - GIS*, consente di unire tra loro più strati informativi in formato digitale per realizzare una continuità territoriale.

Sprawl – i termini città diffusa, dispersione urbana, o *sprawl* urbano, sono usati per indicare fenomeni urbanistici connotati dalla crescita rapida e disordinata di una città. Si manifesta nelle zone periferiche, data la connotazione di aree di recente espansione e sottoposte a continui mutamenti. Il segno caratteristico della dispersione urbana è la bassa densità abitativa in città di medie e grandi dimensioni (oltre i 100.000 abitanti); tra gli effetti di tale

fenomeno, vi sono la riduzione degli spazi verdi, il consumo del suolo, la dipendenza dalle autovetture a causa della maggiore distanza dai servizi, dal posto di lavoro, dai mezzi di trasporto pubblico locale, e in generale la mancanza di infrastrutture per la mobilità alternativa come piste ciclabili, marciapiedi o attraversamenti pedonali adeguatamente connessi.

Sviluppo sostenibile – forma di sviluppo economico compatibile con la salvaguardia dell'ambiente e dei beni liberi per le generazioni future. Nel Rapporto *Our Common Future* pubblicato nel 1987 dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo [Commissione Brundtland] del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, per sviluppo sostenibile si intende uno sviluppo in grado di assicurare "il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri".

Variabile proxy indicatore statistico che descrive il comportamento di un determinato fenomeno non osservabile direttamente.

Win-Win – vincente-vincente, oppure [io vinco-tu vinci] che indica la presenza di soli vincitori in una data situazione. Per estensione si considera win-win una qualsiasi cosa che non scontenti o danneggi alcuno dei soggetti coinvolti.

BIBLIOGRAFIA

AEA (2006) *La dispersione urbana in Europa: una sfida ambientale ignorata*. Relazione dell'Agenzia europea dell'ambiente 10/2006 *Metodologia, risultati e rapporti regionali*. Serie Rapporti 78/2007

TAEU (2007) *Verso un'Europa della diversità regionale più competitiva e sostenibile*. Lipsia (Germania), 24-25 maggio 2007

Badlock, J.A., Broos, K. (2011) Soil organic matter. In Huang, P.M., Li, Y., Sumner, M.E. (2011) *Handbook of Soil Sciences: Properties and Processes*, Second Edition. CRC press

APAT (2007) *Rapporto sulle frane in Italia. Il Progetto IFFI* –

Bazzoffi, P. (2007) *Erosione del suolo e sviluppo rurale*. Edagri-

- cole, Bologna, pp 249
- Bazzoffi, P., Zaccarini Bonelli, C. (2011) Cross compliance GAEC standards implemented in Italy: environmental effectiveness and strategic perspectives. *Ital. J. Agron.* 6 (Suppl.1): e1
- Brevik, E.C., Burgess, L.C. (2013) Soils and human health. CRC Press, pp 391
- CNR-IRPI (2015) *Rapporto Periodico sul Rischio posto alla Popolazione italiana da Frane e Inondazioni*. Anno 2014
- Commissione europea (2012) *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*, SWD (2012) 101
- Commissione europea (2013) *Superfici impermeabili, costi nascosti. Alla ricerca di alternative all'occupazione e all'impermeabilizzazione dei suoli* pp 36
- Costantini, E.A., Dazzi, C. (2013) The soils of Italy, *World Soils Book Series*. Springer Science Dordrecht
- de Brogniez, D., Ballabio, C., Stevens, A., Jones, R. J. A., Montanarella L., van Wesemael, B. (2014) A map of the topsoil organic carbon content of Europe generated by a generalized additive model. *European Journal of Soil Science* 66(1), 121-134
- Di Leginio, M., Fumanti, F., Giandon, P., Vinci, I. (2014) L'importanza della sostanza organica nei suoli: la situazione in Italia e il progetto SIAS. *Reticula* 7/2014. Numero monografico "Gestione conservativa del suolo e pianificazione". ISPRA, Roma 154, 69-75
- FAO (2005) *The importance of soil organic matter: key to drought-resistant soil and sustained food production*. Bot A., Benites, J. (eds), FAO Soils Bulletin, 80, pp 78
- Haygarth, P.M., Ritz, K. (2009) The future of soils and land use in the UK: Soil systems provision of land-based ecosystem services. *Land Use Policy*, 26(1) 187-197
- ISPRA (2013) *Tematiche in primo piano*. Serie Rapporti 39/2013
- ISPRA (2014) *Il suolo da risorsa a minaccia: proteggere il territorio per difendersi dal suolo*. Serie Rapporti 48/2014
- ISPRA (2015) *Il consumo di suolo in Italia*. Serie Rapporti 218/2015
- ISPRA (2015a) *Annuario dei Dati Ambientali*. Rapporto 2014-2015
- ISPRA (2015b) *Tematiche in primo piano*. Serie Rapporti 60/2015
- ISPRA (2015c) *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio*. Serie Rapporti 233/2015
- Istat (2012) *15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni. Struttura demografica della popolazione - Dati definitivi*. Istat, pp 32
- Istat (2013) *9° Censimento dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit - Primi risultati*. Istat, pp 105
- JRC (2009) *Sustainable agriculture and soil conservation*. (SoCo) project.
- JRC (2012) *Landslide inventories in Europe and policy recommendations for their interoperability and harmonisation*. Report EUR 25666 EN
- Lal, R. (2002) Why carbon sequestration in agricultural soils. In: J.M. Kimble, R. Lal and R.F. Follett (Eds) "Agricultural Practices and Policies for Carbon Sequestration in Soil". *Lewis Publishers, Boca Raton, FL*: 21-29
- Lal, R., Follett, R. F., Stewart, B. A., Kimble, J. M., (2007) Soil carbon sequestration to mitigate climate change and advance food security. *Soil Science*, 172(12): 943-956
- Lal, R., Delgado, J.A., Gulliford, J., Nielsen, D., Rice, C.W., Van Pelt., R.S. (2012) Adapting agriculture to drought and extreme events. *J Soil Water Conserv* 67(6): 153A-157A

- Lugato, E., Panagos, P., Bampa, F., Jones, A., Montanarella, L. (2014) A new baseline of organic carbon stock in European agricultural soils using a modelling approach. *Global change biology*. 20 (1): 313-326
- Luise, A., Di Leginio, M., Fumanti, F. (2015) *Strumenti internazionali per la gestione sostenibile del suolo*. In Atti Convegno Recuperiamo Terreno, Milano 6 maggio 2015
- Marchetti, M., Bertani, R., Corona, P., Valentini, R. (2012) Cambiamenti di copertura forestale e dell'uso del suolo nell'inventario dell'uso delle terre in Italia. *Forest@* 9, 170-184
- McCormack, D. E., Young, K. K. e Kimberlin, L. W. (1982) Current criteria for determining soil loss tolerance. In Schmidt, B. L., Allmaras, R. A., Mannering, J. V., Papendick, R. I., (eds), Determinants of Soil Loss Tolerance. *ASA Special Publication No. 45*, Am. Soc. Agr., Madison, WI 53711
- Millennium Ecosystem Assessment - MA (2005) *Ecosystems and Human Well-being: Desertification Synthesis*. World Resources Institute, Washington, DC
- Panagos, P., Borrelli, P., Poesen, J., Ballabio, C., Lugato, E., Meusburger, K., Montanarella, L., Alewell, C. (2015) The new assessment of soil loss by water erosion in Europe. *Environ. Sci. Policy* 54, 438-447
- Perini, L., Salvati, L., Ceccarelli, T., Sorrenti, S., Zitti, M. (2008) La desertificazione in Italia. Processi, indicatori, vulnerabilità del territorio. CRA, CNLSD, MATTM, *Bonanno editore*, pp 191
- Renard, K.G., Foster, G.R., Weesies, G.A., McCool, D.K., Yoder, D.C. (1997) Predicting Soil Erosion by Water: A Guide to Conservation Planning with the Revised Universal Soil Loss Equation - RUSLE. *Agriculture Handbook N.703*. U.S. Department of Agriculture Research Service, Washington
- Terribile, F. (2013) *Consumo di suolo e servizi ecosistemici*. Convegno "Il consumo di suolo", Roma 13/02/2013
- Verheijen, F.G., Jones, R.J., Rickson, R.J., Smith, C.J. (2009) Tolerable versus actual soil erosion rates in Europe. *Earth-Sci. Rev.* 94, 23-38

A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
	8. Il suolo
E.	LA BIODIVERSITÀ
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE





E LA BIODIVERSITÀ

09. LA CONOSCENZA, IL VALORE
E LA TUTELA DELLA BIODIVERSITÀ

696

9. La conoscenza, il valore e la tutela della biodiversità

Coordinamento Generale e Revisione

Maria Carmela Giarratano
MATTM DG PNM

Referenti del Capitolo

Antonio Maturani
MATTM DG PNM

Coordinatori del Capitolo

Eleonora Bianchi
MATTM DG PNM

Nicoletta Tartaglini
MATTM DG PNM - SBI

Referenti delle Tematiche

Eleonora Bianchi
MATTM DG PNM

Nicoletta Tartaglini
MATTM DG PNM - SBI

Carlo Zaghi
MATTM DG DVA

Lorenzo Ciccarese
Giovanni Finocchiaro
Piero Genovesi
Claudio Piccini
Leonardo Tunesi
ISPRA

Autori dei Contributi

Eleonora Bianchi, Alessandra Di Pietrantonio, Eugenio Duprè,
Anna Maria Maggiore, Diego Martino, Laura Pettiti, Romanella Vio
MATTM DG PNM

Nicoletta Tartaglini
MATTM DG PNM - SBI

Rosalinda Brucculeri, Graziana Dizonno, Ernesto Filippi, Lavinia Fochesato
MATTM DG PNM - SOGESID

Marina Andreella
MATTM DG DVA

Carmela Cascone, Lucilla Carnevali, Lorenzo Ciccarese, Piero Genovesi
Claudio Piccini, Valerio Silli, Leonardo Tunesi
ISPRA

Generosa Jenny Calabrese
CIHEAM

sintesi | La conoscenza, il valore e la tutela della biodiversità

Maria Carmela Giarratano

Direzione Generale per la Protezione della Natura e del Mare - DG PNM

Nel panorama europeo l'Italia è caratterizzata da un patrimonio di specie tra i più significativi sia per il numero totale, sia per l'alto tasso di endemismo. La storia geologica, biogeografica e dell'uso del territorio, nonché la posizione centrale nel bacino Mediterraneo – uno dei trentatré *hotspot* di biodiversità a livello mondiale – hanno determinato le condizioni per lo sviluppo dell'attuale ricchezza in biodiversità del nostro Paese.

La biodiversità non è solo un elenco di specie, habitat ed ecosistemi da salvaguardare per il loro valore intrinseco, bensì l'insieme di beni, risorse e servizi ecosistemici indispensabili non solo al benessere e alla qualità della vita, ma alla stessa sopravvivenza dell'umanità.

La biodiversità e la sua conservazione assumono, quindi, un valore strategico da tenere in considerazione in maniera trasversale nelle molteplici politiche di settore e nei diversi ambiti territoriali.

Saper coniugare, consapevolmente, le azioni di salvaguardia della natura con l'insieme dei valori che essa assume nei diversi settori economici, rappresenta la scommessa dei prossimi anni e dei decenni futuri di questo II Millennio.

Per questi motivi, alla biodiversità sono specificatamente dedicati i Target 14 e 15 dei *Sustainable Development Goals* dell'Agenda 2030 ed inoltre essa contribuisce in maniera sostanziale al raggiungimento di molti altri target. L'importanza della biodiversità, per la sopravvivenza e il benessere dell'umanità, è sancita globalmente sin dal 1992 dalla Convenzione di Rio de Janeiro e da numerosi altri accordi stipulati per accrescere la tutela e la consapevolezza del suo valore.

A livello europeo e nazionale gli strumenti di

riferimento finalizzati a mettere in evidenza gli obiettivi da raggiungere e la necessità di contribuire sinergicamente ai diversi livelli decisionali e settoriali sono rispettivamente la Strategia europea per la biodiversità al 2020 e la Strategia Nazionale per la Biodiversità – SNB, di cui è stata recentemente approvata dalla Conferenza Stato Regioni la revisione di medio termine.

Il patrimonio naturale nazionale è minacciato da una serie di criticità attribuibili a una crescente urbanizzazione, alla proliferazione di infrastrutture e all'intensificazione di pratiche agricole non in linea con lo sviluppo sostenibile. L'introduzione delle specie alloctone, l'uso non sostenibile delle risorse e delle specie, gli effetti dei cambiamenti climatici incidono sul quadro delle minacce principali. A questi processi critici di ordine generale se ne affiancano altri che esercitano sui sistemi naturali pressioni più dirette, quali l'inquinamento delle matrici ambientali [acqua, aria, suolo], l'inquinamento sonoro e luminoso, l'artificializzazione delle reti idrografiche, l'intensificazione del reticolo infrastrutturale.

I risultati delle più recenti valutazioni realizzate in adempimento della Direttiva Habitat delineano uno stato di conservazione sfavorevole – inadeguato o cattivo – per circa la metà delle specie di interesse comunitario [50% per la flora, 51% per la fauna] e per oltre la metà degli habitat [68%].

Oggi, la principale sfida, in tema di tutela della biodiversità, è rappresentata dalla necessità di affrontare in modo integrato le raccolte di dati, le analisi e la programmazione delle azioni da intraprendere, ottimizzando l'individuazione delle risorse economiche disponibili, la capacità di investirle adeguatamente e la contabilità necessaria ad una valutazione dell'efficacia di tali azioni in termini sia finanziari, sia di miglioramento dello

stato di conservazione di specie e habitat.

Da quanto emerso dal II Rapporto sulla SNB, sono stati realizzati progressi nel quadro normativo, nel miglioramento delle conoscenze e nell'attivazione di partenariati istituzionali, tuttavia è necessario proseguire nello sviluppo di governance sempre più efficiente a diversi livelli territoriali, nonché nell'incremento di coordinamento tra le diverse direttive comunitarie che contengono obiettivi strettamente correlati all'arresto della perdita di biodiversità e dei servizi ecosistemici, in modo specifico la Direttiva 92/43/CEE Habitat, la Direttiva 2009/147/CE Uccelli, la Direttiva 2000/60/CE Quadro sulle Acque e la Direttiva 2008/56/CE Strategia Marina.

Un particolare sforzo nei prossimi anni dovrà essere rivolto ad integrare il riconoscimento del valore dei servizi ecosistemici nei processi decisionali e di pianificazione territoriale, allo scopo di conservare e valorizzare adeguatamente il Capitale Naturale nell'ambito di politiche di sviluppo sostenibile. Per promuovere una valorizzazione del Capitale Naturale in una prospettiva di implementazione di *green economy* e *green jobs*, è necessario in primo luogo, migliorare la capacità di misurare, contabilizzare e valutare i benefici e i danni ai servizi ecosistemici anche dal punto di vista economico. La Legge 221 del 2015 imposta importanti principi e indica strumenti strategici da realizzare nel prossimo futuro per perseguire tali obiettivi, quali il Comitato per il Capitale Naturale [Art. 67] e i Pagamenti per i Servizi Ecosistemici e Ambientali [Art. 70].

In questo contesto le aree naturali protette svolgono un ruolo essenziale di conservazione della biodiversità e allo stesso tempo contribuiscono a

diffondere esperienze concrete di sviluppo ottenuto attraverso la sostenibilità ambientale.

Nel complesso, il sistema delle aree protette nazionali e regionali, insieme alla rete Natura 2000, copre un'estensione di circa 9.474.343 ettari, interessando il 21% della superficie nazionale e il 19,1% della superficie marina nazionale, attestandosi, in tal modo, largamente al di sopra delle percentuali richieste dalla *Convention on Biological Diversity* [Aichi Target 11].

I Parchi negli anni hanno saputo rispondere con sempre maggiore efficacia alla loro missione, impostando un modello di presidio del territorio e di gestione sostenibile delle risorse naturali in grado di tutelare un enorme patrimonio di specie, ecosistemi e paesaggi, intrecciato con valori culturali e storico-architettonici ineguagliabili a livello mondiale. L'impegno è, pertanto, sempre più fortemente indirizzato a promuovere le buone pratiche sviluppate nelle aree protette, in quanto rappresentano esperienze di successo che coniugano imprescindibilmente lo sviluppo sostenibile dei territori, la "messa in valore" del Capitale Naturale e la conservazione delle risorse naturali.

Foto 9.01
Mugheta - Majella
Fonte MATTM Giulia Capotorti



Figura 9.01
 Icone degli Aichi Biodiversity Targets (Copyright BIP/SCBD)



La biodiversità rappresenta la ricchezza di vita sulla terra: le piante, gli animali e i microrganismi, i geni che li costituiscono, i complessi ecosistemi che essi costruiscono nella biosfera. La *Convention on Biological Diversity - CBD*¹, adottata dall'*Earth Summit*² del 1992 a Rio de Janeiro, definisce la biodiversità come «la variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi inter alia gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte; questa include la diversità nell'ambito delle specie, tra le specie degli ecosistemi».

La biodiversità, oltre al proprio valore intrinseco, è importante per l'uomo, poiché è fonte di beni, risorse e servizi, indispensabili per la sua sopravvivenza e il suo benessere. La diversità genetica, di specie e di ecosistemi, assicura una serie di servizi ancora "senza prezzo", quali l'equilibrio delle risorse idriche, il controllo dei cicli biogeochimici, la regolazione del clima locale, la mitigazione dei cambiamenti climatici, l'impollinazione di numerosissime colture, la fornitura di valori culturali, ricreativi e turistici.

La varietà di condizioni biogeografiche, geomorfologiche e climatiche che caratterizza l'Europa continentale e il bacino Mediterraneo, rende l'Italia una straordinaria area di concentrazione di specie, di habitat, di territori con elevati livelli di naturalità. In Italia sono stati identificati importanti centri di biodiversità, ad esempio nelle isole tirreniche, nelle Alpi Marittime e Liguri, senza contare l'elevato tasso di endemismo che caratterizza molte aree quali, tra le altre, la Catena Appenninica.

Con la ratifica della CBD avvenuta con la Legge n. 124 del 15 febbraio 1994, l'Italia è impegnata nelle attività internazionali e nazionali di attuazione per il perseguimento degli obiettivi posti. In particolare, nel 2010, anno internazionale della biodiversità, la Convenzione, avendo constatato il mancato raggiungimento della riduzione del tasso di perdita della biodiversità, previsto per il 2010, ha adottato il Piano Strategico per la Biodiversità 2010-2020 e gli Aichi Target³ (Figura 9.01), quali nuove azioni prioritarie da sviluppare in modo cooperativo nell'arco di un decennio, con l'ambiziosa aspirazione di arrestare, a livello globale, la perdita di biodiversità. Il Piano Strategico 2011-2020 ha individuato nel «*Vivere in armonia con la natura*» la visione globale che intende «entro il 2050, valutare, conservare e ripristinare la biodiversità che, sapientemente utilizzata, mantenendo i suoi servizi ecosistemici, sostiene un Pianeta sano, in grado di fornire benessere per l'umanità». A livello unionale, l'obiettivo in materia di tutela della biodiversità per il 2020 si fonda sul riconoscimento che i servizi

1 <https://www.cbd.int/convention>

2 <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>

3 <https://www.cbd.int/sp/targets/>

box

9.01

LE PRINCIPALI CONVENZIONI INTERNAZIONALI RIVOLTE ALLA BIODIVERSITÀ RATIFICATE DALL'ITALIA

La CBD costituisce il principale degli Accordi globali per la biodiversità ed una delle tre convenzioni definite a Rio de Janeiro nel 1992. Ne derivano il Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza ed il Protocollo di Nagoya sull'accesso alle risorse genetiche e l'equa distribuzione dei benefici da esse derivanti. Alla CBD aderiscono 194 Parti, l'Italia l'ha ratificata il 15 febbraio 1994. La Conferenza delle Parti è l'organo decisionale della CBD. Si riunisce ogni due anni per valutare i progressi compiuti nell'implementazione della Convenzione, per adottare i programmi di lavoro e per fornire linee guida politiche. Se la CBD tende a rappresentare il quadro strategico entro cui si muovono le politiche internazionali e nazionali per la biodiversità, una serie di altri accordi multilaterali globali e regionali mirano a tradurre queste politiche in azioni e interventi coerenti per la tutela di specie e habitat, in particolare di quelli minacciati o in via di estinzione. È il caso delle Convenzioni:

- **di Bonn sulle Specie Migratrici**, [*Conservation of Migratory Species of Wild Animals - CMS*¹], che si pone l'obiettivo di conservare le specie migratrici terrestri e marine minacciate d'estinzione, i loro habitat e le loro rotte di migrazione a livello globale, e che nel corso del semestre di Presidenza italiana

del Consiglio dell'Unione europea - UE ha tenuto la propria triennale Conferenza delle Parti;

- **di Washington sul commercio di specie minacciate di estinzione** [*Convention on International Trade of Endangered Species of Wild Fauna and Flora - CITES*²] che nel semestre di Presidenza ha visto riunire il proprio Comitato Permanente. La CITES mira a garantire che il commercio internazionale di esemplari di animali e piante selvatiche non minacci la loro sopravvivenza. Più di trenta mila specie di animali e piante sono tutelate con vari gradi di protezione ed elencate in tre allegati. La CITES opera attraverso un sistema di controlli e licenze, per richiedere l'autorizzazione d'importazione, esportazione, riesportazione e introduzione dal mare di specie inserite nella Convenzione;
- **di Berna³ per la tutela degli habitat e delle specie selvatiche europee**, che nell'ambito del Consiglio di Europa ha lo scopo di assicurare la conservazione della flora e della fauna selvatiche e dei loro habitat naturali e proteggere le specie migratrici minacciate di estinzione, mediante una cooperazione tra gli Stati, i quali si impegnano ad attuare politiche nazionali coerenti e finalizzate al perseguimento degli obiettivi comuni. Anche per la Convenzione

di Berna, il Comitato Permanente si è riunito nel corso del semestre di Presidenza;

- **di Ramsar⁴ sulle zone umide di importanza internazionale**, l'atto risale al 1971 e sancisce la prima cooperazione internazionale per la protezione degli habitat, riconoscendo l'importanza ed il valore delle zone denominate "umide", ecosistemi con altissimo grado di biodiversità, vitali per gli uccelli acquatici (Figura 9.02). L'Italia è membro del Comitato del *Mediterranean Wetlands - MedWet*, un'iniziativa che tiene insieme ventisei Paesi dell'area mediterranea e peri-mediterranea, che sono Parti della Convenzione di Ramsar, con l'obiettivo di fornire supporto all'effettiva conservazione delle zone umide attivando collaborazioni a scala locale, regionale e internazionale.

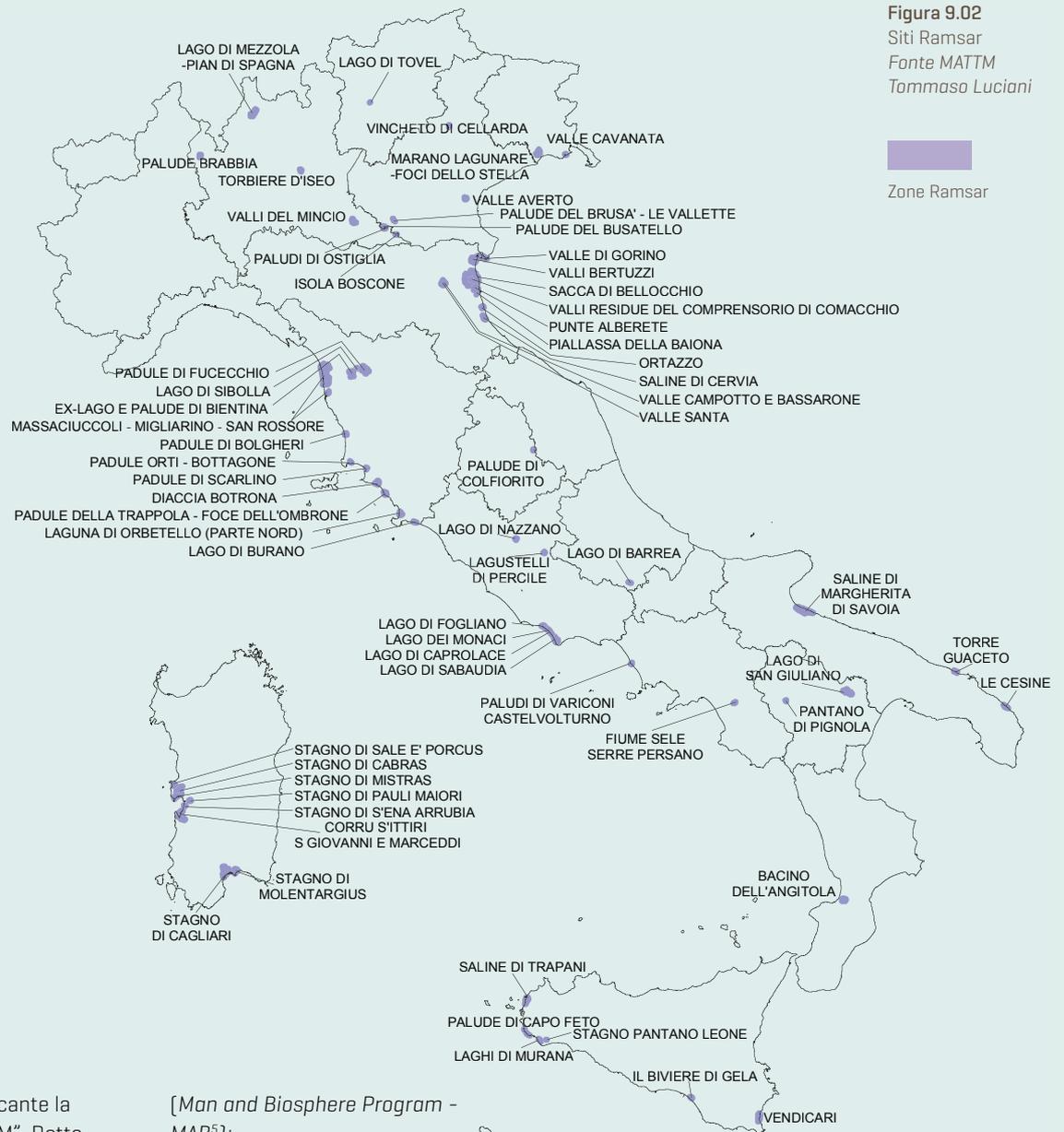
Inoltre, nell'ambito del sistema UNESCO le competenze del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare - MATTM, svolte in coordinamento con le altre amministrazioni centrali e con la Commissione Nazionale Italiana - CNI per l'*United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization - UNESCO*, sono attribuite alla Direzione Generale per la Protezione della Natura e del Mare - DG PNM dal D.P.R. n. 140 del 3 agosto 2009, che

1 <http://www.cms.int/>

2 <http://www.cites.org/>

3 <http://www.minambiente.it/pagina/convenzione-di-berna>

4 <http://www.ramsar.org/>



riporta il "Regolamento recante la riorganizzazione del MATTM". Dette competenze riguardano in particolare le seguenti Convenzioni e Programmi UNESCO:

- il Programma Uomo e Biosfera

[Man and Biosphere Program - MAB⁵];

- la Convenzione sul Patrimonio Culturale e Naturale Mondiale⁶;
- la Convenzione sulla Promozione e Protezione del Patrimonio Immateriale⁷.

5 <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme/>

6 <http://www.minambiente.it/pagina/la-convenzione-sul-patrimonio-mondiale-culturale-e-naturale-del-1972>

7 <http://www.unesco.it/Patrimoniolmmateriale/Detail/98>

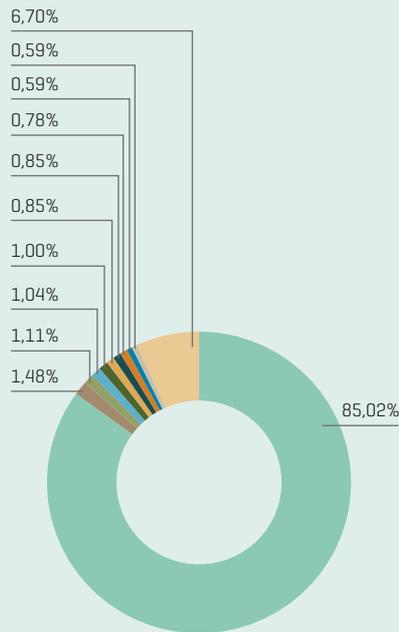
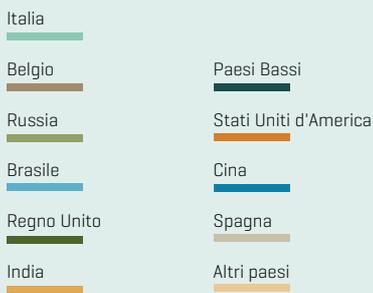
box
9.02

IL PROTOCOLLO DI CARTAGENA SULLA BIOSICUREZZA

Grafico 9.01

Numero e distribuzione geografica delle sessioni [accessi] alla BCH italiana negli anni 2014
Fonte MATTM

Sessioni BCH italiana nel 2014



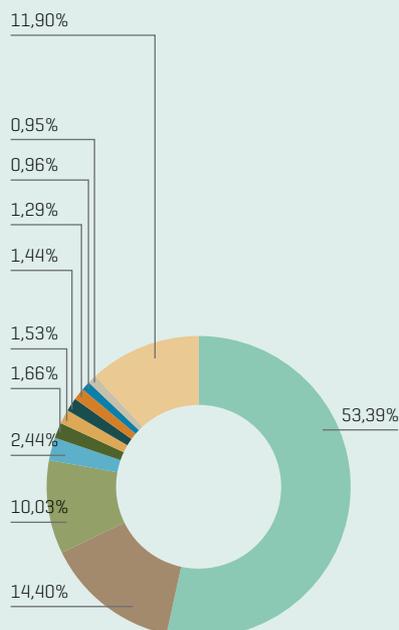
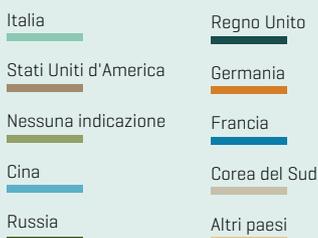
Il Protocollo di Cartagena sulla Biosicurezza¹, uno dei protocolli della CBD è un accordo internazionale vincolante, ratificato dall'Italia con la Legge 27/2004, volto ad assicurare un adeguato livello di protezione nel campo del trasferimento, della manipolazione e dell'uso degli Organismi Geneticamente Modificati - OGM, prodotti con le moderne biotecnologie, che possono esercitare effetti negativi sulla conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica, soprattutto in relazione ai movimenti transfrontalieri.

Il Protocollo prevede che ogni paese assicuri una comunicazione preventiva nel caso di esportazione di un organismo geneticamente modificato e tale comunicazione - notifica - deve contenere informazioni sufficientemente dettagliate per permettere al paese importatore di effettuare una valutazione del rischio, prima di dare il consenso all'importazione di tale organismo. Strumento fondamentale per l'attuazione del Protocollo è la piattaforma web denominata *Biosafety Clearing House - BCH*², realizzata per favorire lo scambio di informazioni tra i paesi che hanno aderito al Protocollo - Parti contraenti - al fine di facilitare l'accesso alle informazioni sui possibili rischi derivanti dagli OGM, agevolare lo scambio di conoscenze scientifiche e prevenire i rischi per l'ambiente e la salute umana. Il nodo centrale della BCH garantisce il funzionamento del meccanismo di scambio, a livello globale, delle informazioni sulla biosicurezza e, attraverso i

Grafico 9.02

Numero e distribuzione geografica delle sessioni [accessi] alla BCH italiana negli anni 2015
Fonte MATTM

Sessioni BCH italiana nel 2015



1 <http://bch.cbd.int/protocol/>

2 <http://bch.cbd.int/about/>



nodi periferici, come quello italiano, permette il coinvolgimento delle parti interessate e dell'opinione pubblica. La settima *Conference of the Parties - Meeting of the Parties COP MOP7*³, contraenti il Protocollo di Cartagena si è svolta nel 2014 a Pyeong Chang, Corea del Sud. L'UE e i suoi Stati membri, sotto Presidenza italiana, hanno partecipato alla Conferenza, presentando una posizione comune su tutti gli argomenti in discussione, fatta eccezione per il bilancio, che è di competenza dei singoli Paesi. Durante la COP MOP7 sono state adottate quattordici decisioni e il bilancio per il biennio 2015-2016. La Conferenza:

- ha ribadito l'importanza cruciale della valutazione e gestione del rischio ambientale derivante da OGM, con riferimento ai possibili effetti sulla conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica anche attraverso l'aggiornamento e il miglioramento della "Guida

sulla valutazione e gestione del rischio";

- ha approvato un bilancio realistico, coerente con le priorità strategiche e il programma di lavoro per l'attuazione efficace del Protocollo, con un incremento minimo di risorse rispetto a quelle del bilancio del biennio precedente;
- ha sottolineato la necessità di promuovere l'efficacia del Protocollo, nell'ambito di un approccio globale, al fine di conseguire gli obiettivi della CBD e dei suoi protocolli, anche attraverso il miglioramento dell'efficienza delle strutture e dei processi previsti;
- ha riconosciuto la necessità di garantire un impiego strategico, efficiente e adeguato del meccanismo finanziario per sostenere i progetti di assistenza ai paesi in via di sviluppo volti ad accrescere le loro capacità istituzionali;
- ha evidenziato l'opportunità di

incoraggiare i paesi che non sono ancora Parti, ad aderire al Protocollo di Cartagena, nonché al Protocollo addizionale di Nagoya-Kuala Lumpur sulla responsabilità e il risarcimento del danno;

- ha riconosciuto l'importanza dell'utilizzo della BCH internazionale, per favorire uno scambio di informazioni efficace ed efficiente tra le Parti.

L'Italia, come parte contraente il Protocollo di Cartagena, ha predisposto il terzo Rapporto Nazionale⁴, propedeutico all'ottava Conferenza che si è tenuta a Cancun [Messico] nel dicembre 2016⁵. Provvede inoltre al costante aggiornamento della piattaforma web della BCH italiana, al fine di assicurare un'adeguata informazione pubblica in materia di biosicurezza. Nel Grafico 9.01 e nel Grafico 9.02 sono riportati il numero e la distribuzione geografica delle sessioni - accessi - alla BCH italiana negli anni 2014 e 2015.

Foto 9.02
Modello di doppia elica del DNA

3 <https://www.cbd.int/mop7/>

4 <http://bch.cbd.int/about/countryprofile.shtml?country=it>

5 <https://www.cbd.int/conferences/2016/cp-mop-8/documents>

IL PROTOCOLLO DI NAGOYA

Il Protocollo di Nagoya (*Access and Benefit Sharing - ABS*)¹ sull'accesso alle risorse genetiche e l'equa condivisione dei benefici derivanti dal loro utilizzo è uno strumento internazionale adottato dalla Conferenza delle Parti della CBD nel corso della sua X Riunione, il 29 ottobre 2010 a Nagoya, in Giappone. L'Italia ha aderito al Protocollo il 23 giugno 2011, contestualmente all'UE e ad altri undici dei suoi Stati membri. Il Protocollo è lo strumento volto al raggiungimento del terzo obiettivo della CBD, a cui è legato l'Aichi Target n. 16 e il Target 6 della Strategia europea per la biodiversità.

Il Protocollo è entrato in vigore il 12 ottobre 2014, in coincidenza con lo svolgimento della COP12 della CBD, dopo il deposito del 50° strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione (da parte dell'Uruguay il 16 luglio 2014).

Il Protocollo prevede una giusta ed equa ripartizione dei benefici che derivano dall'utilizzo delle risorse genetiche, garantendone l'accesso, assicurando il trasferimento delle relative tecnologie e tenendo in considerazione diritti e fondi opportuni, in modo da contribuire alla conservazione della diversità biologica e all'uso sostenibile dei suoi componenti.

Il Protocollo di Nagoya rappresenta un risultato storico, in quanto costituisce

un possibile anello di congiunzione tra le politiche per la conservazione della biodiversità e quelle per la lotta alla povertà, rispondendo dunque anche agli obiettivi 2.5 e 15.6 dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals - SDGs*)².

Le risorse genetiche, vegetali, animali o microrganismi, vengono utilizzate per vari scopi, che vanno dalla ricerca di base allo sviluppo dei prodotti. Ad esse è spesso associata la conoscenza tradizionale delle comunità indigene e locali, peraltro tutelata dall'Articolo 8 (j) della Convenzione. Il protocollo regola l'accesso alle risorse genetiche in relazione al sapere tradizionale degli indigeni e delle comunità locali.

I paesi ricchi di biodiversità e di tradizioni locali sono per lo più quelli in via di sviluppo, mentre i paesi utilizzatori di risorse genetiche coincidono con quelli industrializzati che dispongono di tecnologie avanzate e di risorse finanziarie. Il caso dell'Italia offre l'esempio di un Paese che è al contempo fornitore e utilizzatore di risorse genetiche. Il biennio 2013-2014 è stato particolarmente significativo, per i risultati conseguiti a livello internazionale con l'entrata in vigore del Protocollo di Nagoya³, e lo svolgimento del MOP1⁴ in coincidenza con lo svolgimento della COP12 della

CBD dal 13 al 17 ottobre 2014, in concomitanza con il semestre UE di Presidenza Italiana⁵. In preparazione del MOP1, il MATTM ha promosso un incontro di esperti sul tema ABS⁶, che si è tenuto presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale - MAECI⁷ il 4 ed il 5 settembre 2014. Contestualmente all'entrata in vigore del Protocollo, è divenuto applicabile il Regolamento (UE) 511/2014⁸ del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, sulle "misure di conformità per gli utilizzatori risultanti dal protocollo di Nagoya, relativo all'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione nell'Unione". Il 6 e 7 luglio 2015, il MATTM ha promosso un secondo incontro di esperti sul Protocollo di Nagoya e il Regolamento (UE) 511/2014 indirizzato all'implementazione nazionale del regime ABS. L'obiettivo delle due giornate di incontro, cui hanno partecipato i delegati esperti ABS dei Paesi membri dell'UE, è stato quello di approfondire diverse tematiche legate all'attuazione e all'adeguamento, in ambito nazionale, del Protocollo e del Regolamento (UE) 511/2014. Il 9 novembre 2015 è entrato in vigore il Regolamento di esecuzione (UE) 1866/2015 della Commissione del 13 ottobre 2015, che stabilisce le norme dettagliate

1 <http://bch.cbd.int/protocol/>

2 <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

3 <http://www.minambiente.it/pagina/protocollo-di-nagoya-abs>

4 <https://www.cbd.int/doc/?meeting=NP-MOP-01>

5 <http://www.minambiente.it/pagina/13-17-ottobre-prima-conferenza-delle-parti-funzione-del-meeting-delle-parti-del-protocollo>

6 <http://www.minambiente.it/pagina/abs-eu-experts-meeting-advancing-together-nagoya-protocol-implementation-and-preparing>

7 <http://www.esteri.it/>

8 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0511&from=EN>

per l'attuazione del Regolamento (UE) 511/2014 relativamente al registro delle collezioni, al monitoraggio della conformità dell'utilizzatore e alle migliori prassi. A livello nazionale il MATTM ha predisposto, insieme al MAECI un primo schema di disegno di Legge di Ratifica ed Esecuzione del Protocollo di Nagoya avviando la fase di concertazione ministeriale, che vede coinvolti tutti i Ministeri interessati per la definizione del disegno di legge.



Foto 9.03
Gentiana verna - Gran Sasso d'Italia
Fonte Luciano Di Martino

Foto 9.04
Conservazione dei campioni
Fonte Luciano Di Martino

Foto 9.05
Modalità di campionamento
Fonte Luciano Di Martino

Figura 9.03

Visione per il 2050 e obiettivo per il 2020

Fonte MATTM



da essa offerti hanno un notevole valore economico che il mercato raramente coglie.

Nel marzo 2010 i leader europei hanno ammesso che l'obiettivo in materia di biodiversità che l'UE si era data per il 2020 (Figura 9.03) non sarebbe stato raggiunto, nonostante alcune importanti realizzazioni come l'istituzione della rete Natura 2000, la più grande rete mondiale di zone protette. È stata pertanto adottata la visione a lungo termine (2050) e l'obiettivo-chiave di medio termine (2020).

In particolare, la Strategia europea per la biodiversità 2020 prevede sei obiettivi prioritari interdipendenti, e sinergici (Figura 9.04), che rispondono alle finalità condensate nell'obiettivo-chiave per il 2020. Concorreranno tutti ad arrestare la perdita di biodiversità ed il degrado dei servizi ecosistemici, ciascuno di essi destinato a trattare un aspetto specifico: gli obiettivi 1 e 2 sono destinati a proteggere e ripristinare la biodiversità e i relativi servizi ecosistemici, gli obiettivi 3, 4 e 5 intendono potenziare il contributo positivo dell'agricoltura e della silvicoltura e ridurre le pressioni principali esercitate sulla biodiversità nell'UE, mentre l'obiettivo 6 è volto ad intensificare il contributo dell'UE alla biodiversità mondiale. Ogni obiettivo si traduce in una serie di azioni mediante le quali si intende rispondere alla problematica sottesa all'obiettivo stesso.

Diverse componenti della biodiversità sono tutelate attraverso normative comunitarie, le quali costituiscono il quadro di riferimento per tutti i paesi dell'Unione:

- la Direttiva 92/43/CEE Habitat per la “Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche”. La Direttiva, recepita in Italia attraverso il Regolamento D.P.R. 357/1997 modificato ed integrato dal D.P.R. 120/2003, ha lo scopo di contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo. Essa istituisce la rete Natura 2000, una rete ecologica europea di Zone Speciali di Conservazione - ZSC. La rete Natura 2000 costituisce la più grande rete ecologica del mondo;
- la Direttiva 2009/147/CE Uccelli per la “Conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico”. La Direttiva è stata recepita in Italia dalla Legge 157/1992 ed è stata integrata, per alcuni aspetti dal D.P.R. 357/1997 e dal decreto del 6 novembre 2012 del MATTM e del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali - MiPAAF⁴. Essa prevede il mantenimento, mediante l'individuazione, la conservazione e/o il ripristino di un'adeguata superficie degli habitat delle specie ornitiche, nonché l'istituzione di Zone di Protezione Speciali - ZPS incluse nella rete Natura 2000;
- la Direttiva Habitat e la Direttiva Uccelli rappresentano i due principali strumenti operativi ed inte-

⁴ <https://www.politicheagricole.it/>

Figura 9.04
 Obiettivi prioritari ed azioni della Strategia europea per la biodiversità
 Fonte MATTM

<p>OBIETTIVO 1 Conservare e ripristinare l'ambiente natura dando piena attuazione alle Direttive Habitat e Uccelli</p>	<p>Azione 1 Portare a termine l'istituzione della rete Natura 2000 e garantirne una buona gestione Azione 2 Garantire un finanziamento adeguato ai siti Natura 2000 Azione 3 Incrementare la sensibilizzazione e l'impegno delle parti interessate e migliorare l'applicazione Azione 4 Migliorare e razionalizzare il monitoraggio e la rendicontazione</p>
<p>OBIETTIVO 2 Preservare e valorizzare gli ecosistemi e i loro servizi</p>	<p>Azione 5 Migliorare la conoscenza degli ecosistemi e dei relativi servizi nell'UE Azione 6 Definire le priorità volte a ripristinare gli ecosistemi e promuovere l'uso delle infrastrutture verdi Azione 7 Garantire che non si verifichino perdite nette di biodiversità e di servizi ecosistemici</p>
<p>OBIETTIVO 3 Garantire che non si verifichino perdite nette di biodiversità e di servizi ecosistemici</p>	<p>Azione 8 Incrementare i pagamenti diretti per i beni pubblici ambientali nella Politica Agricola Comune dell'UE Azione 9 Orientare meglio lo Sviluppo Rurale per conservare la biodiversità Azione 10 Preservare la diversità genetica dell'agricoltura europea Azione 11 Incoraggiare i silvicoltori a proteggere e incrementare la biodiversità forestale Azione 12 Integrare le misure sulla biodiversità nei piani di gestione forestale</p>
<p>OBIETTIVO 4 Assicurare l'uso sostenibile delle risorse alieutiche</p>	<p>Azione 13 Migliorare la gestione degli stock ittici Azione 14 Eliminare gli impatti negativi sugli stock ittici, le specie, gli habitat e gli ecosistemi</p>
<p>OBIETTIVO 5 Combattere le specie esotiche invasive</p>	<p>Azione 15 Rafforzare i regimi fitosanitari e zoonosanitari dell'UE Azione 16 Istituire uno strumento specifico per le specie esotiche invasive</p>
<p>OBIETTIVO 6 Contribuire a evitare la perdita di biodiversità su scala mondiale</p>	<p>Azione 17 Ridurre le cause indirette di perdita di biodiversità Azione 18 Mobilitare risorse ulteriori per la conservazione della biodiversità mondiale Azione 19 Cooperare ad uno sviluppo "a prova di biodiversità" Azione 20 Regolamentare l'accesso alle risorse genetiche e condividere equamente i benefici derivanti dal loro uso</p>

- grati, messi in campo dall'UE per la conservazione della biodiversità;
- il Regolamento (UE) 1143/2014, in vigore dal 1 gennaio 2015. Il Regolamento affronta il problema delle specie aliene invasive, con la finalità sia di proteggere la biodiversità autoctona ed i servizi ecosistemici, sia di ridurre al minimo e mitigare gli effetti sulla salute umana o gli impatti economici che queste specie possono causare;
 - la Direttiva 2008/CE/56 Strategia Marina. La Direttiva è stata recepita in Italia dal D.Lgs. 190/2010. Essa rappresenta il primo contesto normativo vincolante che considera l'ambiente marino un patrimonio prezioso da proteggere, salvaguardare e, ove possibile, ripristinare al fine ultimo di mantenere la biodiversità e preservare la vitalità dei mari e degli oceani.

PRESSIONI LE PRINCIPALI MINACCE AL PATRIMONIO NATURALE

La prima causa di perdita di biodiversità è la distruzione e il degrado degli habitat naturali, nonché la loro frammentazione. A tutto questo concorre in modo sensibile la perdita di suolo e la sua impermeabilizzazione (ISPRA, 2014).

Gli effetti di tale pressione sono evidenti nel Grafico 9.03 in cui è riportata l'incidenza dei diversi fattori di minaccia, raggruppati in "macrocategorie" per le specie animali, vegetali e per gli habitat di interesse comunitario, esclusi gli uccelli: le modifiche agli ecosistemi sono di gran lunga le più impattanti, considerando che in tale macrocategoria rientrano i cambiamenti delle condizioni idrauliche indotti dall'uomo, la perdita di specifiche caratteristiche degli habitat e gli incendi. Seguono poi gli effetti di altre attività antropiche quali l'agricoltura e la selvicoltura. I numeri si riferiscono alle schede compilate per l'insieme delle regioni biogeografiche della rete Natura 2000 presenti in Italia.

Passando alla biodiversità marina, il Grafico 9.04 rappresenta la lista delle macrocategorie di pressioni e minacce che agiscono sulle specie marine nelle acque italiane. Nel Grafico è riportato il numero di volte in cui sono state segnalate le principali pressioni e le minacce afferenti a ciascuna macrocategoria di pressioni. Le attività di prelievo delle risorse alieutiche risultano costituire sia la pressione maggiore, sia la fonte di maggiori preoccupazioni future, seguita dall'inquinamento e dal disturbo antropico.

Nel Grafico 9.05 sono invece rappresentate le pressioni esistenti e le future minacce che agiscono sugli habitat marini e costieri considerati dalla Direttiva Habitat, identificando nelle attività di prelievo, di gestione della fascia costiera e in quelle marittime le cause principali di pressione e, nell'inquinamento, la minaccia più imminente.

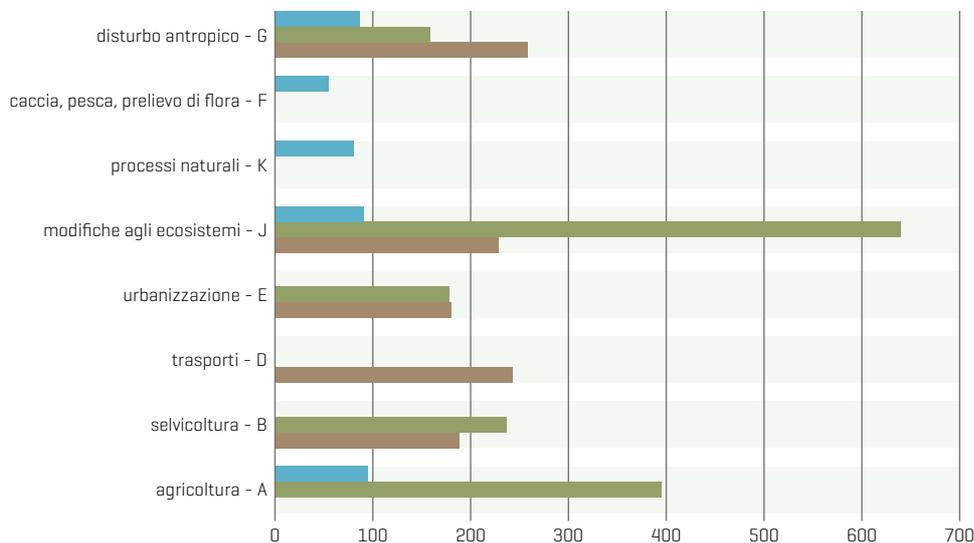
Per quanto riguarda le principali pressioni che influenzano lo stato di conservazione delle specie di avifauna, anche in questo caso le modificazioni degli ecosistemi e le attività agricole determinano i maggiori effetti, come si evidenzia nel (Grafico 9.06) che riguarda le specie di Direttiva Uccelli cosiddette *trigger*, ovvero quelle elencate nell'Allegato 1 della Direttiva, più alcune specie migratrici di particolare importanza. In verde scuro è rappresentato il numero di popolazioni per le quali la minaccia è stata considerata di elevata importanza (ISPRA, 2015).

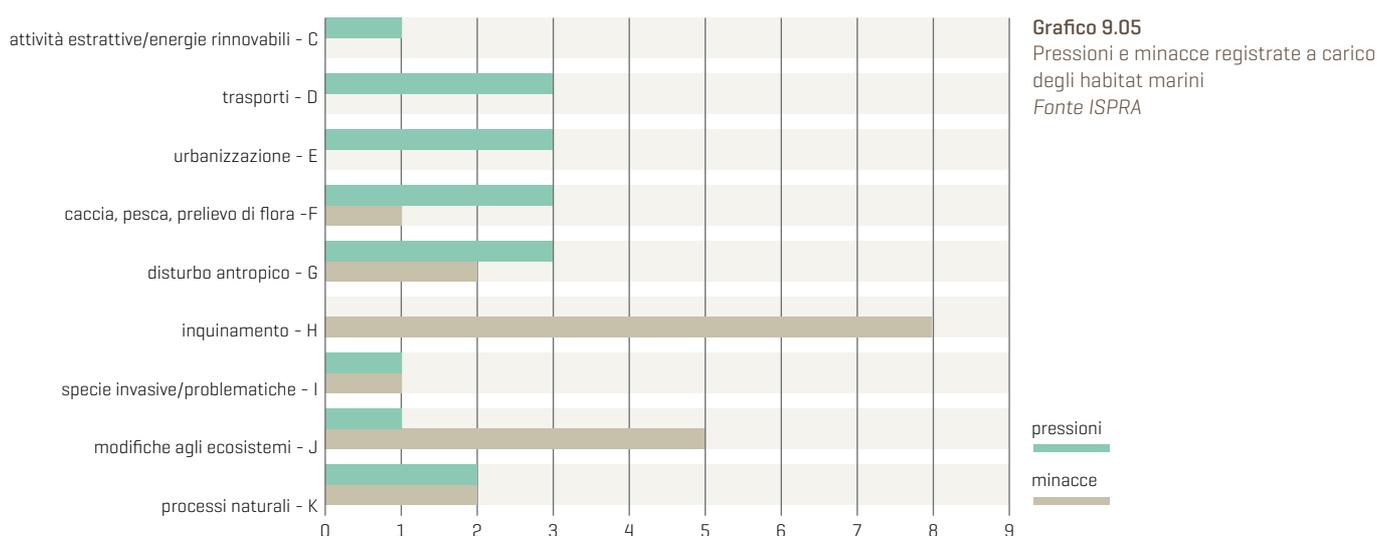
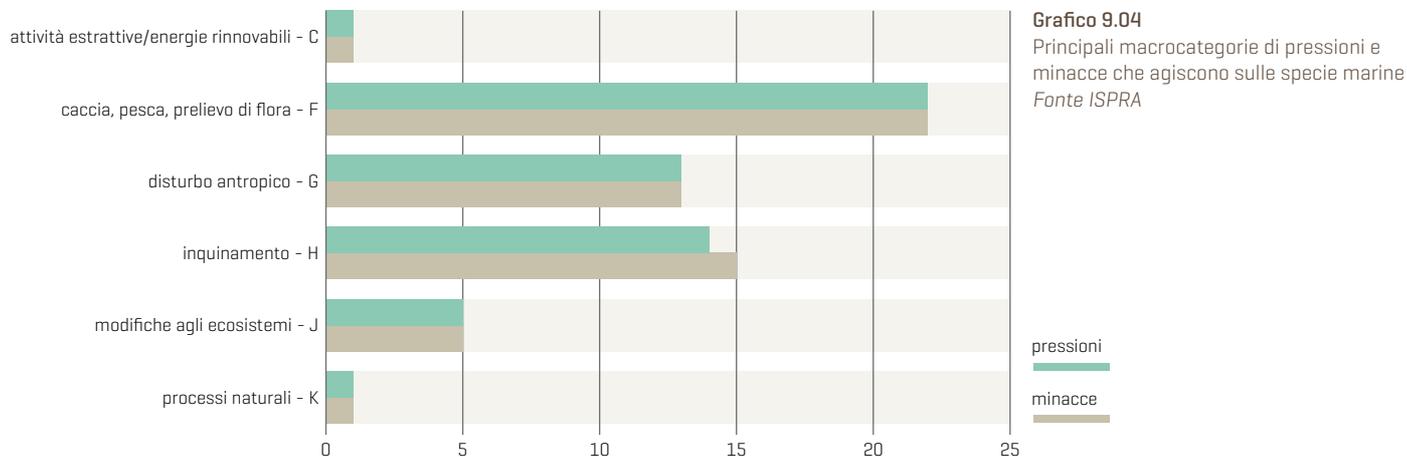
Si evidenzia che la terza macrocategoria di pressioni che incide sull'avifauna è "Uso di risorse biologiche diverse da quelle agricole e forestali" in cui rientrano il prelievo delle specie dovuto alla caccia e al bracconaggio. Se si analizzano le classi di minaccia, ad un livello maggiore di specificazione (Grafico

Grafico 9.03
Principali macrocategorie di minacce
Fonte ISPRA

Nota
Fattori di minaccia per le specie animali, vegetali e per gli habitat di interesse comunitario, esclusi gli uccelli.

flora
fauna
habitat





9.07), i fattori più ricorrenti sono il bracconaggio, le minacce al di fuori della UE – soprattutto per le specie svernanti nei paesi africani – e l’alterazione degli habitat.

Anche la biodiversità degli ecosistemi forestali è soggetta a diverse forme di minaccia, sebbene la superficie forestale nazionale registri da diversi decenni un trend positivo, causate da scelte maturate in altri settori economici e non risultato di deliberate politiche forestali e di tutela ambientale, ciò è dimostrato dal fatto che la crescente superficie a bosco è sempre più soggetta a fenomeni di abbandono e quindi di degrado, tra cui *in primis* gli incendi.

Riguardo a questi ultimi, che tra l’altro contribuiscono all’emissione in atmosfera di quantità non trascurabili di anidride carbonica, si può osservare un periodo notevolmente critico a metà degli anni ottanta, cui sono seguiti anni in cui il livello del fenomeno si è mantenuto sempre complessivamente elevato. A partire dal 2001 si è avuta una progressiva mitigazione con due anni di significativo maggior impatto (2007 e 2012); il 2013 e il 2014 si caratterizzano come gli anni con il minor impatto di tutta la serie storica considerata (Grafico 9.08).

Molti impatti di diversa natura, sono correlati alle attività agricole. Le relazioni tra attività agricole e

Grafico 9.06

Frequenza delle principali macrocategorie di minacce per le popolazioni delle specie trigger

Fonte ISPRA

Nota

In verde scuro il numero di popolazioni per le quali la minaccia è di elevata importanza.

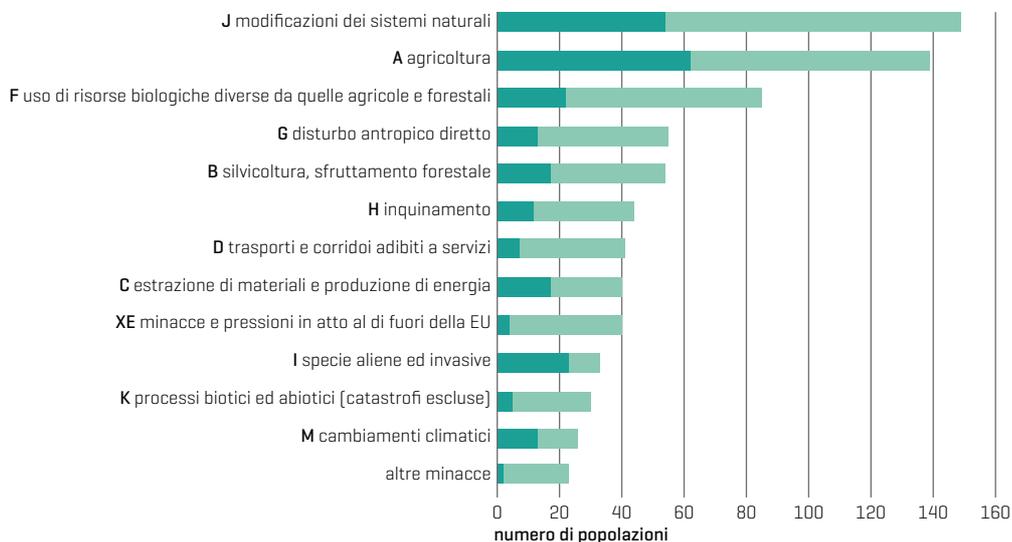


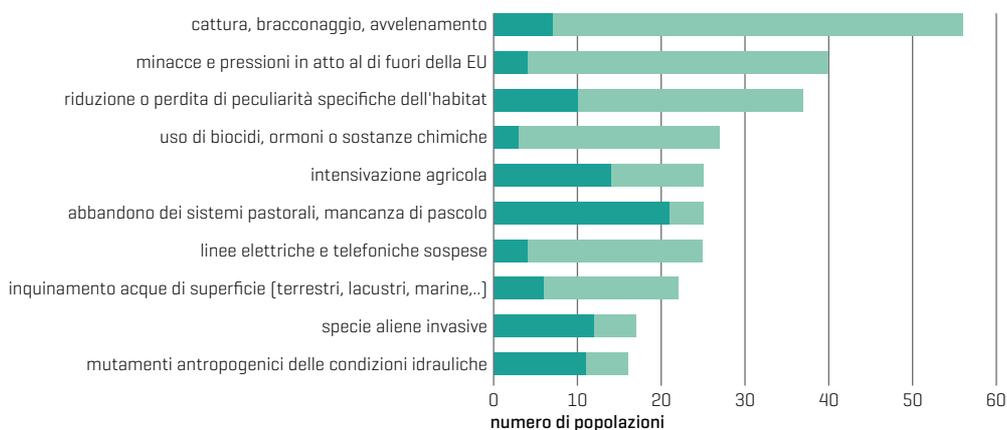
Grafico 9.07

Frequenza dei principali fattori ricorrenti di minacce per le popolazioni delle specie trigger

Fonte ISPRA

Nota

In verde scuro il numero di popolazioni per le quali la minaccia è di elevata importanza.



biodiversità sono molto complesse, talvolta di segno opposto. È indubbio che le aree agricole siano un'importante sede di biodiversità e che esse forniscano una serie di servizi ecosistemici. D'altra parte, esiste una vasta evidenza scientifica sugli impatti negativi delle pratiche agricole, sulla varietà di habitat, sulla ricchezza di specie e sull'abbondanza di *taxa*. I principali processi responsabili dei conflitti tra agricoltura e biodiversità sono l'intensificazione dell'agricoltura, l'abbandono delle aree agricole ad alto valore naturalistico, ma marginali dal punto di vista produttivo, e la trasformazione della scala delle operazioni colturali. In Italia, i maggiori impatti sull'ambiente e sulla biodiversità, direttamente associabili all'agricoltura, derivano dall'utilizzazione dei fertilizzanti e dei prodotti fitosanitari, dalla

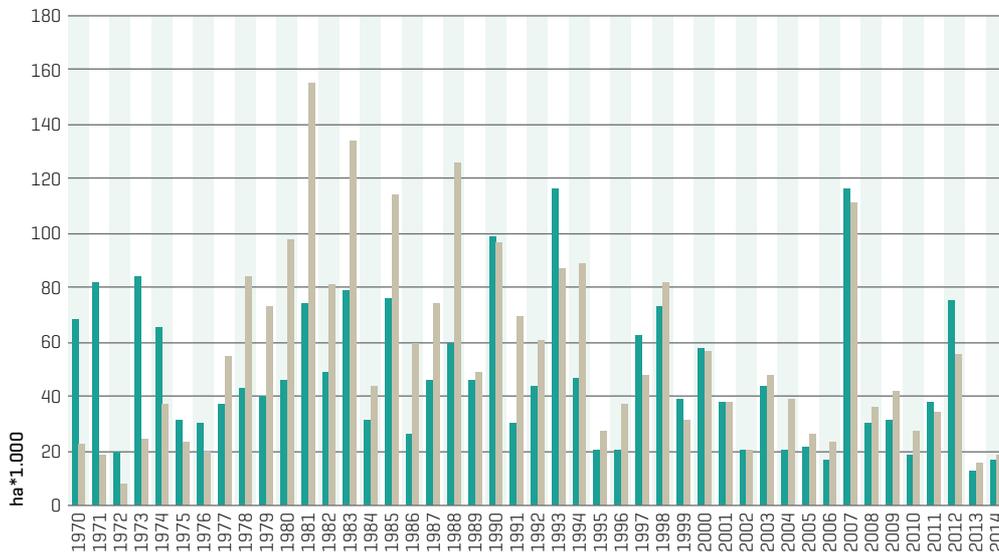


Grafico 9.08
 Superficie boscata e non boscata percorsa dal fuoco
 Fonte Corpo Forestale dello Stato¹

1 www.corpoforestale.it



Foto 9.06
Lycopodium annotinum
 Fonte MATTM Thomas Abeli

box
9.04

LE SPECIE ALIENE INVASIVE

Le specie aliene invasive sono considerate la seconda più grave minaccia alla biodiversità a livello mondiale (*Millennium Ecosystem Assessment - MA¹, 2005*) e la terza minaccia alle specie a rischio di estinzione a livello europeo secondo una recente indagine realizzata da ISPRA su incarico della Commissione europea (Genovesi *et al.*, 2015). Si prevede inoltre che gli impatti di questa minaccia cresceranno costantemente nei prossimi anni, se non verranno implementate azioni gestionali significative (*Global Biodiversity Outlook 4 - GBO4²*).

Recentemente la Commissione europea ha approvato uno specifico Regolamento (1143/2015), entrato in vigore il 1 gennaio 2015, che obbliga gli

Stati membri ad una serie di azioni di contrasto e gestione delle specie aliene nel prossimo futuro.

Anche per rispondere a tali obblighi, l'ISPRA sta procedendo all'implementazione di una banca dati Specie Alloctone, con il supporto finanziario del MATTM.

Attualmente, risultano presenti in Italia circa 3000 specie alloctone, delle quali 2656 specie (87%) su tutto il territorio nazionale, 79 (3%) solo in una parte del territorio nazionale e 182 (6%) risultano criptogeniche (ovvero di origine incerta). Per quanto riguarda la presenza, 1323 sono le specie rilevate allo stato selvatico, di cui 980 (74%) in maniera stabile; 629 specie sono presenti occasionalmente (21%) e 758 sono presenti solo in contesti confinati (25%). Dai dati raccolti risulta che 108 specie

presenti nel passato si sono estinte (3%), mentre una specie risulta essere stata eradicata dal territorio nazionale. Il 15% delle specie alloctone (461) sono state classificate come invasive, ovvero specie per cui sono conosciuti impatti significativi.

Per quanto concerne i vettori di introduzione (ISPRA, 2016), sono attualmente disponibili i dati per 1418 specie (46%).

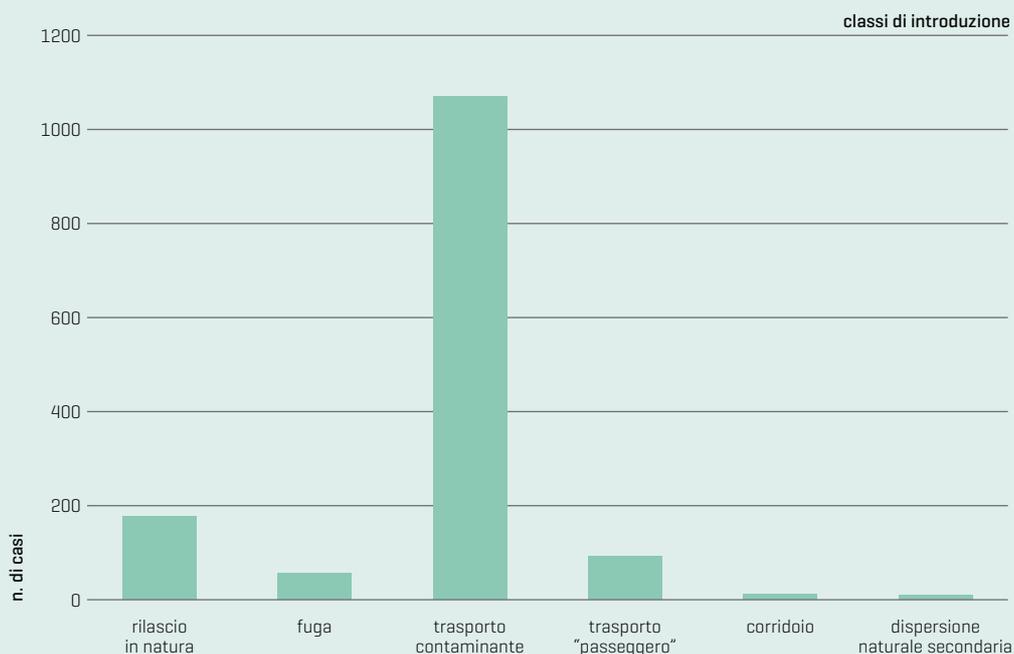
La classe nettamente più numerosa è quella definita "Trasporto come contaminante" (1069 casi, 75% del totale), seguita dalla classe "Rilascio intenzionale in natura", con 178 casi (13%). Il quadro completo è mostrato nel (Grafico 9.09).

L'analisi dei trend (Grafico 9.10), elaborati a partire dal 1900, sulla

1 <http://www.millenniumassessment.org/en/index.htm>
2 <http://www.cbd.int/gbo4/>

Grafico 9.09

Vettori di introduzione delle specie alloctone in Italia suddivisi per classi
Fonte ISPRA



base dei dati relativi alle sole specie per le quali è noto l'anno/periodo d'introduzione, conferma che il numero medio delle specie introdotte per anno è in costante aumento, con un picco del tasso di introduzione nel decennio 1990-1999 e una media di 27 nuove specie introdotte/anno. Il fenomeno è divenuto nel tempo sempre più consistente, aumentando rapidamente a partire dal secondo dopoguerra. L'incremento è correlabile all'aumento degli scambi commerciali e allo sviluppo dei sistemi di trasporto che si è verificato in Europa a partire da quel periodo. Anche l'aumentata consapevolezza del fenomeno e il conseguente maggior numero di studi scientifici, nonché il miglioramento delle conoscenze dei meccanismi d'introduzione e diffusione, hanno determinato, in parte, una più rilevante evidenza del fenomeno.



Foto 9.07
Procambarus clarkii
 Fonte MATTM

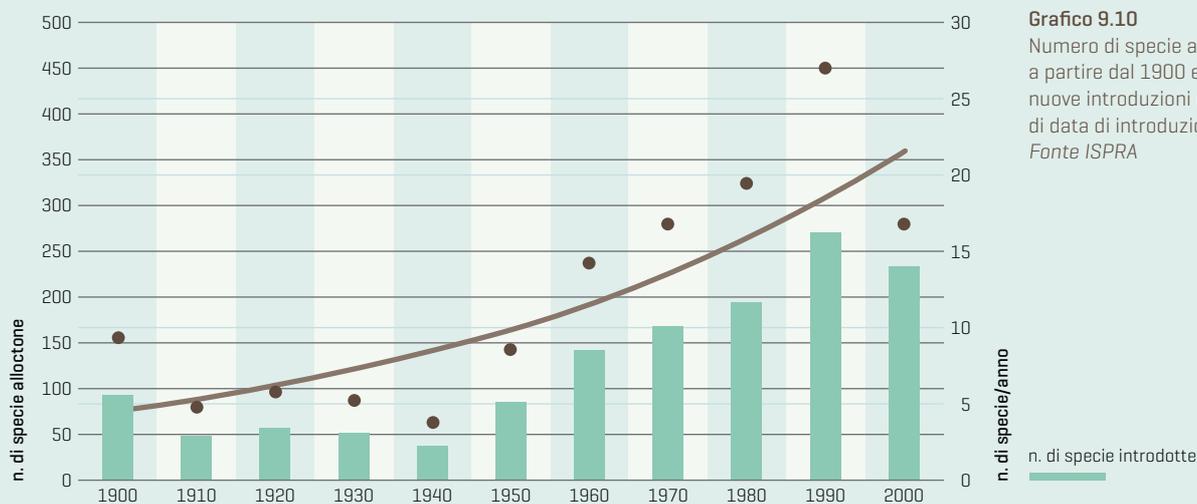


Grafico 9.10
 Numero di specie alloctone rilevate in Italia a partire dal 1900 e tasso medio annuo di nuove introduzioni calcolati su 1383 specie di data di introduzione nota
 Fonte ISPRA

I PROGETTI LIFE+ PER L'ERADICAZIONE DI SPECIE ESOTICHE INVASIVE

Nel biennio 2013-2014 sono significative le attività svolte nell'ambito di diversi progetti Life+, condotti da partenariati locali, che coinvolgono diversi soggetti istituzionali (Regioni, enti gestori di aree protette, Corpo Forestale dello Stato), del mondo della ricerca (università, ISPRA) e comunità locali, indirizzati all'eradicazione, al controllo, e alla sensibilizzazione della conoscenza sulle principali specie esotiche invasive di flora e di fauna, che costituiscono una minaccia per gli habitat e per le specie autoctone italiane. Si tratta di esperienze concrete, che contribuiscono allo scambio di conoscenze sulla lotta contro una delle maggiori cause di perdita di biodiversità. I progetti sperimentano sia approcci e tecniche di eradicazione di specie esotiche invasive, sia metodologie di monitoraggio e ripristino di popolazioni e habitat autoctoni. I progetti di seguito riportati sono in corso di sviluppo, conclusi o avviati nel biennio 2013-2014.

Progetto EC SQUARE sulla gestione e l'eradicazione dello scoiattolo grigio (*Sciurus carolinensis*) nel Nord Italia.

Progetto U-SAVEREDS "Management of grey squirrel in Umbria: conservation of red squirrel and preventing loss of biodiversity in Apennines" ha come obiettivo la conservazione dello scoiattolo rosso in Umbria

e la tutela della biodiversità in Appennino.

Progetto Rarity mira a sradicare la specie esotica invasiva gambero rosso della Louisiana (*Procambarus clarkii*) ed a proteggere il gambero di fiume autoctono nella regione Friuli Venezia Giulia.

Progetto Sos toscana Wetland mira a controllare le diverse specie aliene invasive che minacciano le zone umide interne della Toscana settentrionale, al fine di ripristinare gli habitat minacciati di interesse comunitario.

Progetto EMYS della Regione Liguria, sulla conservazione della testuggine palustre autoctona *Emys orbicularis*, attraverso l'eradicazione delle specie americane esotiche invasive, in due zone umide della Regione.

Progetto Altamurgia, promuove il controllo e l'eradicazione della specie invasiva *Ailanthus altissima* nel Parco Nazionale dell'Alta Murgia.

Progetto Puffinus Tavolara volto all'eradicazione dei ratti e della specie vegetale *Carpobrotus* sp. dall'Isola di Tavolara, una delle isole mediterranee più importanti per la conservazione degli uccelli marini, ospitante circa il 50 % della popolazione di una delle 4 specie di Procellariiformi nidificanti in questo bacino, la Berta minore (*Puffinus yelkouan*).

Progetto Montecristo 2010 finalizzato all'eradicazione di *Ailanthus altissima* e del ratto nero dall'Isola di Montecristo e altre specie vegetali esotiche invasive dall'Isola di Pianosa.

Foto 9.08

Lithobates catesbeianus - Rana Toro
Fonte Lorenzo De Luca

A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
	9. La conoscenza, il valore e la tutela della biodiversità
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

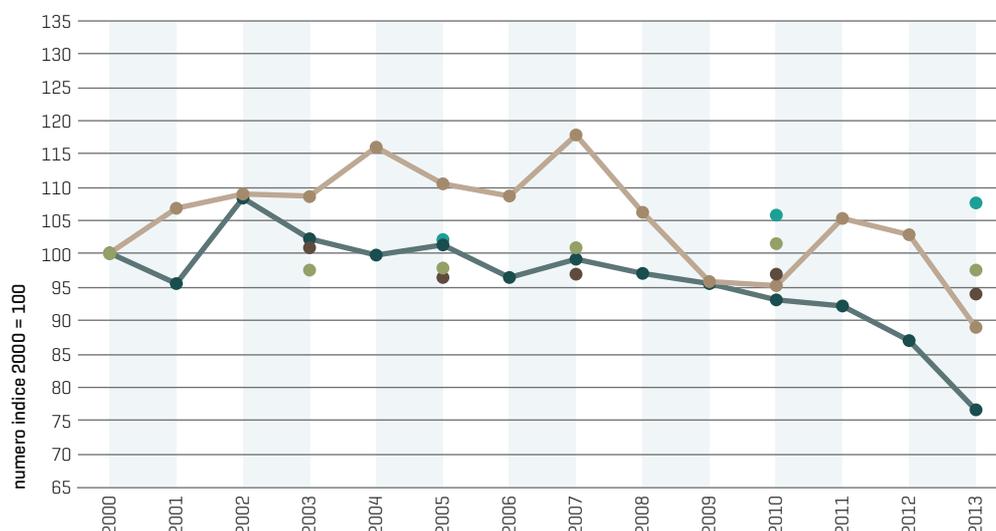


Grafico 9.11

Indice integrato del consumo di fertilizzanti e fitofarmaci e dell'uso delle risorse naturali in Italia a partire dal 2000

Fonte Elaborazione ISPRA su dati Istat e SINA

fitosanitari
superficie forestale
prati-pascoli
fertilizzanti
SAU



trasformazione di uso del suolo e dalla frammentazione degli habitat, dalla meccanizzazione delle pratiche agricole, dall'introduzione di specie esotiche nell'ambiente (ISPRA, 2014).

Nel Grafico 9.11 sono rappresentati, in maniera indicizzata, gli andamenti dei principali fattori di pressione del settore agricolo sull'ambiente e sulla biodiversità. Tra questi, l'uso di fitosanitari per ettaro di superficie trattabile, che registra un trend in diminuzione a partire dal 2002 – anno in cui si registra il valore massimo di 10,3 kg/ha – con una riduzione di 32 punti percentuali. Per quanto riguarda l'uso di fertilizzanti, si osserva, anche in questo caso, una contrazione a partire dal 2007 (5,4 milioni di tonnellate), con un andamento alterno rispetto al 2000 e con un valore minimo di 4,1 milioni di tonnellate nel 2013. Contestualmente si osserva una riduzione della Superficie Agricola Utilizzata – SAU che è in continua riduzione, passando da 15,0 milioni di ettari nel 2000 a 12,4 milioni di ettari nel 2013.

La componente della SAU rappresentata dai prati permanenti e pascoli – elementi di biodiversità del paesaggio agricolo – ha raggiunto il valore massimo nel 2007, mentre nel 2013 il valore si è stabilizzato intorno ai 3,3 milioni di ettari. Si evidenzia, inoltre, che nello stesso periodo anche la superficie forestale ha registrato un trend positivo, con un aumento dell'8% rispetto al 2000.

STATO LA VALUTAZIONE DELLO STATO DI CONSERVAZIONE DELLA BIODIVERSITÀ

Come già accennato, l'Italia è tra i paesi europei più ricchi di biodiversità, in virtù essenzialmente di una favorevole posizione geografica e di una grande varietà geomorfologica, microclimatica e vegetazionale, determinata anche da fattori storici e culturali.

I dati sulla valutazione dello stato di conservazione della biodiversità provengono principalmente da:

- processo di mappatura e valutazione dello stato di conservazione degli ecosistemi e dei loro servizi, che si inserisce nel quadro delle attività portate avanti per l'attuazione nazionale della Strategia europea sulla biodiversità;
- predisposizione delle Liste Rosse Nazionali, un sistema di valutazione sullo stato di conservazione delle specie, basato su un metodo scientificamente rigoroso, applicabile a tutte le specie viventi, ad eccezione dei microorganismi, e che oggi rappresenta uno standard mondiale per la

- valutazione del rischio di estinzione;
- rapporti sugli stati di attuazione della Direttiva Habitat e della Direttiva Uccelli, realizzati nel 2013 con il coordinamento di ISPRA su incarico del MATTM, e con il coinvolgimento delle Regioni e Province Autonome, degli Osservatori Regionali per la Biodiversità e delle principali società scientifiche nazionali.

Gli ecosistemi

L'Obiettivo 2 della Strategia europea per la biodiversità è finalizzato a «*preservare e valorizzare i servizi ecosistemici nonché a ripristinare gli ecosistemi degradati ricorrendo alle infrastrutture verdi come strumento per la pianificazione del territorio*», riprendendo quanto concordato, nel 2010, a Nagoya dalla Conferenza delle Parti della CBD nel corso della sua X riunione «*ripristinare il 15% di ciascun ecosistema degradato entro il 2020*».

Per raggiungere questo obiettivo, l'Azione 5 “Migliorare la conoscenza degli ecosistemi e dei relativi servizi nell’UE” prevede l’avvio per gli Stati membri di un «*processo di mappatura e di valutazione dello stato di conservazione degli ecosistemi e dei relativi servizi ecosistemici (Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services - MAES⁵)*».

In relazione al MAES, la Direzione Generale dell’Ambiente - DG Ambiente⁶ della Commissione europea ha avviato, attraverso l’istituzione di gruppi di lavoro, un processo finalizzato a garantire un approccio uniforme per tutti gli Stati membri.

Il MATTM partecipa attivamente da più di due anni a questo programma con il supporto tecnico di Società Scientifiche e in particolare della Società Botanica Italiana - SBI⁷, ha ottenuto risultati significativi a scala nazionale e continentale.

Il processo MAES, in Italia, si compone delle tre fasi proposte in Europa, ovvero: I. la mappatura degli ecosistemi; II. la valutazione dello stato di conservazione; III. la valutazione dei servizi ecosistemici, più tre ulteriori fasi che rendono il MAES uno strumento di pianificazione e di gestione sostenibile del territorio, maggiormente calato nelle realtà regionali.

In sintesi, i passaggi della metodologia si possono così riassumere:

- mappatura degli ecosistemi, basata sulle informazioni relative alla copertura del suolo (*CORINE Land Cover Italia 2006* – disponibile al IV/V livello, Carta degli Ecosistemi d’Italia) (Figura 9.05);
- valutazione dello stato di conservazione relativo a tutti gli ecosistemi maturi e di sostituzione a livello nazionale (Carta dello Stato di Conservazione degli ecosistemi a livello nazionale) (Figura 9.06) e regionale, sulla base del rapporto tra copertura reale/potenziale e dell’analisi dei contatti che ciascun ecosistema ha con il proprio intorno;
- valutazione dei servizi ecosistemici per cinque casi studio pilota: faggete (Figura 9.07, Figura 9.08, Figura 9.09, Figura 9.10), aree urbane, oliveti, laghi, posidonieti;
- individuazione degli ambiti territoriali a livello regionale su cui effettuare gli interventi di ripristino, relativo agli ecosistemi a basso stato di conservazione, attraverso l’uso della classificazione ecoregionale.

Le valutazioni sono state realizzate a livello nazionale e possono rappresentare una buona base per l’avvio di progetti a scala nazionale. Esse rendono inoltre possibili eventuali confronti con analisi simili effettuate in altri paesi europei. Per ciascuna Regione è stata prodotta una scheda di sintesi, consultabile online sul sito⁸ del MATTM. Dalle schede regionali si ricavano utili informazioni, non

5 <http://biodiversity.europa.eu/maes>

6 <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/env/it.pdf>

7 <http://www.societabotanicaitaliana.it>

8 ftp://ftp.minambiente.it/PNM/Strategia_Nazionale_Biodiversita/Capitale_Naturale/Mappatura%20Ecosistemi_MAES/

Figura 9.05
Carta degli
ecosistemi d'Italia
Fonte MAES



- Ecosistemi forestali submediterranei a dominanza di *Quercus ilex* della fascia insubrica
- Ecosistemi forestali submediterranei a dominanza di *Quercus ilex* della Pianura Padana
- Ecosistemi forestali peninsulari mediterranei e submediterranei a dominanza di *Quercus ilex* e/o *Q. suber* [e *Q. calliprinos* nel Salento]
- Ecosistemi forestali mediterranei e submediterranei a dominanza di *Quercus ilex*, *Q. suber* e/o *Q. calliprinos* della Sicilia e Sardegna
- Ecosistemi forestali alpini e prealpini a dominanza di querce caducifoglie [*Quercus petraea*, *Q. pubescens*, *Q. robur* e/o *Q. cerris*]
- Ecosistemi forestali della Pianura Padana a dominanza di querce caducifoglie [*Quercus robur*, *Q. petraea* e/o *Q. cerris*]
- Ecosistemi forestali peninsulari da pianiziali a submontani a dominanza di querce caducifoglie [*Quercus cerris*, *Q. robur*, *Q. petraea*, *Q. pubescens*, *Q. virgiliana*, *Q. frainetto*, ecc.]
- Ecosistemi forestali mediterranei e submediterranei della Sicilia e Sardegna a dominanza di querce caducifoglie [*Q. virgiliana*, *Q. congesta*, *Q. ichnusa*, *Q. gussoni*, ecc.]
- Ecosistemi forestali alpini, prealpini e del Carso a dominanza di *Ostrya carpinifolia*, *Fraxinus excelsior* e/o *Carpinus betulus*
- Ecosistemi forestali della Pianura Padana a dominanza di *Carpinus betulus*, *Fraxinus excelsior* e altre latifoglie mesofile
- Ecosistemi forestali peninsulari da pianiziali a submontani a dominanza di *Ostrya carpinifolia*, *Fraxinus ornus*, *Carpinus betulus*, *C. orientalis*, *Ulmus minor*, ecc.
- Ecosistemi forestali alpini e prealpini a dominanza di *Castanea sativa*
- Ecosistemi forestali della Pianura Padana a dominanza di *Castanea sativa*
- Ecosistemi forestali peninsulari collinari e submontani a dominanza di *Castanea sativa*
- Ecosistemi forestali a dominanza di *Castanea sativa* dei rilievi delle Isole maggiori
- Ecosistemi forestali alpini e prealpini montani a dominanza di *Fagus sylvatica* con *Picea abies*, *Abies alba*, *Sorbus aucuparia*, ecc.
- Ecosistemi forestali appenninici montani a dominanza di *Fagus sylvatica* con *Abies alba*, *Taxus baccata*, *Ilex aquifolium*, *Acer lobelii*, ecc.
- Ecosistemi forestali montani a dominanza di *Fagus sylvatica* dei rilievi siciliani [Madonie, Nebrodi, Etna]
- Ecosistemi forestali igrofilo alpini e prealpini a dominanza di *Salix*, *Populus*, *Alnus*, *Betula*, ecc.
- Ecosistemi forestali igrofilo della Pianura Padana a dominanza di *Salix*, *Populus*, *Alnus*, ecc.
- Ecosistemi forestali igrofilo peninsulari a dominanza di *Salix*, *Populus*, *Alnus*, *Platanus*, ecc.
- Ecosistemi forestali igrofilo della Sicilia e Sardegna a dominanza di *Salix*, *Populus*, *Platanus*, *Nerium*, *Tamarix*, ecc.
- Ecosistemi forestali alpini e prealpini a dominanza di latifoglie alloctone [*Robinia pseudoacacia*, ecc.]
- Ecosistemi forestali della Pianura Padana a dominanza di latifoglie alloctone [*Robinia pseudoacacia*, *Prunus serotina*, ecc.]
- Ecosistemi forestali peninsulari a dominanza di latifoglie alloctone [*Robinia pseudoacacia*, *Ailanthus altissima*, *Eucalyptus*]
- Ecosistemi forestali della Sicilia e Sardegna a dominanza di latifoglie alloctone [*Robinia pseudoacacia*, *Eucalyptus* sp.pl., ecc.]
- Ecosistemi forestali submediterranei delle coste nord-adriatiche a dominanza di *Pinus pinaster* e/o *P. pinea*
- Ecosistemi forestali mediterranei e submediterranei peninsulari a dominanza di *Pinus pinaster*, *P. pinea* e/o *P. halepensis*
- Ecosistemi forestali mediterranei a dominanza di *Pinus pinaster*, *P. pinea* e/o *P. halepensis* delle Isole maggiori
- Ecosistemi forestali alpini, prealpini e del Carso a dominanza di *Pinus sylvestris* e/o *P. nigra*
- Ecosistemi forestali della Pianura Padana a dominanza di *Pinus sylvestris* e/o *P. nigra*
- Ecosistemi forestali peninsulari montani e oromediterranei a dominanza di *Pinus nigra*, *P. leucodermis* e/o *P. laricio*
- Ecosistemi forestali oromediterranei siciliani a dominanza di *Pinus laricio*
- Ecosistemi forestali alpini e prealpini a dominanza di *Picea abies* e/o *Abies alba*
- Ecosistemi forestali appenninici a dominanza di *Picea abies* e/o *Abies alba*
- Ecosistemi forestali alpini e prealpini a dominanza di *Pinus cembra* e/o *Larix decidua*
- Ecosistemi forestali a dominanza di conifere alloctone [*Pinus strobus*, *Douglasia*, *Cedrus*, *Cupressus*, ecc.]
- Ecosistemi erbacei d'altitudine delle Alpi [fasce alpina, subalpina e alto-montana] a *Kobresia myosuroides*, *Carex curvula*, *C. firma*, *Festuca violacea*, *E. dimorpha*, *Sesleria sphaerocephala*, ecc.
- Ecosistemi erbacei appenninici d'altitudine [fasce alpina, subalpina e alto-montana] a *Sesleria juncifolia*, *S. nitida*, *Festuca macrathera*, *Nardus stricta*, *Carex kitaibeliana*, ecc.
- Ecosistemi erbacei oromediterranei dell'Appennino meridionale e insulari a *Stipa* sp.pl., *Festuca morisiana*, *Armeria sardo*, ecc.
- Ecosistemi erbacei montani e collinari delle Alpi [fasce montana, submontana e collinare] a *Trisetum flavescens*, *Brachypodium pinnatum*, *Lolium perenne*, ecc.
- Ecosistemi erbacei peninsulari montani e collinari [fasce montana, submontana e collinare] a *Brachypodium genuense*, *B. rupestre*, *Bromus erectus*, *Cynosurus cristatus*, ecc.
- Ecosistemi erbacei basso-collinari e pedemontani delle Alpi e pianiziali [Pianura Padana] a *Arrhenatherum elatius*, *Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*, *Chrysopogon gryllus*, ecc.
- Ecosistemi erbacei basso-collinari e pedemontani appenninici e delle pianure interne peninsulari a *Dasyphyrum villosum*, *Avena* sp.pl., *Trifolium* sp.pl., *Dactylis glomerata*, ecc.
- Ecosistemi erbacei submediterranei collinari e mediterranei costieri peninsulari e insulari a *Ampelodesmos mauritanicus*, *Hyparrhenia hirta*, *Lygeum spartum*, *Brachypodium retusum*, ecc.
- Ecosistemi arbustivi d'altitudine delle Alpi [fasce subalpina e alto-montana] a *Pinus mugo*, *Rhododendron ferrugineum*, *R. hirsutum*, *Juniperus communis* subsp. alpina, *Vaccinium* sp.pl., ecc.
- Ecosistemi arbustivi appenninici [fasce subalpina e montana] a *Juniperus communis* subsp. alpina, *Pinus mugo*, *Vaccinium myrtillus*, *Rhamnus alpina* subsp. fallax, ecc.
- Ecosistemi arbustivi oromediterranei dell'Appennino meridionale e insulari a *Juniperus hemisphaerica*, *Astragalus* sp.pl., *Berberis aetnensis*, *Genista* sp.pl., ecc.
- Ecosistemi arbustivi montani e collinari delle Alpi e del Carso [fasce montana, submontana e collinare] a *Alnus viridis*, *Salii* sp.pl., *Berberis vulgaris*, *Erica carnea*, *Juniperus communis*, ecc.
- Ecosistemi arbustivi basso-collinari e pedemontani delle Alpi e pianiziali [Pianura Padana] a *Calluna vulgaris*, *Genista cinerea*, *Cytisus scoparius*, ecc.
- Ecosistemi arbustivi peninsulari basso-montani, collinari e pianiziali a *Spartium junceum*, *Rosa* sp.pl., *Crataegus monogyna*, *Juniperus oxycedrus*, *Prunus spinosa*, *Rubus ulmifolius*, ecc.
- Ecosistemi arbustivi sempreverdi mediterranei e submediterranei peninsulari a *Quercus ilex*, *Phillyrea latifolia*, *Arbutus unedo*, *Erica arborea*, *Pistacia lentiscus*, *Myrtus communis*, *Rosa sempervirens*, ecc.
- Ecosistemi arbustivi sempreverdi mediterranei e submediterranei insulari a *Quercus ilex*, *Olea sylvestris*, *Ceratonia siliqua*, *Pistacia lentiscus*, *Myrtus communis*, *Euphorbia dendroides*, ecc.
- Ecosistemi igrofilo dulcicoli alpini [sponde fluviali e zone umide a copertura vegetale variabile]
- Ecosistemi igrofilo dulcicoli della Pianura Padana [sponde fluviali e zone umide a copertura vegetale variabile]
- Ecosistemi igrofilo dulcicoli peninsulari [sponde fluviali e zone umide a copertura vegetale variabile]
- Ecosistemi igrofilo dulcicoli delle Isole maggiori [sponde fluviali e zone umide a copertura vegetale variabile]
- Ecosistemi psammofili delle coste nord-adriatiche a *Cakile maritima*, *Elymus farctus*, *Ammophila arenaria*, *Crucianella maritima*, ecc.
- Ecosistemi psammofili costieri peninsulari a *Cakile maritima*, *Elymus farctus*, *Ammophila arenaria*, *Crucianella maritima*, ecc.
- Ecosistemi psammofili delle coste delle Isole maggiori a *Cakile maritima*, *Elymus farctus*, *Ammophila arenaria*, *Crucianella maritima*, ecc.
- Ecosistemi casmofitici, comofitici e glareicoli alpini
- Ecosistemi casmofitici, comofitici e glareicoli appenninici e dei rilievi costieri peninsulari
- Ecosistemi casmofitici, comofitici e glareicoli dei rilievi interni e costieri delle Isole maggiori
- Ecosistemi aloigrofilo costieri nord-adriatici a *Salicornia*, *Sarcocornia*, *Suaeda*, *Phragmites*, *Juncus*, ecc.
- Ecosistemi aloigrofilo costieri peninsulari a *Salicornia*, *Sarcocornia*, *Suaeda*, *Phragmites*, *Juncus*, ecc.
- Ecosistemi aloigrofilo costieri delle Isole maggiori a *Salicornia*, *Sarcocornia*, *Suaeda*, *Phragmites*, *Juncus*, ecc.
- Ecosistemi idrofitici dulcicoli lotici alpini [a idrofite radicanti sommerse e elofite]
- Ecosistemi idrofitici dulcicoli lotici della Pianura Padana [a idrofite radicanti sommerse e elofite]
- Ecosistemi idrofitici dulcicoli lotici peninsulari [a idrofite radicanti sommerse e elofite]
- Ecosistemi idrofitici dulcicoli lotici delle Isole maggiori [a idrofite radicanti sommerse e elofite]
- Ecosistemi idrofitici dulcicoli lentic alpini [a idrofite natanti e radicanti]
- Ecosistemi idrofitici dulcicoli lentic della Pianura Padana [a idrofite natanti e radicanti]
- Ecosistemi idrofitici dulcicoli lentic peninsulari [a idrofite natanti e radicanti]
- Ecosistemi idrofitici dulcicoli lentic delle Isole maggiori [a idrofite natanti e radicanti]
- Ecosistemi salmastrici costieri nord-adriatici [a idrofite radicanti sommerse e elofite]
- Ecosistemi salmastrici costieri peninsulari [a idrofite radicanti sommerse e elofite]
- Ecosistemi salmastrici costieri delle Isole maggiori [a idrofite radicanti sommerse e elofite]

- Superfici Artificiali
- Zone residenziali a tessuto discontinuo e rado
- Aree verdi urbane
- Seminativi
- Risaie
- Vigneti
- Frutteti e frutti minori
- Oliveti
- Prati stabili [foraggiere permanenti]
- Zone agricole eterogenee
- Aree prevalentemente occupate da colture agrarie con presenza di spazi naturali importanti
- Aree agroforestali
- Arboricoltura da legno
- Ghiacciai e nevi perenni

Figura 9.06

Stato di conservazione degli ecosistemi a livello nazionale

Fonte Società Botanica Italiana

Stato di conservazione degli ecosistemi in base al rapporto copertura reale/potenziale ed alla qualità dei contatti

- alto
- medio
- basso

Tipologie non valutate

- ecosistemi a prevalenza di specie alloctone
- corpi idrici
- zone agricole
- superfici artificiali



Figura 9.07
 Valutazione servizi ecosistemici - caso di studio pilota sulle faggete - faggete vetuste
 Fonte Società Botanica Italiana

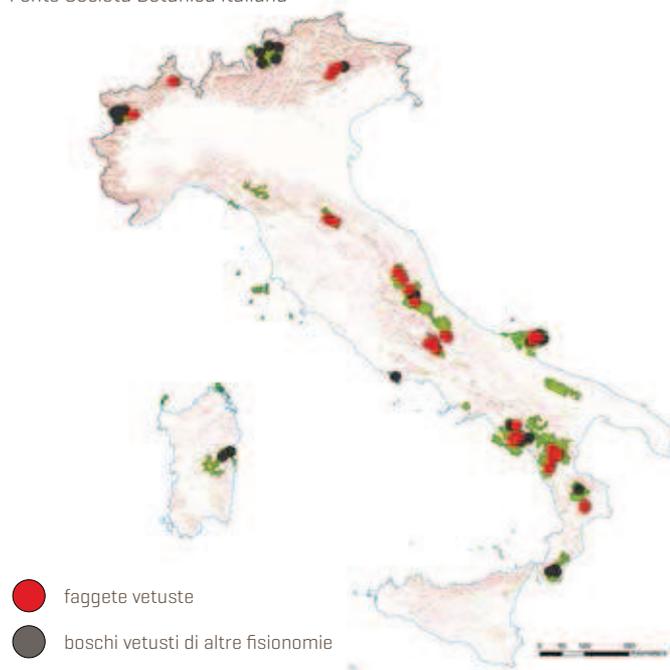


Figura 9.08
 Valutazione servizi ecosistemici - caso di studio pilota sulle faggete - rimozione del particolato
 Fonte Società Botanica Italiana

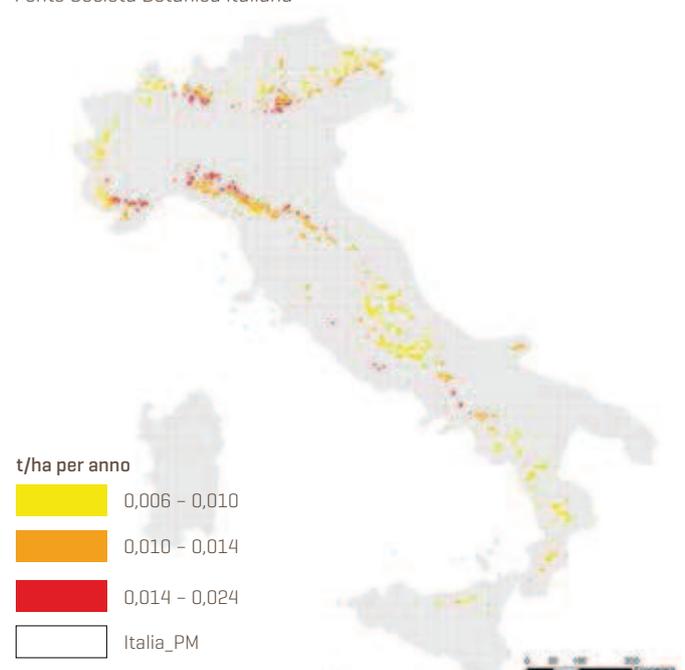


Figura 9.09
 Valutazione servizi ecosistemici - caso di studio pilota sulle faggete - approvvigionamento biomassa
 Fonte Società Botanica Italiana

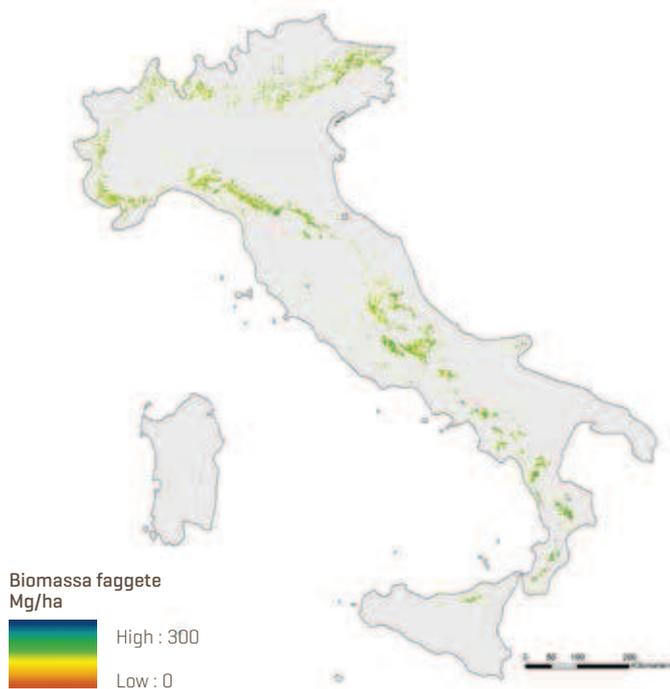
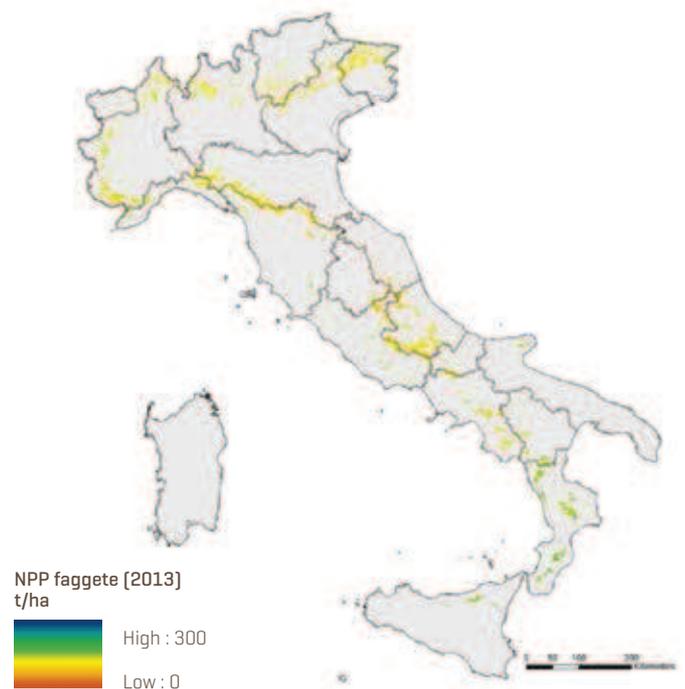


Figura 9.10
 Valutazione servizi ecosistemici - caso di studio pilota sulle faggete - Produzione Primaria Netta - NPP
 Fonte Società Botanica Italiana



solo sugli ecosistemi censiti a basso stato di conservazione, ma anche su quelli che, pur essendo stati classificati ad alto stato di conservazione, necessitano tuttavia di particolare attenzione da parte delle Regioni, a causa della loro vulnerabilità. Le stesse considerazioni riguardano quegli ecosistemi che sono particolarmente rappresentativi per il territorio regionale rispetto a quello nazionale o che presentano un grado di copertura troppo basso.

Gli habitat e le specie

Nel III Rapporto nazionale sullo stato di attuazione della Direttiva Habitat⁹ è stato rendicontato lo stato di conservazione delle specie e degli habitat di interesse comunitario presenti in Italia, ovvero: 113 specie vegetali, 225 specie animali e 132 habitat, per un totale di 802 schede di sintesi compilate per le tre regioni biogeografiche in ambito terrestre e marino. I risultati delle valutazioni delineano uno stato di conservazione sfavorevole – inadeguato o cattivo – per circa la metà delle specie di interesse comunitario (50% per la flora, 51% per la fauna) e per oltre la metà degli habitat (68%). Queste percentuali sono sostanzialmente rispecchiate nelle prospettive future per la loro conservazione, come illustrato nel Grafico 9.12.

Per quanto riguarda gli habitat, i dati raccolti per il sopra citato Rapporto, sia di tipo bibliografico che cartografico, sono risultati estremamente eterogenei a livello di scala spaziale, a livello temporale, ma soprattutto a livello tematico. In assenza di dati omogenei relativi alla distribuzione ed allo stato di conservazione degli habitat di interesse comunitario sull'intero territorio nazionale, ed in particolare nelle aree esterne ai siti della rete Natura 2000, è stato necessario consultare dati riferiti ad altri sistemi di classificazione (*Corine Biotopes* o *Corine Land Cover*) ed è risultata di notevole importanza la validazione dei dati da parte degli esperti scientifici locali.

Dall'esame del Grafico 9.12, si osserva che il 69% degli habitat terrestri di interesse comunitario del nostro Paese è in uno stato di conservazione cattivo o inadeguato, solo il 22% è in uno stato di conservazione favorevole, mentre per il 9,5% dei casi non è stato possibile attribuire uno stato di conservazione complessivo.

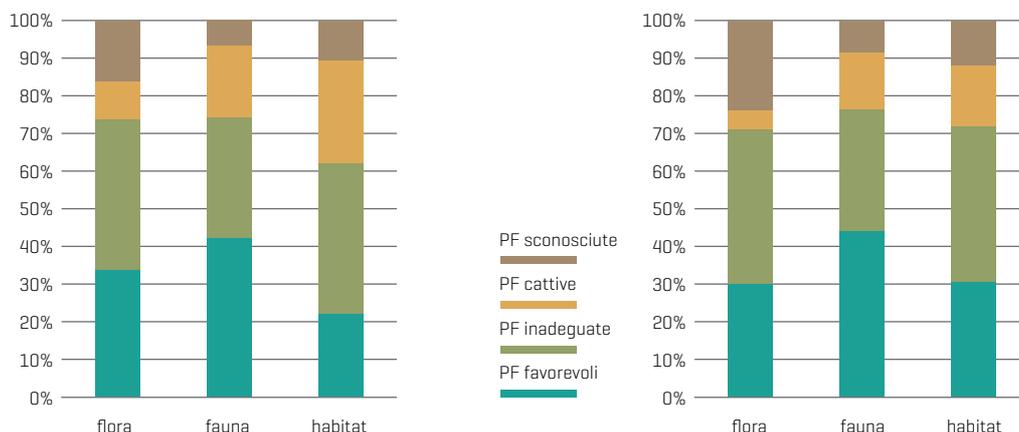
Analizzando lo stato di conservazione complessivo degli habitat per regione biogeografica si rileva che la maggior percentuale di habitat in stato di conservazione non soddisfacente è presente nella regione alpina, mentre l'analisi per macrocategorie di habitat evidenzia il dato preoccupante sull'elevata percentuale di habitat in stato di conservazione cattivo delle dune marittime e interne (18%) e delle torbiere alte, torbiere basse e paludi basse con il 14% dei casi.

9 <http://cdr.eionet.europa.eu/it/eu/art17/envupjhw>

Grafico 9.12

Stato di conservazione complessivo [SC a sinistra] e prospettive future [PF a destra] per le specie e gli habitat di interesse comunitario
Fonte ISPRA

SC sconosciuto
SC cattivo
SC inadeguato
SC favorevole



L'IMPORTANZA DELLE AREE RURALI E FORESTALI PER LA BIODIVERSITÀ

box
 9.05

Oltre ai dati derivanti dal Rapporto Direttiva Habitat si può evidenziare che per quanto riguarda gli aspetti territoriali, le aree agricole e le foreste rappresentano la principale forma di uso del suolo in Italia. Attualmente il 47,1% degli oltre 300.000 km² del territorio nazionale è utilizzato dall'agricoltura (terre coltivate 22,8%; colture permanenti 8,6%; pascoli 15,7%). Una quota, pari all'incirca al 21% della SAU, presenta caratteri di Alto Valore Naturale [*High Nature Value*

*Farming - HNV*¹]. L'Italia conserva un'alta percentuale di aree agricole di Alto Valore Naturale, quali i prati e i pascoli alpini. Queste aree agricole, in termini di biodiversità genetica, di specie e di paesaggio, costituiscono anche zone di collegamento tra gli spazi naturali. Una parte significativa del Capitale Naturale si concentra dunque negli ecosistemi rurali. Venendo alle foreste, l'Italia ne è particolarmente ricca: in prosecuzione di un trend iniziato, a partire già dal secondo

dopoguerra, la superficie forestale italiana ha avuto sino adesso una graduale e continua espansione: da 8.675.100 ettari del 1985 si è passati a 11.110.315 ettari del 2015, con un incremento pari al 28%. Il coefficiente di boscosità è cambiato da un valore del 28,8% nel 1985 ad uno prossimo al 37% nel 2015 [Grafico 9.13]. Il trend è legato in parte alle attività di forestazione, ma soprattutto al fenomeno di espansione naturale del bosco in aree agricole marginali collinari e montane.

1 <http://www.high-nature-value-farming.eu/>

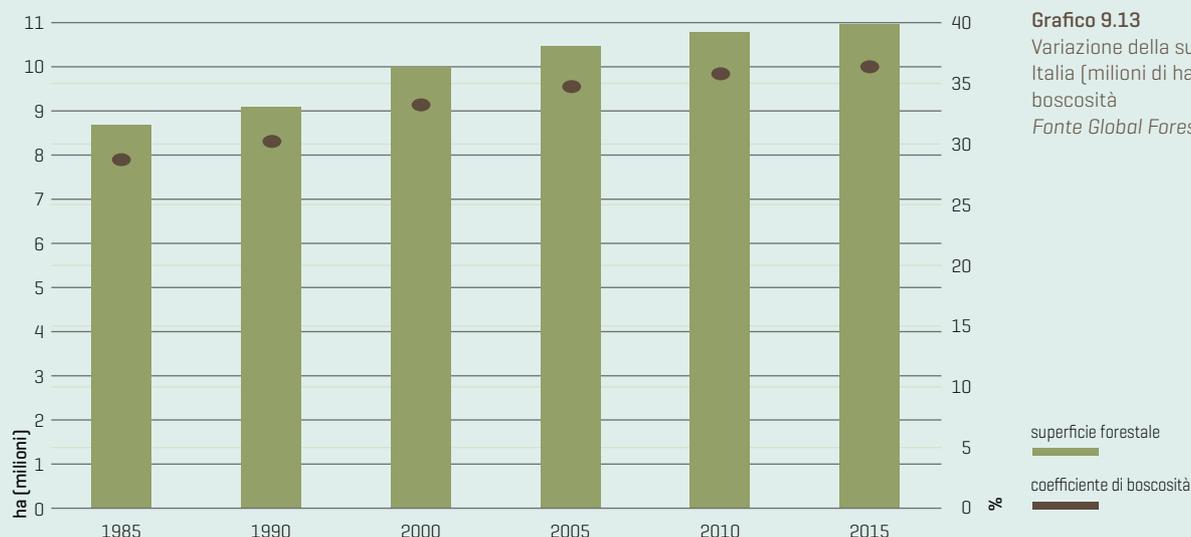


Grafico 9.13
 Variazione della superficie forestale in Italia (milioni di ha) e del coefficiente di boscosità
 Fonte Global Forest Resources Assessment

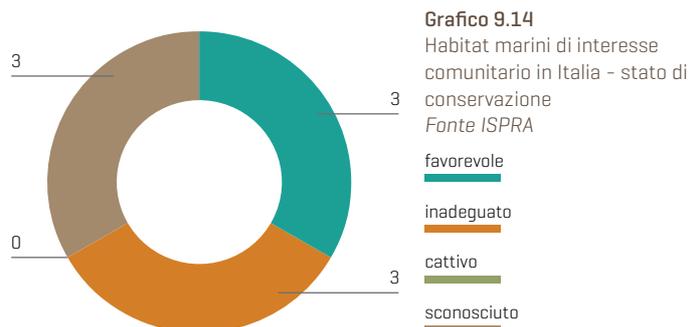


Grafico 9.14
 Habitat marini di interesse comunitario in Italia - stato di conservazione
 Fonte ISPRA

Lo stato di conservazione degli habitat marini di interesse comunitario, è presentato nel Grafico 9.14, non risultano habitat marini in cattivo stato di conservazione, tuttavia per circa un terzo lo stato di conservazione non è ad oggi valutabile.

Per quanto attiene alla totalità delle specie presenti sul territorio italiano, la fauna è stimata in oltre 58.000 specie, di cui circa 55.000 di invertebrati e 1812 di Protozoi, che insieme rappresentano circa il 98% della ricchezza di specie totale, nonché 1258 specie di Vertebrati (2%). Il *phylum* più ricco è quello degli Artropodi, con oltre 46.000 specie, in buona parte appartenenti alla classe degli insetti (Blasi *et al.*, 2005).

Dati di maggior dettaglio relativi ai Vertebrati, esclusi i pesci ossei marini e gli uccelli non nidificanti (svernanti e migratori), evidenziano anche tassi significativi di endemismo, particolarmente per gli Anfibi (31,8%) e i pesci ossei di acqua dolce (18,3%) (Rondinini *et al.*, 2013).

Anche la flora italiana presenta una grande ricchezza: la flora briologica e la flora lichenica sono tra le più ricche d'Europa, mentre quella vascolare comprende 6711 specie, ovvero 144 Pteridofite, 39 Gimnosperme e 6528 Angiosperme (Conti *et al.*, 2005), con un contingente di specie endemiche che ammonta a oltre il 15%.

Nella Tabella 9.01 è riassunto il numero di specie della fauna e della flora italiane.

Tabella 9.01

Numero di specie della fauna e della flora italiane

Fonte ISPRA

Nota

Oltre a quelle riportate in tabella vanno ricordate le specie appartenenti ai Funghi che, da una stima piuttosto approssimativa, dovrebbero ammontare, nel territorio nazionale, a oltre 300.000.

SPECIE ANIMALI [fauna]

	n.
Protozoi	1812
Invertebrati	54.952
Vertebrati	1258
TOTALE	58.022

SPECIE VEGETALI [flora]

	n.
Epatiche e Antocerote	292
Muschi	864
Licheni	2328
Pteridofite	144
Gimnosperme	39
Angiosperme	6528
TOTALE	10.195

Le Liste Rosse

Il grado di minaccia cui sono sottoposte le specie animali e vegetali viene valutato attraverso apposite metodiche di *assessment* – valutazione – che conducono alla redazione di liste in cui a ciascuna specie è attribuito un determinato livello di rischio. Queste liste sono denominate Liste Rosse. Lo strumento delle Liste Rosse è stato introdotto dall'attività dell'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura (*International Union for Conservation of Nature - IUCN*¹⁰), la più antica e universalmente riconosciuta organizzazione internazionale che si occupa di conservazione della biodiversità. La metodologia e i criteri messi a punto dall'IUCN per la predisposizione delle Liste Rosse permettono di valutare, a diverse scale territoriali, lo stato di rischio di estinzione a livello di specie. L'utilizzo di questo strumento, adottato come riferimento e indicatore a livello internazionale, fornisce dunque informazioni sintetiche e confrontabili sullo stato di conservazione delle specie e sull'efficacia delle azioni intraprese e da intraprendere per contrastare i fattori di minaccia individuati e arrestare la perdita di biodiversità per ciascuna area di valutazione, nel seguito indicata come "regione". In Figura 9.11 sono rappresentate le 11 categorie di minaccia cui attualmente si fa riferimento nell'attività di *assessment* volta alla redazione delle Liste Rosse.

Nella recente "Lista Rossa IUCN dei Vertebrati Italiani", figurano 672 specie, di cui 576 terrestri e 96 marine. Negli ultimi tempi, 6 specie si sono estinte.

¹⁰ <https://www.iucn.org/>

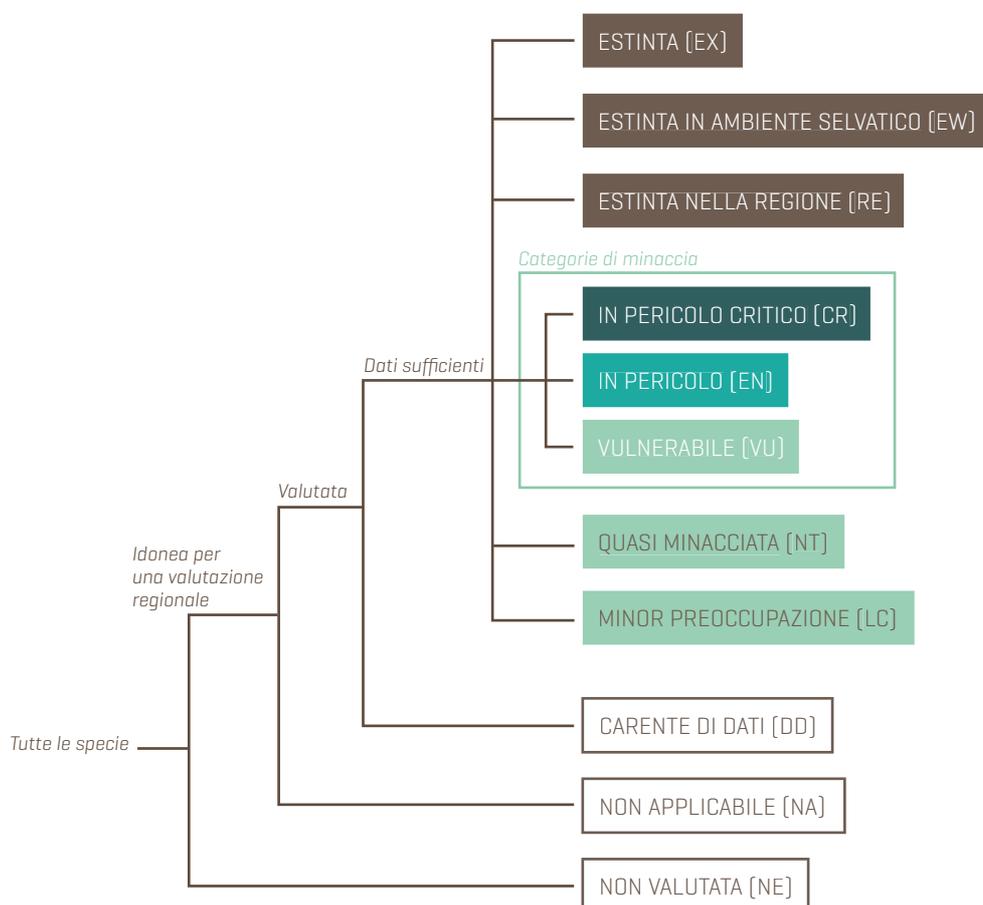


Figura 9.11
Categorie di minaccia della Lista Rossa IUCN vers. 3.1. [2001]
Fonte IUCN

Foto 9.09

Peonia officinalis

Valle di Palombaro - Majella

Fonte Luciano di Martino



Le specie minacciate di estinzione, classificate nelle categorie IUCN “In Pericolo Critico - CR”, “In Pericolo - EN” e “Vulnerabile - VU”, sono 161 – di cui 138 terrestri e 23 marine – pari al 28% delle specie valutate (Grafico 9.15). Il 50% circa delle specie non è a rischio di estinzione imminente, mentre si stima che complessivamente circa il 31% dei vertebrati italiani sia comunque minacciato (elaborazione ISPRA su dati tratti da Rondinini *et al.*, 2013).

La Tabella 9.02 riporta invece le categorie IUCN relative ai gruppi di invertebrati che figurano nelle Liste Rosse nazionali pubblicate nel 2014. In particolare sono elencati: i coralli (Antozoi) (Salvati *et al.*, 2014), le libellule (Odonati) (Riservato *et al.*, 2014), e le specie di Coleotteri definiti “saproxilici” (Audisio *et al.*, 2014). Con quest’ultimo termine s’intendono i coleotteri associati, almeno in una fase del loro ciclo vitale, al legno di piante morte o deperienti in ambienti forestali e di macchia, o legati a materiali lignei di origine esogena (ad es. i tronchi spiaggiati lungo gli ambienti litoranei sabbiosi o nelle anse delle principali aste fluviali). Nel 2015 è stata pubblicata, inoltre, la Lista Rossa dei Lepidotteri Ropaloceri (Balletto *et al.*, 2015).

Sempre considerando minacciate di estinzione le specie appartenenti alle categorie IUCN CR, EN e VU, per quanto riguarda gli Antozoi, delle 112 specie valutate, è assai elevata la componente di specie

Foto 9.10

Melanargia galatea

Fonte Valerio Sbordoni



di cui non si dispongono informazioni (60%), mentre 10 specie sono minacciate di estinzione e solo 32 specie, pari al 29%, non lo sono. Assai migliore risulta la situazione per le Libellule, anche se una specie è estinta nella regione in tempi recenti: delle 93 specie di libellule valutate sono minacciate di estinzione 10 specie, ma 66 specie (74%) non sono a rischio di estinzione imminente. Le specie di Coleotteri saproxilici minacciate di estinzione sono un totale di 418, pari al 21% delle specie valutate. Come riportato nella fonte di riferimento, considerando che, per il 12% delle specie, i dati disponibili non sono sufficienti a valutare il rischio di estinzione, e assumendo che il 30% di queste sia comunque minacciato, si stima che complessivamente circa il 25% dei Coleotteri saproxilici italiani sia minacciato. Il 49% circa delle specie non risulterebbe invece a rischio di estinzione imminente. Infine, delle 289 specie di Ropaloceri valutate, una specie, la farfalla *Lycæna belle*, è estinta nella regione in tempi recenti (1926). Le specie minacciate di estinzione sono in totale 18, pari al 6,4% delle specie valutate. Solamente per 2 specie i dati disponibili non sono sufficienti a valutare il rischio di estinzione. Le specie quasi minacciate rappresentano un ulteriore 5,6% dei Ropaloceri italiani, che, fortunatamente, per la maggior parte (248 specie: 87%) appartengono alla categoria di minor preoccupazione.

Grafico 9.15

Ripartizione percentuale dei Vertebrati italiani per categoria di minaccia escluse le specie appartenenti alle categorie Non Applicabile [NA] e Non Valutata [NE]
Fonte IUCN

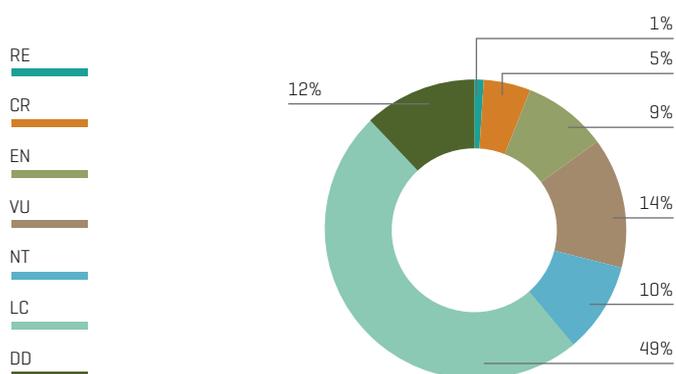
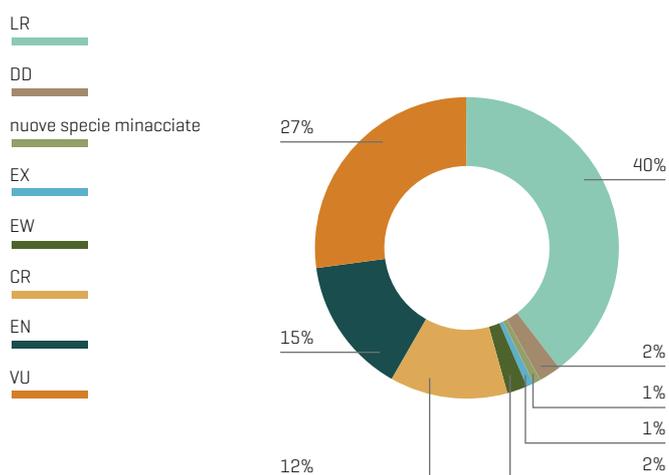


Grafico 9.16

Ripartizione percentuale nelle categorie di minaccia IUCN [vers. 2.3] delle piante vascolari italiane inserite nelle Liste Rosse
Fonte IUCN



Per quanto riguarda le specie vegetali la consistenza della flora italiana a rischio, secondo le categorie di minaccia IUCN versione 2.3 (1994), comprende 772 specie di piante non vascolari (briofite e licheni) su un totale di 3484 (22%), e 1020 specie di piante vascolari su un totale di 6711 (15%) (elaborazione ISPRA su dati tratti da Cortini *et al.*, 1992; Nimis, 1992; Conti *et al.*, 1992; Conti *et al.*, 1997; Scoppola e Spampinato, 2005).

La ripartizione percentuale delle piante vascolari nelle categorie di rischio IUCN evidenzia che il 40% del totale è "A Basso Rischio (LR)", il 27% risulta "Vulnerabile (VU)", il 15% "In Pericolo (EN)" e il 12% "In Pericolo Critico (CR)" (elaborazione ISPRA su dati tratti da Scoppola e Spampinato, 2005) (Grafico 9.16). Le conoscenze relative alla flora italiana a rischio, nel suo complesso, sono ancora oggi

Tabella 9.02

Ripartizione di alcuni gruppi di Invertebrati italiani per categoria di minaccia
Fonte IUCN

Nota
Dalla ripartizione percentuale sono escluse le specie appartenenti alla categoria Non Applicabile [NA].

Categoria IUCN	Coralli [Antozoi]		Libellule [Odonati]		Coleotteri saproxilici		Lepidotteri Ropaloceri	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
Estinto nella regione [RE]			1	1,1	2	0,1	1	0,4
In Pericolo Critico [CR]	4	3,6	2	2,2	81	4,1	1	0,4
In Pericolo [EN]	2	1,8	4	4,5	122	6,1	8	2,8
Vulnerabile [VU]	4	3,6	4	4,5	215	10,8	9	3,2
Quasi minacciata [NT]	2	1,8	9	10,1	349	17,6	16	5,6
Minor Preoccupazione [LC]	32	28,8	66	74,2	977	49,2	248	87,0
Dati Insufficienti [DD]	67	60,4	3	3,4	240	12,1	2	0,7
Non Applicabile [NA]	1		4				4	
TOTALE	112	100,0	93	100,0	1986	100	289	100,0



desumibili dalle Liste Rosse del 1997, basate sui criteri IUCN 2.3 (1994), ma di recente sono stati prodotti *assessment* secondo i nuovi standard IUCN e i criteri aggiornati 3.1 (2001). Questa attività, realizzata dalla SBI su incarico del MATTM, tutt'ora in corso, nel 2013 ha portato alla pubblicazione della "Lista Rossa della Flora Italiana. 1. *Policy Species* e altre specie minacciate" che comprende l'*assessment* di 396 *taxa* – 297 piante vascolari, 61 briofite, 25 licheni e 13 funghi – tra i quali sono comprese 202 *policy species*¹¹ (Grafico 9.17). Complessivamente risultano minacciate il 42% delle *policy species*, e per il 24% non si hanno ancora dati sufficienti per l'*assessment*. A quest'ultima percentuale contribuiscono in maniera preponderante i muschi.

Foto 9.11
Kosteletzkya pentacarpos
 Fonte Thomas Abeli

11 *Policy Species*: 197 *taxa* appartenenti agli allegati II, IV e V della Direttiva "Habitat" 92/43/CEE ed alla Convenzione di Berna, incluse briofite e licheni.

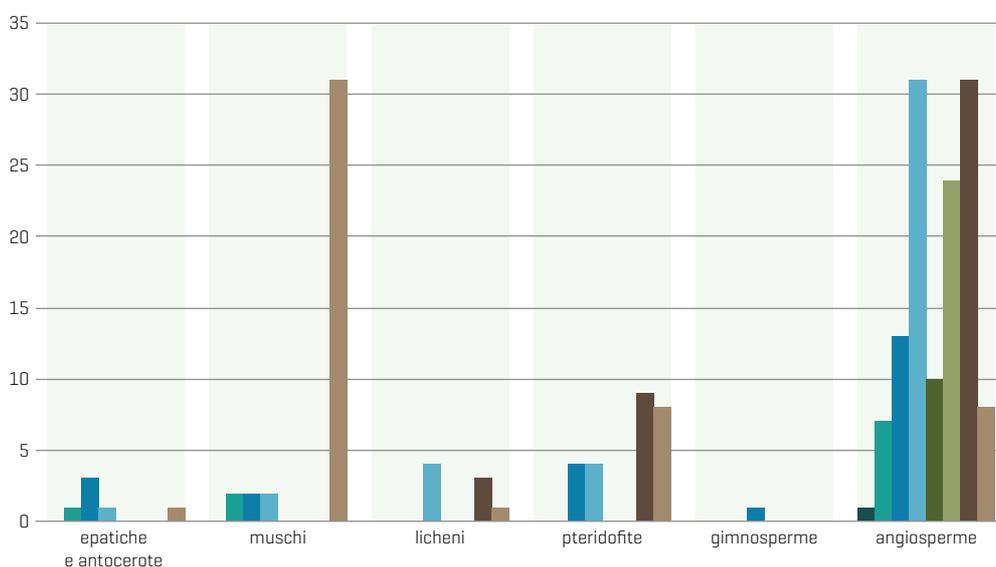


Grafico 9.17
 Numero di *policy species* presenti in Italia per ciascun gruppo sistematico e per categoria di rischio
 Fonte Elaborazione ISPRA su dati tratti da Rossi et al. (2013)

Le specie di interesse comunitario

Prendendo in considerazione le specie di interesse comunitario, le condizioni più critiche per la flora – in termini di numero di *taxa* con stato di conservazione sfavorevole – si ritrovano nella regione biogeografica mediterranea, sono infatti risultate in stato di conservazione cattivo ben 14 specie, di cui 7 nella regione mediterranea, 5 in quella continentale e 1 in quella alpina; inoltre una specie (*Marsilea quadrifolia*) è risultata in forte regressione sia nella regione mediterranea sia in quella continentale. Anche lo stato di conservazione delle specie di fauna di interesse comunitario (esclusi gli uccelli), presenta notevoli problematiche, in quanto il 18% rivela uno stato di conservazione cattivo e il 15% cattive prospettive future.

Considerando l'avifauna, i dati più accurati ed aggiornati derivano dall'ultimo rapporto redatto ai sensi dell'Articolo 12 della Direttiva Uccelli (ISPRA, 2015c), trasmesso alla Commissione europea nel dicembre 2013. La compilazione del rapporto è stata coordinata con il supporto tecnico-scientifico dell'ISPRA, nell'ambito delle procedure stabilite dalla Commissione europea dei criteri definiti nel D.M. del 6 novembre 2012, con il coinvolgimento di tutti i portatori di interesse – Regioni e Province Autonome, MiPAAF, associazioni ambientaliste e venatorie – che si occupano a livello nazionale della raccolta, gestione ed elaborazione dei dati relativi all'avifauna.

Il rapporto evidenzia la presenza di oltre un milione di coppie riproduttive con una distribuzione superiore ai 300.000 km², mentre altre specie sono limitate a 2-15 coppie presenti su aree di 100-1000 km². Il 25% delle specie nidificanti rientra in una delle categorie a più elevato rischio di estinzione e tra queste 5 sono le specie risultate in maggior pericolo: il gipeto, il capovaccaio, il grifone, l'aquila del Bonelli e la bigia padovana. Queste specie sono accomunate da un stato di conservazione cattivo, un basso numero di coppie (<100) e una limitata estensione della distribuzione geografica (<20.000 chilometri quadrati). Le specie più vulnerabili si trovano principalmente in ambienti di prato-pascolo, nei seminativi e nelle zone umide.

Tabella 9.03
Lista delle specie marine
di interesse comunitario
Fonte UE

Invertebrati	Cnidari	<i>Corallium rubrum</i>
Invertebrati	Molluschi Gasteropodi	<i>Patella ferruginea</i>
Invertebrati	Molluschi Bivalvi	<i>Lithophaga lithophaga</i>
Invertebrati	Molluschi Bivalvi	<i>Pinna nobilis</i>
Invertebrati	Crostacei Decapodi	<i>Scyllarides latus</i>
Invertebrati	Echinodermi	<i>Centrostephanus longispinus</i>
Rettili	Cheloni	<i>Caretta caretta</i>
Mammiferi	Carnivori	<i>Monachus monachus</i>
Mammiferi	Cetacei	<i>Balaenoptera physalus</i>
Mammiferi	Cetacei	<i>Delphinus delphis</i>
Mammiferi	Cetacei	<i>Globicephala melas</i>
Mammiferi	Cetacei	<i>Grampus griseus</i>
Mammiferi	Cetacei	<i>Physeter catodon</i>
Mammiferi	Cetacei	<i>Stenella caeruleoalba</i>
Mammiferi	Cetacei	<i>Tursiops truncatus</i>
Mammiferi	Cetacei	<i>Ziphius cavirostris</i>

A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
	9. La conoscenza, il valore e la tutela della biodiversità
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

Ci sono, comunque, anche molte specie che hanno migliorato il loro stato di conservazione. Nel complesso, il numero di popolazioni in incremento nell'ultimo decennio (37), è vicino al numero di quelle in decremento (41). Sul lungo periodo invece il rapporto si inverte, 37 in aumento, 32 in decremento. I fattori di minaccia alla conservazione segnalati più di frequente sono le modificazioni dei sistemi naturali (abbandono dei pascoli e delle colture tradizionali), le pratiche agricole (biocidi e fertilizzanti) e lo sfruttamento di risorse biologiche (caccia e pesca).

Importanti anche le pressioni e le minacce al di fuori del territorio europeo che si ripercuotono sulle popolazioni migratrici. Da sottolineare il numero di specie sul cui trend non sono disponibili informazioni: 33% sul breve periodo e 21% sul lungo. Se ci si limita ad osservare le specie per le quali sono disponibili informazioni sia per quanto concerne la dimensione di popolazione sia riguardo il trend, la percentuale di specie senza informazioni sale al 60% per entrambi i termini temporali. Emerge chiaramente la necessità di investire maggiori risorse ed energie per colmare il grave vuoto di conoscenze.

La Tabella 9.03 riporta la lista delle specie marine di interesse comunitario, così come rendicontato nel III Rapporto nazionale Direttiva Habitat. Il Grafico 9.18 presenta una visione di sintesi sullo stato di conservazione conclusivo: l'analisi riporta un 50% di specie afferente alla categoria "sconosciuto", evidenziando chiaramente che anche per esse, come per gli habitat marini, sia necessario potenziare il sistema di raccolta dati a scala nazionale. Oltre a ciò è da rilevare il fatto che circa il 25% delle specie versa in uno stato di conservazione il quale, almeno per uno degli elementi considerati in questa valutazione, risulta "cattivo".

Grafico 9.18

Stato di conservazione delle specie marine di interesse comunitario
Fonte ISPRA



Foto 9.12

Platalea leucorodia - Spatole
Laguna costiera - Manfredonia
Fonte MATM Fulvia Cerfalli



AZIONI LA STRATEGIA NAZIONALE PER LA BIODIVERSITÀ E LE AZIONI DI SALVAGUARDIA

In Italia, la Strategia Nazionale per la Biodiversità - SNB interpreta l'impegno per il raggiungimento dell'obiettivo europeo di fermare la perdita di biodiversità entro il 2020. Essa si pone come strumento di integrazione delle esigenze di conservazione e dell'uso sostenibile della biodiversità. Da queste considerazioni deriva la visione (Figura 9.12) per la conservazione della biodiversità della SNB: «*la biodiversità e i servizi ecosistemici, nostro capitale naturale, sono conservati, valutati e, per quanto possibile, ripristinati, per il loro valore intrinseco e perché possano continuare a sostenere in modo durevole la prosperità economica e il benessere umano, nonostante i profondi cambiamenti in atto a livello globale e locale*».

Per il suo conseguimento la SNB è articolata intorno a tre tematiche-cardine:

- biodiversità e servizi ecosistemici;
- biodiversità e cambiamenti climatici;
- biodiversità e politiche economiche.

In relazione alle tre tematiche-cardine, l'individuazione di tre obiettivi strategici (Figura 9.13), fra loro complementari, deriva da una attenta valutazione tecnico-scientifica, che vede nella salvaguardia e nel recupero dei servizi ecosistemici e nel loro rapporto essenziale con la vita umana, l'aspetto prioritario di attuazione della conservazione della biodiversità.

Gli obiettivi strategici mirano a garantire la permanenza dei servizi ecosistemici necessari alla vita, ad affrontare i cambiamenti ambientali ed economici in atto, ad ottimizzare i processi di sinergia fra le politiche di settore e la protezione ambientale.

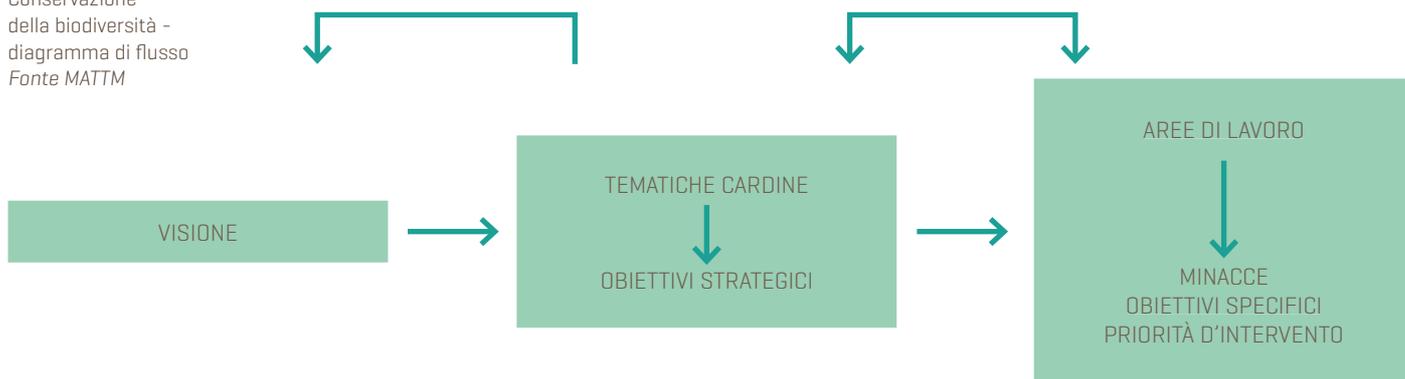
Data la trasversalità del tema, strettamente interconnesso con la maggior parte delle politiche di settore, il conseguimento degli obiettivi strategici della SNB viene affrontato nell'ambito delle aree di lavoro riportate in Figura 9.14, ciascuna delle quali viene articolata in minacce, obiettivi specifici e priorità di intervento.

Gli strumenti d'intervento, già esistenti, vengono riconsiderati per ciascuna area di lavoro, a partire da quelli a livello internazionale per finire con quelli nazionali.

L'attuazione della SNB richiede un approccio multidisciplinare ed una forte condivisione e collaborazione tra i decisori politici e le amministrazioni centrali e regionali, con il supporto del mondo accademico e scientifico, raccogliendo le istanze dei portatori di interesse.

Per questo la Conferenza Stato-Regioni è stata individuata quale sede di decisione politica in merito

Figura 9.12
Conservazione della biodiversità - diagramma di flusso
Fonte MATTM



alla Strategia e sono stati istituiti degli appositi organi di governance (D.M. del 6 giugno 2011 - G.U. 143 del 22/6/2011).

Il Comitato paritetico per la biodiversità, a supporto delle attività della Conferenza stessa, è composto da rappresentanti delle Amministrazioni centrali e delle Regioni e Province Autonome.

Il Comitato paritetico è supportato per gli aspetti tecnico-scientifici dall'Osservatorio nazionale per la biodiversità composto da rappresentanti di istituzioni, enti di ricerca, aree protette di valenza nazionale e regionale e società scientifiche.

L'istituzione di un Tavolo di consultazione, costituito dai rappresentanti delle principali associazioni

Figura 9.13
Obiettivi strategici nazionali
Fonte MATTM

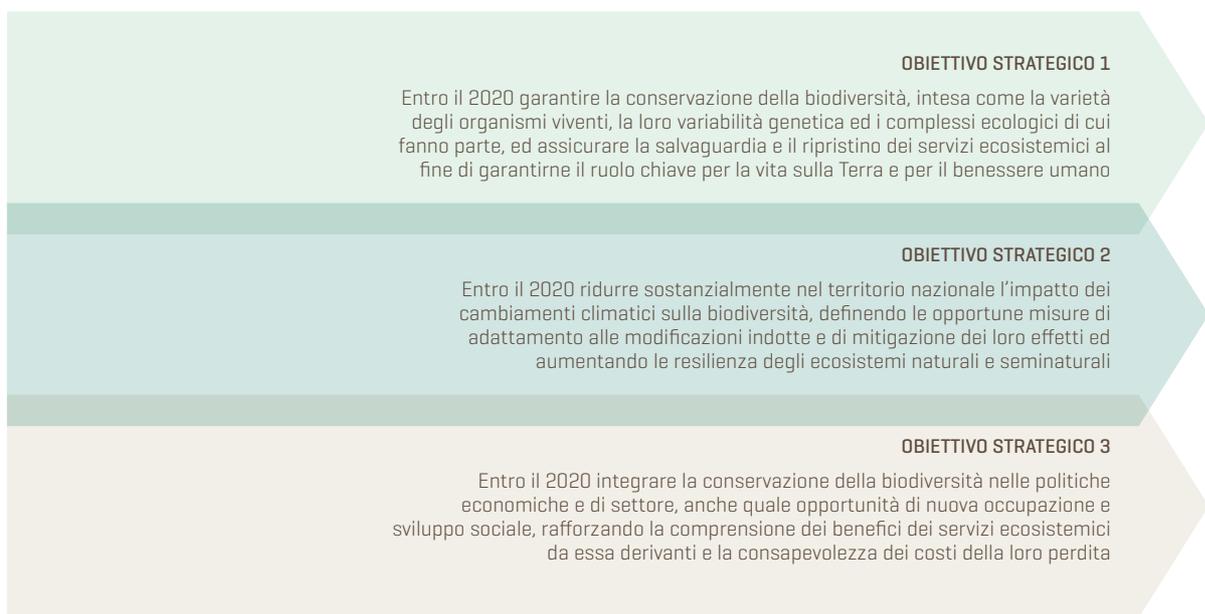
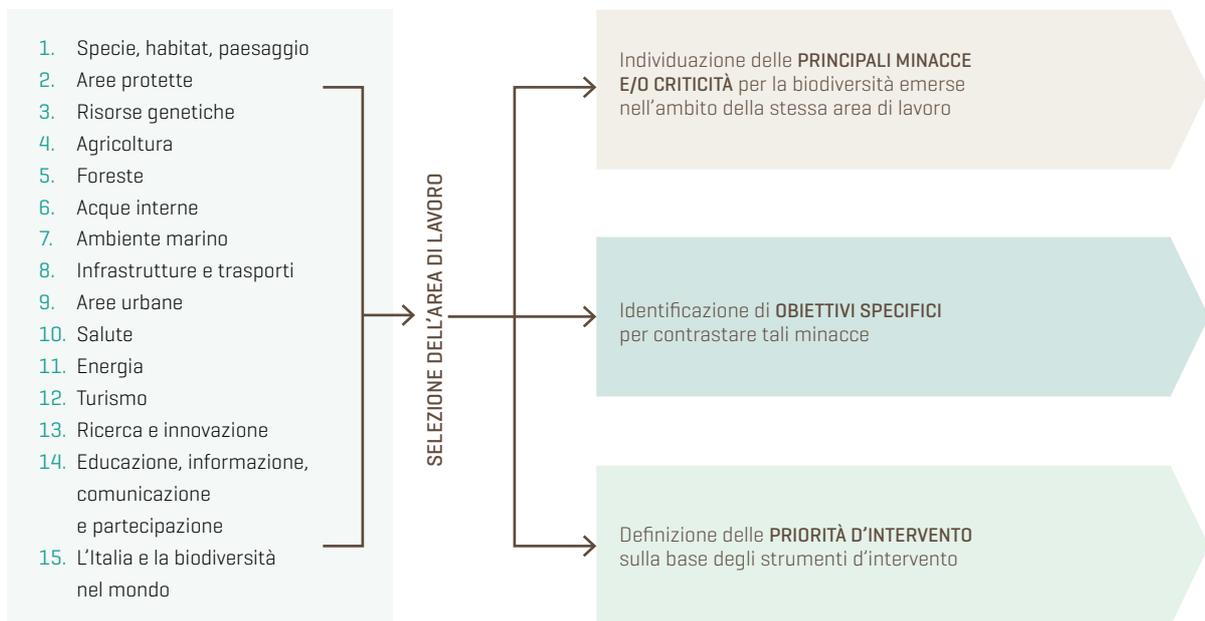


Figura 9.14
Aree di lavoro e relativa articolazione
Fonte MATTM



delle categorie economiche e produttive e delle associazioni ambientaliste, garantisce il pieno e costante coinvolgimento dei portatori d'interesse nel percorso di attuazione e revisione della Strategia. A seguito della formale istituzione e dell'avvio delle attività degli Organi di Governance nel 2013 il Comitato Paritetico ha approvato il I Rapporto sulla SNB, le prime indicazioni programmatiche fino al 2015, e altri documenti di indirizzo.

L'analisi condotta in ciascuna area di lavoro mira a massimizzare il contributo che può derivare da ogni singola politica di settore per conseguire i tre obiettivi strategici e più in generale la visione della SNB, attraverso una migliore consapevolezza dell'importanza della biodiversità e dei servizi ecosistemici, e incentivando l'applicazione degli strumenti normativi, regolamentari, finanziari, volontari esistenti e, solo secondariamente, di quelli sviluppati *ex novo*.

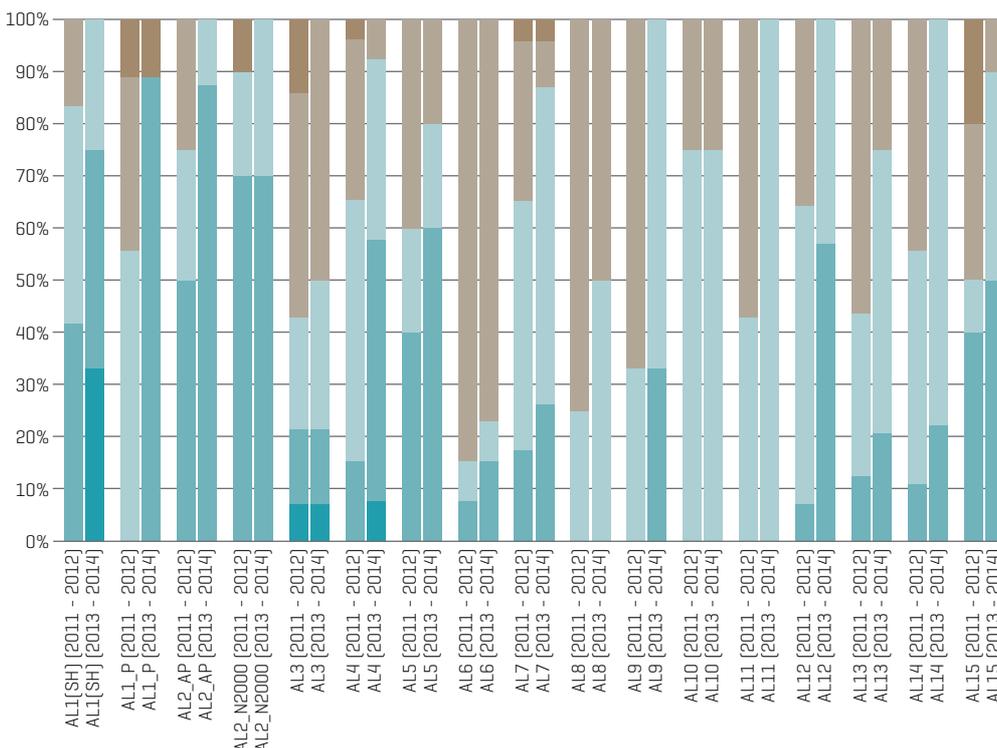
Nel 2014 il Comitato Paritetico e il Tavolo di consultazione sono stati convocati in merito alla programmazione 2014-2020 dei fondi comunitari e gli impegni relativi al semestre di presidenza italiana dell'UE. Per via telematica è stato anche condiviso con tutti gli organismi di governance della SNB il V Rapporto nazionale della CBD.

Nel marzo 2014 l'Italia ha trasmesso al Segretariato della CBD il V Rapporto nazionale (2009-2013) sullo stato di attuazione del Piano strategico per la biodiversità 2011-2020 e dei progressi compiuti per il raggiungimento degli Aichi Target attraverso la SNB. Il report, redatto anche sulla base di quanto contenuto nel I Rapporto Nazionale della SNB, è stato condiviso nell'ambito degli Organi di governance della SNB. Le informazioni fornite nel V Rapporto nazionale sono confluite sia nel GBO4 presentato alla COP12 della CBD, sia nei documenti di preparazione dell'UE per il processo di revisione di medio termine della Strategia europea per la biodiversità.

A luglio 2014, la Conferenza Stato-Regioni ha espresso l'intesa sulle prime indicazioni programmatiche della SNB fino al 2015, mettendo in evidenza le priorità e le necessità ritenute indispensabili, anche in considerazione della Revisione di metà periodo prevista per il 2015. Tale revisione è stata predisposta, assieme al II Rapporto sullo stato di attuazione riferito al biennio 2013-2014 e, nel maggio 2016 è stata approvata in Conferenza Stato Regioni.

Grafico 9.19

Sintesi grafica della valutazione dell'attuazione delle priorità per le 15 Aree di Lavoro della SNB
Fonte MATTM





Analogamente a quanto fatto per il primo rapporto della SNB, per facilitare la valutazione dell'attività relativa al biennio 2013-2014, è stata condotta un'analisi sintetica dello stato di attuazione delle priorità individuate nella SNB per ogni Area di Lavoro, attribuendo una valutazione sulla base delle informazioni acquisite e inserite nel report. Nel Grafico 9.19 si riporta lo stato di attuazione di ciascuna Area di Lavoro per avanzamento percentuale, così come risultato dai primi due Rapporti nazionali relativi, rispettivamente, al biennio 2011-2012 e al biennio 2013-2014.

Lo stato di attuazione delle priorità è stato categorizzato in classi rappresentate da diversa tonalità cromatica. L'esame del grafico permette sinteticamente di standardizzare il confronto sia tra i due bienni di riferimento, sia all'interno di ogni Area di Lavoro e, in tal senso, può fornire uno stimolo per ulteriori riflessioni, sia in termini di contenuti che in termini di nuove formulazioni.

L'esame del Grafico 9.19, permette di verificare che nel biennio 2013-2014, in tutte le Aree di Lavoro sono stati compiuti progressi significativi, che in alcuni casi hanno anche condotto al raggiungimento dell'obiettivo fissato. È peraltro abbastanza evidente che in quasi tutte le Aree di Lavoro – ad eccezione delle prime due dedicate rispettivamente alle specie, habitat e paesaggio e alle aree protette – ci siano ancora lacune informative, dovute probabilmente ad una mancanza di comunicazione efficace nell'attività di reporting/trasferimento delle informazioni, oltre che ad una difficoltà a rispondere ad azioni molto puntuali, così come formulate in alcune priorità di intervento. Risultano notevolmente ridotte, a casi limitati, le azioni non ancora avviate.

Le attività condotte, descritte nel Rapporto, esprimono un miglioramento sia a livello di conoscenze di base, sia a livello di creazione e/o rafforzamento di partenariati, elaborazione di documenti, incontri, scambi di esperienze, azioni di divulgazione e sensibilizzazione, attivazione di piattaforme web, che nell'insieme contribuiscono all'implementazione della SNB.

Allo scenario, illustrato dalle Aree di Lavoro, va comunque aggiunto il contributo fornito dai risultati conseguiti nell'ambito delle tre tematiche cardine della SNB, che nel biennio 2013-2014, si sono

Foto 9.13
Duna di Castel Porziano
Fonte MATTM Raffaella Frondoni

rafforzate, rappresentando un valido sostegno alla necessaria trasversalità delle politiche settoriali coinvolte negli obiettivi della SNB, come peraltro richiesto con determinazione, dalle indicazioni programmatiche per il 2015. Tra queste ultime, appare opportuno evidenziare lo sforzo compiuto nell'ambito dell'Accordo di Partenariato rivolto alla predisposizione degli strumenti di programmazione comunitaria per il periodo 2014-2020. L'attività svolta ha infatti permesso di costruire un organico contesto di riferimento per i prossimi anni, che deve essere adeguatamente attuato e monitorato in tutte le fasi operative.

In quest'ambito, si sottolinea l'importanza della responsabilità e della consapevolezza del ruolo degli organi di governance della SNB, che rappresentano l'interfaccia tra le azioni locali, le istituzioni, i soggetti attuatori e i portatori di interesse della SNB e la Conferenza Stato Regioni, organo decisionale della stessa. Nel considerare il biennio 2013-2014 come periodo di "rodaggio" e sperimentazione degli organi di governance della SNB, quanto emerso dal II Rapporto evidenzia che è necessario operare dei miglioramenti, per raggiungere risultati efficaci e rendere più forti ed incisivi i cambiamenti necessari, anche ad esempio, individuando nuovi strumenti che possano facilitare la comunicazione e le sinergie, sia durante le azioni di attuazione dell'integrazione della biodiversità con le altre politiche settoriali, sia in relazione alle attività di reporting e predisposizione dei rapporti intermedi.

Da un punto di vista più generale, ciò che risulta, in Italia, dal II Rapporto sulla SNB, è in linea con quanto recentemente espresso a livello unionale nell'ambito della Comunicazione del 2 ottobre 2015 della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, sulla revisione intermedia della Strategia europea per la biodiversità 2020. Dal punto di vista quantitativo, i dati dell'attività di reporting nazionale della Direttiva Habitat e della Direttiva Uccelli si collocano nella media di quella europea ed è stata avviata l'individuazione di indicatori di stato che rendono possibili misurazioni e confronti nel corso del tempo. Come a livello unionale, anche a livello nazionale sono stati realizzati progressi nell'istituzione di quadri normativi, nel miglioramento delle conoscenze e nella creazione di partenariati, ma è tuttavia necessario impegnarsi ulteriormente per una migliore integrazione delle attività relative alle diverse direttive comunitarie, quali la Direttiva 2000/60/CE Quadro Acque e la Direttiva 2008/56/CE Strategia Marina, che contengono obiettivi strettamente correlati all'arresto della perdita di biodiversità e dei servizi ecosistemici.

Come emerso dal Rapporto, la concomitanza dell'impegno in ambito internazionale, assunto dall'Italia attraverso il semestre di Presidenza del Consiglio UE, ha di fatto permesso di fornire un forte impulso anche all'attività nazionale. In tale contesto, è stato possibile contribuire attivamente, con proposte significative, in diverse sedi e livelli, con il qualificato apporto di soggetti pubblici e privati operanti sia nel campo della ricerca, della sensibilizzazione e divulgazione, dell'associazionismo e del volontariato, nonché delle attività produttive, e partecipare attivamente ai processi di implementazione e revisione delle politiche in favore della biodiversità.

Peraltro, appare anche opportuno ricordare come la particolare congiuntura temporale degli eventi programmati, nell'ambito dei diversi accordi internazionali, delle numerose COP e degli incontri tecnici di esperti svolti nel periodo in oggetto, abbia permesso all'Italia di confrontarsi con le esperienze di altri paesi e influire sui processi decisionali.

Lo scenario emerso, ha evidenziato con forza la necessità di effettuare la revisione di metà periodo della SNB, prevista dalla stessa per il 2015, in modo consono e all'altezza dei risultati ottenuti nell'ultimo periodo, tenendo anche in considerazione quanto emerso a livello unionale.

Tabella 9.04

Schema riassuntivo del numero di indicatori costituenti il set della SNB

Fonte ISPRA

Categoria	Individuati	Implementati
	n.	
Stato	14	11
Valutazione	29	24
TOTALE	43	35



La partecipazione al processo di revisione della Strategia sulla biodiversità dell'UE ha rappresentato una ulteriore opportunità da cogliere per riallineare le priorità di intervento delle Aree di Lavoro, e per rafforzare i contenuti delle tematiche cardine della SNB, particolarmente sviluppate nel periodo 2013-2014.

La revisione di medio termine della SNB, come quella della Strategia europea, considera sia i progressi nazionali compiuti, sia quanto emerso a livello unionale ed internazionale, per indirizzare in modo più efficace il raggiungimento degli Aichi Target della CBD e dei nuovi obiettivi del Millennio per lo sviluppo sostenibile (SDGs).

Appare peraltro opportuno evidenziare gli esiti dell'attività di individuazione di un primo contingente di indicatori della SNB condotta nel 2011-2012 da un apposito gruppo di lavoro di ISPRA. Il set di indicatori è costituito da 14 indicatori di stato che mirano a rappresentare e valutare lo stato della biodiversità in Italia e 29 indicatori di valutazione atti a valutare l'efficacia delle azioni svolte dal sistema paese nel raggiungimento degli obiettivi della Strategia. Nel corso del 2014, sempre a cura di ISPRA e su incarico del MATTM, sono stati implementati 35 indicatori – 11 di stato e 24 di valutazione – sui 43 del set completo. Non sono stati pertanto implementati 8 indicatori – 3 di stato e 5 di valutazione – a causa dell'attuale non reperibilità di dati aggiornati e rispondenti ai requisiti richiesti (Tabella 9.04). Una sintesi su questa prima sperimentazione degli indicatori della SNB è stata pubblicata nell'ambito delle tematiche in primo piano dell'Annuario 2015 di ISPRA dedicato alla "Biodiversità e attività sugli ecosistemi"¹².

Foto 9.14
Cervus elaphus - Cervi
 Fonte MATTM Adriano Savoretti

¹² http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/statoambiente/tematiche-2014-2015/1_%20Biodiversita_mg.pdf

Foto 9.15
Fioritura primaverile
Isola di Mozia - Trapani
Fonte Giosuè Maniaci



IL PORTALE NATURAITALIA E IL NETWORK NAZIONALE DELLA BIODIVERSITÀ

scheda
banca
dati

9.01

Nel 2013, aggiornato nel marzo 2015, è stato messo online "Naturitalia¹", portale tematico del MATTM nato per divulgare ed approfondire le tematiche legate alla conservazione della biodiversità. Nella sezione "Vivi le aree naturali" è riportata la storia, la geografia, la flora, la fauna e la normativa di ogni area protetta, con indicazioni pratiche per raggiungerla e una ricca galleria di foto, video e pubblicazioni. Inoltre, grazie alla collaborazione di Google e al suo *streetview*, si potranno percorrere virtualmente i sentieri di alcuni Parchi Nazionali: Gran Paradiso, Parco d'Abruzzo, Lazio e Molise e Parco della Sila. Nella sezione "Scopri la biodiversità" viene illustrata la biodiversità italiana e perché è importante conservarla, ma anche cosa può fare ognuno di noi per contribuire alla tutela di questo straordinario patrimonio naturale. La sezione "Conosci e difendi il mare" è dedicata alla tutela ed alla conservazione del mare e riporta le notizie sulla lotta all'inquinamento, la descrizione di mezzi e tecniche adottate per fronteggiare le situazioni più critiche ed anche la banca dati del Sistema Difesa Mare (Si.Di.Mar.), in grado di fornire un panorama completo e coordinato sulle condizioni della fascia costiera emersa e sommersa.

Una sezione del Portale Natura è dedicata al Network Nazionale della Biodiversità - NNB², un'infrastruttura informatica realizzata a partire dal 2013 dalla DG PNM come strumento di supporto per l'attuazione della SBN. Il NNB risponde alle indicazioni

internazionali e nazionali inerenti la gestione degli *open data*, a partire dai principi della Comunicazione COM 2008 *Shared Environmental Information System - SEIS*³ e dalla Direttiva *Infrastructure for Spatial Information in Europe - INSPIRE*, che prevede di rendere omogenee e condivisibili, all'interno dell'UE, le informazioni georeferenziate di carattere ambientale, affinché queste siano di supporto alle politiche ambientali. Obiettivo del Network è quello di rendere accessibili, a tutti, i dati sulla biodiversità di proprietà degli enti che ne fanno parte, tramite l'utilizzo di standard di metadatozione, geo-referenziazione e crono-referenziazione.

I soggetti in possesso di archivi di dati su componenti della biodiversità, aderendo al Network, tramite la sottoscrizione di un protocollo di intesa con il MATTM rendono interoperabili le proprie banche dati, senza che avvenga il trasferimento fisico dei dati stessi e senza rinunciare alla detenzione dei diritti legali. Il MATTM è impegnato nel rafforzare questo strumento e renderlo più fruibile ed efficiente, affinché sempre più soggetti aderiscano ed esso possa venir utilizzato dal mondo della ricerca, dalle amministrazioni, dai gestori delle aree protette e dai cittadini interessati alle informazioni sulla biodiversità.

Nel 2014, pertanto, il MATTM ha affidato ad ISPRA l'incarico di svolgere le attività necessarie alla implementazione, alla manutenzione e alla promozione del NNB. Negli ultimi due anni sono state realizzate sostanziali modifiche

dell'infrastruttura iniziale, finalizzate a migliorare l'efficienza, la capacità di ricerca e di visualizzazione delle informazioni, a partire dalle cartografie. In particolare, il nuovo Visualizzatore Cartografico⁴ consente la navigazione nelle disponibilità di strati GIS locali e remoti, la gestione della relativa visualizzazione, nonché l'attivazione di servizi locali e di servizi remoti.

Al maggio 2015 il NNB:

- conteneva oltre 1,2 milioni di record interrogabili;
- rendeva disponibili 51 collezioni mappate e 7 in lavorazione;
- raccoglieva l'adesione di 27 enti partecipanti, tra cui la Regione Toscana, l'ISPRA, molte università italiane;
- riceveva più di 200 manifestazioni di interesse.

Lo sviluppo del NNB nei prossimi anni sarà indirizzato verso una migliore e costante standardizzazione e integrazione dei dati, verso la realizzazione di strumenti evoluti di analisi e reportistica dei dati, verso l'implementazione di un geodatabase efficace, in grado di utilizzare dispositivi e metodologie adeguate per la collezione di dati, anche attraverso l'uso di meccanismi di *citizen science*. Le prospettive di crescita descritte consentiranno al Network di stare al passo con una società sempre più digitale e orientata, attraverso l'apertura e la crescente interoperabilità dei database territoriali, con l'obiettivo della massima efficienza nell'uso del dato.

1 <http://www.naturaitalia.it>

2 http://193.206.192.106/portale/home_it/il-network.php

3 <https://www.seis.org/index.aspx>

4 <http://geoportale.isprambiente.it/>

box

9.06

CONVENZIONE DI WASHINGTON SUL COMMERCIO INTERNAZIONALE DELLE SPECIE DI FAUNA E FLORA SELVATICHE MINACCIATE DI ESTINZIONE

Le autorità nazionali durante il biennio 2013-2014, relativamente all'attuazione della *Convention on International Trade of Endangered Species - CITES*, attraverso l'istituzione di una Commissione Scientifica e tenendo conto delle esigenze del settore privato, hanno reso più efficiente la tracciabilità delle attività commerciali, in modo da migliorare il contrasto alle operazioni criminali che violano la Convenzione e, mediante i propri siti web istituzionali, incrementare l'informazione sulle iniziative in corso e sulle prescrizioni della stessa normativa CITES. Le competenze della Commissione Scientifica, individuate dalla normativa nazionale e comunitaria in materia

di protezione della fauna e della flora, sono rappresentate nel Grafico 9.20, Grafico 9.21 e Grafico 9.22. In particolare, sono stati riportati i valori, espressi in percentuale, delle pratiche evase, distinte per regolamentazioni, relativamente agli anni 2013, 2014 e 2015. In considerazione dei numerosi pareri espressi, la Commissione Scientifica CITES si è dotata, nel suo periodo di attività, di diversi strumenti atti a semplificare e snellire le diverse procedure nel rispetto dei principi di economicità, efficienza ed efficacia. La Commissione Scientifica, per i sopralluoghi relativi al riconoscimento delle nascite in cattività, ai sensi degli Articoli 54 e 55 del Regolamento [CE] 865/06, ha elaborato e approvato

tre format di sopralluogo per il Corpo Forestale dello Stato¹, in relazione ad esemplari inclusi nei *Taxa Testudo*, Falconiformi e Psittaciformi. La Commissione Scientifica ha predisposto, relativamente all'effettuazione di analisi genetiche presso gli allevamenti, un format per il verbale di campionamento contenente tutte le indicazioni necessarie all'ISPRA, in modo da poter determinare, il più velocemente possibile, le relazioni parentali degli esemplari per i quali si chiede la certificazione.

La Commissione Scientifica, al fine di semplificare il rilascio dei certificati di trasferimento da parte del Corpo Forestale dello Stato, ai sensi dell'Articolo 9 del Regolamento [CE] 338/97, ha elaborato le "Linee Guida sintetiche per il mantenimento in cattività delle testuggini [*Testudo* spp.]", questo documento contiene le misure delle strutture di detenzione di tartarughe terrestri e i requisiti minimi che tali strutture devono avere. Le Linee Guida rappresentano uno strumento pratico ad uso del Corpo Forestale dello Stato, sia in caso di sopralluogo che nel caso di rilascio della certificazione, in quanto, per questi certificati, la normativa comunitaria prevede che venga espresso un parere circa l'adeguatezza delle strutture di destinazione.

La Commissione Scientifica ha, inoltre elaborato e approvato le "Linee

Grafico 9.20

Percentuali di pratiche evase dalla Commissione Scientifica CITES nel 2013

Art. 4 Reg.[CE] 338/97

Art. 5 Reg.[CE] 338/97

Art. 54 Reg.[CE] 865/06

Art. 56 Reg.[CE] 865/06

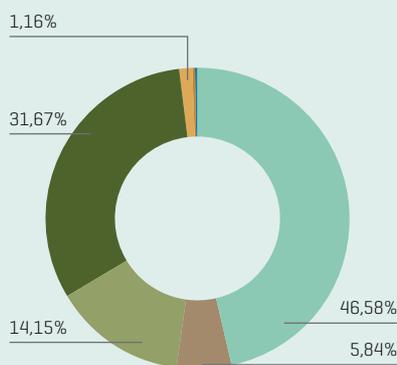
Art. 9 Reg.[CE] 338/97

Art. 4.1 L.150/92

Art. 6 L.150/92

Art. 2.2 del D.Lgs 73/05

Art. VII par. 6 - Convenzione di Washington



¹ <http://www.corpoforestale.it/Home>

Guida dettagliate per la detenzione di esemplari di *Testudo* sp. Queste Linee Guida contengono le informazioni necessarie ad illustrare le necessità delle testuggini in cattività e i problemi relativi al loro mantenimento. In esse vengono spiegate le motivazioni alla base delle caratteristiche prescritte e le alternative possibili. Nel biennio 2013-2014, il Servizio CITES del Corpo Forestale dello Stato, autorità competente per i controlli sul territorio nazionale ed in dogana sulla applicazione della CITES, in collaborazione con l'Agenzia delle dogane, ha accertato 128 reati nel 2013 e 167 nel 2014, per violazione della legislazione italiana sulla Convenzione, ed ha contestato, nel 2013, 140 illeciti amministrativi e 265 nel 2014, per un totale di 500.000 euro nel 2013 e oltre 400.000 euro nel 2014.

Grafico 9.21
 Percentuali di pratiche evase dalla Commissione Scientifica CITES nel 2014

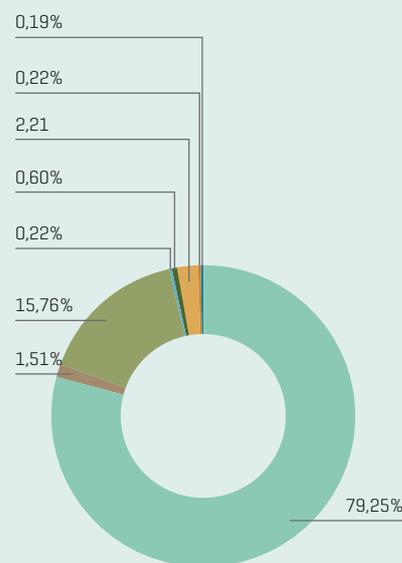
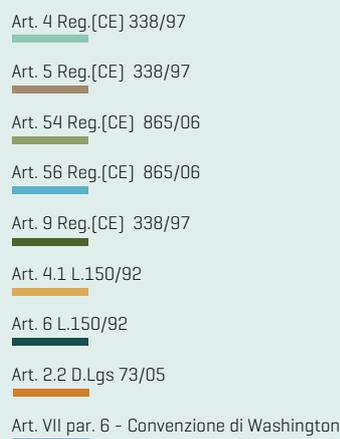


Grafico 9.22
 Percentuali di pratiche evase dalla Commissione Scientifica CITES nel 2015

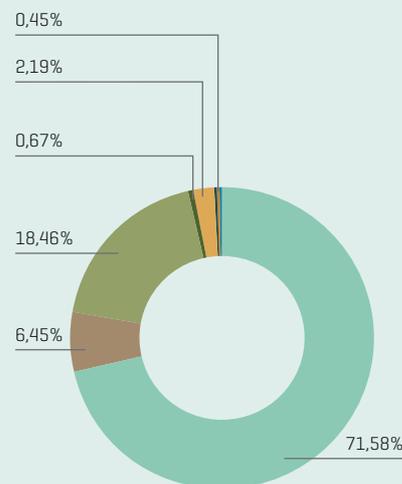
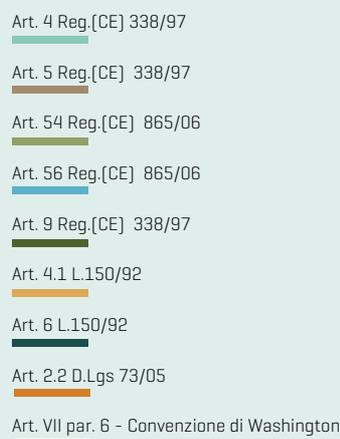


Foto 9.16

Arnica montana

Fonte Thomas Abeli

Foto 9.17

Sitta europaea - Picchio Muratore

Fonte Adriano Savoretti



A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
	9. La conoscenza, il valore e la tutela della biodiversità
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

Foto 9.18

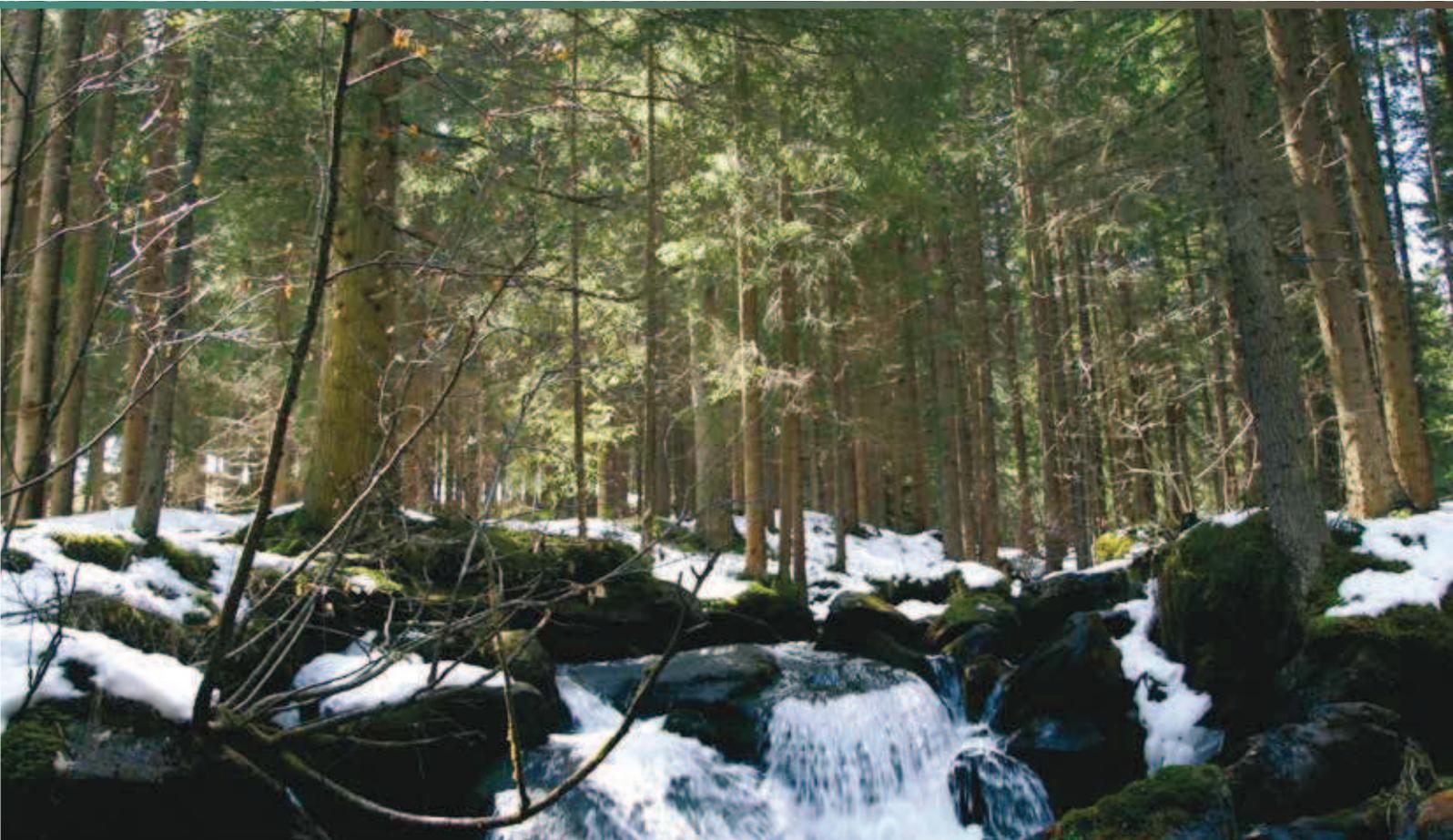
Foresta a dominanza di *Picea abies* - Abete rosso

Fonte MATTM Mattia Azzella

Foto 9.19

Ruscus aculeatus - Pungitopo

Fonte Thomas Abeli



Il ruolo delle Aree Naturali Protette e della rete Natura 2000

Nel complesso, il sistema delle Aree Protette nazionali e regionali, insieme alla rete Natura 2000, copre attualmente un'estensione di circa 9.474.343 ettari, interessando il 21% della superficie terrestre nazionale e il 19,1% della superficie marina nazionale, attestandosi, in tal modo, largamente al di sopra delle percentuali richieste dall'Aichi Target 11.

L'elenco ufficiale delle Aree Protette

L'Articolo 5 della Legge 394/91 prevede che sia redatto e costantemente aggiornato l'Elenco Ufficiale delle Aree Protette - EUAP¹³ italiane. L'iscrizione nell'elenco, dopo che sia stato verificato il possesso dei requisiti richiesti, consente l'assegnazione di contributi a carico dello Stato.

Nel VI Aggiornamento dell'EUAP, del 2010, sono state iscritte 871 aree naturali protette; a queste deve aggiungersi la Riserva naturale statale istituita nel 2012 "Tresero - Dosso del Vallon", nella Regione Lombardia e all'interno del Parco Nazionale dello Stelvio. Dall'EUAP in vigore – è stata avviata la procedura per il VII Aggiornamento – si rileva che la superficie protetta nazionale ufficialmente riconosciuta raggiunge il 10,50% del territorio nazionale, per un totale di 3.163.591 ettari a terra, 2.853.034 ettari a mare e 658 km di coste (Tabella 9.05), ripartito tra:

- 24 Parchi Nazionali - PN (Figura 9.15);
- 148 Riserve Naturali Statali - RNS;
- 27 Aree Marine Protette - AMP (Figura 9.16), alle quali si aggiungono i due Parchi Archeologici - PA sommersi di Baia e Gaiola, il Santuario internazionale dei mammiferi marini e le estensioni a mare dei due PN Arcipelago della Maddalena e Arcipelago Toscano;
- 134 Parchi Naturali Regionali - PNR;
- 365 Riserve Naturali Regionali - RNR;
- 171 altre Aree Protette di diverse classificazioni e denominazioni.

Il PN della Calabria è stato ricompreso in quello della Sila nel 2002, pertanto a partire da tale data la sua superficie è stata sottratta dal totale dei PN.

Delle seguenti aree protette è stata considerata solo la superficie a terra: PN Arcipelago Toscano, PN Arcipelago La Maddalena, RNR Valle Cavanata, RNR Foce Isonzo, RNR Falesie di Duino.

13 <http://www.minambiente.it/pagina/elenco-ufficiale-delle-aree-naturali-protette-0>

Tabella 9.05

Aree naturali protette a terra e a mare
Fonte VI Elenco Ufficiale delle Aree Protette EUAP

Tipologia	N.	Sup. a terra [ha]	Sup. a mare [ha]
Parchi Nazionali	24	1.465.681	71.812
Aree Marine Protette	27	0	222.443
Riserve Naturali Statali	148	122.776	0
Altre Aree Naturali Protette Nazionali	3	0	2.557.477
Parchi Naturali Regionali	134	1.294.656	0
Riserve Naturali Regionali	365	230.240	1.284
Altre Aree Naturali Protette Regionali	171	50.238	18
TOTALI	872	3.163.591	2.853.034

A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
	9. La conoscenza, il valore e la tutela della biodiversità
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

Figura 9.15
 Parchi Nazionali
 Fonte MATTM Tommaso Luciani

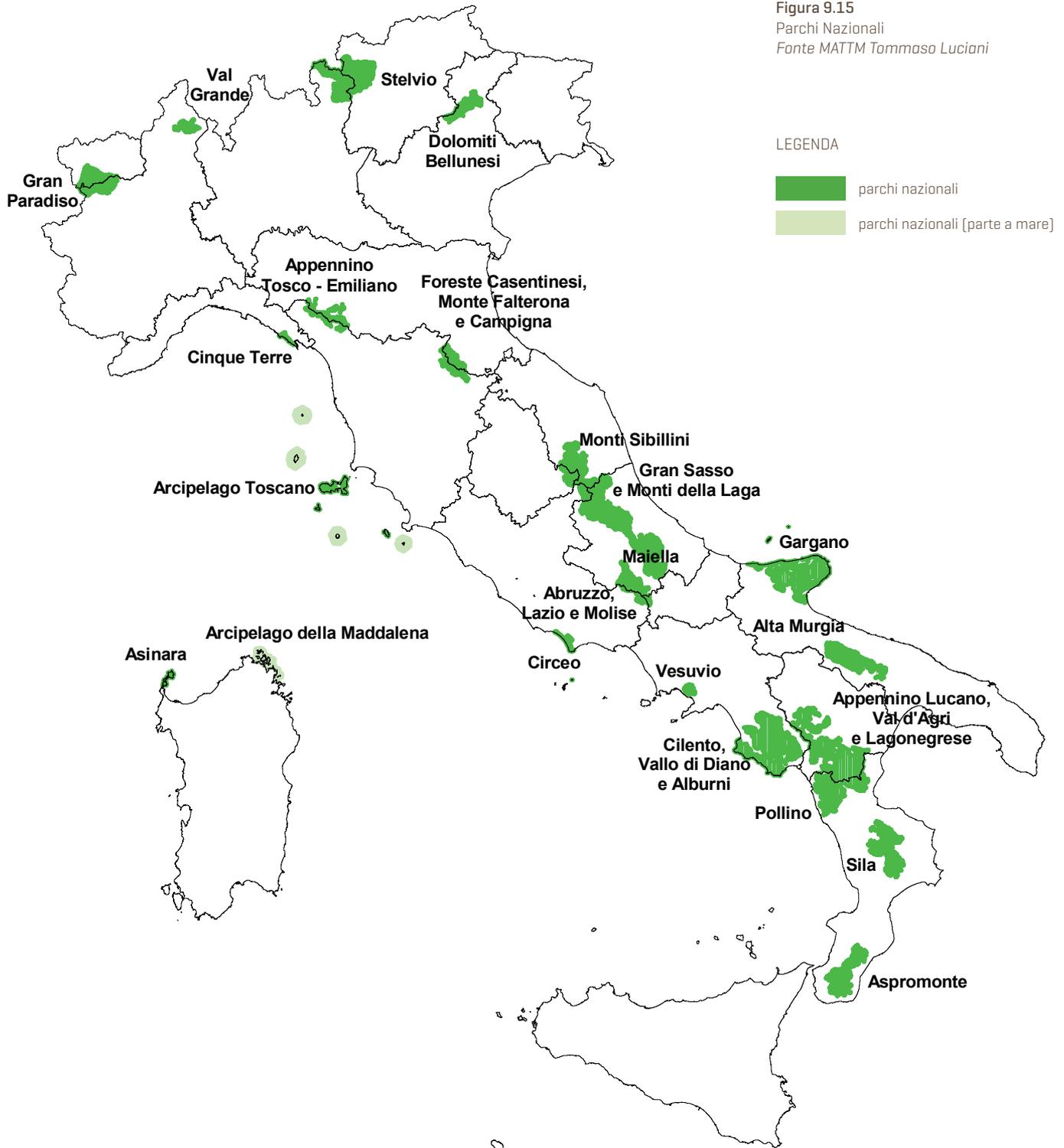
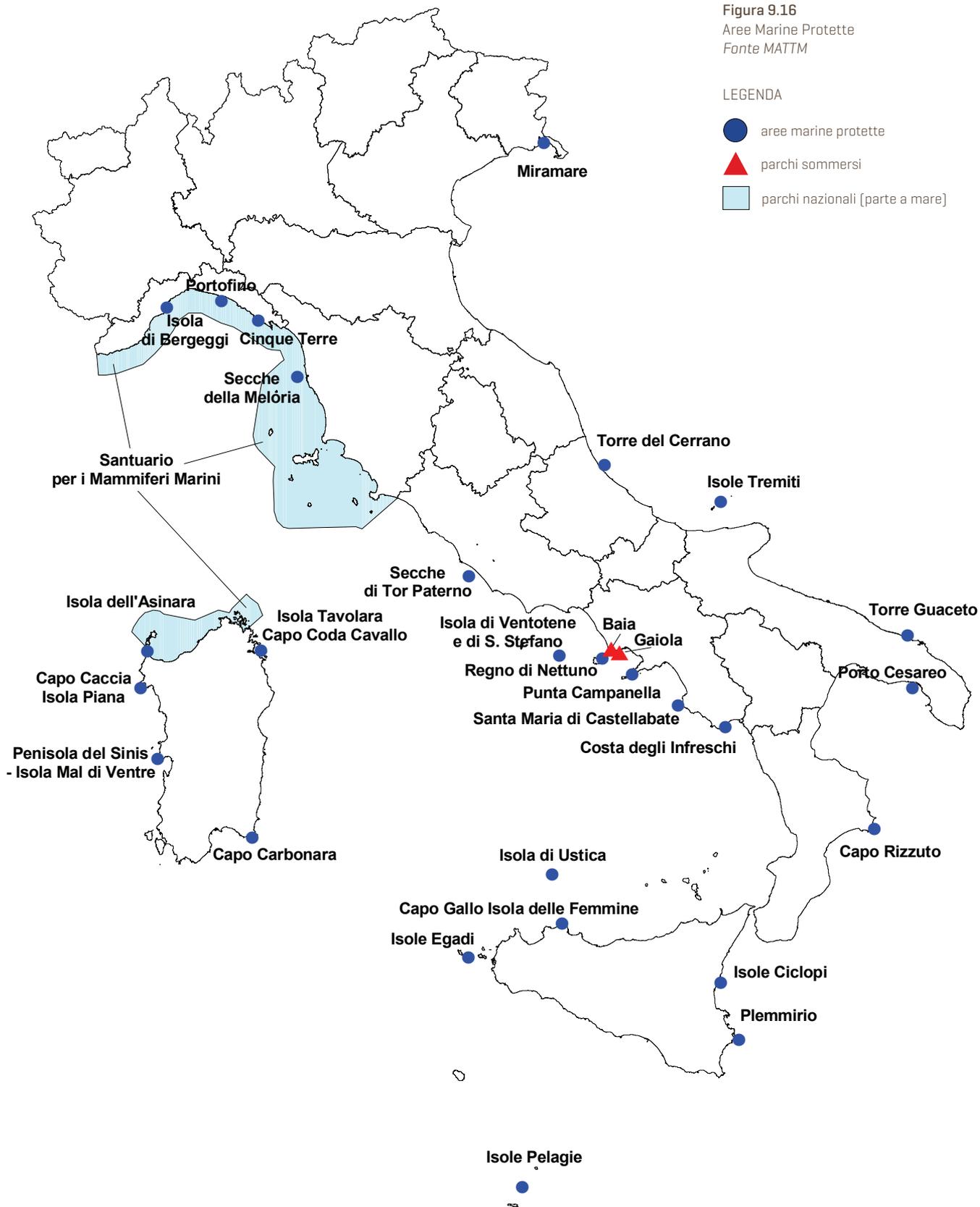


Figura 9.16
Aree Marine Protette
Fonte MATTM

LEGENDA

- aree marine protette
- ▲ parchi sommersi
- parchi nazionali (parte a mare)



Le direttive ministeriali per i Parchi Nazionali e le Aree Marine Protette

A partire da dicembre 2012, sono state emanate per gli anni 2013, 2014 e 2015, direttive ministeriali rivolte dapprima agli Enti Parco Nazionali (2012), e successivamente anche agli Enti gestori delle AMP, per indirizzare l'impiego delle risorse finanziarie ai fini di un aggiornamento delle conoscenze sugli ecosistemi e per promuovere azioni di sistema per la tutela della biodiversità.

LE AZIONI DELLE DIRETTIVE MINISTERIALI PER I PARCHI NAZIONALI

box

9.07

AZIONI DI SISTEMA TRASVERSALI [interessano più ambiti territoriali]

1. "Impatto degli ungulati sulla biodiversità dei parchi italiani".
2. "Convivere con il lupo, conoscere per preservare: misure coordinate per la protezione del lupo".
3. "Rete euromediterranea per il monitoraggio, la conservazione e la fruizione dell'avifauna migratrice e dei luoghi essenziali alla migrazione".
4. "Progetto di conservazione della lepore italica".

AZIONI DI SISTEMA [interessano singoli ambiti]

1. "Monitoraggio della biodiversità in ambiente alpino".
2. "Monitoraggio della Biodiversità: indagini conoscitive per l'elaborazione di standard condivisi di valutazione della qualità naturalistica, rendicontazione e servizi ecosistemici a supporto della gestione delle Aree Protette".
3. "Wolfnet 2.0. - Misure coordinate per la tutela del Lupo in Appennino".

4. "Faggete Unesco".
5. "La costituzione della rete dei boschi vetusti dei PN dell'Appennino meridionale".
6. "Impatto antropico da pressione turistica nelle aree protette: interferenze su territorio e biodiversità".
7. "Monitoraggio delle specie di ambiente umido/acquatico".
8. "The Big Five - Avifauna marina".

PARCHI NAZIONALI: DAL CAPITALE NATURALE ALLA CONTABILITÀ AMBIENTALE

box

9.08

Nel marzo 2013 sono stati pubblicati i primi dati sul patrimonio naturale custodito nel sistema PN. Sebbene questo patrimonio ricopra soltanto il 4,8% del territorio nazionale, esso testimonia la peculiare eterogeneità ambientale italiana, che può essere ripartita in quattro ecoregioni omogenee: alpino-padana, appenninica, tirrenica e adriatica. Il 7,1% del territorio afferente ai PN è rappresentato da fiumi e da laghi mentre il 21% delle specie di flora e il 67% delle specie di fauna

italiana tutelate sono presenti nei PN così come il 12,8% degli habitat di interesse comunitario. Le faggete e le quercete caducifoglie sono le tipologie forestali più rappresentate. Nei territori dei soli PN vengono accumulate 5,1 tonnellate di carbonio in più per ogni ettaro di superficie rispetto al territorio nazionale (6 tonnellate nel 2020); alcuni boschi hanno una capacità di accumulo doppia rispetto alla maggior parte degli altri habitat. Le faggete contribuiscono per il 21% del carbonio

totale stoccato. Inoltre i PN frenano il consumo di suolo: a livello nazionale, circa il 17% dei boschi si è trasformato in superficie artificiale, mentre nei PN la percentuale è ridotta (4,5%), grazie alla gestione degli Enti Parco. Su tali presupposti è stata predisposta, a dicembre 2012, la prima Direttiva Ministeriale rivolta agli Enti Parco, per indirizzare l'impiego delle risorse finanziarie ad una conoscenza aggiornata degli ecosistemi e per politiche attive e di sistema a tutela della biodiversità ivi custodita.

In esito a dette direttive, gli Enti Parco Nazionali hanno presentato le loro proposte di azione per la conservazione della biodiversità (Box 9.07), basate sullo sviluppo di tematiche congiunte per ognuno dei quattro ambiti ecologicamente omogenei, individuati attraverso l'approccio eco regionale utilizzato nella pubblicazione "Parchi nazionali: dal Capitale Naturale alla contabilità ambientale" (Box 9.08).

La Direttiva Ministeriale del 2013, ha prodotto, nel 2014, il documento di proposta "Contabilità ambientale nelle aree marine protette italiane - idea progettuale", che ha dato il via all'implementazione del relativo progetto, complesso e a carattere pluriennale. Il progetto prevede tempistiche di attuazione differenziate, a causa dei livelli non omogenei dei dati conoscitivi di partenza per le diverse AMP. È prevista una durata di 4 anni, scadenzati da 7 passaggi fondamentali o Fasi:

- le prime tre sono di analisi conoscitive, dalla fotografia dei dati esistenti all'individuazione del valore ecologico ed economico del patrimonio ambientale e all'individuazione delle funzioni e dei servizi ecosistemici derivanti, e si situano in linea con gli Interventi Standardizzati della gestione Efficace delle Aree marine protette - ISEA e in accordo con le linee guida del MAES;
- le seconde tre sono più prettamente rivolte alla valutazione ambientale ed economica (dalla contabilizzazione dei costi e dei benefici ambientali ed economici al conto dei flussi ambientali e di bilancio delle AMP);
- l'ultima riguarda l'informatizzazione dei dati e lo sviluppo del sistema di contabilità.

Per la prima annualità 2014 le AMP hanno sviluppato le Fasi "0" e "1".

La "Fase 0 - Fotografia della disponibilità di dati relativi al rendiconto naturalistico delle AMP" prevede la realizzazione di un inventario dei dati necessari alla realizzazione del modello, sia già disponibili sia da reperire mediante la formulazione di un protocollo condiviso e standardizzato.

La "Fase 1- Contabilizzazione del valore ecologico ed economico del patrimonio ambientale" prevede l'utilizzo dei dati raccolti nella Fase 0 per l'individuazione delle comunità bentoniche presenti nell'area, mediante consultazione cartografica, analisi della fauna ittica ad esse associata e rilievi di *visual census*. Dispone, inoltre, la determinazione ed attribuzione di un valore ecologico ed economico tramite modellizzazione della rete trofica di ogni biocenosi e l'applicazione di metodi di sistema. A seguito della Direttiva Ministeriale 2013, 5 AMP hanno già intrapreso anche le attività inerenti la Fase "1", 14 AMP hanno completato, in tutto o in parte, le attività relative alla Fase "0" (fornendo una relazione sulle azioni e i dati prodotti) e 5 AMP hanno avviato la Fase "0" (affidando in convenzione le attività ad università ed istituti di ricerca).

box

9.09

EXPO 2015: PARCHI NAZIONALI E AREE MARINE PROTETTE AL PADIGLIONE BIODIVERSITY PARK

Nell'ambito della manifestazione EXPO 2015, il Padiglione *Biodiversity Park*, seguito dalla DG PNM, ha affrontato il tema della biodiversità. I PN e le AMP, attraverso la Convenzione Federparchi e per tutta la durata della manifestazione, hanno avuto l'opportunità di partecipare e di interagire con i visitatori mediante materiale espositivo, informativo,

educativo. Gli spazi espositivi hanno richiamato 221.577 visitatori di cui 159.088 italiani e 22.979 stranieri e 39.510 tra studenti e insegnanti. È stata inoltre predisposta una pagina *facebook*, che ha raggiunto 21.000 *like*, attraverso la quale sono state condivise diverse interazioni e argomentazioni inerenti le attività svolte nel Padiglione *Biodiversity Park*.

Tramite i canali di comunicazione di Federparchi (sito web, newsletter) sono state inoltre divulgate news, e il calendario delle presenze e degli eventi.

Con l'ultima Direttiva relativa all'anno 2015, pur tenendo conto delle tempistiche differenziate con cui il progetto è in corso di realizzazione, si prevede il completamento delle Fasi 0 e 1 e l'avvio della Fase 2.

Strumenti pianificatori [Piani] e regolatori [Regolamenti] delle Aree Protette nazionali

Al fine di rafforzare il sistema delle Aree Protette nonché la loro efficacia gestionale è stato dato impulso alle procedure di approvazione degli strumenti di gestione delle stesse.

Parchi Nazionali

Sono state completate, ai sensi della Legge 394/91, le procedure, ai fini dell'approvazione dei Piani, per venti Enti Parco. Di questi, otto Piani del Parco sono stati approvati, quattro sono stati adottati dalle Regioni e i restanti otto sono stati già approvati dai Consigli Direttivi. Per il Parco Nazionale dello Stelvio è stato attuato il trasferimento delle funzioni alle due Province Autonome di Trento e Bolzano e alla Regione Lombardia.

Questa situazione (Tabella 9.06) esprime nell'insieme una delle principali criticità riscontrate in relazione al completamento dell'iter di approvazione del Piano del Parco (Art. 12 della Legge 394/91), il quale è condizionato da un procedimento complesso che, nelle fasi successive all'approvazione della proposta di Piano da parte del Consiglio Direttivo e all'inoltro dello stesso alla Regione prevede:

- l'adozione regionale;
- la pubblicazione e la presentazione delle osservazioni;
- la valutazione;
- le intese della Regione con l'Ente Parco e con i Comuni relativamente alle zone D di Piano.

A ciò si aggiunga la considerazione che il Piano del Parco è per legge sovraordinato agli altri strumenti di pianificazione regionale e locale (unica eccezione i Piani paesaggistici regionali della Legge n. 41 del 2004, Codice Urbani).

Se da una parte la procedura prevista dalla Legge 394/91, avendo finalità di confronto e partecipazione, può aver costituito uno dei meriti fondamentali in una visione generale di gestione del territorio, ha rappresentato una oggettiva difficoltà per raggiungere le necessarie intese, causa le inevitabili resistenze da parte delle amministrazioni locali.

La presenza diffusa dei Parchi Nazionali, infatti, in territori nella maggior parte dei casi fortemente antropizzati produce inevitabilmente frizioni e contrasti per il contemperamento degli obiettivi di tutela e salvaguardia con le necessità di sviluppo socio-economico, in un quadro molto modificato rispetto alle precedenti preoccupazioni di carattere prettamente conservativo, molto più complesso e in continuo divenire: dal turismo di massa, alla proliferazione edilizia, alle infrastrutture, dal traffico e dai trasporti agli impianti produttivi (energia, industrie, piste da sci), e all'inquinamento (aria, acqua, suolo).

Deve inoltre evidenziarsi che il procedimento di approvazione ai sensi della Legge 394/91, anche per i piani già predisposti e/o adottati, deve essere integrato dal processo di Valutazione Ambientale Strategica - VAS di cui all'Articolo 13 del D.Lgs. 152/2006 curato dagli stessi Enti Parco e dalle Regioni, che comporta ulteriori tempistiche attuative.

Sono proseguiti, invece, i procedimenti, di competenza del MATTM, d'intesa con le Regioni interessate, per l'approvazione dei Regolamenti dei Parchi Nazionali dell'Aspromonte, dell'Asinara e della Maiella, e sono stati avviati quelli relativi ai Regolamenti dei Parchi della Sila, del Vesuvio e del Gran Paradiso.

Al fine di dare il massimo impulso a quest'ultima attività, risultata particolarmente complessa dal punto di vista sia procedurale che di perfezionamento dei contenuti, e per assicurare che i Regolamenti dei Parchi soddisfino l'integrazione delle esigenze di tutela delle aree protette, della biodiversità e del

Foto 9.20

Lama di Nervi - Alta Murgia

Fonte MATTM Paolo Gherardi

Foto 9.21

Sila

Fonte MATTM Paolo Gherardi



A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
	9. La conoscenza, il valore e la tutela della biodiversità
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

Foto 9.22
Majella
Fonte MATTM Paolo Gherardi



Tabella 9.06

Schema riassuntivo dello stato di attuazione dei Piani dei Parchi Nazionali
Fonte MATTM

Nota

PN Altamurgia - Piano approvato nel marzo 2016
PN Gennargentu - escluso [gli organi non sono mai stati costituiti]
P.N. Stelvio - Tutte le funzioni di gestione, compresa l'approvazione del Piano, sono state trasferite alle Province Autonome di Trento e di Bolzano e alla Regione Lombardia.

Piani approvati dalla Regione [in vigore]	Aspromonte, Vesuvio, Foreste Casentinesi, Asinara, Cilento, Arcipelago Toscano, Majella, Alta Murgia, Dolomiti Bellunesi [in aggiornamento].
Piani adottati dalla Regione	Gran Sasso, Monti Sibillini, Gran Paradiso.
Piani approvati dal Consiglio Direttivo	Appennino Tosco Emiliano, Val Grande, Sila, Gargano, Pollino, Abruzzo Lazio Molise, Circeo, La Maddalena.
Piani redatti e all'esame del Consiglio Direttivo	Nessuno.
Piani in fase di redazione	Val D'Agri, Cinque Terre [per revoca dell'adozione da parte della Regione Liguria].

paesaggio, nel contesto dello sviluppo socio-economico del territorio, è stato predisposto un format di Regolamento, implementando in tal senso le previsioni della SNB e le indicazioni della Direttiva generale del MATTM per il triennio 2012-2014.

Il Regolamento del Parco, quale documento attuativo delle previsioni pianificatorie e *summa* delle regole e delle discipline dell'area protetta, costituisce lo strumento concreto ed efficace per la gestione e l'amministrazione del territorio protetto. In tal senso, l'utilizzo di un format comune consentirà da una parte di superare approcci metodologici e scelte di contenuto differenti, assicurando coerenza ed omogeneità nel rispetto delle specificità territoriali, e dall'altra di tenere in debito conto l'evoluzione normativa italiana e comunitaria in materia ambientale, facilitando inoltre le fasi istruttorie del procedimento approvativo.

La proposta di format di Regolamento è stata dunque concepita e predisposta sulla base delle diverse proposte di Regolamento, sottoposte ad istruttoria e con il contributo degli stessi Enti Parco proponenti: la bozza conclusiva è stata presentata nel mese di dicembre 2014.

Il rafforzamento della governance nei Parchi Nazionali

Il D.P.R. n. 73 del 16 aprile 2013, pubblicato nella G.U. n. 148 del 26 giugno 2013, ha modificato le disposizioni della Legge Quadro sulle aree protette, disciplinanti la composizione degli organi collegiali, Consiglio Direttivo e Giunta Esecutiva degli Enti Parco Nazionali. In particolare, l'articolo 1, di modifica dei commi 4 e 6, dell'articolo 9, della Legge 394/1991, ha previsto che i componenti del Consiglio Direttivo siano ridotti da dodici ad otto, che quelli della Giunta Esecutiva siano ridotti da cinque a tre e che il Consiglio sia nominato dal Ministro dell'Ambiente, sentite le Regioni, che devono esprimersi entro 30 giorni, trascorsi i quali il Ministro provvede ugualmente. Di conseguenza, acquisite le designazioni dei propri rappresentanti da parte del MiPAAF, dell'ISPRA, delle comunità del Parco e delle associazioni di protezione ambientale, il MATTM ha proceduto alla richiesta di parere alle Regioni interessate.

Sono quindi stati ricostituiti, nel periodo 2013-2015, i Consigli Direttivi degli Enti Parco Nazionali dell'Appennino Lucano-Val D'Agri-Lagonegrese, dell'Appennino Tosco Emiliano, dell'Arcipelago Toscano, del Circeo, delle Foreste Casentinesi, del Gran Sasso e Monti della Laga, della Majella e della Val Grande, Dolomiti Bellunesi, Asinara, Monti Sibillini, Aspromonte, Abruzzo Lazio Molise, Gargano, Arcipelago de La Maddalena, Pollino, Alta Murgia.

A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
	9. La conoscenza, il valore e la tutela della biodiversità
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

L'articolo 2 del D.P.R. 73/2013 ha previsto, una diversa procedura per il riordino del Parco del Gran Paradiso e del Parco dello Stelvio, disponendo la preventiva intesa con le Regioni e le Province Autonome interessate, da raggiungersi entro il termine di 30 giorni dalla prima convocazione di un apposito incontro. Nel 2014, per il riordino del Parco del Gran Paradiso, sono state avviate le interlocuzioni con le amministrazioni interessate; a seguito delle intese acquisite e del parere reso dal Consiglio di Stato, a marzo 2015, lo schema di decreto ministeriale è stato trasmesso dal MATTM alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha dato il nulla osta a settembre 2015. Con il D.M. del 2 dicembre 2015 l'intesa è stata approvata.

Nel 2013 è stato nominato il Direttore del Parco dell'Arcipelago della Maddalena e, nel 2014, sono stati nominati i Direttori dei Parchi delle Dolomiti Bellunesi e delle Cinque Terre. Nel 2015 sono stati nominati i Direttori dell'Appennino Tosco Emiliano, dell'Arcipelago Toscano, dell'Asinara, del Circeo, delle Foreste Casentinesi, del Gran Sasso, della Val Grande.

Con il D.P.C.M. del 23 gennaio 2013, sono state rideterminate numericamente le dotazioni organiche degli Enti Parco Nazionali, secondo le rispettive tabelle allegate al decreto.

Foto 9.23
Coenonympha oedippus
 Fonte Valeria Sbordani



Area Marine Protette

Si sono conclusi i procedimenti relativi ai Regolamenti di esecuzione e organizzazione delle AMP: Secche della Meloria, Isole di Ventotene e S. Stefano, Secche di Tor Paterno, Tavolara, Cinque Terre, Costa degli Infreschi e della Masseta, S. Maria di Castellabate, Capo Carbonara. Per 27 AMP, sono stati approvati a fine 2015, e sono vigenti 20 Regolamenti di esecuzione e organizzazione. Nella Tabella 9.07 sono riportati i Regolamenti delle AMP emanati nel periodo 2013-2015.

Sono in corso le istruttorie per l'approvazione dei Regolamenti delle AMP di Capo Caccia-Isola Piana, Penisola del Sinis-Isola di Mal di Ventre e di Torre del Cerrano e per l'aggiornamento di quello dell'AMP del Plemmirio.

Tabella 9.07

Regolamenti di esecuzione e organizzazione nelle AMP emanati nel periodo 2013-2015

Fonte MATTM

Area Marina Protetta	Estremi del Provvedimento
Secche della Meloria	G.U. 112 del 16.05.14
Isole di Ventotene e Santo Stefano	G.U. 112 del 16.05.14
Secche di Tor Paterno	G.U. 234 del 08.10.14
Tavolara - Punta Coda Cavallo	G. U. 6 del 09.01.15
Costa degli Infreschi e della Masseta	G.U. 98 del 29.04.15
Santa Maria di Castellabate	G.U. 99 del 30.04.15
Cinque Terre	G.U. 62 del 16.03.15
Capo Carbonara	G.U. 155 del 07.05.15

box

9.10

LE RISERVE DELLA BIOSFERA ED IL PROGRAMMA MAB

Nel biennio 2013-2014, grazie all'attività condotta dall'Italia, l'UNESCO ha riconosciuto la Riserva italiana della Sila¹ e la Riserva transfrontaliera del Monviso² con la Francia, come appartenenti alla Rete Mondiale delle Riserve della Biosfera.

È inoltre stata presentata la candidatura di tre nuove aree: Appennino Tosco Emiliano, Delta del

Po e Alpi Ledrensi e Judicaria, nonché valutati positivamente i *follow-up* delle sei Riserve italiane già nella Rete [Somma Vesuvio e Miglio d'oro, Cilento, Vallo di Diano e Monti Alburni, Valle del Ticino, Miramare e Costa di Trieste, Circeo e Collemeluccio-Montedimezzo Alto Molise] e sono stati trasmessi all'*International Coordinating Council - ICC of the Man and the Biosphere Programme - MAB*³

i rapporti annuali del 2013, redatti dal Comitato nazionale MAB e del 2014.

1 <http://www.unesco.org/new/en/media-services/multimedia/photos/mab-2014/italy/>

2 <http://www.unesco.org/new/en/media-services/multimedia/photos/mab-2014/franceitaly/>

3 <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme/about-mab/icc/>

A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
	9. La conoscenza, il valore e la tutela della biodiversità
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

PROGETTO ISEA

box

9.11

Il progetto Interventi Standardizzati della gestione Efficace delle Aree marine protette - ISEA¹ è stato avviato nel 2011, con l'obiettivo di realizzare interventi di sostegno alla gestione delle AMP italiane, nonché per rafforzare la loro efficienza. ISEA permetterà di sviluppare entro il 2020 un network di AMP efficacemente gestite ed ecologicamente rappresentative in Italia, così come richiesto dalla CBD e dalla SNB. Si tratta di un processo che promuove tra le AMP un approccio alla gestione standardizzato, perché la loro eterogeneità geografica e politica ha determinato l'esistenza di piani di gestione peculiari per ogni AMP, difficilmente confrontabili, fondamentalmente diversi.

Finalità generali del progetto sono:

- a) garantire uniformità nella programmazione di tutte le AMP;
 - b) elevare gli standard di gestione, attraverso l'individuazione di traguardi definiti sulla base delle necessità di protezione, delle minacce ambientali, della riduzione degli impatti antropici.
- La standardizzazione si concretizza, sinteticamente, attraverso lo sviluppo di una mappa concettuale [Figura 9.17], dalla quale si può leggere cosa proteggere, quali sono le minacce ambientali nell'AMP, quali le strategie predisposte e da predisporre per ridurre gli impatti antropici. Gli schemi di gestione resi intellegibili da tutti i nodi del network, promuovono lo scambio di buone pratiche all'interno della rete, così da raggiungere l'obiettivo di condivisione delle strategie poste a ridurre le minacce comuni e ad armonizzare le spese e diminuire i costi.

La sperimentazione del progetto

"Efficacia della gestione delle AMP" ha coinvolto inizialmente le AMP storiche riconosciute nella lista delle Aree Specialmente Protette di Interesse Mediterraneo - ASPIM² [*Specially Protected Areas of Mediterranean Importance - SPAM*]³, quali Miramare, Torre Guaceto, Plemmirio, Tavolara, Portofino, Capo Caccia, Punta Campanella e Porto Cesareo. In considerazione dei soddisfacenti risultati ottenuti, il progetto è stato esteso anche alle AMP "non-ASPIM". Per una gestione semplificata, il progetto ISEA è stato messo a disposizione degli Enti gestori su una piattaforma informatica interattiva appositamente dedicata.

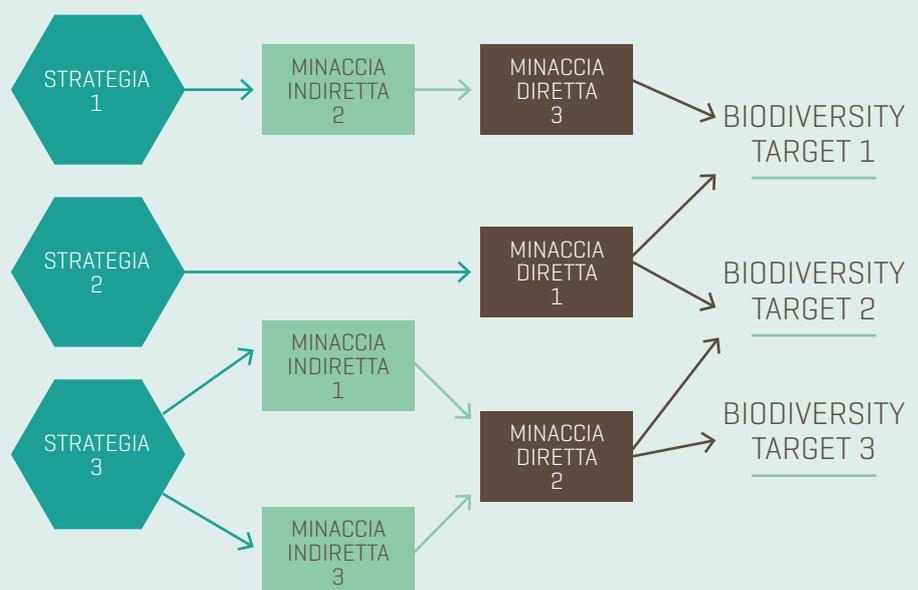
Nel biennio 2013-2014, gli Enti gestori delle AMP hanno provveduto a programmare le proprie attività - con l'aggiornamento annuale della previsione triennale - sulla base

delle minacce individuate e delle conseguenti strategie da mettere in campo applicando la mappa concettuale del modello ISEA. La mappa standardizzata, elaborata per ciascuna AMP, facilita lo scambio di buone pratiche all'interno del network di aree marine e permette agli Enti gestori di condividere strategie, limitare le minacce comuni, armonizzare le spese e ridurre i costi. Sulla base di dette strategie, gli Enti gestori hanno programmato diverse attività nell'ambito delle tematiche: monitoraggio di carattere scientifico; monitoraggio socio-economico; tutela ambientale con azioni dirette di conservazione, finalizzate a mantenere e consolidare gli obiettivi già realizzati; educazione e sensibilizzazione ambientale; promozione.

2 <http://www.specieaspim.it/aspim/#cos-un-aspim>

3 <http://www.rac-spa.org/spami>

Figura 9.17
Mappa concettuale minacce e strategie nelle aree marine protette - Progetto ISEA
Fonte MATTM



1 <http://www.progettoisea.minambiente.it/>

Foto 9.24

Sphyraena sphyraena - AMP Capo Rizzuto
Fonte Simone Scalise

Foto 9.25

AMP Isola di Tavolara
Fonte Francesco Piacenza



A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
	9. La conoscenza, il valore e la tutela della biodiversità
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

Foto 9.26
Baia e grotte Torre Uluzzo - AMP Porto Cesareo
Fonte MATTM Paolo Gherardi



box

9.12

UNESCO PATRIMONIO MONDIALE

Nel corso del biennio 2013-2014 si sono svolti incontri locali sulle proposte internazionali de "Le Alpi del Mare" e del "Carso Dinarico" e riunioni sugli interventi da finanziare sui siti UNESCO ex Legge 77/2006. In particolare, il 18 novembre 2013, si è tenuta la conferenza di presentazione della candidatura transfrontaliera al Patrimonio Mondiale UNESCO dello "Espace transfrontalier Maritime Mercantour¹: Les Alpes de la Mer", a Breil-sur-Roya, [Francia], promossa dal Parc Mercantour in collaborazione

con i parchi delle Alpi Marittime, del Marguareis e delle Alpi Liguri. In tale contesto sono stati approfonditi i temi alla base della proposta del sito nella *World Heritage List*², è stato presentato il protocollo di partenariato tra i soggetti promotori ed è stato avviato il percorso volto a predisporre il dossier di candidatura congiunto Italia - Francia. Nell'aprile 2014 si è tenuto l'incontro degli esperti sulla proposta "Beechforests - Joint Natural Heritage of Europe", alla quale partecipa l'Italia, ed è continuata

l'attività sul progetto italo-francese de l'"Espace transfrontalier Maritime-Mercantour - Les Alpes de la Mer". Durante la 38° sessione del Comitato Intergovernativo del Patrimonio Mondiale [giugno 2014, Qatar], organo esecutivo e principale appuntamento annuale della Convenzione del '72, è stato presentato il rapporto sullo stato di avanzamento della proposta seriale transnazionale del "Carso Dinarico" che coinvolge otto Paesi dell'area balcanica, inclusa l'Italia.

1 <http://it.marittimemercantour.eu/>

2 <http://whc.unesco.org/en/list/>

Il rafforzamento della governance nelle Aree Marine Protette

Nel periodo 2013-2014 si è provveduto alla nomina delle Commissioni di Riserva di 13 AMP e all'avvio delle procedure di nomina delle rimanenti 14 AMP. Le Commissioni di Riserva sono gli organi tecnico-consultivi degli Enti gestori delle AMP ed esprimono pareri obbligatori sulle proposte di regolamento e di aggiornamento del perimetro e della zonazione, rivestendo dunque un ruolo fondamentale per la gestione di tali aree protette.

Nel 2013 sono terminate le istruttorie, iniziate nel 2012, e sono state sottoscritte, in aderenza alle novità introdotte dal modello ISEA, le convenzioni che regolamentano le modalità di svolgimento delle attività di gestione delle AMP, nonché i rapporti tra il MATTM (DG PNM) e gli Enti gestori.

Le Riserve Naturali Statali

Sono stati approvati i Piani di Gestione e i relativi Regolamenti attuativi delle RNS di Torre Guaceto, in Puglia, e di Gola del Furlo, nelle Marche; particolarmente significativo il caso di Torre Guaceto, in quanto primo esempio di piano integrato di un territorio su cui insistono diverse tipologie di area protetta: Torre Guaceto infatti, oltre che RNS, è anche un'area marina protetta e un sito di importanza comunitaria sia a terra che a mare.

Sono state avviate le istruttorie per i Piani di Gestione delle RNS di Abbazia di Fiastra, di Ventotene e S. Stefano; sono inoltre proseguite le attività congiunte con il Corpo Forestale dello Stato per l'approvazione dei Piani di Gestione delle Riserve dallo stesso amministrare, definendo le modalità per l'integrazione dei contenuti relativi al governo dei siti Natura 2000, pervenendo anche alla proposta conclusiva del Piano della RNS "Saline di Tarquinia".

È stato infine concluso il procedimento di ripermimetrazione della RNS del Litorale Romano con D.M. n. 311 del 24 ottobre 2013, consentendo così l'avvio del processo di approvazione del Piano di Gestione, che necessitava della definizione del nuovo perimetro e della nuova zonazione.

I piani antincendio boschivi

I piani antincendio boschivi dei PN e delle RNS previsti dall'Articolo 8 della Legge n. 353 del 21 novembre 2000 "Legge quadro in materia di incendi boschivi", hanno raggiunto una situazione di sistema stabile, in cui i singoli piani pluriennali vengono rinnovati alla scadenza e comunque aggiornati ogni anno. Nella pagina Attività Antincendi Boschivi¹⁴ del MATTM è disponibile una cospicua documentazione sul tema. In particolare, gli Enti gestori delle aree protette statali (PN e RNS) dispongono degli elementi informativi necessari per la predisposizione del proprio piano e per i successivi aggiornamenti annuali.

Il rafforzamento della sorveglianza nei Parchi Nazionali

La sorveglianza nei PN, assicurata dal Corpo Forestale dello Stato con i relativi Coordinamenti Territoriali per l'Ambiente - CTA, e le relative attività programmate fra il CTA e l'Ente Parco nell'ambito del proprio Piano Operativo annuale, hanno fatto sì che le due Amministrazioni centrali di riferimento (DG PNM del MATTM e Corpo Forestale dello Stato/MiPAAF) si dotassero di un valido strumento di sintesi e controllo dell'intero sistema dei CTA dei PN. Pertanto la DG PNM, in accordo con il Corpo Forestale dello Stato, ha predisposto una scheda informatizzata, composta da 8 tabelle, quale strumento di sintesi e controllo, finalizzato a sintetizzare il consuntivo delle attività svolte l'anno precedente dal CTA. La scheda fotografa la situazione delle maggiori componenti strutturali del CTA, quali personale, immobili, mezzi di servizio. Il 2013 è stato il primo anno di raccolta dati, che ha permesso di evidenziare e sintetizzare gli elementi gestionali del sistema CTA dei PN.

Il rafforzamento della sorveglianza nelle Aree Marine Protette

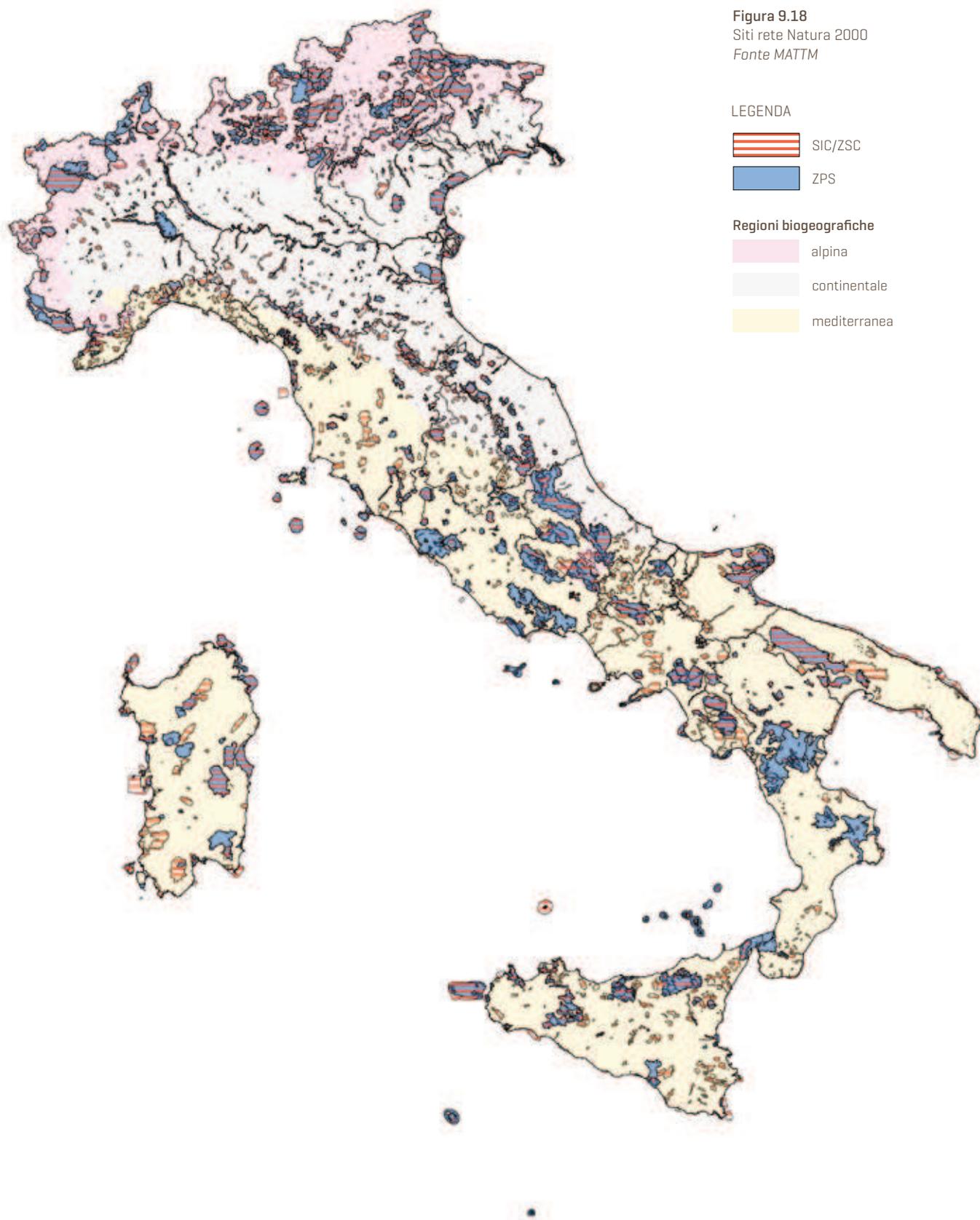
Nel 2014 è stata stipulata una nuova convenzione con il Comando Generale delle Capitanerie di Porto. La convenzione è finalizzata all'incremento delle attività di sorveglianza nelle AMP, con particolare riferimento ai periodi di maggior afflusso turistico, al fine di far fronte alla crescente vastità ed eterogeneità del territorio marino da sorvegliare, delle infrazioni segnalate e dell'insufficiente dotazione di risorse umane, finanziarie e di mezzi messi a disposizione dal Corpo delle Capitanerie di Porto. Gli Enti gestori hanno provveduto, secondo le proprie specifiche esigenze, a stipulare anche accordi e/o convenzioni con le Capitanerie locali, al fine di contrastare i fenomeni illegali derivanti dalla pesca abusiva nelle zone protette. Altresì, al fine di supportare la sorveglianza del territorio sottoposto a tutela, gli Enti gestori hanno provveduto a coinvolgere anche altri soggetti pubblici operanti sul territorio (Forze di Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza, Corpo Forestale dello Stato) e/o le Associazioni di volontariato.

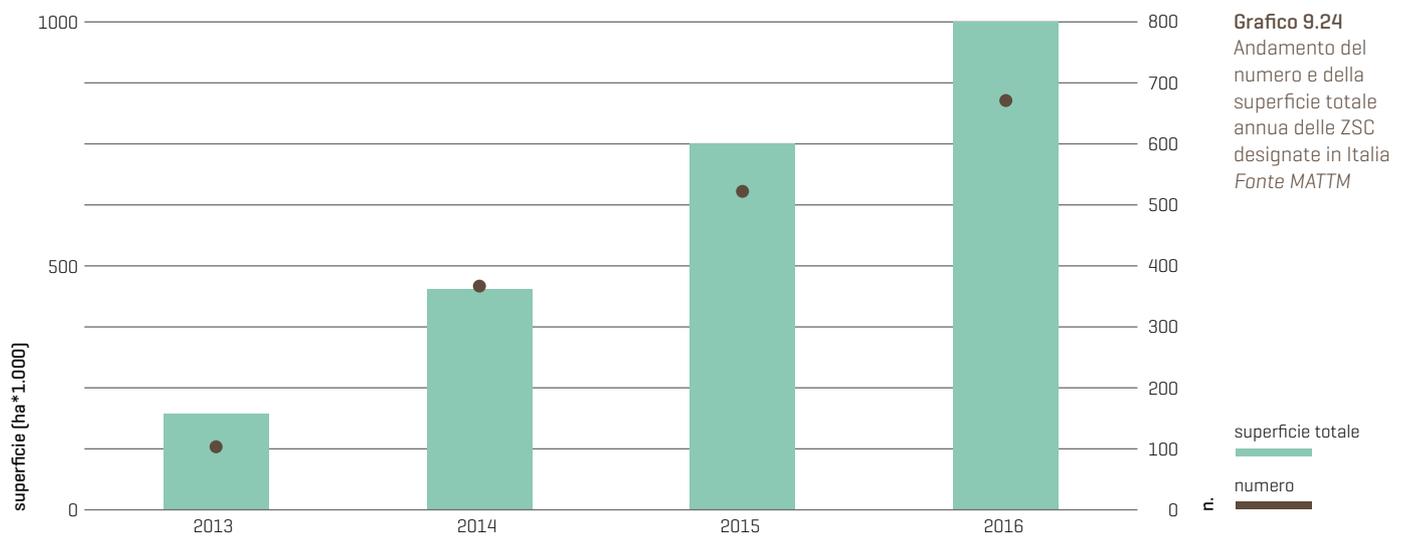
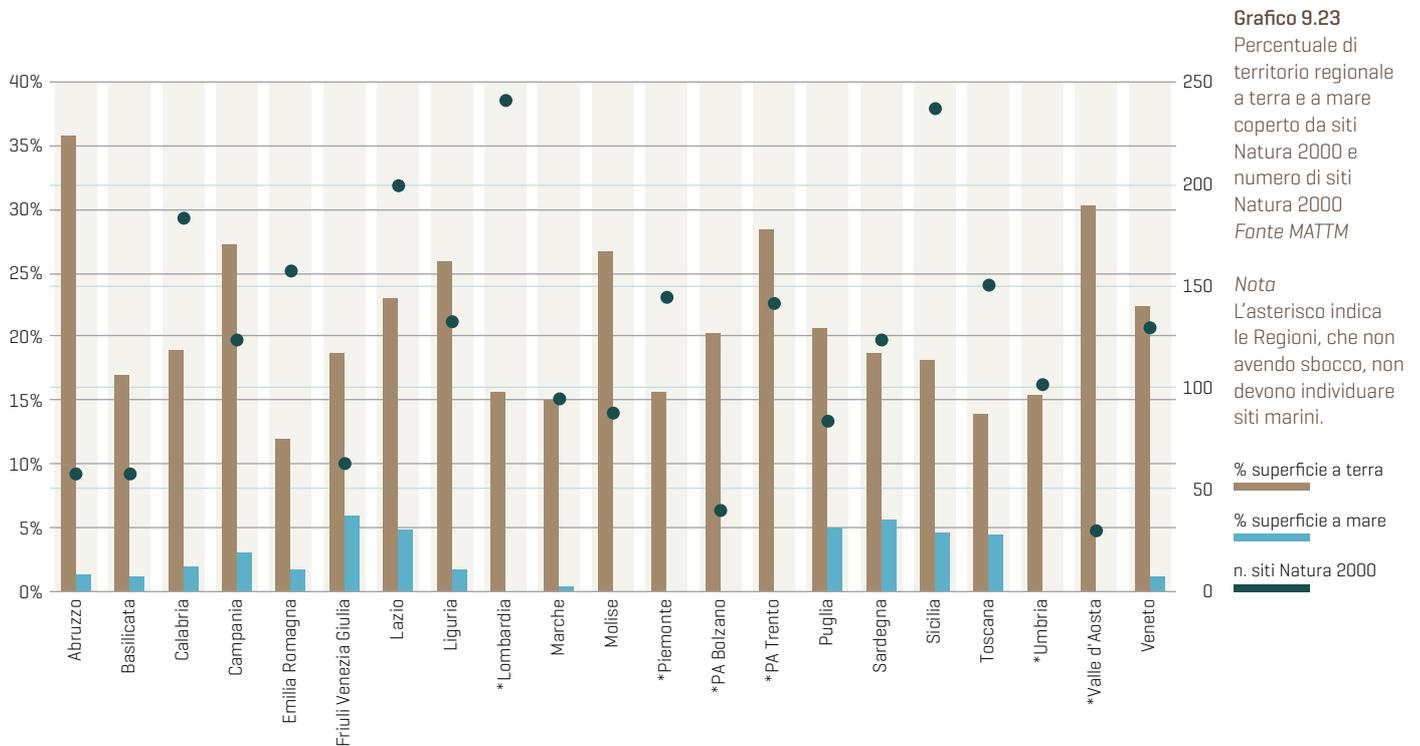
La rete Natura 2000

Nel gennaio 2016, come riportato nel sito web del MATTM – pagine SIC, ZSC e ZPS – costantemente aggiornato ed in linea con la trasmissione dei dati dalle banche dati nazionali alla Commissione europea, i siti della rete Natura 2000 (Figura 9.18) individuati in Italia, consistono in 2314 Siti di Importanza Comunitaria - SIC¹⁵, 522 dei quali sono stati designati quali Zone Speciali di Conservazione - ZSC e 610 Zone di Protezione Speciale - ZPS; di questi, 335 sono siti di tipo C, ovvero SIC/ZSC coincidenti con ZPS. In termini di estensione, la rete Natura 2000 occupa circa il 19% della superficie nazionale terrestre e circa il 4% di quella marina (Grafico 9.23).

¹⁴ <http://www.minambiente.it/pagina/attivita-antincendi-boschivi>

¹⁵ <http://www.minambiente.it/pagina/sic-zsc-e-zps-italia>





Per quanto riguarda la definizione delle liste dei SIC per regione biogeografica, il 26 novembre 2015 la Commissione europea ha approvato l'ultimo (IX) elenco aggiornato dei SIC per le tre regioni biogeografiche che interessano l'Italia, alpina, continentale e mediterranea rispettivamente con le Decisioni 2015/2370/UE, 2015/2369/UE e 2015/2374/UE. I siti italiani contenuti in detti elenchi, sono stati trasmessi dall'Italia a ottobre 2014. Ai sensi del D.M. del 2 aprile 2014, le Decisioni della Commissione europea di aggiornamento degli elenchi dei SIC sono di diretta applicazione nell'ordinamento italiano.

Con il D.M. dell'8 agosto 2014 recante l'elenco delle ZPS, che abroga il D.M. del 19 giugno 2009 (Gazzetta Ufficiale n.157 del 9 luglio 2009), è stato invece aggiornato l'elenco delle ZPS. Sino a dicembre 2015, ai sensi di quanto previsto dall'Articolo 4 della Direttiva Habitat, dall'Articolo 3 comma 2 del D.P.R. 357/97 e s.m.i. e dall'Articolo 2 del D.M. del 17 ottobre 2007, sono state istituite 522 ZSC italiane, ed è proseguita l'attività delle Amministrazioni regionali per l'individuazione e l'adozione delle misure di conservazione sito-specifiche necessarie per la designazione. La designazione delle ZSC è un passaggio fondamentale per la piena attuazione della rete Natura 2000 perché garantisce l'entrata a pieno regime di misure di conservazione sito-specifiche e offre una maggiore sicurezza per la gestione della rete e per il suo ruolo strategico finalizzato al raggiungimento dell'obiettivo di arrestare la perdita di biodiversità in Europa entro il 2020. Nel Grafico 9.24 viene rappresentato l'andamento del numero e della superficie totale annua delle ZSC designate a livello nazionale. Il processo non è semplice, sia perché prevede che le Regioni e le Province Autonome si dotino di misure sito-specifiche, che con il passaggio in ZSC diventano vincolanti sul territorio, sia perché necessita dell'individuazione di soggetti attuatori.

L'attività di governance per il monitoraggio e la rendicontazione della rete Natura 2000 in Italia

Nel 2014 è stato pubblicato il III Rapporto Nazionale ex Articolo 17 della Direttiva Habitat, riferito al periodo 2007-2012, con il coordinamento della DG PNM e con il supporto tecnico dell'ISPRA, grazie ad una proficua collaborazione tra tutti i principali soggetti che si occupano di gestione di dati sulla biodiversità, ovvero Regioni e Province Autonome, ISPRA stesso e società scientifiche. Tale collaborazione ha consentito di raccogliere, elaborare, revisionare e validare una ragguardevole mole di dati e di definire le valutazioni sullo stato di conservazione necessarie alla compilazione dei format predisposti dalla Commissione europea. Per quanto riguarda il Rapporto ex Articolo 12 della Direttiva Uccelli, riferito al periodo 2008-2012, il processo di compilazione è stato condotto rispettando le procedure e i criteri definiti nel Decreto del 6 novembre 2012 del MATTM e del MiPAAF, con particolare riferimento al coinvolgimento dei portatori di interesse (Regioni e Province Autonome, MiPAAF, associazioni ambientaliste e venatorie), nella condivisione delle metodologie, nella raccolta dei dati e nella verifica delle elaborazioni, effettuate sempre con il supporto tecnico-scientifico dell'ISPRA. Anche i dati e le cartografie del Rapporto nazionale, Articolo 12 della Direttiva Uccelli, sono reperibili sulla relativa pagina del *Central Data Repository*¹⁶ dell'*European Environment Agency - EEA*¹⁷, mentre informazioni complete sulla rendicontazione ai sensi dell'Articolo 12 sono reperibili sul sito della Commissione europea. Il lavoro svolto, i risultati dei Rapporti sopra descritti e le prospettive future delle attività relative al monitoraggio, alla gestione e alla condivisione dei dati su specie e habitat, sono stati oggetto della Conferenza nazionale "La Biodiversità in Italia: stato di conservazione e monitoraggio", che si è svolta a Roma il 27 e 28 febbraio 2014. La Conferenza è stata anche l'occasione per presentare le Linee Guida per le Regioni e le Province Autonome, in materia di monitoraggio, delle specie e degli habitat di interesse comunitario, redatte dal MATTM e dall'ISPRA per fornire, come previsto dall'Articolo 7 del D.P.R. 357/97, indicazioni ai fini dell'impostazione di sistemi e programmi di monitoraggio regionali, in grado di produrre dati quanto più standardizzati e idonei per la compilazione dei futuri Rapporti ai sensi dell'Articolo 17 della Direttiva Habitat.

La governance per il finanziamento della rete Natura 2000 in Italia

In linea con quanto previsto dalla Direttiva Habitat, la Commissione europea ha suggerito agli Stati membri di redigere documenti pluriennali, denominati *Prioritised Action Framework - PAF*, in cui individuare, con approccio integrato, le priorità d'intervento nell'ambito della rete Natura 2000 per

¹⁶ <http://cdr.eionet.europa.eu/it/eu/art17/envupyjhw>

¹⁷ <http://www.eea.europa.eu/it>

PROGETTI LIFE+ DI GOVERNANCE PER LA GESTIONE E LA VALORIZZAZIONE DI RETE NATURA 2000

box

9.13

Il Progetto LIFE+ *Making Good Natura* è il primo progetto italiano a sviluppare nuovi percorsi di governance ambientale finalizzata alla tutela degli ecosistemi agroforestali, attraverso l'elaborazione di forme di valutazione, qualitativa e quantitativa dei servizi ecosistemici nei siti della rete Natura 2000.

Obiettivo del progetto è creare i presupposti per il raggiungimento di una efficace gestione degli habitat e delle specie animali e vegetali, designati dalla Direttiva Habitat e dalla Direttiva Uccelli, fornendo agli amministratori dei siti Natura 2000 strumenti di gestione e autofinanziamento che costituiscano forme di remunerazione delle attività di tutela. Il progetto ha previsto il coinvolgimento di 21 siti pilota appartenenti alla rete Natura 2000, per una superficie complessiva di 90.239 ettari. L'elevata diversità ecosistemica e socio-economica del contesto italiano è rappresentata sia attraverso il coinvolgimento di sette Regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Marche, Lombardia e Sicilia), sia attraverso la copertura delle tre regioni biogeografiche: alpina, mediterranea e continentale.

Per il raggiungimento degli obiettivi preposti dal Progetto è stata prevista, oltre all'elaborazione ed applicazione di un modello di valutazione dei servizi ecosistemici, anche l'implementazione di un modello di governance basato su meccanismi di Pagamenti per Servizi Ecosistemici - PES e di autofinanziamento per il miglioramento delle performance gestionali dei siti agroforestali delle rete Natura 2000. Per rendere replicabile il progetto

in tutti i siti Natura 2000 sono stati realizzati un'applicazione webGIS per la valutazione e quantificazione dei servizi ecosistemici ed una piattaforma di assistenza virtuale. Inoltre è prevista l'elaborazione e pubblicazione di un manuale di rilievo per supportare gli Enti gestori nell'iter di applicazione del modello LIFE + *Making Good Natura* - MGN¹ ai siti Natura 2000, a livello nazionale e comunitario.

Il Progetto Life+GESTIRE ha avuto come principale obiettivo quello di costruire una strategia regionale per la gestione dei siti della rete Natura 2000 e di accrescere la conoscenza dei cittadini riguardo l'enorme patrimonio di biodiversità custodito nei 242 siti della rete Natura 2000 lombarda.

Tra i prodotti più innovativi, realizzati nell'ambito del progetto, c'è il nuovo portale sui fondi per la rete Natura 2000, che, unico nel suo genere in Italia, ha lo scopo di migliorare la capacità di tutti gli attori coinvolti nella gestione della rete Natura 2000, e in particolare degli Enti gestori, di attrarre finanziamenti pubblici e privati, e di aumentare così la sostenibilità economico-finanziaria della rete stessa. Il portale si articola in 4 sezioni:

- finanziamenti a bando: descrive tutte le fonti di finanziamento con modalità "a bando" che possono interessare la rete Natura 2000 nella Regione Lombardia. All'interno della sezione vengono presentate sia le fonti consolidate, di cui si è già fatto un uso in passato, sia quelle potenziali;
- finanziamenti integrativi: integra la sezione dei fondi "a bando" con la descrizione delle opportunità

di finanziamenti integrativi, meno tradizionali, riportando casi studio e documenti utili alla comprensione di strumenti, quali ad esempio i PES;

- ricerca fondi: è uno strumento che permette all'utente di effettuare una ricerca riguardo le opportunità di finanziamento a seconda delle attività/tipologie di intervento. La ricerca può inoltre essere effettuata per tipologia di beneficiario, per parola chiave, e per Provincia;
- news: riporta le informazioni relative ai bandi aperti e altre notizie di interesse relative al finanziamento della Rete Regionale lombarda.

Un altro significativo prodotto del progetto LIFE+ GESTIRE è il Piano finanziario per la gestione della rete Natura 2000 in Lombardia nel periodo 2014-2020, che consiste essenzialmente in una previsione basata sull'estrapolazione dei costi e ricavi passati e in una stima della necessità di investimento (uscite) e disponibilità di fondi (entrate) futura. Attraverso l'attenta analisi dei costi necessari per il mantenimento e il miglioramento della rete Natura 2000 e la disponibilità di investimento futura, il Piano finanziario ha potuto evidenziare il consistente gap tra entrate e uscite: circa 125,87 milioni di euro nello scenario ottimistico, 139,29 milioni di euro in quello intermedio e 155,08 milioni di euro in quello pessimistico. Oltre all'utilizzo sistematico e integrato dei fondi europei e regionali, saranno dunque necessarie nuove forme di finanziamento alternativo, quali ad esempio i PES e le tasse di scopo.

1 <http://www.lifemgn-serviziosistemici.eu/IT/home/Pages/default.aspx>

il periodo 2014-2020, attraverso azioni finalizzate alla tutela di habitat e specie, e programmare il tipo e l'entità dei finanziamenti necessari per realizzarle.

Attualmente i PAF predisposti e inviati alla Commissione europea riguardano 14 Enti: Basilicata, Provincia Autonoma di Bolzano, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Puglia, Sardegna, Toscana, Provincia Autonoma di Trento, Umbria, Valle d'Aosta.

Nel periodo 2013-2014 è stato svolto un importante lavoro per integrare le priorità della rete Natura 2000 negli strumenti della programmazione 2014-2020. Nell'Accordo di Partenariato si è cercato di rafforzare il coordinamento della programmazione e la sinergia dei fondi comunitari collegati al Quadro Strategico Comune 2014/2020 (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FESR, Fondo Sociale Europeo - FSE, Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale - FEASR e Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca - FEAMP), anche rendendo coerenti le azioni finanziate dalla programmazione con quanto previsto dai PAF.

Nel 2015 è stato impostato il coordinamento a livello interministeriale per garantire l'integrazione delle tematiche relative alla biodiversità e rete Natura 2000 nell'ambito della programmazione dei Programmi Operativi Regionali - POR, dei Programmi di Sviluppo Rurale - PSR e dei Programmi Operativi Nazionali - PON 2014-2020 e della loro futura attuazione.

Negli anni 2013-2014, per quanto riguarda le strette relazioni tra l'attuazione delle misure di con-

Foto 9.27

Sughereta

Fonte MATTM Sabina Burrascano



A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
	9. La conoscenza, il valore e la tutela della biodiversità
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

servazione e le politiche di sviluppo rurale, sono proseguite le attività del Gruppo di lavoro tecnico interministeriale su rete Natura 2000 e Sviluppo Rurale, costituito dalla Direzione Generale della Competitività per lo sviluppo rurale del MiPAAF e dalla DG PNM del MATTM. Dall'analisi dei dati riportati sul sito della Rete Rurale Nazionale¹⁸ relativi agli importi destinati alle singole misure dello sviluppo rurale, si è ottenuto un quadro di confronto degli importi assegnati alle misure dedicate alla rete Natura 2000 dalla programmazione FEASR nei periodi 2014-2020 (PSR trasmessi alla Commissione europea il 22 luglio 2014) e 2007-2013. La tabella di confronto è pubblicata sul n. 6 di novembre 2014 della *Newsletter* "Natura 2000 Italia informa".

In riferimento al collegamento tra Natura 2000 e agricoltura, il Progetto LIFE Comunicazione Fa.Re. Na.It - Fare Rete Natura 2000 in Italia (LIFE10 INF/IT/000272), realizzato dal Centro Turistico Studentesco - CTS, Coldiretti, Comunità Ambiente, ISPRA e Regione Lombardia e sostenuto dal MATTM, dal MiPAAF, dalle Regioni Abruzzo, Calabria e Marche e dalla Provincia di Agrigento, è giunto quasi al termine a dicembre 2014. Nell'ambito del progetto sono state svolte attività rivolte alle pubbliche amministrazioni, agli agricoltori e alle scuole per sensibilizzare sui temi connessi alla gestione di Natura 2000 e in particolar modo sull'integrazione rete Natura 2000 e mondo rurale.

Foto 9.28

Rosalia alpina

Fonte Adriano Savaretti

¹⁸ <http://www.unesco.org/new/en/media-services/multimedia/photos/mab-2014/franceitaly/>



SCHEDA BANCA DATI NAZIONALE PER LA GESTIONE DELLA RETE NATURA 2000

Da giugno 2014 è online sul sito del MATTM la banca dati nazionale per la gestione della rete Natura 2000 (BD-gestione). La BD-gestione è uno strumento di supporto elaborato dalla DG PNM per la designazione delle ZSC. Essa contiene i campi fondamentali su cui articolare le misure sito-specifiche per gli habitat e le specie di interesse comunitario, secondo gli orientamenti e gli indirizzi tecnici espressi dalla Commissione. L'utilizzo di uno standard uniforme permette una condivisione dei dati a più livelli (regionale, nazionale e comunitario).

La BD-gestione ha inoltre lo scopo di:

- monitorare la coerenza delle misure di conservazione nei siti Natura 2000;
- quantificare e monitorare i costi per la conservazione di habitat e specie di Direttiva (PAF);
- monitorare pressioni e minacce su habitat e specie;
- creare un aggiornamento dinamico bidirezionale con i dati del monitoraggio (Art. 17 DH);
- costituire uno strumento utile per i lavori dei nuovi seminari

biogeografici e rappresentare uno strumento a supporto per le Valutazioni di Incidenza.

La banca dati è consultabile o modificabile - con livelli di accesso differenziati - da diversi utenti: Ministeri, Regioni/Province Autonome, enti locali, professionisti, cittadini. Le Regioni e Province Autonome possono immettere i dati riguardanti i siti Natura 2000 di propria competenza, mentre altri utenti possono visualizzarne esclusivamente i contenuti.

Foto 9.29

Vipera ursinii
Vipera dell'Orsini
Fonte Lorenzo De Luca



A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
	9. La conoscenza, il valore e la tutela della biodiversità
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

IL PIANO DI AZIONE PER LA CONSERVAZIONE DEL LUPO

box

9.14

Le azioni per la salvaguardia del lupo, realizzate sia dalle Regioni sia dai Parchi, anche attraverso numerosi progetti LIFE, hanno portato ad un progressivo miglioramento dello stato di conservazione della specie, (III Rapporto sulla Direttiva Habitat).

Tuttavia, una più ampia diffusione del lupo ha prodotto anche un aumento dei conflitti con la zootecnia e, conseguentemente, del bracconaggio. Per superare questa criticità e, nel contempo, mantenere un buon livello di protezione della specie, anche in

considerazione di nuove minacce a cui essa è sottoposta quale, ad esempio, una crescente ibridazione con il cane, si renderà necessario aggiornare, nel prossimo futuro, il Piano di Azione nazionale.

Foto 9.30
Canis lupus subsp italicus - Lupo appenninico
 Fonte PNALM
 Valentino Mastrella



box

9.15

I PIANI DI AZIONE PER LA CONSERVAZIONE DELL'ORSO BRUNO (*URSUS ARCTOS*)

L'orso bruno - *Ursus arctos* - è una specie animale di particolare interesse conservazionistico, presente in Italia con due popolazioni, una alpina e una appenninica, rispettivamente oggetto di due diversi Piani di Azione¹: il Piano d'Azione interregionale per la Conservazione dell'Orso Bruno sulle Alpi Centro-Orientali - PACOBACE² e il Piano d'Azione per la Tutela dell'Orso Bruno Marsicano - PATOM. Nel biennio 2013-2014, le Regioni e le Province Autonome firmatarie del PACOBACE, insieme ad ISPRA ed al MATTM, hanno condiviso e approvato le modifiche da apportare al capitolo 3 del Piano, concernenti "Criteri e procedure d'azione nei confronti degli orsi problematici e d'intervento in situazioni critiche". Dette modifiche sono state rese esecutive nel 2015 con decreto ministeriale. Per quanto riguarda l'attuazione del PATOM, nel marzo 2014, è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa tra il MATTM, le Regioni Abruzzo, Lazio, Molise e il Parco Nazionale d'Abruzzo per l'attuazione delle priorità di azione, individuate dal Piano. Alla fine del 2014 sono stati conseguiti i seguenti risultati:

- rafforzamento della collaborazione tra le amministrazioni competenti e le Organizzazioni Non Governative - ONG interessate alla conservazione;
- sottoscrizione, con le principali Associazioni venatorie italiane, del Protocollo per la tutela

dell'orso bruno marsicano e il miglioramento della gestione venatoria [2014/2018], finalizzato a impegnare le associazioni di categoria nella conservazione della specie;

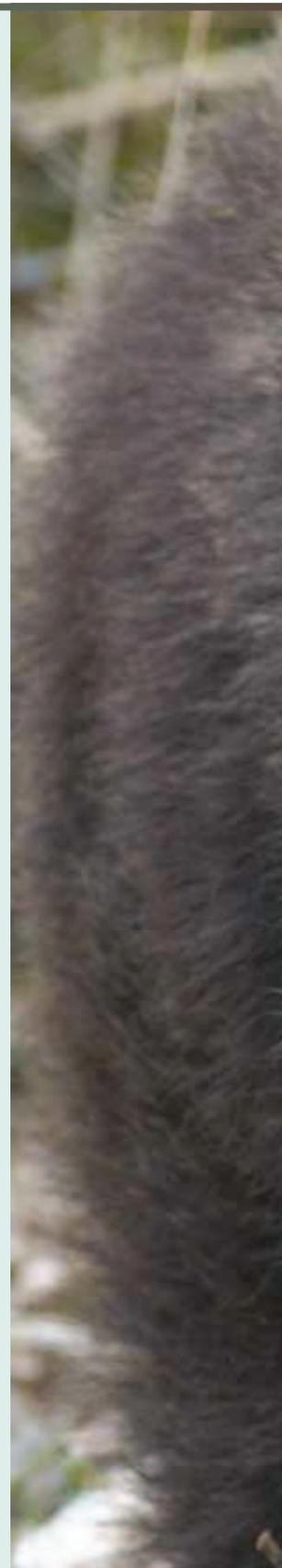
- chiusura al traffico veicolare di alcune piste forestali nel PN Abruzzo Lazio e Molise;
- istituzione del Gruppo di lavoro interministeriale [con il Ministero della Salute] con lo scopo di analizzare il rischio sanitario per l'orso bruno marsicano;
- rimozione dei capi di bestiame al pascolo brado non controllati da un punto di vista sanitario nel comune di Gioia dei Marsi, a seguito del decesso di un orso per un focolaio di TBC;
- collaborazione tra MATTM e Corpo Forestale dello Stato finalizzata alla messa a punto di strategie di prevenzione e repressione dei crimini, in tutto l'areale dell'orso, per l'impiego sempre maggiore delle unità cinofile antiveleno, per la rapida individuazione del presunto colpevole di un recente atto di bracconaggio di orso a Pettorano sul Gizio.

Per l'attuazione di entrambi i Piani d'Azione sono state sviluppate iniziative nell'ambito del progetto LIFE09 NAT/IT/000160 ARCTOS - *Brown Bear Conservation: coordinated actions for the Alpine and the Apennines range*³.

1 <http://www.minambiente.it/pagina/orso-bruno>

2 <http://www.minambiente.it/pagina/piano-dazione-interregionale-la-conservazione-dellorso-bruno-sulle-alpi-centro-orientali>

3 <http://www.life-arctos.it/home.html>



A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
	9. La conoscenza, il valore e la tutela della biodiversità
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

Foto 9.31
Ursus arctos - Orso Bruno
Fonte MATTM



Foto 9.32
Garrulus glandarius - Ghiandaia
Fonte Adriano Savoretti



I Piani d'Azione per la conservazione e gestione delle specie

Il MATTM in osservanza alle convenzioni internazionali di Berna, Bonn, Rio de Janeiro, delle direttive comunitarie Uccelli e Habitat, delle leggi nazionali sulle aree protette e sulla conservazione della fauna, elabora documenti tecnici (Piani d'Azione e Linee guida) mirati principalmente alla conservazione e gestione di specie protette e al contenimento di specie che arrecano danni alla fauna autoctona ed agli habitat naturali.

Negli ultimi anni l'azione del MATTM si è concentrata su due specie (Box 9.14 e Box 9.15) per la cui gestione è particolarmente cruciale la conciliazione degli aspetti di tutela con quelli di risoluzione dei conflitti sul territorio.

La valorizzazione del Capitale Naturale e dei servizi ecosistemici

Negli ultimi anni, da parte del MATTM, sono state avviate numerose iniziative, orientate alla valorizzazione della biodiversità e dei servizi ecosistemici ad essa associati, ai fini del raggiungimento degli obiettivi della SNB, che tendono a favorire l'integrazione della biodiversità nelle politiche di settore.

Come già più volte sottolineato, la nostra prosperità economica e il nostro benessere dipendono dal buono stato del Capitale Naturale, comprendendo in esso gli ecosistemi che forniscono beni e servizi essenziali: terreni fertili, mari produttivi, acque potabili, aria pura, impollinazione, prevenzione delle alluvioni, regolazione del clima, ecc. La perdita di biodiversità può indebolire un ecosistema, compromettendo la fornitura dei servizi ecosistemici e rendendolo più vulnerabile agli shock ambientali. Il ripristino degli ecosistemi degradati è spesso costoso e, in alcuni casi, i cambiamenti possono diventare irreversibili. Per molti di questi servizi il valore economico non è contabilizzato sul mercato e, di conseguenza, sono eccessivamente utilizzati o inquinati.

Il MATTM promuove e realizza strumenti e azioni per la valorizzazione del Capitale Naturale, sia per lo sviluppo della *green economy*, sia per l'impostazione di una contabilità ambientale che renda conto dell'efficacia delle politiche di settore per la tutela della biodiversità, favorendone l'integrazione negli strumenti di programmazione, nell'attuazione delle misure, nella pianificazione territoriale. Lo sviluppo di questo percorso richiede, inoltre, un importante sforzo di mobilitazione e di coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* legati al Capitale Naturale del Paese.

Nell'ottica di costruire tale percorso insieme a tutti gli attori, sia pubblici che privati, nel dicembre 2013, il MATTM ha organizzato la Conferenza nazionale sul tema "La Natura dell'Italia. Biodiversità e Aree protette: la *green economy* per il rilancio del Paese". La Conferenza ha rappresentato l'occasione per avviare il più grande e ricco confronto nazionale, che consentisse alle istituzioni, agli esperti, agli operatori di conoscere e approfondire le politiche per la valorizzazione della biodiversità, l'attuazione degli indirizzi comunitari, le migliori pratiche finora sviluppate. L'obiettivo comune è puntare al rilancio dell'economia italiana, ripartendo dall'immenso Capitale Naturale che caratterizza il nostro Paese, dalle aree protette al turismo sostenibile, all'agricoltura, ai prodotti tipici, all'artigianato di qualità. L'organizzazione della Conferenza nazionale è stata realizzata con il supporto di Federparchi, Unioncamere e Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile, che hanno poi proseguito anche nel 2014 nelle attività di collaborazione con il MATTM.

Le opportunità legate alla valorizzazione del Capitale Naturale, in particolare nelle aree protette, sono state evidenziate anche da uno studio pubblicato nel 2014 dal MATTM, l'Atlante socio-economico delle Aree protette e redatto in collaborazione con l'Unione nazionale delle Camere di Commercio, attraverso il quale sono stati esaminati dati, elaborate statistiche e individuate *best practices* di imprenditorialità basata sulla natura, realizzando un quadro di valutazione socio-economica sul sistema nazionale delle aree protette, inclusi i siti della rete Natura 2000. Tra i vari risultati, emerge come nelle aree protette sia presente una maggiore densità di attività economiche, un maggior numero di giovani imprenditori, un uso più sostenibile delle risorse naturali, un più alto reddito, una maggiore resistenza alla crisi economica. Ciò dimostra l'esistenza di un reale "effetto parco" in queste aree, ed evidenzia i vantaggi di integrare la tutela della natura

box

9.16

PROMOZIONE DEL TURISMO SOSTENIBILE NELLE AREE PROTETTE

Il turismo è una delle aree di lavoro della SNB, che mira al miglioramento della qualità dell'offerta turistica in una cornice sostenibile e alla valorizzazione e promozione della conoscenza del patrimonio naturalistico, anche finalizzata ad una fruizione sostenibile delle risorse naturali.

Il turismo sostenibile è un modo concreto e generalizzato di creare redditi e ricavi a partire dalla "messa in valore" del Capitale Naturale e delle sue sinergie con esso. Rappresenta, quindi, il modo, forse più tangibile, per dimostrare che la conservazione della natura porta ad incrementare il patrimonio di un'area o di un paese. I PN si trovano oggi in una nuova fase in cui aspirano a rappresentare un modello di gestione e sviluppo del territorio "oltre i confini" del parco stesso, partendo dalla propria peculiare *mission* di protezione della biodiversità. Un nuovo modo quindi d'intendere l'area protetta come officina della *green economy*, non separata dal territorio ma neanche subordinata alle strategie immediate di questo.

Un ambito di azione strategico per tale attività è quello della promozione del processo di adozione da parte delle stesse aree protette della Carta Europea per il Turismo Sostenibile - CETS, che la DG PNM sostiene con il supporto di Federparchi: si tratta di uno strumento che permette una migliore gestione delle aree protette per lo sviluppo del turismo sostenibile. Ad oggi:

- 29 aree protette italiane hanno

ottenuto la Carta (tra queste 13 PN);

- 8 aree protette italiane hanno attivato il processo per l'ottenimento della Carta;
- 2 parchi regionali: Adamello Brenta e Dune Costiere sono entrati nella fase II CETS.

L'elemento centrale della Carta è la collaborazione tra le parti interessate e il loro intento di sviluppare una strategia comune ed un Piano d'Azione per lo sviluppo turistico, sulla base di un'analisi approfondita della situazione locale. L'obiettivo è la tutela del patrimonio naturale e culturale e il continuo miglioramento della gestione del turismo nell'area protetta a favore dell'ambiente, della popolazione locale, delle imprese e dei visitatori. È necessario però rafforzare la terza fase del processo CETS, che prevede accordi con gli operatori turistici per la formulazione delle offerte turistiche.

La DG PNM è impegnata nella messa a sistema delle informazioni utili a supportare questo processo nei PN, grazie ad un lavoro di analisi della domanda e dell'offerta turistica, realizzato con il contributo della Federparchi e dell'Unioncamere, nonché della ricognizione, in collaborazione con Fondazione Sviluppo Sostenibile, dei beni culturali con valore storico, archeologico e artistico, attività che, svolta fino ad ora in modo episodico e frammentato, tralascia di comunicare lo straordinario patrimonio dei Parchi italiani costruito anche sull'intreccio di natura e cultura.

Si intende mettere a disposizione del pubblico e dei portatori di interesse tutti i dati e le informazioni disponibili, al fine di contribuire ad arricchire e diversificare l'offerta turistica, a migliorare la percezione, l'apprezzamento e l'affezione dei turisti e ad intercettare, infine, nuovi e maggiori flussi di visitatori più consapevoli.

L'obiettivo è quello di formulare proposte turistiche integrate e sostenibili, in grado di accrescere l'attrattività dei territori e di migliorare la capacità di destagionalizzazione, contribuendo così ad una giusta convivenza tra le esigenze di fruizione e quelle di tutela dei sistemi naturali.

nelle politiche settoriali e nella pianificazione territoriale per lo sviluppo delle economie locali e dei *green jobs*. La spinta programmatica del MATTM verso una valorizzazione delle risorse naturali è stata avviata anche nell'ambito della Presidenza Italiana del Consiglio dell'UE – 1 Luglio - 31 Dicembre 2014¹⁹. Durante questo periodo è emersa la volontà della Presidenza italiana di rafforzare la componente ambientale della governance economica dell'Unione, sia in termini di contenuti che di processi decisionali, puntando su riforme e innovazione, su una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva per garantire all'Europa un posto di spicco nell'economia globale. Particolare attenzione è stata data alla *green economy* che, rendendo più "verdi" i settori chiave dell'economia, consentirebbe di migliorare la *performance* economica ed il rilancio dell'occupazione, con particolare riferimento ai cosiddetti *green jobs*.

La Presidenza italiana ha, altresì, cercato di coniugare la valorizzazione e la tutela del Capitale Naturale con il benessere e lo sviluppo delle società: tale impegno si inserisce in un percorso intrapreso già dal 2013 e promosso con la già citata Conferenza nazionale "La Natura dell'Italia. Biodiversità e Aree protette: la *green economy* per il rilancio del paese", che evidenzia l'importanza strategica di porre il Capitale Naturale del nostro Paese alla base dello sviluppo di un'economia verde, integrando la valorizzazione dei servizi ecosistemici nei processi decisionali, puntando ad una pianificazione territoriale che miri al ripristino degli ecosistemi degradati anche attraverso la realizzazione di infrastrutture verdi, promuovendo la gestione e la fruizione del patrimonio nelle aree di attrazione culturale e naturale in un'ottica di sostenibilità.

Il legame tra Capitale Naturale e Capitale Culturale rappresenta un ulteriore traccia da sviluppare nell'ambito di azione del MATTM per la valorizzazione della biodiversità e dei suoi servizi.

In linea con la crescente attenzione a livello europeo per le opportunità che possono derivare dal rafforzamento delle sinergie, anche in relazione alle possibili opportunità di finanziamento disponibili nell'ambito della programmazione finanziaria 2014-2020, l'Italia è stata promotrice, nell'ambito del semestre di Presidenza del Consiglio dell'Unione, di una forte azione rivolta ad evidenziare le correlazioni tra Capitale Naturale e Culturale. Tale attività ha portato alla redazione della Carta di Roma, presentata il 24 novembre 2014 nel corso della Conferenza "Capitale Naturale e Culturale: il futuro dell'Europa" – svoltasi presso l'Orto Botanico di Roma – alla quale hanno partecipato autorevoli rappresentanti del mondo scientifico e delle istituzioni di molti Stati membri. Il documento, condiviso dagli Stati membri nell'ambito del Consiglio Ambiente del dicembre 2014, rappresenta un importante strumento finalizzato ad aumentare la consapevolezza delle importanti congiunzioni tra i il Capitale Naturale e il Capitale Culturale, nonché ad incrementare l'integrazione delle tematiche relative alla biodiversità nelle politiche di settore, anche in una prospettiva di sviluppo di una economia sempre più verde. Il processo MAES è ad oggi ancora in corso ed è necessario fare ancora molto, sia a livello europeo che nazionale, per la realizzazione delle attività che esso richiede, tenendo conto delle significative difficoltà informative e analitiche che tale processo comporta.

Quanto prodotto a livello nazionale e reso disponibile per le Regioni costituisce uno strumento utile per supportare e indirizzare la pianificazione verso interventi di ripristino per gli ecosistemi degradati: ciascuna Regione potrà individuare gli ambiti e le macro-aree ove intervenire con infrastrutture verdi per ripristinare gli ecosistemi in cattivo stato di conservazione utilizzando la metodologia presentata per realizzare mappature di maggiore dettaglio (in scala 1:25.000 o 1:10.000) ed ottimizzare la pianificazione per l'utilizzo dei fondi europei 2014-2020.

Nel quadro della Politica Agricola Comune - PAC e dello sviluppo rurale, infatti, sono stati messi a punto strumenti e misure che promuovono le infrastrutture verdi sia nel primo pilastro (prevenire l'abbandono e la frammentazione dei terreni) che nel secondo (investimenti non produttivi, misure agro-ambientali e pagamenti per favorire la coerenza con Natura 2000). Anche fra gli obiettivi della programmazione dei fondi strutturali europei 2014-2020 sono inserite le infrastrutture verdi come un mezzo per il raggiungimento dell'obiettivo che mira a proteggere l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse. Inoltre, le infrastrutture verdi possono dare un contributo nel conservare e migliorare le funzioni nelle aree naturali protette, nel potenziare la connettività tra i siti della rete Natura 2000 e nel ridurre la frammentazione (Articolo 10 della Direttiva Habitat).

¹⁹ Programma "Europa, un nuovo inizio - Programma della Presidenza Italiana del Consiglio dell'UE" [1 Luglio - 31 Dicembre 2014].

box

9.17

LA NUOVA DIRETTIVA SULLA COLTIVAZIONE DEGLI OGM: UN PUNTO DI FORZA

L'obiettivo della Direttiva [UE] 2015/412 è quello di fornire una base giuridica per permettere agli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione sul loro territorio di Organismi Geneticamente Modificati - OGM autorizzati a livello di UE.

La proposta legislativa originaria della Commissione risale al luglio 2010, ma solo durante il secondo semestre del 2014, sotto Presidenza italiana, l'attività legislativa è giunta a conclusione con l'accordo politico tra Consiglio, Commissione e Parlamento europeo sul testo legislativo.

La Direttiva [UE] 2015/412 dell'11 marzo 2015 prevede un meccanismo a regime in due fasi e misure transitorie, per le cosiddette autorizzazioni pendenti, da attuarsi entro sei mesi dalla sua entrata in vigore.

Nella prima fase del meccanismo a regime, durante la procedura di autorizzazione di un OGM, lo Stato membro che intende limitarne o vietarne la coltivazione, può fare richiesta a chi ha presentato la domanda di autorizzazione alla coltivazione dell'OGM ai sensi della Direttiva 2001/18/CE o del Regolamento [CE] 1829/2003, di limitare l'ambito geografico destinato alla sua coltivazione dell'OGM.

Nella seconda fase è previsto che, dopo l'autorizzazione dell'OGM a livello di UE, nel caso di esplicito rifiuto da

parte di chi ha presentato la domanda di autorizzazione o nel caso in cui non sia stata presentata alcuna richiesta di modifica dell'ambito geografico, lo Stato membro possa comunque adottare misure per limitare o vietare la coltivazione dell'OGM per motivazioni distinte dalla valutazione del rischio ambientale effettuata, purché rispettose dei principi di proporzionalità e di non discriminazione, quali:

- obiettivi di politica ambientale;
- pianificazione urbana e territoriale;
- uso del suolo;
- impatti socio-economici;
- esigenza di evitare la presenza di OGM in altri prodotti;
- obiettivi di politica agricola;
- ragioni di ordine pubblico.

Gli impatti socio-economici possono quindi essere invocati da uno Stato membro, così come altre motivazioni [ad es. pianificazione territoriale e obiettivi di politica agricola e ambientale], per limitare l'ambito geografico di coltivazione di un OGM già autorizzato a livello di UE. La coltivazione di un OGM in uno Stato membro potrà quindi avvenire contestualmente al divieto di coltivazione in un altro Stato membro, purché tale divieto sia adeguatamente motivato.

In Italia, l'iter di recepimento della Direttiva [UE] 2015/412 è stato avviato con la Legge n. 114 del 9 luglio 2015 [Legge di delegazione

europea 2014] che delega il Governo all'adozione del decreto legislativo di attuazione della Direttiva, e con la Legge n. 115 del 29 luglio 2015 che ha dato attuazione alle misure transitorie. In applicazione della Legge n. 115/2015, il MiPAAF di concerto con il MATTM e con il Ministro della Salute, con il parere positivo della Conferenza Stato-Regioni, ha trasmesso alla Commissione europea le richieste di esclusione dell'intero territorio nazionale dall'ambito geografico di coltivazione degli OGM, per 6 tipi di mais geneticamente modificati [MON810, 1507, 59122, Bt11, GA21 e 1507x59122].

Le richieste di esclusione sono state accolte, con l'effetto che i 6 tipi di mais geneticamente modificati in questione non potranno essere coltivati in Italia quando saranno autorizzati a livello di UE. Insieme all'Italia, altri 18 Stati membri dell'UE hanno presentato analoghe richieste di esclusione dei propri territori dall'ambito geografico di coltivazione dei 6 tipi di mais geneticamente modificati¹.

È stato inoltre avviato l'iter per l'adozione del decreto legislativo di attuazione della Direttiva, che permetterà di attivare il meccanismo a regime precedentemente descritto.

1 <http://ec.europa.eu/food/plant/gmo>

È infine da evidenziare che il processo MAES darà un importante contributo per l'integrazione del valore degli ecosistemi e dei loro servizi nei processi decisionali e nei sistemi di contabilità e di rendicontazione dei bilanci, attraverso il riconoscimento del valore del Capitale Naturale, sia in termini fisici, sia in termini monetari. Queste attività sono in linea con:

- il Sistema di Contabilità Integrata Ambientale ed Economica dell'ONU - SEEA, avviato a livello internazionale;
- il *Natural Capital Accounting*, avviato a livello europeo;
- il costituendo Comitato per il Capitale Naturale, istituito ai sensi dell'Articolo 67 della Legge 221/2015, avviato a livello nazionale.

LE PREVISIONI PER IL FUTURO

I trend individuano un cambiamento sostanziale di un parametro in un determinato intervallo di tempo e distinto da eventuali fluttuazioni naturali. La difficoltà nel determinare i trend di molti parametri è evidente, dal momento che per una valutazione quantitativa e inequivocabile sono necessari monitoraggi a lungo termine, i quali per la quasi totalità delle specie, degli habitat e degli ecosistemi non sono ancora disponibili nel nostro Paese.

Tuttavia alcuni trend sono stati stimati sulla base di modelli predittivi. È il caso, ad esempio, di alcune comunità forestali che, a seguito dei cambiamenti climatici, potrebbero subire un'alterazione nell'areale di distribuzione, nella distribuzione altitudinale e un riarrangiamento nella composizione e copertura di alcune specie arboree (Attorre *et al.*, 2011). Variazioni significative, causate dai cambiamenti climatici, sono stimate anche nella distribuzione, composizione e relazione di habitat dunali e costieri (Prisco *et al.*, 2013). Sono stati altresì stimati cambiamenti nella composizione di comunità nel caso di diverse comunità animali (Araújo *et al.*, 2006; Szpunar *et al.*, 2008; D'Amen *et al.*, 2011). Gli incendi, soprattutto nel Sud del Paese, sono da diversi decenni uno dei principali problemi per le risorse forestali nazionali e una delle principali minacce per la biodiversità. Sempre sulla base di modelli predittivi, si stima che il rischio di questi eventi, benché spesso di natura colposa e dolosa, sia destinato, a causa dell'aumento della temperatura media e della diminuzione delle precipitazioni indotte dai cambiamenti climatici in corso, ad un incremento significativo, con ragguardevoli conseguenze negative per la biodiversità e per la collettività (Moriondo *et al.*, 2006).

Pressioni importanti sulla biodiversità riguardano i trend osservati e concernenti il tasso di consumo di suolo, soprattutto nelle aree peri-urbane e pianeggianti a elevata vocazione agricola, nonostante il decremento osservato e la graduale riduzione della SAU, che è diminuita da 26 a 12 milioni di ettari

TREND

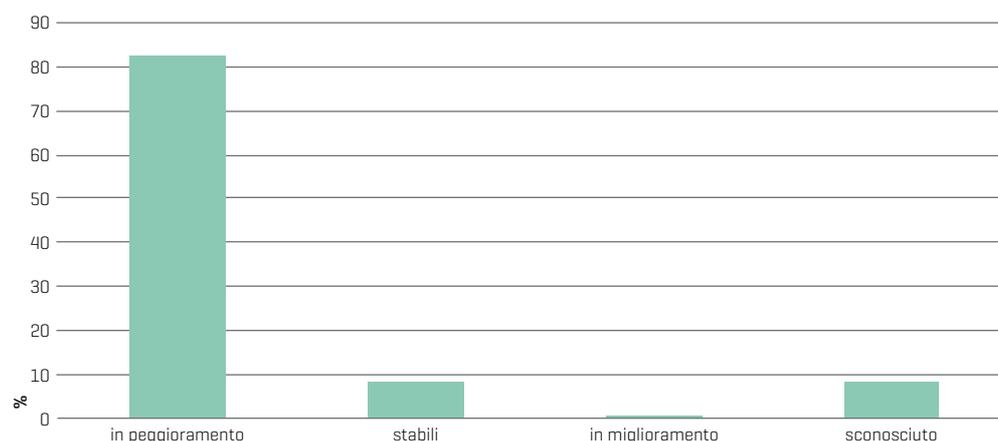


Grafico 9.25
Trend delle specie di flora di interesse comunitario
Fonte III Rapporto Direttiva Habitat

box
9.18

CONTRIBUTO DELL'AGRICOLTURA BIOLOGICA ALLA CONSERVAZIONE DELLA BIODIVERSITÀ

Le analisi sui principali settori produttivi indica che i determinanti legati all'agricoltura contribuiscono per il 70 per cento alla perdita della biodiversità terrestre globale (GBO4). Affrontare le tendenze nei sistemi alimentari è quindi cruciale per il successo del piano strategico 2011-2020 della CBD. Le soluzioni per il raggiungimento dei sistemi agricoli e alimentari sostenibili comprendono gli incrementi sostenibili di produttività, attraverso il ripristino dei servizi ecosistemici nei paesaggi agricoli, oltre che attraverso la riduzione degli sprechi e le perdite nelle catene di fornitura alimentare e i cambiamenti nei modelli di consumo. La nuova PAC ha introdotto una serie di misure e meccanismi finalizzati al miglioramento della prestazione ambientale dell'agricoltura, in particolare rispetto alla biodiversità. Attraverso l'introduzione delle misure di *greening*, una quota dei

pagamenti diretti è condizionata alla produzione di beni pubblici, attraverso pratiche benefiche per l'ambiente. Tuttavia, la politica di sviluppo rurale resta lo strumento principale per la conservazione e la valorizzazione delle risorse genetiche e di specie, sia animali sia vegetali, e paesaggistiche delle aree rurali. Essa prevede (a) misure finalizzate ad incidere sul comportamento degli agricoltori sostenendo l'adozione di pratiche benefiche per l'ambiente e (b) misure che, favorendo il presidio e la tutela del territorio, creano le condizioni per la valorizzazione della biodiversità e il trasferimento e la diffusione delle informazioni e della conoscenza (Trisorio, 2015). Per promuovere un modello di agricoltura sostenibile e in grado di tutelare la biodiversità, sono stati identificati diversi sistemi agricoli innovativi, alternativi a quelli convenzionali quali agricoltura integrata, agricoltura conservativa,

ecc. Tra questi l'agricoltura biologica è senza dubbio il sistema più popolare, specialmente in Europa e nel Nord America. L'agricoltura biologica contribuisce a tutelare e aumentare la diversità di specie (sia vegetali sia animali) e di paesaggio (Ciccarese e Silli, 2016), nonché a conservare la diversità genetica delle piante e degli animali allevati. Rispetto ai terreni lavorati con metodi convenzionali, nei terreni biologici è possibile rilevare un numero doppio di specie vegetali, fino al 50% in più di aracnidi, il 60% in più di avifauna e il 75% in più di chiroterteri. L'impiego di soli concimi organici e di rimedi biologici, in luogo di fertilizzanti sintetici e pesticidi, ha un forte impatto positivo sulla biodiversità esistente, poiché, ad esempio, aumenta la concentrazione di microfauna, come anellidi, coleotteri e aracnidi, preziosissimi per preservare lo stato funzionale e produttivo del suolo. Inoltre, ha

Grafico 9.26
Aziende condotte secondo il metodo dell'agricoltura biologica - evoluzione del numero di operatori e della SAU
Fonte Elaborazione SINAB su dati MiPAAF



effetti positivi su altre esternalità, quali la riduzione delle emissioni di gas serra e sequestro del carbonio, efficienza energetica e disponibilità di acqua pulita, ciclo dei nutrienti, protezione dall'erosione e valore paesaggistico. Infine, una crescente evidenza scientifica dimostra che l'agricoltura biologica aumenta la fornitura di servizi ecosistemici, quali il controllo dei parassiti e dei patogeni e l'impollinazione delle coltivazioni. Questi dati sono stati confermati anche dai lavori promossi [ISPRA, 2015a] in relazione all'applicazione di quanto previsto dal Piano d'Azione Nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari, pubblicato in G.U. n. 35 del 22/1/2014, redatto ai sensi della Direttiva 2009/128/CE sull'uso sostenibile dei pesticidi e del D.Lgs. 150/2012 che la recepisce. La Direttiva, infatti, prevede che la difesa delle colture agrarie sia effettuata attraverso un basso apporto di prodotti fitosanitari, al fine di salvaguardare un alto livello di biodiversità e la protezione dei nemici naturali, privilegiando le opportune tecniche agronomiche. L'agricoltura biologica ha trovato in Italia uno straordinario successo. Con 1.387.913 ettari dedicati [+5,8% nel 2014 rispetto al 2013] [Grafico 9.26] e 55.433 produttori bio [+5,8% nel 2014 rispetto al 2013], l'Italia assume una posizione di leader europeo del settore, è infatti ai primi posti nella UE per la produzione agricola bio e si colloca al secondo posto - dopo la Spagna - per l'estensione delle aree biologiche, risultando anche tra i primi produttori al mondo di agrumi, olive, frutta [uva, ciliegie, pere, prugne, mele, mele cotogne e albicocche], cereali e ortaggi [SINAB, 2015].

a fronte dell'espansione della superficie forestale, passata da 5 a 10 milioni di ha (ISPRA, 2015b).

L'introduzione di specie alloctone, deve essere considerata come una delle più significative pressioni che continuerà ad avere conseguenze sugli ecosistemi e la biodiversità, se pur auspicabilmente in diminuzione in futuro per effetto dell'attuazione del recente Regolamento comunitario sul tema.

Riguardo alle specie e agli habitat di interesse comunitario e sulla base delle informazioni attualmente disponibili, è possibile riportare e analizzare quelli che vengono definiti come "trend complessivi" ovvero di sintesi per alcuni parametri (*range*, popolazione, habitat per le specie, superfici degli habitat di Allegato I). Queste informazioni sono state tratte dal III Rapporto della Direttiva Habitat (2014) e sono suddivise nelle categorie, attribuite, per gran parte dei *taxa* e degli habitat considerati, sulla base del giudizio di esperti: trend in miglioramento, trend stabile, trend in peggioramento, trend sconosciuto.

I trend disponibili per le specie della flora (licheni, briofite e piante vascolari), riportati per le tre regioni biogeografiche e descritti nel Grafico 9.25, riguardano la metà delle specie (50,3%). Nell'ambito di gran parte di queste specie (82,2%) si ha un 'trend in peggioramento', mentre per il resto si hanno specie equamente distribuite tra 'trend stabile' (8,2%) o 'sconosciuto' (8,2%) e un solo caso 'in miglioramento' (*Eucastrum palustre*). La regione biogeografica alpina, in proporzione e rispetto alle altre regioni biogeografiche, mostra il maggior numero di specie della flora considerate con 'trend in peggioramento' (88,2%).

I dati conoscitivi riguardanti gli invertebrati (irudinei, decapodi, insetti: odonati, ortotteri, coleotteri e lepidotteri) non si discostano molto da quelli della flora, in quanto sono disponibili i trend relativi a poco più del 54,9% delle specie. La situazione appare diversa riguardo alla valutazione dei trend: si hanno infatti 'trend in peggioramento' per il 66% delle specie considerate e 'stabili' per il 12,5%. Anche nel caso degli invertebrati è la regione biogeografia alpina ad avere in proporzione il maggior numero di specie della flora con un trend in peggioramento (62,5%).

I trend che interessano le acque interne evidenziano come i pesci (agnati e osteitti), sull'88,9% delle specie valutate, abbiano 'trend in miglioramento' per il 6,3% delle specie e 'trend stabili' per il 16,7%, mentre trend in 'peggioremento' si osservano per il 75% delle specie. Gli anfibi (valutazione stilata per il 37,3% delle specie) mostrano per tutte le specie un 'trend in peggioramento' (tranne per l'*Hydromantes genei* per il quale è stata espressa la valutazione di 'trend complessivo' sconosciuto). La regione biogeografica alpina ha il maggior numero di specie di pesci e anfibi, che mostrano un 'trend complessivo in peggioramento' (94,1%).

I rettili, per i quali è stata realizzata una valutazione dei trend per il 30,2% delle specie, mostrano per tutte le specie un 'trend in peggioramento', tranne per *Lacerta agilis*, per la quale è stata espressa la valutazione di 'trend complessivo' stabile. Nelle regioni biogeografiche, rispettivamente continentale e mediterranea, per tutte le specie, si riscontra un 'trend complessivo in peggioramento'.

I mammiferi, con il 46,7% delle specie per le quali è stata realizzata

una valutazione dei 'trend complessivi', mostrano 'trend in peggioramento' per gran parte delle specie, tranne che per *Lutra lutra* e *Ursus arctos* nella regione biogeografica alpina, per le quali si riscontrano 'trend complessivi' valutati 'in miglioramento' e per le specie *Lepus timidus* e *Myotis daubentonii*, per le quali si osservano 'trend stabili'. La regione biogeografica continentale possiede il maggior numero di specie (94,1%) con 'trend complessivo in peggioramento'.

Nell'insieme, da un punto di vista conoscitivo, si dispone di valutazioni dei 'trend complessivi' per poco meno della metà delle specie. Il *range* è compreso tra il 30,2% dei rettili e il 54,9% degli invertebrati, escludendo i pesci per i quali si hanno valutazioni dei trend per l'88,9% delle specie. Da un punto di vista delle regioni biogeografiche, è quella alpina ad avere il maggior numero di specie con 'trend complessivo in peggioramento' (flora, invertebrati, pesci e anfibi), seguita da quella continentale (rettili e mammiferi).

Riguardo agli habitat di interesse comunitario, è preoccupante il trend dello stato di conservazione per i casi già valutati inadeguati e sfavorevoli: risultano per il 65% in decremento, per il 18% stabile e per il 17% sconosciuto, mentre solo in un caso è in miglioramento.

Rispetto agli uccelli è possibile sintetizzare i trend di popolazione nelle categorie "stabile", "in decremento", "in incremento" e "fluttuante", traendo i dati dal "Rapporto sull'applicazione della Direttiva 147/2009/CE in Italia: dimensione, distribuzione e trend delle popolazioni di uccelli (2008-2012)" (ISPRA, 2015c).

Questi dati si riferiscono al trend a lungo periodo ovvero nell'intervallo compreso tra il 1980 al 2012 circa, dal momento che la raccolta dei dati non è stata completamente omogenea intorno agli estremi di riferimento, per la difficoltà di disporre di dati storici omogenei. L'inquadramento complessivo che emerge, indica come poco più di un terzo delle specie considerate abbia un trend in incremento del 37,9%, a fronte del 24,2% in decremento. Il 10,5% delle specie di uccelli ha un trend a lungo termine stabile e il 4,6% fluttuante.

SCENARI

L'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA NAZIONALE PER LA BIODIVERSITÀ E IL RAFFORZAMENTO DELLA GOVERNANCE PER LA CONSERVAZIONE DEL CAPITALE NATURALE DEL NOSTRO PAESE

La definizione di uno scenario per la biodiversità è una sfida molto complessa. Essa richiede di considerare una serie diversificata di variabili, tra loro interagenti, legate alle dinamiche sociali, alle politiche e alle misure di carattere socio-economico adottate e ai cambiamenti globali.

Un tentativo di scenario, che racchiuderà inevitabilmente ampi livelli di incertezza, si può costruire partendo dai possibili futuri sviluppi dei principali determinanti e pressioni e degli impatti cumulativi, utilizzando dati, casi di studio di ricerca e modelli qualitativi e quantitativi di simulazione sviluppati da enti e istituzioni indipendenti.

In tal senso, nel processo di revisione di medio termine della SNB da parte delle amministrazioni coinvolte nell'ambito delle previste sedi istituzionali e da parte dei diversi portatori di interesse, le indicazioni programmatiche per l'attuazione della stessa strategia, adottate nel maggio 2016 d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, configurano, gli impegni da conseguire con un rinnovato e maggiore sforzo, che si rende essenziale per accrescere la comunicazione e l'interazione tra soggetti pubblici e privati, anche in considerazione delle opportunità offerte dalla *green economy*.

Un aspetto prioritario per garantire il pieno conseguimento delle politiche di tutela e di valorizzazione della biodiversità è legato alla necessità di colmare le lacune conoscitive sulla consistenza, sulle caratteristiche e sullo stato di conservazione di habitat e specie e dei servizi ecosistemici da essi offerti, nonché sui fattori di minaccia diretti ed indiretti. Sulla base dello stato di attuazione delle diverse aree di lavoro della SNB, è possibile prevedere un progressivo miglioramento sia a livello di conoscenze di base, sia a livello di rafforzamento di partenariati, di scambi di esperienze, di azioni di divulgazione e di sensibilizzazione e di attivazione di piattaforme web.

Una delle principali pressioni che incidono sullo stato di conservazione della biodiversità è riferibile alla perdita, al degrado e alla frammentazione degli habitat naturali. Solo attraverso un miglioram-

to della trasparenza e del rispetto della legalità verso i temi ambientali, legati all'uso della biodiversità, delle sue componenti e dei servizi ecosistemici da essa offerti, a vari livelli e in tutti i settori, sarà possibile invertire significativamente il livello di tale pressione.

Per quanto riguarda la biodiversità marina, alla luce delle pressioni che ne influenzano lo stato di conservazione, risulta prioritario intensificare l'impegno per mantenere e ripristinare questi ambienti e i relativi servizi ecosistemici. Imprescindibile, in tal senso, sarà il rafforzamento della governance e l'incremento dell'integrazione per il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale previsti dalla Direttiva Habitat, dalla DQA e dalla Strategia Marina, anche attraverso l'ottimizzazione delle sinergie tra le attività di monitoraggio e rendicontazione previste dalle stesse Direttive.

A livello generale, è comunque evidente l'urgenza di ridurre la pressione sulla biodiversità attraverso l'implementazione di politiche e strumenti di pianificazione in grado di contenere l'artificializzazione e il consumo del suolo, in particolare nelle aree peri-urbane e pianeggianti a elevata vocazione agricola, incluse le aree agricole e naturali ad alto valore ambientale. In questo contesto possono giocare un ruolo rilevante anche strumenti come la VAS, la Valutazione di Impatto Ambientale - VIA e soprattutto una migliore applicazione della Valutazione d'Incidenza.

Importanti risultati in termini di conservazione sono stati raggiunti anche attraverso interventi diretti di conservazione di habitat e specie, che hanno permesso il ripristino di habitat degradati e

ISTITUZIONE DI NUOVE AREE PROTETTE NAZIONALI

box

9.19

Il sistema delle AMP, ha avuto un nuovo impulso negli ultimi anni, con una estensione dell'elenco delle aree marine di reperimento e la previsione di nuove risorse. La Legge n. 147 del 27 dicembre 2013, al comma 116, ha inserito "Grotte di Ripalta-Torre Calderina" e "Capo Milazzo" tra le aree marine di reperimento di cui all'Articolo 36, comma 1, della Legge n. 394 del 6 dicembre 1991, prevedendo, al comma 117, le relative risorse finanziarie. Allo stesso comma 117 sono state anche preventivate risorse al fine di garantire l'istituzione delle AMP di "Costa del Monte Conero" e "Capo Testa - Punta Falcone", già individuate quali aree marine di reperimento alle lettere h) e p) dello stesso comma 1, Articolo 36, della Legge 394/91. All'inizio del 2014 il MATTM DG PNM ha dato formale avvio alle istruttorie tecnico-amministrative, convocando gli enti interessati all'istituzione delle sopracitate AMP. A distanza di un anno si sono tenute le riunioni per la presentazione agli

Enti delle risultanze delle attività conoscitive, rispettivamente, per Capo Testa-Punta Falcone, Costa del Monte Conero e Capo Milazzo. Le istruttorie tecniche delle tre aree sono arrivate a conclusione, con la redazione delle proposte di perimetrazione e zonazione, all'inizio 2015. In particolare, per l'area di Capo Testa-Punta Falcone, la proposta è stata presentata pubblicamente nel corso di un'assemblea tenutasi a maggio 2015, e il MATTM ha predisposto gli schemi di provvedimento per acquisire i pareri di competenza. Con la Legge n. 221 del 28 dicembre 2015, all'Articolo 6, comma 3, si introduce, all'elenco di cui Articolo 36, comma 1 della Legge 394/91, la nuova area di reperimento "Banchi Graham, Terribile, Pantelleria e Aventura", situata nel Canale di Sicilia, per la quale è stato avviato formalmente l'iter istruttorio. Sempre a rafforzamento del sistema delle AMP nazionali, la medesima norma, Articolo 6, comma 1, prevede un incremento di spesa, finalizzato a favorire nuove

istituzioni, e il MATTM DG PNM ha avviato, conseguentemente, le istruttorie per altre aree marine di reperimento già indicate nella norma stessa.

E' stato pubblicato, in Gazzetta Ufficiale [Ser. gen.] n. 235 del 7 ottobre 2016, il D.P.R. 28 luglio 2016, di istituzione del Parco Nazionale "Isola di Pantelleria" e dell'Ente Parco "Isola di Pantelleria". Si tratta del primo Parco Nazionale istituito nella Regione tra i quattro previsti dalla Legge n. 222 del 29 novembre 2007. Il confronto avviato nel 2010 tra Comune, Regione Siciliana e MATTM, per il concerto sulla delimitazione e le misure di salvaguardia, è stato ripreso nel 2015 ed è giunto a conclusione nel giugno 2016. E' altresì in fase di definizione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'iter per l'istituzione del Parco Nazionale della Costa Teatina, prevista dalla Legge n. 93 del 23 marzo 2001, a seguito degli esiti dell'attività del Commissario *ad Acta*, conclusasi a metà 2015.

il ritorno e l'espansione di specie minacciate di estinzione. Su questo fronte si registra un costante impegno e la disponibilità di buone pratiche, che potranno fornire risultati positivi anche nel futuro. L'aumento della temperatura media e la diminuzione delle precipitazioni, indotti dai cambiamenti climatici in corso, e l'accumulo di biomassa su ex coltivi abbandonati, determineranno un aumento del rischio di incendi, destinati a diventare più severi e gravi, e meno controllabili, per via dell'abbandono – anche gestionale – delle aree rurali. Gli incendi potranno causare il declino di diverse specie arboree native, come il pino d'Aleppo, la sughera ed altre specie quercine e favorire l'espansione degli arbusti, con conseguente semplificazione del paesaggio.

Sulla base di quanto osservato, un fattore di minaccia che potrà continuare a esercitare un impatto negativo sulla biodiversità anche nel prossimo futuro, è rappresentato dall'introduzione di specie alloctone potenzialmente invasive. Si prevede un ridimensionamento degli impatti in futuro grazie all'attuazione del Regolamento (UE) 1143/2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive. Sul tema delle risorse genetiche, è prioritario stabilire una normativa nazionale per la ratifica e l'attuazione del Protocollo di Nagoya, assicurare un'adeguata azione di comunicazione e sensibilizzazione sulla materia, anche al fine di rendere operative le disposizioni relative alla conformità al Protocollo degli utilizzatori di risorse genetiche nell'Unione, introdotte con il Regolamento (UE) 511/2014 e Regolamento (UE) 1866/2015.

Man mano che si rafforza l'evidenza e la portata degli impatti, causati dai cambiamenti climatici sugli ecosistemi naturali, aumenta anche il bisogno di sviluppare misure di adattamento nel settore della conservazione della biodiversità, per minimizzare i mutamenti in termini di distribuzione, composizione, funzione, fenologia, fornitura di servizi ecosistemici, ancora più accentuati nella regione biogeografia mediterranea, individuata come la regione tra le più vulnerabili del pianeta.

E' necessario in tale scenario rafforzare il ruolo della biodiversità nel processo di adattamento agli effetti dei cambiamenti climatici. Alcune strategie, quali il miglioramento della progettazione delle aree protette, il mantenimento della connettività degli habitat all'interno di un'area più vasta e la riduzione delle pressioni antropiche, possono evidentemente aumentare la resilienza della biodiversità ai cambiamenti climatici. Inoltre, un ruolo decisivo è svolto dalla sempre maggior diffusione della gestione sostenibile e conservativa degli ambienti naturali non strettamente protetti, sia terrestri sia marini. In tale contesto assumono particolare rilevanza le politiche settoriali che favoriscono una più efficace integrazione della biodiversità negli strumenti di programmazione finanziaria e nei processi decisionali. La capacità di adattamento degli ecosistemi ai cambiamenti climatici potrà, ad esempio, essere fortificata mediante lo sviluppo di infrastrutture verdi, in grado di ripristinare e ridurre la frammentazione degli ecosistemi. In base agli scenari futuri, è evidente che la sfida cruciale per arrestare la perdita di biodiversità risiederà nella capacità di realizzare una effettiva integrazione dei principi di conservazione della biodiversità nelle politiche economiche e sociali nazionali. Gli incentivi economici, i sistemi di contabilità nazionali e locali, nonché il sistema giuridico in tutti i settori della società, devono tener conto delle questioni legate alla tutela della biodiversità come un aspetto fondamentale dello sviluppo sostenibile – in coerenza con le Conclusioni del Consiglio dell'UE, 2015 e con gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile – e devono promuovere tale sviluppo come condizione necessaria per la conservazione della biodiversità.

È opportuno, a questo punto, evidenziare che in Italia le aree protette sono state finora un argine decisivo alla graduale estinzione di specie animali e vegetali e di habitat e rappresentano senza dubbio la misura principale per la conservazione di lungo termine della biodiversità. Per quanto già evidenziato, è ragionevole ritenere che, per effetto della normativa nazionale e comunitaria e degli impegni assunti a scala internazionale, l'evoluzione della superficie protetta continuerà a crescere in ambito terrestre e soprattutto marino. Prioritario è l'impegno per il rafforzamento dell'efficacia della governance e della gestione delle aree protette, inclusi gli aspetti di monitoraggio e di sorveglianza, indispensabili a garantire la responsabilità ed il rispetto della legalità verso i temi ambientali, legati all'uso della biodiversità. Ciò rappresenta una delle sfide più importanti, ribadite anche nella Revisione di medio termine della SNB: dare piena attuazione alle normative esistenti per la tutela della biodiversità, anche attraverso la riduzione del contenzioso comunitario in materia, e in particolare agli obiettivi della rete Natura 2000 riguardo all'individuazione dei siti in ambiente marino, alla designazione delle ZSC a terra e a mare, all'attuazione efficace delle misure di conservazione e al

A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
	9. La conoscenza, il valore e la tutela della biodiversità
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

raggiungimento dello stato di conservazione soddisfacente per habitat e specie, al miglioramento della collaborazione dei numerosi soggetti coinvolti, alla maggiore efficacia nell'utilizzo delle risorse finanziarie disponibili, a partire da quelle della programmazione comunitaria 2014-2020.

In una visione di lungo periodo, in continuità con le azioni che il MATTM oggi porta avanti, è possibile prevedere un maggiore riconoscimento delle opportunità legate alla valorizzazione del Capitale Naturale, come opportunità di sviluppo di nuova occupazione verde e di attività economica sostenibile, così da cogliere appieno le possibilità offerte dalla Legge n. 221 del 28 dicembre 2015 in materia di Capitale Naturale, gestione e valorizzazione della biodiversità. In questo quadro, un ruolo fondamentale sarà sempre più giocato dalla creazione di aree protette, come laboratorio di un modello di sviluppo economico sostenibile, in grado di capire appieno le occasioni e le possibilità di sinergie e consonanze con il Capitale Naturale del nostro Paese. Gli strumenti e le risorse messe a disposizione dall'Accordo di Partenariato, nell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali, insieme allo sforzo che le diverse amministrazioni centrali e regionali stanno intraprendendo, seppur in diversa misura, nell'attuazione degli obiettivi specifici rivolti al ripristino, alla tutela e alla valorizzazione delle risorse naturali, fanno ipotizzare un miglioramento nel lungo periodo, nell'integrazione degli obiettivi trasversali ambientali nelle politiche settoriali. A tal fine, sarà cruciale consolidare un adeguato sistema di monitoraggio e di valutazione delle politiche settoriali rispetto ai loro effetti sulla biodiversità, così come previsto dalla revisione di medio termine della SNB ed evidenziato nella revisione di medio periodo della Strategia europea per la biodiversità.



Foto 9.33

Cypripedium calceolus - Scarpetta di Venere

Fonte Adriano Savoretti

ACRONIMI

ABS	Access and Benefit Sharing (Accesso e distribuzione dei benefici)
AEA	Agenzia Europea dell'Ambiente
AMP	Aree Marine Protette
ASPIM	Lista delle Aree Specialmente Protette di Interesse Mediterraneo
BCH	Biosafety Clearing House
CBD	Convention on Biological Diversity
CETS	Carta Europea per il Turismo Sostenibile
CITES	Convention on International Trade of Endangered Species of Wild Fauna and Flora
CMS	Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals
COP	Conference of Parties
CTS	Centro Turistico Studentesco
D.Lgs.	Decreto Legislativo
D.P.R.	Decreto Presidenza della Repubblica
DG PNM	Direzione per la Protezione della Natura e del Mare
EEA	European Environmental Agency
EUAP	Elenco Ufficiale delle Aree Protette
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FSE	Fondo Sociale Europeo
FEASR	Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
FEAMP	Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca
GBO	Global Biodiversity Outlook
HNV	High Natural Value Farmland
INSPIRE	Infrastructure for Spatial Information in Europe
ISPRA	Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale
ISSG	Invasive Species Specialist Group
IUCN	International Union for Conservation of Nature
MA	Millennium Ecosystem Assessment
MAB	Man and Biosphere
MAECI	Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
MAES	Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services
MATM	Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare
MEDWET	Mediterranean Wetlands
MiPAAF	Ministero per le Politiche Agricole Alimentari e Forestali
NNB	Network Nazionale per la Biodiversità
OGM	Organismi Geneticamente Modificati
ONG	Organizzazioni Non Governative
PA	Parchi Archeologici
PAC	Politica Agricola Comune
PACOBACE	Piano d'Azione interregionale per la Conservazione dell'Orso Bruno sulle Alpi Centro-Orientali
PAF	Prioritised Action Framework
PATOM	Piano d'Azione per la Tutela dell'Orso Bruno Marsicano
PES	Pagamenti per Servizi Ecosistemici
PON	Programmi Operativi Nazionali
POR	Programmi Operativi Regionali
PN	Parchi Nazionali
PNR	Parchi Naturali Regionali
PSR	Programmi di Sviluppo Rurale
RNR	Riserve Naturali Regionali
RSN	Riserve Naturali Statali
SAU	Superficie Agricola Utilizzata

SDGs	Sustainable Development Goals
SIC	Sito di Interesse Comunitario
SNB	Strategia Nazionale per la Biodiversità
SPAMI	Specially Protected Areas of Mediterranean Importance
UE	Unione europea
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization
VAS	Valutazione Ambientale Strategica
VIA	Valutazione di Impatto Ambientale
ZPS	Zona di Protezione Speciale
ZSC	Zone speciali di conservazione

GLOSSARIO

Coleotteri saproxilici gli invertebrati saproxilici, e in particolare i coleotteri, sono tra le componenti più importanti delle zoocenosi forestali: un gran numero di elementi specializzati sono caratteristici, se non esclusivi, di ambienti forestali maturi e ben conservati e sono, quindi, ottimi indicatori della qualità delle foreste. Tali organismi sono, inoltre, significativi anche sotto il profilo conservazionistico.

Endemismo in biologia, presenza in un'area circoscritta di organismi animali o vegetali caratteristici e limitati a quella regione [specie endemiche]. Il fenomeno dell'endemismo è particolarmente diffuso in ambienti che presentano impedimenti allo scambio di individui, come l'ambiente insulare, quello lacustre, o quello ipogeo. Si distinguono endemismi paleogenici ed endemismi neogenici. I primi, detti anche paleoendemismi, sono organismi la cui presenza in un dato territorio risale a epoca remota: tali sono le entità sistematiche isolate morfologicamente, cioè con affinità lontane e poco evidenti, per esempio l'albero *Ginkgo biloba*, che da solo rappresenta un ordine delle Gimnosperme [e, per alcuni, anche una divisione autonoma]; questa pianta è anche un endemismo relitto, cioè mentre nel Giurassico il genere era rappresentato da numerose specie aventi vasto areale, attualmente è confinato in

una ristretta zona della Cina orientale. Gli endemismi neogenici (o neoendemismi), al contrario, sono sorti in epoca recente, come le varietà o razze geografiche differenziate a partire da una specie ad ampia area di distribuzione. Gli endemismi caratterizzano i diversi territori zoo- e fito-geografici e sono tanto più importanti quanto più comprensiva è la categoria sistematica cui appartengono, così il numero cospicuo di generi di piante propri dell'Australia, insieme con la presenza di alcune famiglie quasi esclusive, fanno di questo continente un centro di sviluppo a sé stante. Anche dal punto di vista zoologico l'Australia presenta moltissimi endemismi, basti ricordare che i Monotremi e la maggior parte dei Marsupiali sono esclusivamente australiani.

OGM organismo geneticamente modificato, usato per indicare organismi il cui patrimonio genetico è stato modificato mediante ibridazione e selezione o mutagenesi e selezione, oppure con metodiche che prevedono manipolazioni del DNA e inserimento mirato di nuovi geni [transgeni] negli organismi [biotecnologie, transgenico]. Gli OGM trovano applicazione soprattutto in campo alimentare, agricolo, zootecnico e medico, a livello vegetale e animale. Le piante geneticamente modificate si dividono in GMHT e GMIR: la prima sigla è un'abbreviazione del

termine inglese *genetically modified herbicide tolerance*, ovvero pianta GM il cui carattere introdotto induce tolleranza a specifici erbicidi ad ampio spettro, la seconda è un'abbreviazione di *genetically modified insect resistance*, ovvero pianta GM il cui carattere introdotto induce resistenza nei confronti degli attacchi di specifici insetti.

Specie Aliene o Alloctone in biologia, si intende una qualsiasi specie vivente [animale, vegetale, fungo] che, a causa dell'azione dell'uomo [intenzionale o accidentale], si trova ad abitare e colonizzare un territorio diverso dal suo areale storico.

Specie Invasive sono specie che [generalmente] hanno un'origine diversa dall'ambiente nel quale vengono introdotte e che riescono ad adattarsi in maniera eccellente al nuovo habitat, causando danni all'ecosistema e alle popolazioni umane. Alcune specie vengono introdotte in nuovi habitat volontariamente, come animali domestici o piante ornamentali, mentre altre raggiungono i nostri paesi attraverso gli scambi commerciali o rotte turistiche. Tuttavia, non tutte le specie introdotte, definite aliene, divengono invasive. Le specie aliene [o alloctone] entrano spesso in lotta con le specie locali [autoctone], e se la convivenza diviene competitiva, talvolta ne risen-

tono le ultime che soccombono. Le invasioni biologiche sono una minaccia emergente, e vengono oggi considerate una delle cinque principali cause della perdita di biodiversità, insieme alla distruzione degli habitat, allo sfruttamento eccessivo delle risorse, ai cambiamenti climatici e all'inquinamento.

Sviluppo sostenibile secondo la definizione proposta nel rapporto "Our Common Future" pubblicato nel 1987 dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (Commissione Bruntland) del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, per sviluppo

sostenibile si intende uno sviluppo in grado di assicurare «il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri».

Il concetto di sostenibilità, in questa accezione, viene collegato alla compatibilità tra sviluppo delle attività economiche e salvaguardia dell'ambiente. La possibilità di assicurare la soddisfazione dei bisogni essenziali comporta, dunque, la realizzazione di uno sviluppo economico che abbia come finalità principale il rispetto dell'ambiente, ma che allo stesso tempo veda anche i paesi più ricchi adottare

processi produttivi e stili di vita compatibili con la capacità della biosfera di assorbire gli effetti delle attività umane e i paesi in via di sviluppo crescere in termini demografici ed economici a ritmi compatibili con l'ecosistema.

Taxa Nelle scienze biologiche, le categorie sistematiche (*taxon*, al singolare) corrispondenti a entità, raggruppamenti ordinati degli esseri viventi. I *taxa* possono essere di qualsiasi livello gerarchico: in senso decrescente ricordiamo il *phylum* (o tipo), la classe, l'ordine, la famiglia, il genere e la specie.

BIBLIOGRAFIA

Araújo, M. B., Thuiller, W., Pearson, R. G. (2006) Climate warming and the decline of amphibians and reptiles in Europe. *Journal of biogeography*, 33(10), 1712-1728

Attorre, F., Alfò, M., De Sanctis, M., Francesconi, F., Valenti, R., Vitale, M., Bruno, F. (2011) Evaluating the effects of climate change on tree species abundance and distribution in the Italian peninsula. *Applied Vegetation Science*, 14(2), 242-255

Audisio, P., Baviera, C., Carpaneto, G. M., Biscaccianti, A. B., Battistoni, A., Teofili, C., Rondinini, C. (2014) Lista rossa IUCN dei Coleotteri saproxilici Italiani. *Comitato Italiano IUCN e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare*, Roma

Balletto, E., Bonelli, S., Barbero, F., Casacci, L.P., Sbordoni, V., Dapporto, L., Scalercio, ..., Rondinini, C. (2015) Lista rossa IUCN delle Farfalle Italiane - Ropaloceri. *Comitato Italiano IUCN e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare*, Roma

Blasi, C., Boitani, L., La Posta, S., Manes, F., Marchetti, M. (eds.) (2005) *Stato della Biodiversità in Italia*. Palombi Editore, pp 99

Ciccarese, L., Silli, V. (2016) The role of organic farming for food security: local nexus with a global view. *Future of Food: Journal*

on Food, Agriculture and Society, 4(1), 56-57

Conti, F., Abbate, G., Alessandrini, A., Blasi, C. (2005) An Annotated Checklist of the Italian Vascular Flora. *Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare, Direzione per la Protezione della Natura*. Palombi Editore, pp 429

Conti, F., Manzi, A., Pedrotti, F. (1992) *Libro rosso delle piante d'Italia*. Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare, Ass. Ital. per il WWF, S.B.I., Poligrafica Editrice, Roma pp 537

Conti, F., Manzi, A., Pedrotti, F. (1997) *Liste Rosse regionali delle Pianta d'Italia*. WWF Italia, Società Botanica Italiana, Camerino

Cortini, C., Pedrotti, M., Aleffi, M. (1992) *Lista rossa delle briofite d'Italia*. In: Conti, F., Manzi, A., Pedrotti, F. (1992) *Libro Rosso delle Pianta d'Italia*. Poligrafica Editrice, Roma

D'Amen, M., Bombi, P., Pearman, P. B., Schmatz, D. R., Zimmermann, N. E., Bologna, M. A., 2011 Will climate change reduce the efficacy of protected areas for amphibian conservation in Italy? *Biological Conservation* 144(3) pp 989-997

Genovesi, P., Carnevali, L., Scalera, R. (2015) *The impact of invasive alien species on native threatened species in Europe*. ISPRA

- ISSG, Rome. Technical report for the European Commission, pp 21
- ISPRA (2014) *Specie e habitat di interesse comunitario in Italia: distribuzione, stato di conservazione e trend*. Serie Rapporti 194/2014
- ISPRA (2015a) *Valutazione del rischio potenziale dei prodotti fitosanitari nelle Aree Natura 2000*. Serie Rapporti 216/2015
- ISPRA (2015b) *Il consumo di suolo in Italia*. Serie Rapporti 218/2015
- ISPRA (2015c) *Rapporto sull'applicazione della Direttiva 147/2009/CE in Italia: dimensione, distribuzione e trend delle popolazioni di uccelli (2008- 2012)*. Serie Rapporti 219/2015
- Moriondo, M., Good, P., Durao, R., Bindi, M., Giannakopoulos, C., Corte-Real, J. (2006) Potential impact of climate change on fire risk in the Mediterranean area. *Climate Research*, 31(1), 85-95
- Nimis, P. (1992) Lista rossa dei licheni d'Italia. In: Conti, F., Manzi, A., Pedrotti, F. (1992). *Libro Rosso delle Piante d'Italia*, Poligrafica Editrice, Roma
- Prisco, I., Carboni, M., Acosta, A. T. (2013). The fate of threatened coastal dune habitats in Italy under climate change scenarios. *PloS one*, 8(7), e68850
- Riservato, E., Fabbri, R., Festi, A., Grieco, C., Hardersen, S., Landi F., Utzeri, ..., Teofili C. (2014) *Lista Rossa IUCN delle libellule Italiane*. Comitato Italiano IUCN e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Roma
- Rondinini, C., Battistoni, A., Peronace, V., Teofili, C. (2013). *Lista Rossa IUCN dei Vertebrati Italiani*. Comitato Italiano IUCN e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Roma
- Rossi, G., Montagnani, C., Gargano, D., Peruzzi, L., Abeli, T., Ravera, S., Cogoni, A.,..., Orsenigo, S. (eds.), (2013). *Lista Rossa della Flora Italiana. I. Policy Species e altre specie minacciate*. Comitato Italiano IUCN e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Roma
- Salvati, E., Bo, M., Rondinini, C., Battistoni, A., Teofili, C. (2014). *Lista Rossa IUCN dei coralli Italiani*. Comitato Italiano IUCN e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Roma
- Scoppola, A., Spampinato, G. (2005) *Atlante delle specie a rischio di estinzione*. CD multimediale allegato al volume: Scoppola A., Blasi, C. (a cura di) "Stato delle conoscenze sulla flora vascolare d'Italia". Palombi Editore
- SINAB (2015) *Bio in cifre 2015*. A cura di Giardina, F., MiPAAF, CIHEAM, ISMEA, pp 93
- Szpunar, G., Aloise, G., Mazzotti, S., Nieder, L., Cristaldi, M. (2008) Effects of global climate change on terrestrial small mammal communities in Italy. *Fresenius Environmental Bulletin*, 17: 1526-1533
- Trisorio, A. (2015) Agricoltura e biodiversità: strumenti e prospettive. *Agriregionieuropa*, anno 11 n. 41





F

L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

10. LA GOVERNANCE PER LA SOSTENIBILITÀ

790

10. La governance per la sostenibilità

Coordinamento Generale e Revisione

Francesco La Camera
MATM DG SVI

Referenti del Capitolo

Giovanni Brunelli
Giusy Lombardi
Valeria Rizzo
Federica Fricano
MATM DG SVI

Coordinatori del Capitolo

Francesca De Lucia
Francesca Papini
Patrizia Pennazza
MATM DG SVI

Referenti delle Tematiche

Mariachiara Barile
 Stefania Betti
 Benedetta Dell'Anno
 Daniel Franco
 Aldo Ravazzi
 Cristina Spagnoli
 MATTM DG SVI - SOGESID

Alessandra Borgo
 Claudia Pieri
 Carlo Zaghi
 MATTM DG DVA

Eleonora Bianchi
 Irene Di Girolamo
 MATTM DG PNM

Riccardo Rifici
 MATTM DG CLE

Andrea Vaiardi
 MATTM - UFFICIO LEGISLATIVO

Daniela Pasella
 CNR

Massimo Diaco
 Patrizia Valentini
 ISPRA

Autori dei Contributi

Antonella Arduini, Mariachiara Barile, Stefania Betti, Gionata Castaldi,
 Francesca De Lucia, Benedetta Dell'Anno, Emanuela Fiorini, Daniel Franco,
 Luca Grassi, Roberta Ianna, Mario Iannotti, Simona Insabella, Pierluigi Manzione,
 Antonia Oriani, Alessandro Negrin, Giacomo Pallante, Flavia Piperno,
 Pieter Ravaglia, Federica Rolle, Cristina Spagnoli, Fiamma Valentino,
 Emanuela Vignola
 MATTM DG SVI - SOGESID

Susanna Lupi, Antonio Domenico Milillo, Claudia Pieri, Monica Torchio
 MATTM DG DVA

Eleonora Bianchi
 MATTM DG PNM

Riccardo Rifici
 MATTM DG CLE

Andrea Vaiardi
 MATTM - UFFICIO LEGISLATIVO

Daniela Pasella
 CNR

Daniela Antonietti, Stefania Calicchia
 ISPRA

sintesi | La governance per la sostenibilità

Francesco La Camera

Direzione Generale per lo Sviluppo Sostenibile, per il Danno Ambientale e per i Rapporti con l'Unione europea e gli organismi internazionali - DG SVI

In un contesto globale caratterizzato negli ultimi anni da una grave crisi economica, finanziaria e ambientale è sempre più urgente che i governi riorientino le scelte verso la sostenibilità ambientale e adottino politiche ambiziose. Di fronte a queste sfide, tra loro interconnesse e correlate, la comunità internazionale nel 2015 ha saputo dare una risposta importante, sottoscrivendo accordi fondamentali per il futuro del pianeta e mostrando che la cooperazione ambientale multilaterale può condurre a risultati concreti nel segno di una rinnovata governance ambientale globale.

A settembre 2015, i Capi di Stato e di Governo di tutto il mondo hanno sottoscritto l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, un documento che individua 17 obiettivi universali, i quali rappresentano i riferimenti chiave per lo sviluppo sostenibile nei prossimi anni. L'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, adottato a dicembre 2015 a conclusione della 21a conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici *United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC*, stabilisce l'impegno comune per contenere il riscaldamento terrestre ben al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali, facendo il possibile affinché si mantenga entro 1,5°C. Sempre nel 2015 sono stati raggiunti importanti accordi sul quadro di Sendai per la riduzione del rischio dovuto ai disastri e sull'Agenda di Addis Abeba per il finanziamento dello sviluppo.

Si tratta, secondo quanto affermato dal Segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-Moon «*del più importante e cruciale anno per l'umanità per accelerare il passo verso lo sviluppo sostenibile*». Pertanto, in un contesto di questo tipo, nel quale dall'agenda è necessario passare all'azione, è essenziale che le attività condotte a livello nazionale siano costruite per contribuire al raggiungimento

di obiettivi comuni. Il Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare - MATTM sta dedicando un'attenzione particolare alla cooperazione sia bilaterale che multilaterale, con una molteplicità di paesi e di organizzazioni internazionali. La sfida per il futuro è promuovere situazioni *win-win*, tramite le quali si ottengano da un lato benefici ambientali, economici e socio-politici come leva per lo sviluppo sostenibile e la lotta ai cambiamenti climatici in paesi ancora instabili e caratterizzati da forti flussi migratori, e dall'altro si promuova l'eccellenza italiana nel campo della *green economy* e la moltiplicazione delle occasioni di internazionalizzazione e trasferimento tecnologico delle imprese verdi italiane.

Il passaggio dall'agenda all'azione è un percorso chiave anche per l'Unione europea - UE: la politica di coesione del ciclo di programmazione 2014-2020 è caratterizzata, infatti, da alcune importanti innovazioni concettuali e normative che mirano a superare le criticità riscontrate nel ciclo precedente, al fine di contribuire a raggiungere gli obiettivi della Strategia Europa 2020 attraverso l'adozione di più forti principi di finalizzazione ed integrazione delle risorse, misurazione dei risultati, garanzia di adeguata capacità amministrativa, rafforzamento della governance multilivello, nonché maggiore attenzione al territorio. In un contesto caratterizzato dal forte ritardo nella spesa, sia di risorse nazionali sia comunitarie, soprattutto in aeree con diffuse criticità ambientali, quali quelle del Sud Italia, è necessario dare priorità al rafforzamento delle capacità amministrative e tecniche degli attori coinvolti nella gestione delle misure di politica ambientale e dei complessi processi di governance ad esse correlate. Ciò è indispensabile per individuare e realizzare interventi sostenibili, efficienti economicamente ed efficaci dal punto di

vista ambientale. Il MATTM sta promuovendo azioni, il cui buon esito dipenderà soprattutto da una solida collaborazione con le amministrazioni titolari di interventi in campo ambientale. Con questo intento è stata sviluppata la “piattaforma delle conoscenze¹”, un sito internet dinamico collegato al portale del MATTM, per la condivisione delle buone pratiche in campo ambientale, sviluppate e testate in Italia nell’ambito di un numero importante di progetti finanziati dalla Commissione europea [LIFE, CIP Eco Innovazione, CIP Energia Intelligente Europa, VII Programma Quadro di Ricerca].

Il quadro, maggiormente organico, di politica ambientale nazionale finalizzata al raggiungimento di obiettivi comuni è dimostrato anche dalla sostanziale riduzione delle procedure di infrazione e dal trend positivo nel recepimento delle disposizioni comunitarie. La governance ambientale portata avanti dal MATTM e che vede coinvolti, in particolare, gli attori dell’attuale sistema di gestione del contenzioso comunitario, nell’ultimo biennio ha fatto registrare una sensibile riduzione dei casi pendenti sia a livello di procedure di infrazione [da 35 a 18] che di precontenzioso EU Pilot. Le criticità riscontrate negli ultimi anni e non ancora risolte, sono riconducibili a più fattori, tra cui la difficoltà di attuazione di alcuni obblighi imposti dall’UE e l’evidente incapacità degli enti di dare esecuzione a tali obblighi. Il Governo italiano, con la Legge di Stabilità 2016, ha previsto nuovi provvedimenti sul sistema di rivalsa, a seguito dei quali non sarà più necessario acquisire l’intesa con le amministrazioni responsabili delle violazioni.

La politica ambientale nazionale si sta orientando sempre di più verso indirizzi di governance perfettamente in linea con gli obiettivi internazionali

e comunitari, incentrati sulla diffusione di un nuovo modello circolare di produzione, consumo e gestione virtuosa dei rifiuti, teso a favorire l’efficienza e la sostenibilità delle risorse. Il pacchetto di misure sull’economia circolare, presentato a livello UE, e le azioni complementari che ogni Stato membro promuoverà anche a livello nazionale, offrono prospettive di grande cambiamento a tutti i livelli e possono costituire un contributo chiave al raggiungimento degli obiettivi più ampi di sviluppo sostenibile. I provvedimenti inclusi nella Legge 221/2015 “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali” inizialmente elaborati dal legislatore già nel 2013, rappresentano un significativo passo in avanti nella direzione della semplificazione e della promozione del riutilizzo delle risorse e della sostenibilità ambientale, al fine di premiare i comportamenti virtuosi di consumatori, produttori e istituzioni, e modificare la normativa ambientale preesistente in direzione di un’economia più verde e sostenibile. La Legge prevede, oltre a specifiche norme, la revisione della strategia di sviluppo sostenibile, la riforma della governance delle Autorità di Bacino - Adb, il Piano di Azione su consumo e produzione sostenibili, il programma della valutazione dell’impronta ambientale, i sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici, il comitato per il Capitale Naturale, il catalogo dei sussidi. Si tratta, quindi, di un provvedimento che integra, e non sostituisce, l’approccio di regolazione degli impatti ambientali. Gli strumenti di regolazione degli impatti ambientali, pur maturati nel tempo, sono infatti determinanti per assicurare che l’attività antropica sia compatibile con le condizioni per

1 <http://www.pdc.minambiente.it>

uno sviluppo sostenibile e quindi che rispetti la capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse. Essi contengono i principi base delle valutazioni ambientali: la prevenzione degli impatti sull'ambiente, che possono derivare da alcune attività umane, l'informazione sui piani e programmi soggetti a valutazione, la partecipazione dei cittadini alle decisioni, il concetto di precauzione.

Un'efficace governance ambientale non può prescindere dagli strumenti economici per l'ambiente, da affiancare ai tradizionali strumenti di programmazione, pianificazione, monitoraggio, controllo e valutazione. In questo senso i meccanismi di mercato hanno un ruolo fondamentale per l'integrazione degli obiettivi di politica economica ed ambientale: il ricorso al mercato contribuisce, infatti, a ridurre l'incertezza, problema ricorrente per chi deve prendere decisioni di politica ambientale.

L'inserimento di criteri ecologici nelle procedure di acquisto *Green Public Procurement - GPP* consente di ridurre in maniera diretta ed efficace gli impatti ambientali dei processi di produzione e consumo. L'attuazione del Piano d'Azione Nazionale - PAN GPP, predisposto dal MATTM, che prevede una serie di Criteri Ambientali Minimi - CAM, consente di raggiungere obiettivi ambientalmente strategici come efficienza e risparmio di risorse naturali, riduzione dei rifiuti prodotti e della loro pericolosità, riduzione, uso ed emissioni di sostanze pericolose. La contabilità ambientale permette di individuare le criticità ambientali, di controllare l'efficacia e l'efficienza delle politiche attuate, di ottimizzare l'allocazione delle risorse e valutare l'operato del decisore politico. La fiscalità ambientale, che mira a spostare progressivamente la tassazione dal lavoro all'impiego delle risorse naturali e di quelle energetiche, rappresenta un volano efficace

per trasformare l'economia in una direzione più efficiente e competitiva.

In conclusione di questo percorso di nuovi orientamenti di politica ambientale per una governance più efficace che consenta di passare dall'agenda all'azione, non si può prescindere dal sottolineare l'importanza dell'educazione ambientale e allo sviluppo sostenibile. L'Italia vanta una tradizione lunga, ricca e articolata in questo campo e da diversi decenni sono attivi, in tutte le Regioni e Province Autonome, programmi, iniziative e reti che vedono impegnati molteplici attori, con un'attenzione privilegiata all'ambito non formale e alla sua sinergia con quello formale.

La collaborazione tra il MATTM e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - MIUR che ha preso avvio sin dagli anni '80, ma con fasi alterne, ha portato nel 2015 all'elaborazione di apposite linee guida, con materiale didattico rivolto agli insegnanti, differenziato per temi ambientali e per ordine e grado delle scuole.

La recente riforma della scuola [Legge 107/2015] ha posto alcuni obiettivi importanti per l'offerta formativa [lo "sviluppo di comportamenti responsabili ispirati alla conoscenza e al rispetto della sostenibilità ambientale", "competenze in materia di cittadinanza attiva e democratica orientate alla cura dei beni comuni"], su cui fare leva per costruire una politica nazionale più strutturata. In questo modo l'Italia potrà confrontarsi con i nuovi obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, che richiedono espressamente a tutti i Paesi di assicurare che gli studenti acquisiscano entro il 2030 le competenze e le conoscenze necessarie a promuovere lo sviluppo sostenibile.

A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE
	10. La governance per la sostenibilità

LA GOVERNANCE INTERNAZIONALE ED EUROPEA DELL'AMBIENTE

IL QUADRO DI RIFERIMENTO INTERNAZIONALE

La governance internazionale dell'ambiente si riferisce all'insieme di «organizzazioni, strumenti politici, meccanismi di finanziamento, procedure e norme che regolano la protezione dell'ambiente globale¹».

Nel contesto articolato e composito dell'evoluzione internazionale delle politiche ambientali e delle dinamiche esistenti tra nazioni, organismi e istituzioni, obiettivo specifico della governance ambientale globale è individuare e mettere in atto i meccanismi più idonei di governo che consentano di migliorare lo stato dell'ambiente e raggiungere l'obiettivo più ampio di uno sviluppo sostenibile globale.

Nel corso dei decenni questo dibattito è divenuto particolarmente intenso, e si è concentrato in particolare sull'individuazione di quale orientamento dovesse assumere la riforma della governance dell'ambiente per tenere il passo con la rapida evoluzione del contesto internazionale.

Il dibattito non si è limitato alla riforma del Programma per l'ambiente delle Nazioni unite (*United Nations Environment Programme - UNEP*²). A partire dal 1972, infatti, i temi connessi alla riforma della governance internazionale dell'ambiente si sono indirizzati verso molti aspetti e settori diversi. D'altra parte, da un lato è necessario considerare che numerose organizzazioni, agenzie e programmi delle Nazioni unite svolgono da molti anni un ruolo importante nell'ambito delle politiche ambientali internazionali e lo sviluppo sostenibile è a pieno titolo inserito nella loro missione istituzionale. Dall'altro lato, è necessario tenere conto che, grazie all'aumentare della consapevolezza e delle conoscenze ambientali, sono stati definiti numerosi accordi ambientali multilaterali (*Multilateral Environmental Agreement - MEA*). Questi accordi hanno ricevuto un impulso importante a partire dal 1992, e rappresentano oggi importanti piattaforme intergovernative e di dialogo tra diversi attori (compresa la società civile), strumenti tramite cui affrontare le questioni ambientali globali (anche molto diversificate) e influenzare i decisori politici per far assumere loro le scelte più idonee. Si tratta di un progresso importante nel percorso della governance dell'ambiente, del coinvolgimento di tutti gli attori e dell'integrazione tra le diverse dimensioni: è innegabile riconoscere che grazie ad essi vi è stato un maggior *buy-in* del concetto di sviluppo sostenibile, e che numerose organizzazioni abbiano adottato norme e politiche atte a migliorare l'ambiente e finanziare la ricerca per lo sviluppo sostenibile.

I MEA si possono considerare tra le componenti più importanti che regolano il processo della governance internazionale dell'ambiente. I MEA sono norme di diritto e come tali possono rappresentare un importante strumento per l'attuazione delle politiche rivolte alla tutela ambientale e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, in conformità al diritto internazionale dell'ambiente.

Chiaramente, i vantaggi principali di tali accordi sono di natura ambientale, ma molto spesso hanno importanti ricadute sia di natura economica che socio-politica. Per esempio, la Convenzione sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione (*Convention on International Trade of Endangered Species - CITES*) mira a garantire che nessuna specie di fauna selvatica sia oggetto di sfruttamento attraverso il commercio internazionale, ma permette al tempo stesso anche il commercio legittimo e la ricerca scientifica, oppure, la Convenzione di Basilea relativa al controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento ha una chiara finalità di protezione della salute umana. In sostanza, i MEA contribuiscono a rafforzare la politica ambientale, sviluppare la normativa, assistere i paesi in via di sviluppo nelle loro scelte, fornire un quadro comune di base per

1 International Institute for Sustainable Development: "Global environmental governance - A reform agenda", 2006

2 www.unep.org/

seguire lo sviluppo di misure atte ad affrontare un determinato problema.

Questa evoluzione dei MEA ha certamente consentito al sistema di raggiungere importanti obiettivi, indirizzare le scelte dei governi e porre le basi per una più forte politica ambientale globale, ma al tempo stesso ha evidenziato la necessità di ripensare i meccanismi di funzionamento dell'intero sistema di governance ambientale.

In particolare, si è compreso che l'elevato numero di temi ambientali, correlati alle emergenze da affrontare, ha portato ad una progressiva frammentazione di accordi e competenze, dando origine ad un quadro variegato e complesso, con difficoltà di cooperazione, gestione delle risorse finanziarie e coordinamento tra le varie organizzazioni internazionali coinvolte. Infatti, dato che una serie sempre più importante di decisioni ambientali è legata a settori trasversali, quali per esempio il commercio, gli investimenti e la cooperazione allo sviluppo, si è avvertita la necessità di creare adeguate sinergie tra i vari attori e le istituzioni per fare in modo che tutti fossero a pieno titolo coinvolti nel più ampio sviluppo del processo decisionale sulla politica ambientale internazionale. Il dibattito sulla riforma della governance ambientale internazionale è, dunque, tutt'altro che recente, e le riforme incrementali che sono state avviate nel corso degli anni hanno cercato di affrontare in modo uniforme la complessità delle sfide poste dalla complessità della situazione. Sin dall'inizio le più importanti spinte per una revisione della governance sono venute dall'UNEP, con la dichiarazione di Nairobi del 1997³, la dichiarazione di Malmö del 2000⁴ e la decisione sulla governance ambientale internazionale, nota come "pacchetto di Cartagena"⁵. In particolare, quest'ultima prevede una serie di raccomandazioni volte a rafforzare la governance ambientale internazionale attraverso il miglioramento della coerenza nella definizione delle politiche, il rafforzamento del ruolo e della situazione finanziaria dell'UNEP, il coordinamento dei MEA, il trasferimento di tecnologia e la *capacity building*.

La spinta propulsiva ad una riforma della governance ambientale internazionale è avvenuta anche come risposta al documento finale adottato al summit mondiale del 2005⁶, che individua la necessità di un'azione ambientale più efficace all'interno del sistema delle Nazioni unite. La susseguente relazione del gruppo ad alto livello del Segretario generale delle Nazioni Unite⁷ include, tra l'altro, raccomandazioni per rafforzare il ruolo di UNEP quale pilastro della politica ambientale dell'intero sistema delle Nazioni unite.

Una particolare accelerazione di questa riflessione si è avuta a partire dal 2009, con l'istituzione del gruppo di alto livello sulla riforma della governance ambientale⁸. Il lavoro del Gruppo, nel quale l'Italia ha svolto l'importante ruolo di co-presidenza, si è indirizzato lungo una serie di aree di azioni prioritarie, basate sul rafforzamento della governance ambientale quale pilastro portante dello sviluppo sostenibile e accomunate dal principio base che la forma seguisse la funzione.

La Conferenza delle Nazioni unite sullo sviluppo sostenibile⁹ *United Nations Conference on Sustainable Development - UNCSD*, svoltasi a Rio de Janeiro nel 2012, ha annoverato tra i temi principali la riforma del quadro istituzionale per lo sviluppo sostenibile. Sia la discussione preparatoria che quella che si è tenuta in seno alla Conferenza hanno consentito di mettere in luce che il pilastro ambientale non ha mostrato sufficiente convergenza con i pilastri economico e sociale dello sviluppo sostenibile e che la gestione efficace dell'ambiente si può ottenere solo riconoscendo appieno la sua trasversalità e il legame intrinseco con una molteplicità di settori. Per questo si è riconosciuto che per raggiungere un adeguato sistema di governance ambientale fosse necessario rafforzare UNEP sia a livello istituzionale (tramite la partecipazione universale ai suoi organismi di governo) che dal punto di vista delle risorse e delle sue funzioni, e nel rapporto con tutto il sistema delle Nazioni unite, sostanzialmente concludendo in questo modo il percorso avviato nel 2009.

3 Decisione GC.19/1 "Dichiarazione di Nairobi sul ruolo e il mandato di UNEP", febbraio 1997, Nairobi

4 "Dichiarazione di Malmö", Primo Forum ambientale globale dei ministri, 1 giugno 2000, Malmö

5 Decisione SS.VII/1, 15 febbraio 2002, Cartagena

6 A/RES/60/1 "2005 World Summit Outcome"

7 "Delivering as one" - Rapporto del gruppo di alto livello sulla coerenza nell'ampio Sistema delle Nazioni unite nelle aree dello sviluppo, dell'assistenza umanitaria e dell'ambiente", New York, novembre 2006

8 Decisione GC.25/4 "International Environmental Governance", Nairobi, febbraio 2009

9 A/RES/64/236 "Implementation of Agenda 21, the programme for the further implementation of Agenda 21 and the outcomes of the world summit on sustainable development" New York, marzo 2010

In società multidimensionali, come quelle odierne, coniugare le esigenze di tutela ambientale e di sviluppo sostenibile con le necessità di riforma è un processo complesso. Per tale motivo, il miglioramento della governance ambientale, sia nazionale che internazionale, deve essere visto come un percorso in continua evoluzione, teso a creare un'organizzazione adeguata a gestire le numerose interrelazioni tra la società e l'economia, e rispondere ai rischi che mettono in pericolo l'ambiente naturale. La sfida del futuro è duplice: da un lato, in settori critici quali i cambiamenti climatici, la biodiversità, il suolo, le acque, sono necessari ulteriori sforzi per affrontare le questioni di maggiore rilievo. Dall'altro lato, dato che lo *status quo* non è perseguibile, è necessario riequilibrare le misure di politica ambientale e il quadro istituzionale per lo sviluppo sostenibile, al fine di sostenere la transizione verso un'economia verde inclusiva, promuovere modelli di produzione e consumo sostenibili, favorire un'economia circolare a basso consumo di risorse. In questo senso, l'attuazione dell'Agenda 2030 e degli obiettivi di sviluppo sostenibile rappresenta un'opportunità importante per sostenere i MEA e costruire un sistema di governance ambientale in grado di rispondere alle esigenze più complesse. Si tratta di una sfida che, se adeguatamente affrontata, potrà portare ad una società più sostenibile, giusta ed inclusiva, nella quale vi sia la partecipazione e l'impegno di tutti i portatori di interesse.

LE ATTIVITÀ DEL MINISTERO PER LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE 2014-2015

La Direzione Generale per lo Sviluppo Sostenibile, il Danno Ambientale e per i Rapporti con l'UE e gli Organismi Internazionali - DG SVI del Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare - MATTM¹⁰, svolge una complessa attività di cooperazione internazionale, con un'azione coordinata con il Ministero degli Affari Esteri e Cooperazione Internazionale - MAE¹¹, seguendo gli impegni dettati dalle Agende dei principali processi in materia ambientale.

La DG SVI, inoltre, riveste un ruolo di rilievo nell'ambito di diverse sedi negoziali quali: la *United Nations Framework Convention on Climate Changes - UNFCCC*¹², il Protocollo di Montreal, la Commissione sullo Sviluppo Sostenibile, i processi negoziali nell'ambito dell'*United Nations Economic Commission for Europe - UNECE*¹³ per la Regione pan-Europea.

In particolare, l'accordo di Parigi, concordato a dicembre 2015 in occasione della 21° Conferenza delle Parti - COP 21 dell'UNFCCC, e sottoscritto a New York ad aprile 2016, ha stabilito obiettivi ambiziosi e di lungo termine: contenere la temperatura al di sotto dei 2°C e ottenere una trasformazione delle economie, rendendo tutti i flussi finanziari compatibili con l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra.

Nella decisione, che rende operativo l'accordo di Parigi, viene ribadito l'impegno dei Paesi sviluppati a fornire un supporto di 100 miliardi di dollari ai Paesi in via di sviluppo per azioni di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici entro il 2020. Inoltre, i Paesi sviluppati si impegnano ad accrescere questo sforzo, attraverso un finanziamento di 100 miliardi di dollari all'anno, dal 2020 al 2025, data in cui sarà definito un nuovo obiettivo. Nel quadro degli impegni, la DG SVI porta avanti un'ampia azione di cooperazione internazionale, sia a livello bilaterale che multilaterale.

La cooperazione bilaterale

Le attività di cooperazione bilaterale, negli anni, hanno visto crescere le aree di intervento nel mondo. Sono stati firmati, o sono in corso di negoziazione, oltre 20 accordi di cooperazione in campo ambientale con circa 50 Paesi. Nel corso del 2015, il MATTM ha erogato circa 100 milioni di euro

¹⁰ <http://www.minambiente.it/>

¹¹ <http://www.esteri.it/mae/it/>

¹² <http://unfccc.int/2860.php>

¹³ <http://www.unece.org/info/ece-homepage.html>



per le attività bilaterali che sono state realizzate attraverso la promozione di progetti congiunti, attività di *capacity building*, trasferimento tecnologico e promozione di partenariati pubblico-privati. I principali settori di intervento sono: promozione delle energie rinnovabili, efficientamento energetico, gestione e trattamento delle acque (compresa la desalinizzazione), lotta alla desertificazione, tutela delle coste e delle zone umide e dell'ambiente marino, analisi dei dati relativi al livello del mare, gestione dei rifiuti, bonifica dei siti contaminati, *green economy*, gestione sostenibile delle foreste, attuazione degli Obiettivi Nazionali di Riduzione (*Intended Nationally Determined Contributions - INDC*¹⁴), raccolta e analisi dei dati meteorologici per l'osservazione dei cambiamenti climatici, controllo della qualità dell'aria, tutela della biodiversità, mobilità sostenibile, educazione ambientale, contrasto al degrado del suolo, edilizia sostenibile, formazione ambientale di alto livello, gestione delle radiazioni ionizzanti e non, diffusione di tecnologie a bassa emissione di carbonio.

Gli accordi sottoscritti sono i seguenti:

Africa

- **Botswana:** protocollo di Intesa con il Ministero dell'Ambiente, della Natura e del Turismo per

¹⁴ INDC, in italiano "Contributi Promessi Stabiliti a livello Nazionale" sono impegni volontari trasmessi dagli Stati riguardanti principalmente la riduzione delle emissioni o il contenimento del loro aumento. Le dichiarazioni di INDC arrivate prima e durante la COP21 sono state 160, da parte di 187 paesi (l'UE ha inviato un unico INDC per i 28 Stati membri), che rappresentano circa il 99 % della popolazione e delle emissioni mondiali. Tranne pochissime eccezioni, tutti i Paesi emettitori di gas serra hanno dichiarato impegni a limitare le loro emissioni.

Foto 10.01
Egitto
Fonte Jesper Piederssen



Foto 10.02
Egitto
Fonte Jesper Piederksen

promuovere la cooperazione ambientale nel settore della lotta al cambiamento climatico, la vulnerabilità, la gestione del rischio, l'adattamento e la mitigazione, con un *focus* particolare sulla *Climate Smart Agriculture-CSA*¹⁵, firmato l'11 dicembre 2015.

- **Egitto:** protocollo di Intesa con il Ministero dell'Ambiente Egiziano, per la protezione ambientale e lo sviluppo sostenibile, firmato l'8 dicembre 2015.
- **Marocco:** protocollo di Intesa con *l'Agence Nationale pour le Développement des Énergies Renouvelables et de l'Efficacité Énergétique - ADEREE*¹⁶, firmato il 12 dicembre 2012. Nell'ambito di questo accordo è stato finanziato un progetto per l'efficientamento energetico del padiglione di Pediatria del Centro Ospedaliero Universitario *Ibn Rochd* di Casablanca, il più grande ospedale del Nord-Africa.
- **Tunisia:** attività di cooperazione, attraverso il *Mediterranean Renewable Energy Center - MEDREC*¹⁷ creato a Tunisi nel 2004 dal MATTM, dal Ministero tunisino dell'Industria e dell'Energia e dall'Agenzia Nazionale tunisina per le Energie Rinnovabili, nell'ambito dell'Iniziativa: *Mediterranean Renewable Energy Programme (World Summit on Sustainable Development,*

15 La *Climate Smart Agriculture - CSA* è un approccio promosso dalla *Food and Agriculture Organization - FAO* per creare condizioni tecniche, politiche ed investimenti per uno sviluppo agricolo che sappia coniugare sicurezza alimentare e sostenibilità dal punto di vista dell'adattamento e della mitigazione dei cambiamenti climatici.

16 <http://www.amee.ma>

17 http://www.medrec.org/En/home_46_2

Johannesburg, 2002). In Tunisia, nel 2015, sono stati conclusi due progetti, con il cofinanziamento della Commissione europea:

- *Innovative Means to Protect Water Resources in the Mediterranean Coastal Areas through re-Injection of Treated Water - IMPROWARE*¹⁸, per un uso più efficiente delle risorse idriche in Egitto e in Tunisia.
- *MEDiterranean DEvelopment of Support schemes for solar Initiatives and Renewable Energies - MED DESIRE*¹⁹, volto a rafforzare le capacità delle amministrazioni pubbliche e delle Istituzioni regionali per sostenere una più ampia diffusione di tecnologie energetiche solari anche attraverso meccanismi finanziari innovativi.

Asia

- **Cina:** Programma di Cooperazione Italia-Cina per la Protezione Ambientale (*Sino-Italian Cooperation Program for Environmental Protection - SICP*). Nel quadro di questo programma, nel 2015, il MATTM ha partecipato a due eventi fieristici – *China International Environmental Protection Exhibition and Conference* a Pechino e *Ecomondo* a Rimini – per favorire opportunità di *business* attraverso incontri bilaterali tra aziende italiane e cinesi. Alla Fiera Ecomondo, le aziende italiane, complessivamente coinvolte negli appuntamenti d'affari, sono state 273. Gli operatori cinesi coinvolti sono stati 45, mentre il numero degli incontri d'affari effettuati tra espositori italiani e operatori cinesi sono stati in totale 298. Tra il 2014 e il 2015, grazie alla collaborazione con il Ministero dell'Ambiente cinese, il MATTM ha promosso esperienze pilota nei settori dei sistemi di allerta, valutazione e gestione delle emergenze ambientali. La cooperazione con le Municipalità di Pechino e Shanghai ha, inoltre, portato alla realizzazione di attività nei settori del monitoraggio e controllo della qualità dell'aria, dei trasporti a basso impatto ambientale, della pianificazione urbana ed edilizia sostenibili, delle bonifiche ambientali e del recupero dei siti industriali dismessi nella città di Pechino. Il MATTM, inoltre, realizza un programma di alta formazione destinato a funzionari, *policy maker*, professionisti e imprenditori. Dal 2003 ad oggi, il programma ha formato oltre 10.000 funzionari e manager, per un totale di 261 corsi svolti in Cina e in Italia. Oltre 150 le aziende italiane visitate in più di 600 viaggi di studio. Oltre 350 istituzioni pubbliche e private coinvolte, per un totale di circa 1000 relatori. Nel 2015, sono stati firmati 5 accordi con altrettante controparti cinesi (Accademia cinese di Scienze Sociali, Ministero della Protezione Ambientale, Ministero dell'Industria e dell'informatica, Commissione per lo Sviluppo Nazionale e le Riforme, Municipalità di Pechino, Shanghai). I corsi si sono svolti in Cina e in Italia e hanno fatto registrare una presenza di oltre 200 partecipanti.
- **Iran:** protocollo di Intesa con il Dipartimento della Repubblica Islamica dell'Iran per favorire la realizzazione di progetti per la protezione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile, con particolare enfasi per i settori dell'energia e dei cambiamenti climatici, firmato l'1 novembre 2014. L'accordo, di durata triennale, prevede le seguenti aree di intervento: sviluppo sostenibile, efficienza energetica, energie rinnovabili, protezione della biodiversità, mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, gestione delle risorse idriche, protezione dell'ambiente marino e sviluppo della *green economy*.

Piccoli Stati Insulari in via di Sviluppo

- **Piccoli Stati Insulari in via di Sviluppo del Pacifico – PSIDS:** accordo di collaborazione di concerto con il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale - MAECI e altri tre Paesi donatori (Austria, Spagna e Lussemburgo) con i seguenti paesi: Cook Islands, Fiji, Kiribati, Micronesia, Marshall Islands, Nauru, Niue, Palau, Papua New Guinea, Samoa, Solomon Islands, Tonga, Tuvalu, e Vanuatu, firmato nel 2007. Tra il 2014 e il 2015, sono stati promossi

¹⁸ <http://climate-adapt.eea.europa.eu/metadata/projects/innovative-means-to-protect-water-resources-in-mediterranean-coastal-areas-through-re-injection-of-treated-water>

¹⁹ <http://www.med-desire.eu/index.php?lang=it>

sei progetti: la creazione del primo Santuario Marino Nazionale a Palau, un progetto di *capacity building* istituzionale, a Tonga, l'elettificazione di 5 scuole rurali con pannelli fotovoltaici nelle isole Salomon, la produzione di biocombustibili da olio di cocco e l'installazione di pannelli solari nelle scuole, a Kiribati, l'installazione di un sistema di pannelli fotovoltaici nelle abitazioni rurali a Tuvalu.

- **Area caraibica:** protocollo di Intesa con i Paesi dell'area caraibica: Antigua e Barbuda, Bahamas, Belize, Barbados, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Giamaica, St. Kitts e Nevis, St. Vincent e Grenadines, St. Lucia, Suriname, Trinidad e Tobago, in materia di vulnerabilità, gestione del rischio, adattamento e mitigazione ai cambiamenti climatici.
- **Maldivi:** protocollo di Intesa con il Ministero dell'Ambiente e dell'Energia della Repubblica delle Maldive sul cambiamento climatico, la vulnerabilità, la gestione del rischio, l'adattamento e la mitigazione, firmato il 9 dicembre 2015.
- **Comore:** protocollo d'Intesa con il Ministero della Produzione, Ambiente, Energia, Industria e Artigianato dell'Unione delle Comore sul cambiamento climatico, la vulnerabilità, la gestione del rischio, l'adattamento e la mitigazione, firmato il 9 dicembre 2015.
- **Panama, Ghana, Papua Nuova Guinea:** protocollo di Intesa con il Ministero dell'Ambiente, Scienza, Tecnologia e Innovazione del Ghana, il Ministero dell'Ambiente di Panama e il Ministero dell'Ambiente, Conservazione e Cambiamento Climatico di Papua Nuova Guinea, per promuovere la cooperazione, nonché il coinvolgimento del settore privato nelle azioni di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico, inclusa la gestione forestale e la valorizzazione della diminuzione di carbonio nello sviluppo sostenibile, firmato l'11 dicembre 2015.

L'attività multilaterale

Oltre agli accordi bilaterali, il MATTM promuove accordi multilaterali e cofinanzia una serie di fondi presso diverse Istituzioni finanziarie internazionali per l'attuazione della UNFCCC e per la promozione dello sviluppo sostenibile.

Il MATTM ha, inoltre, firmato diversi accordi con Organismi Internazionali per promuovere iniziative e progetti di cooperazione nei Paesi in via di sviluppo. La sfida principale è, attraverso questi fondi, coniugare innovazione, sviluppo e competitività con la sostenibilità e il rispetto per l'ambiente.

Fondi globali e regionali

- **Clean Energy Access Program Trust Fund – CEAP (World Bank Group):** ha l'obiettivo di accelerare lo sviluppo del mercato di prodotti di illuminazione *off grid* per le zone rurali, urbane e periurbane che non hanno accesso all'elettricità nell'Africa Sub Sahariana. Cofinanziamento MATTM: 7,5 milioni di euro.
- **Middle East and North Africa – MENA Inclusive Green Growth (World Bank Group):** punta a favorire l'utilizzo di tecnologie pulite, promuovere lo sviluppo economico *low carbon* e l'uso efficiente delle risorse naturali in Africa. Cofinanziamento MATTM: 6,6 milioni di euro.
- **Communication for Climate Change Multidonor Trust Fund – CCC (World Bank Group):** è volto a favorire la conoscenza delle buone pratiche in materia di mitigazione e adattamento e a promuovere campagne di sensibilizzazione sull'impatto del cambiamento climatico. Cofinanziamento MATTM: 3 milioni di euro.
- **Africa Climate Change Fund – ACCF (African Development Bank):** è diretto a sostenere i Paesi africani nella transizione verso un'economia verde e a rafforzarne la resilienza ai cambiamenti climatici. Cofinanziamento MATTM: 4,7 milioni di euro.
- **Sustainable Energy Fund for Africa – SEFA (African Development Bank):** sostiene lo sviluppo delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica in Africa. Cofinanziamento MATTM: 7,4 milioni di euro.
- **Green Climate Fund – GCF:** istituito durante la sedicesima sessione della Conferenza delle Parti - COP 16 dell'UNFCCC al fine di contribuire agli sforzi, messi in atto a livello globale,

per rispettare gli obiettivi stabiliti dalla comunità internazionale nella lotta contro i cambiamenti climatici. Cofinanziamento MATTM: 50 milioni di euro.

- **Least Development Countries Fund – LDCF:** finanzia Programmi d’Azione Nazionali per l’Adattamento ai cambiamenti climatici. Cofinanziamento MATTM: 1,8 milioni di euro.
- **Adaptation Fund - AF:** istituito nel 2001 per finanziare progetti e programmi di adattamento in Paesi in via di Sviluppo firmatari del Protocollo di Kyoto che sono particolarmente vulnerabili agli effetti negativi dei cambiamenti climatici. Cofinanziamento MATTM: 2 milioni di euro.
- **Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol:** meccanismo finanziario per la protezione della fascia di ozono che consente ai Paesi in via di Sviluppo di raggiungere gli obiettivi del Protocollo di Montreal. Cofinanziamento MATTM: 25,5 milioni di dollari per il periodo 2015-2017 pari a 6,5 milioni di euro l’anno.

Accordi con organismi internazionali

- **Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO:** protocollo di Intesa con la FAO attraverso cui è stato avviato il progetto *International Alliance on Climate-Smart Agriculture*, finalizzato ad aumentare in modo sostenibile la produttività agricola, favorendo al contempo l’adattamento al cambiamento climatico e la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra. Il protocollo è stato firmato nel 2014. Il progetto si concluderà nel 2017. Cofinanziamento MATTM: 1,6 milioni di euro.
- **The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe – REC:** istituito nel 1990, il REC ha l’obiettivo di fornire assistenza ai Paesi dell’Europa centro-orientale al fine di fronteggiare e risolvere le problematiche ambientali. Cofinanziamento MATTM: 0,4 milioni di euro.
- **United Nations Environment Programme – UNEP:** in collaborazione con l’UNEP, il MATTM ha finanziato i seguenti programmi:
 - *Inquiry into the Design of a Sustainable Financial System*, diretto a valutare i migliori meccanismi finanziari per interventi in materia di lotta al cambiamento climatico, riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, sviluppo delle energie rinnovabili. Cofinanziamento MATTM: 1,7 milioni di euro.
 - *Mediterranean Investment Facility EGYPT - Creating a Strategy and Paving the Way for the Deployment of Distributed Renewable Energy Technologies in Egypt*, volto a favorire l’aumento della percentuale di produzione di energia derivante da fonti rinnovabili, per una diversa composizione del mix energetico nazionale egiziano. Cofinanziamento MATTM: 2,2 milioni di euro.
- **Assistance to the Republic of Serbia in the Implementation of MEAs and EU Obligations through Improvement of Pollution Monitoring of Soil Quality at Industrial Sites:** diretto a finanziare attività di formazione dei tecnici della *Serbian Environmental Protection Agency - SEPA* per le analisi ed il monitoraggio della qualità dei suoli da bonificare. Cofinanziamento MATTM: 0,4 milioni di euro.
- **Climate and Clean Air Coalition – CCAC:** iniziativa lanciata nel 2012 dagli Stati Uniti per ridurre i cosiddetti *short-lived climate pollutant - SLCP*. Si tratta di inquinanti atmosferici di origine antropica che permangono in atmosfera per un periodo di tempo relativamente breve rispetto ai principali gas ad effetto serra (es. l’anidride carbonica) ma che hanno un importante impatto sul riscaldamento globale ed effetti nocivi per la salute umana. I principali SLCP sono il *black carbon*, il metano e gli idrofluorocarburi - HFC. L’Italia ha aderito all’iniziativa l’8 giugno 2012. Cofinanziamento MATTM: 0,5 milioni di euro.
- **United Nations Office for Project Services – UNOPS:** accordo per attività di rafforzamento delle capacità istituzionali e tecniche finalizzate alla raccolta, rendicontazione, verifica e aggregazione di dati sensibili relativi alle emissioni di gas serra nei Paesi in via di sviluppo. L’accordo prevede l’elaborazione di linee guida, politiche e misure di adattamento per l’attuazione e il monitoraggio di azioni specifiche nel settore forestale, dei trasporti e dell’edilizia. Cofinanziamento MATTM: 5 milioni di euro.

Foto 10.03

Inachis io - Vanessa occhio di pavone
Fonte MATTM Luca Grassi



- **United Nations Economic Commission for Europe – UNECE:** progetto *Greening Economic Development in Western Balkans through Applying a Nexus Approach and Identification of Benefits of Transboundary Cooperation* finalizzato allo sviluppo economico verde nei Balcani occidentali e alla valorizzazione dei nessi esistenti tra la gestione delle risorse idriche e la gestione delle alluvioni e dei servizi ecosistemici. Cofinanziamento MATTM: 0,3 milioni di euro.

LA POLITICA DI COESIONE 2007-2013

La Politica di Coesione mira a superare i divari di sviluppo territoriale degli Stati membri tramite l'assegnazione di risorse, provenienti dai fondi europei e, in ambito nazionale, dal Fondo di sviluppo e coesione, in favore di obiettivi individuati in specifiche aree che richiedono interventi per la promozione dello sviluppo e per rimuovere gli squilibri economico-sociali.

Per l'Italia il quadro di riferimento per la programmazione delle risorse è definito dal Quadro Strategico Nazionale - QSN 2007-2013 che presenta, in un progetto unitario, la programmazione dei fondi strutturali e delle risorse aggiuntive nazionali per le aree del Mezzogiorno e del Centro Nord, e che mira ad un più ampio sistema di unificazione della politica regionale comunitaria e di quella nazionale.

Nel quadro della Politica di coesione per il periodo 2007-2013, la Commissione europea ha selezionato le "Regioni" ove concentrare le risorse e gli interventi strutturali:

- Convergenza (ex Obiettivo 1), diretto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e Regioni in ritardo di sviluppo, migliorando le condizioni di crescita e di occupazione. Le risorse finanziarie derivano dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FESR, Fondo Sociale Europeo - FSE e Fondo di Coesione - FC ed ammontano a circa l'81,5% del totale delle risorse;
- Competitività e occupazione regionale (ex Obiettivi 2 e 3), comprende tutte le Regioni che non rientrano nel precedente obiettivo Convergenza. Mira a rafforzare la competitività e l'attrattività delle Regioni e l'occupazione a livello regionale. Le risorse finanziarie derivano dal FESR e FSE ed ammontano a circa il 16% dell'intera dotazione;
- Cooperazione territoriale – ex INTERREG, volta a rafforzare la cooperazione transfrontaliera e transnazionale, tramite iniziative comuni a livello regionale e nazionale e la cooperazione e lo scambio di buone pratiche a livello interregionale. In questo obiettivo sono confluite anche le azioni finanziate dai programmi INTERREG, EQUAL e URBAN. Le risorse ammontano circa al 2,5% dell'intera dotazione.

Il PON Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013

Nell'ambito dell'obiettivo Convergenza, si inserisce l'attuazione del Programma Operativo Nazionale - PON Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013, cofinanziato dal FESR, a titolarità del Ministero per lo Sviluppo Economico - MiSE²⁰, destinato alle quattro Regioni italiane – Campania, Puglia, Calabria e Sicilia – avente lo scopo di migliorare le competenze tecniche e di governo delle amministrazioni responsabili della programmazione e dell'attuazione degli interventi cofinanziati e coinvolte nelle politiche di sviluppo al fine di migliorare l'efficacia della programmazione unitaria. Il MATTM, quale beneficiario del Programma, ha predisposto due progetti di assistenza tecnica a carattere ambientale: il Progetto Operativo di Assistenza Tecnica - POAT²¹ Ambiente e la Rete Ambientale.

²⁰ <http://www.sviluppoeconomico.gov.it>

²¹ http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/trasparenza_valutazione_merito/CV_Poat_ambiente/POAT_AMBIENTE_2013.pdf

Il POAT Ambiente

Il POAT Ambiente è un progetto di assistenza tecnica alle Regioni dell'Obiettivo Convergenza su tematiche ambientali, a carattere fortemente territorializzato, gestito dal MATTM nell'ambito del PON "Governance ed assistenza tecnica" 2007-2013. Le attività progettuali, prevalentemente orientate al rafforzamento delle "Regioni meno" sviluppate, hanno interessato anche gli uffici del MATTM responsabili del presidio delle tematiche ambientali oggetto dell'assistenza tecnica.

Il progetto si incardina nell'ambito della *policy* "sviluppo sostenibile e qualità dell'ambiente", priorità 10 del QSN 2007-2013 "Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci".

Gli ambiti di intervento sui quali il MATTM è intervenuto, al fine di garantire il supporto alle Regioni Convergenza hanno riguardato i seguenti settori: risorse idriche, bonifiche, difesa del suolo, valutazioni ambientali, sviluppo sostenibile. L'attività di assistenza tecnica del MATTM è stata finalizzata per dare seguito sia alle priorità del QSN, sia alle priorità di azione identificate dal MATTM per i settori oggetto di intervento. Le attività sono state progettate al fine di favorire le sinergie tra le priorità nazionali e i fabbisogni regionali sui seguenti temi strategici di intervento:

- tutela quali-quantitativa del sistema idrico, nonché ottimizzazione della risorsa idrica nei diversi settori di utilizzo – civile, industriale e irriguo – che richiede la piena attuazione alla Direttiva 2000/60/CE Quadro Acque - DQA e la piena attuazione agli interventi per la gestione del Servizio Idrico Integrato - SII;
- realizzazione interventi integrati di difesa del suolo e di uso sostenibile dello sfruttamento delle risorse idriche per assicurare la prevenzione dei disastri idrogeologici e dei fenomeni derivanti dalla siccità;
- supporto per le attività necessarie alla valutazione ambientale dei progetti Valutazione di Impatto Ambientale - VIA e dei piani e programmi Valutazione Ambientale Strategica - VAS;
- integrazione della componente ambientale nelle politiche di sviluppo.

Il progetto ha avuto come obiettivo generale quello del rafforzamento della capacità operativa e gestionale delle amministrazioni regionali meno sviluppate – Calabria, Campania, Puglia, Sicilia – nei settori ambientali, come condizione di successo delle politiche di sviluppo territoriali, mentre gli obiettivi specifici erano i seguenti:

- migliorare la cooperazione istituzionale e rafforzare il coordinamento tra i vari livelli istituzionali;
- consolidare la capacità delle strutture amministrative per il presidio delle politiche ambientali nei settori considerati;
- semplificazione e riduzione dei tempi degli iter amministrativi degli interventi ambientali cofinanziati con risorse comunitarie;
- migliorare la capacità delle amministrazioni regionali nella attuazione degli adempimenti previsti dalla DQA per il superamento dei contenziosi comunitari;
- rafforzare le amministrazioni regionali nella esecuzione degli adempimenti della normativa in tema di bonifiche e nelle applicazioni tecniche e metodiche progettuali e gestionali;
- rafforzare la funzionalità delle amministrazioni regionali e locali nelle fasi di attuazione, monitoraggio e innovazione degli interventi delle opere di difesa del suolo e rischio idraulico;
- migliorare la capacità delle amministrazioni regionali nella applicazione della normativa relativa alle valutazioni ambientali – VIA e VAS – favorendo il coordinamento dei soggetti coinvolti nei processi valutativi;
- assicurare la gestione integrata delle politiche ambientali attraverso la definizione e messa in opera di specifiche procedure, metodi e strumenti.

Il POAT Ambiente è stato articolato su 6 linee di attività (Tabella 10.01), di cui 3 tecnico-tematiche e 3 volte ad assicurare l'organizzazione e il coordinamento del progetto. Le ultime 3 linee di intervento non

Linea di intervento	Attività	Tabella 10.01 Linee di intervento del POAT Ambiente Fonte MATTM
Linea 1 - Attuazione direttive in materia ambientale		
Linea 1.1 - Risorse idriche	<p>Azioni di supporto alle Regioni e agli Ambiti Territoriali Ottimali - ATO per :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'innovazione dei sistemi di ottimizzazione degli usi e dei consumi, di riduzione delle perdite e di recupero e trattamento delle acque reflue ai fini civili, irrigui ed industriali, con il fine di innalzare il livello qualitativo dei servizi erogati; - lo sviluppo del Servizio Idrico Integrato; - l'attuazione della DQA e per l'espletamento delle attività funzionali alla trasmissione delle informazioni necessarie per il superamento dei contenziosi in essere sulle pertinenti direttive comunitarie. 	
Linea 1.2 - Bonifiche	<p>Supporto tecnico alle Regioni per:</p> <ul style="list-style-type: none"> - le diverse fasi che caratterizzano la bonifica e la riqualificazione ambientale; - l'implementazione delle conoscenze, la diffusione delle tecnologie, ed il miglioramento delle capacità di intervento dei soggetti pubblici, nonché per migliorare la capacità di valutazione e controllo della Pubblica Amministrazione - PA, per la bonifica dei siti contaminati, il supporto giuridico per sostenere procedimenti in materia di danno ambientale, nonché ai fini della quantificazione economica dello stesso. 	
Linea 1.3 - Difesa suolo	<p>Supporto tecnico alle Regioni per:</p> <ul style="list-style-type: none"> - il rafforzamento funzionale delle strutture regionali nello svolgimento delle fasi di attuazione e monitoraggio degli interventi delle opere di difesa del suolo finanziati dai fondi strutturali; - l'implementazione di servizi di supporto rivolto ai soggetti attuatori di opere di difesa del suolo e di progetti di notevole complessità riguardanti la difesa del suolo; - il completamento del Sistema Informativo Territoriale degli interventi per la Difesa del Suolo. 	
Linea 2 - Valutazioni ambientali	<p>Azioni di supporto alle PA regionali e locali per:</p> <ul style="list-style-type: none"> - il supporto normativo, tecnico e metodologico in merito all'applicazione del processo di Valutazione Ambientale Strategica ai Piani di livello regionale, provinciale e comunale e all'adeguamento della normativa regionale in materia di VAS; - le attività concernenti la sperimentazione per l'attuazione del Monitoraggio Ambientale VAS dei piani alle diverse scale territoriali (Regioni, Province e Comuni); - la definizione dei quadri ambientali di livello locale e alla definizione dello schema per la raccolta delle informazioni ambientali di contesto necessari alla costruzione dei quadri; - l'individuazione del quadro di riferimento strategico (obiettivi di sostenibilità); - la costruzione di un sistema di accelerazione e semplificazione delle procedure in materia di VIA, con specifico riferimento all'iter istruttorio; - le attività di preistruttoria ed istruttoria per la gestione amministrativa e tecnica delle pratiche di VIA, VAS. 	
Linea 3 - Integrazione ambientale	<p>Attività per la definizione di procedure e strumenti in grado di orientare la messa in opera dei Programmi Operativi Regionali, rafforzandone la coerenza con le previsioni comunitarie e nazionali in materia di sviluppo sostenibile e di protezione del clima. In particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la verifica dei possibili campi di applicazione della Strategia 20-20-20 nelle Regioni Convergenza, alla luce degli strumenti regionali e provinciali per la programmazione territoriale ed energetica; - l'analisi dei piani per la mitigazione e l'adattamento dei programmi di sviluppo ai cambiamenti climatici; - l'analisi dei PO, alle differenti scale, alla luce della riprogrammazione dei fondi, al fine di verificare le pressioni in materia di sviluppo sostenibile e clima (rilevamento delle eventuali complementarità); - l'analisi della documentazione elaborata in sede comunitaria ed internazionale per la mitigazione degli impatti derivanti dai cambiamenti climatici e quelli predisposti nell'ambito del <i>Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC</i>¹. 	

1 <https://www.ipcc.ch/>

sono riportate nella tabella in quanto attività amministrative e tecnico-organizzative:

- Linea 1 - Attuazione direttive in materia ambientale (1.1 - Risorse idriche, 1.2 - Bonifiche, 1.3 - Difesa Suolo);
- Linea 2 - Valutazioni ambientali VIA - VAS;
- Linea 3 - Azioni orizzontali per l'integrazione ambientale;
- Linea 4 - Segreteria tecnico-organizzativa;
- Linea 5 - Assistenza amministrativa;
- Linea 6 - Beni e servizi informatici.

Rete Ambientale 2007-2013

Il progetto PON Governance Assistenza Tecnica 2007-2013 "linea ambiente" ha previsto attività di supporto mirate al funzionamento della Rete Ambientale, quale sede di approfondimento metodologico e operativo sugli strumenti di integrazione della componente ambientale nella fase di attuazione degli interventi dei Fondi Strutturali. La Rete Ambientale²², avviata dal ciclo di programmazione comunitaria 1994-1999 e rafforzata nel successivo ciclo di programmazione 2000-2006, costituisce un importante esempio di funzionalità e cooperazione tra autorità ambientali e autorità di programmazione tanto da risultare, insieme a quella spagnola, una delle poche reti in Europa strutturata in modo organico. Ha risposto infatti all'esigenza di potenziare il coordinamento delle attività messe in campo da tutti gli attori, e principalmente le amministrazioni regionali e centrali, coinvolti nei processi di programmazione e attuazione delle politiche di sviluppo territoriale, per una migliore integrazione dell'ambiente nelle politiche di sviluppo territoriale. Attraverso la Rete è stato possibile definire metodologie e formulare suggerimenti, raccomandazioni e proposte per la

Foto 10.04
Camminare per l'Appennino
Fonte MATTM Luca Grassi

²² <http://reteambientale.minambiente.it>



Indicatore di realizzazione	Valore atteso al 30 luglio 2015
Giornate di assistenza tecnica totale	72.703
Giornate di assistenza tecnica regionale	38.224

Tabella 10.02
 Indicatori di realizzazione
 Fonte MATTM

soluzione delle criticità dei settori ambientali dei programmi cofinanziati – accelerando anche la spesa – nonché indicazioni utili per la programmazione 2007-2013.

I principali compiti della Rete sono stati:

- individuare modalità di dialogo istituzionale tra i vari livelli amministrativi impegnati nell’attuazione della politica regionale di coesione – enti locali, Regioni, amministrazioni centrali, organi comunitari – al fine di facilitare l’interazione tra i settori dei diversi Programmi, nonché di favorire l’integrazione della componente ambientale, nell’attuazione dei Programmi;
- promuovere l’internalizzazione dei meccanismi di integrazione ambientale nelle modalità ordinarie di azione delle amministrazioni regionali come garanzia di continuità dei risultati conseguiti con il contributo dei Fondi Strutturali;
- partecipare, quale membro, ai lavori della Rete Europea (*European Network of Environmental Authorities - Management Authorities - ENEA-MA*), coordinata dalla DG Ambiente della Commissione europea;
- seguire gli sviluppi dell’Agenda europea a partire da EU 2020 per proporre riflessioni sulla promozione della sostenibilità ambientale nell’impostazione, in generale, della strategia europea e, in particolare, del futuro della politica di coesione;
- favorire, specialmente negli ultimi due anni di progetto, attività che consentissero alle amministrazioni centrali e regionali un efficace passaggio dalla programmazione 2007-2013 a quella 2014-2020.

La Rete Ambientale ha inteso perseguire il risultato generale di integrazione della componente ambientale negli interventi cofinanziati dall’UE principalmente attraverso:

- la messa in rete delle amministrazioni che si occupano di fondi strutturali comunitari, ivi incluse le amministrazioni a carattere europeo;
- la realizzazione di studi, ricerche e diffusione di buone pratiche in campo ambientale.

Nel corso del progetto sono state, infatti, realizzate una serie di attività che hanno riguardato Riunioni plenarie, incontri dei Gruppi di Lavoro – “Monitoraggio VAS”, “Cambiamenti climatici” e “*The 2014-2020 Cohesion Policy and Biodiversity*”, *workshop* della Rete Ambientale e attività sulla gestione e implementazione del sito internet della Rete, finalizzato a fornire informazioni alle amministrazioni – centrali e periferiche – ed al grande pubblico, in merito alle attività della Rete ed alle politiche dell’integrazione degli aspetti ambientali nella Programmazione Unitaria 2007-2013, Il sito ha registrato 3111 accessi da gennaio a novembre 2012. In particolare, sono state realizzate nell’intera Programmazione: 4 riunioni plenarie, 3 riunioni dei gruppi di lavoro, 2 workshop, una partecipazione all’incontro della Rete Europea, un incontro con le autorità ambientali, una riunione tecnica, la realizzazione della Piattaforma delle conoscenze e del modello CO₂MPARE FESR²³. Inoltre, si è predisposta la realizzazione e la gestione del sito internet e della *newsletter* e redatto, stampato e distribuito l’Annuario della Rete 2012 e di altre pubblicazioni. In generale, l’efficacia del progetto, non è pienamente definibile solo tramite gli indicatori di realizzazione fisica, occorrerebbe, infatti, effettuare considerazioni di ordine qualitativo e non solo quantitativo. Nel caso specifico, l’analisi

²³ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2013/co2mpare-co2-model-for-operational-programme-assessment-in-eu-regions-improved-carbon-management-with-eu-regional-policy

delle relazioni periodiche delle attività svolte (Tabella 10.02), indica una considerevole ampiezza degli interventi effettuati presso le strutture regionali e centrali, ciò che dimostra come le Regioni abbiano goduto di un valore aggiunto che ha aumentato l'efficacia dei loro compiti istituzionali. Tale considerazione è avvalorata dalla pressante richiesta da parte delle strutture regionali e del MATTM, di prolungare lo stesso tipo di assistenza tecnica con progetti analoghi.

Il PON Governance ed Azioni di Sistema 2007-2013 [FSE]

Nell'ambito della Politica della Coesione 2007-2013 si inserisce anche il PON Governance e Azioni di Sistema - GAS 2007-2013, volto all'accrescimento delle competenze e della capacità della PA attraverso interventi mirati. Il MATTM ha presentato due progetti finalizzati a integrare la componente ambientale nei diversi processi amministrativi nell'ambito della linea di intervento "Azioni orizzontali per l'integrazione ambientale" del PON GAS Azione 7A e PON GAS Azione 7B.

Il PON GAS Azione 7A e PON GAS Azione 7B

Il progetto del Ministero a valere sul PON Governance²⁴ ed azioni di sistema 2007-2013 "linea ambiente", ha avuto come obiettivo generale l'integrazione della componente ambientale nel processo di attuazione delle politiche regionali, attraverso il progressivo radicamento nella prassi ordinaria di criteri operativi, strumenti tecnici, procedure amministrative, gestionali e valutative, nonché modelli organizzativi, in grado di favorire l'innovazione istituzionale nei settori tematici ambientali, in risposta alle specifiche esigenze territoriali.

Il progetto è stato articolato su due linee di intervento:

- azioni orizzontali per l'integrazione ambientale, Linea di azione 7A;
- azioni di supporto ai processi VAS e ai procedimenti VIA, Linea di azione 7B.

La linea di azione 7A ha avuto come obiettivi quelli di:

- migliorare le competenze del personale delle amministrazioni in tema di integrazione della dimensione ambientale al fine di renderle funzionali allo sviluppo regionale e locale ed al razionale uso delle risorse ambientali, naturali ed energetiche;
- assicurare lo scambio e la condivisione di esperienze e contenuti tecnico/scientifici in materia di integrazione della dimensione ambientale;
- strutturare una rete di esperienze di eccellenza sui temi ambientali;
- favorire il radicamento nella prassi ordinaria di processi decisionali partecipati;
- promuovere modelli di pianificazione ed uso del territorio e politiche energetiche, capaci di coniugare le esigenze di carattere economico, sociale ed ambientale;
- sviluppare interventi volti alla riduzione delle emissioni di gas serra e, più in generale, alla mitigazione ed adattamento ai cambiamenti climatici.

La linea di azione 7B ha avuto i seguenti obiettivi:

- attivare azioni di sistema e di rafforzamento per migliorare la governance delle PA, favorendo la cooperazione istituzionale tra i diversi livelli di governo e sviluppando nuovi modelli organizzativi;
- favorire lo scambio e la condivisione di esperienze e contenuti tecnico-scientifici (indirizzi metodologici e strumenti per la conduzione dei processi, individuazione dei meccanismi di *feedback* per le attività di monitoraggio), in materia di valutazioni VAS e VIA;
- assicurare, con linee guida operative, la messa a punto di criteri e indirizzi tecnici per la progetta-

²⁴ www.pongas.minambiente.it

- zione degli interventi e la redazione degli studi di impatto ambientale, anche mediante la messa in rete di dati e indicatori per il quadro ambientale di riferimento;
- sviluppare modalità condivise e omogenee per le attività di analisi e valutazione ambientale previste dalle Direttive 2001/42/CE, 85/337/CE e 92/43/CE.

La peculiarità della governance di processo che ha caratterizzato l'attuazione di tutte le iniziative sviluppate con il progetto è stato il coordinamento ed il raccordo costante con le Regioni destinatarie degli interventi. Tale raccordo, in particolare con le Regioni coinvolte dell'Obiettivo Convergenza, è stato reso possibile grazie alla costituzione del Comitato di Coordinamento che ha permesso di condividere con le stesse i contenuti delle azioni promosse, le sedi operative nelle quali realizzarle, la tempistica più efficace al fine di evitare sovrapposizioni tra linee di azione e, soprattutto, con iniziative formative in corso sul territorio a valere su altri progetti. Nel corso del progetto sono state, infatti, realizzate diverse attività per entrambe le linee ambientali e, in particolare, per l'azione 7A:

- conferenze sulle attività tematiche ambientali programmate in modo congiunto con la Linea 7B:
 - soggetti, territori e strumenti: l'integrazione per la governance ambientale;

PON GAS AMBIENTE: ottobre 2011 - dicembre 2015	Numero di eventi	Giorni	Partecipanti	Tabella 10.03 Azioni 7A e 7B Fonte MATTM
AZIONE 7A Azioni orizzontali per l'integrazione ambientale				
Workshop	15	15	773	
Conferenze	1	2	68	
Moduli di sviluppo delle competenze	10	107	323	
Laboratori tematici	1	1	46	
Summer/Winter school	6	30	202	
Scambi di esperienze	2	5	27	
	35	160	1439	
<i>Pubblicazioni</i>	15	0	0	
<i>Banca dati</i>	194	0	0	
AZIONE 7B Azioni di supporto ai processi di VAS e alle procedure di VIA				
Workshop	16	16	896	
Informazione e sensibilizzazione	5	5	264	
Moduli di sviluppo delle competenze	17	127	949	
Laboratori tematici	13	59	439	
Summer/Winter school	0	0	0	
Scambi di esperienze	2	20	56	
	53	227	2604	
<i>Pubblicazioni</i>	15	0	0	
<i>Banca dati</i>	91	0	0	
AZIONI 7A e 7B Attività congiunte				
Conferenze	3	3	388	
	3	3	388	
Sito web	Sessioni 57.379	Durata sessioni 3:06 minuti	Visitatori 36.921	

Grafico 10.01

Azione 7A - Azioni orizzontali per l'integrazione ambientale [n. giorni]

Fonte MATTM

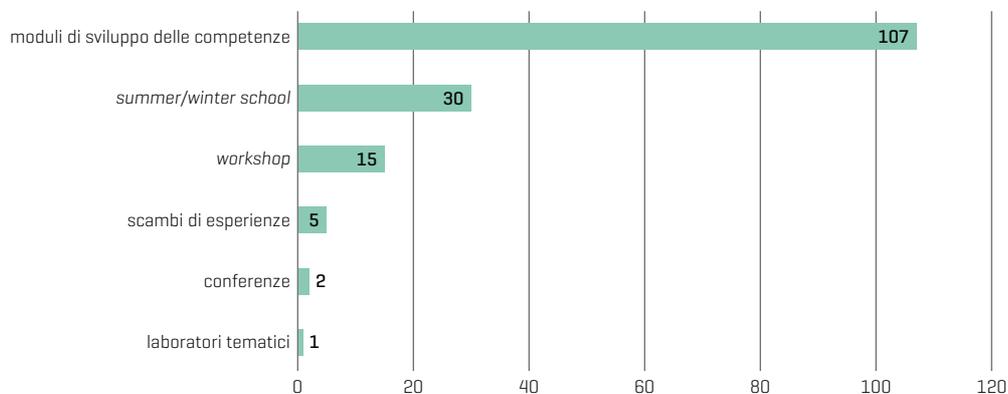


Grafico 10.02

Azione 7B - Azioni di supporto ai processi di VAS e ai procedimenti di VIA [n. partecipanti]

Fonte MATTM

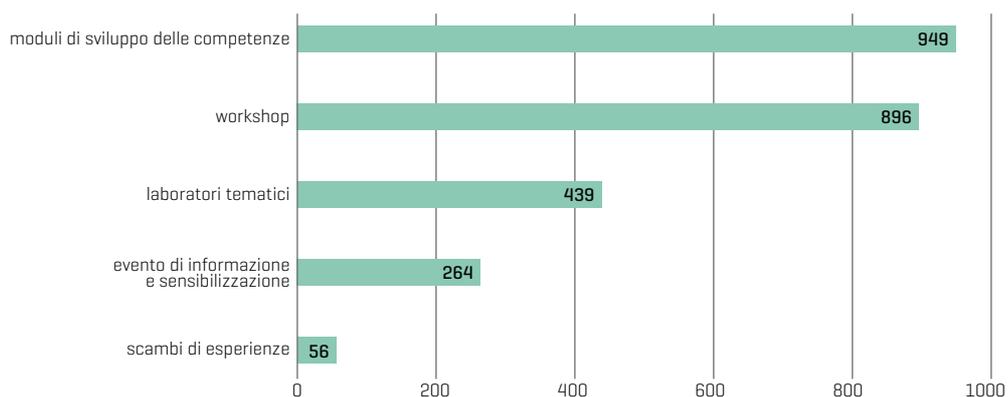
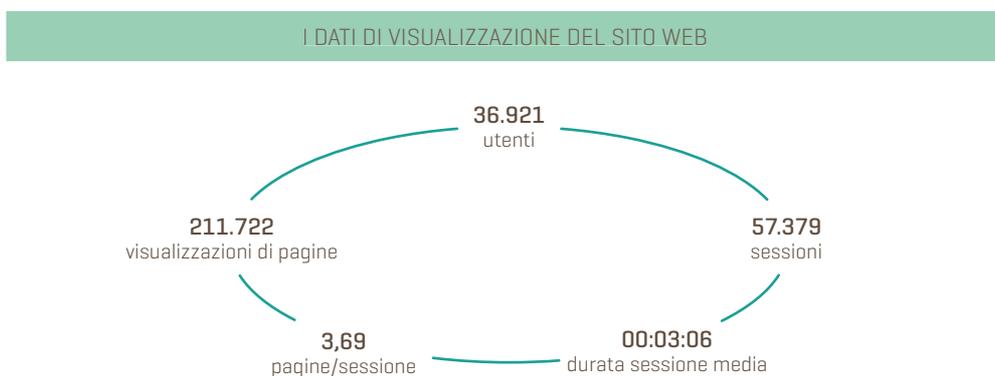


Figura 10.01

Dati di visualizzazione del sito web

www.pongas.minambiente.it

Fonte MATTM - DG SVI



- progetto PON GAS: risultati, prospettive e contributo alla programmazione 2014-2020;
- progetto PON GAS Ambiente: un modello di governance ambientale;
- Moduli per lo Sviluppo delle Competenze – MSC e scambi di esperienze, laboratori tematici, ecc., finalizzati a fornire affiancamento alle amministrazioni centrali e periferiche, in merito alle attività della Rete ed alle politiche dell'integrazione degli aspetti ambientali nella Programmazione Unitaria 2007-2013.

Tra i temi ambientali che sono stati oggetto delle iniziative formative vale la pena citare:

- i modelli e strumenti di gestione e conservazione delle risorse idriche;
- l'impronta ambientale ed analisi contabile dei flussi di materia ed energia nel contesto della sfida dell'economia circolare;
- la riqualificazione fluviale.

Relativamente alle attività complessive svolte si sono realizzati, per l'Azione 7A, 35 eventi di cui:

- 15 workshop;
- 10 Moduli MSC;
- 6 *summer/winter school*;
- 2 scambi di esperienze;
- 1 laboratorio tematico;
- 1 conferenza.

Inoltre, l'intero processo di attività ha compreso un numero di 160 giornate per un totale di 1439 partecipanti, il cui grado di soddisfazione è stato registrato per circa l'80% dei presenti.

Per l'azione 7B:

- Conferenze in merito alle attività programmate in modo congiunto con la Linea 7A:
 - progetti, territori e strumenti: l'integrazione per la governance ambientale;
 - progetto PON GAS: risultati, prospettive e contributo alla programmazione 2014-2020;
 - progetto PON GAS Ambiente: un modello di governance ambientale;
- Moduli per lo Sviluppo delle Competenze - MSC e scambi di esperienze, ecc., finalizzati a fornire affiancamento alle amministrazioni centrali e periferiche, in merito alle attività di supporto ai processi di VAS e ai procedimenti di VIA.

Relativamente alle attività complessive svolte si sono realizzati, per l'Azione 7B, 53 eventi di cui:

- 16 workshop;
- 17 MSC;
- 13 laboratori tematici;
- 5 eventi di informazione e sensibilizzazione;
- 2 scambi di esperienze.

Inoltre, l'intero processo di attività, ha compreso un numero di 227 giornate per un totale di 2604 partecipanti, il cui grado di soddisfazione è stato registrato per circa il 78% dei presenti.

La Tabella 10.03, il Grafico 10.01 e il Grafico 10.02 illustrano e riassumono lo sviluppo del Progetto PON GAS Ambiente.

Nel corso del progetto, sono state assicurate anche le attività di implementazione del sito web del PON GAS²⁵ con il caricamento della documentazione prodotta (studi di settore, manuali e linee guida, programmi degli eventi, materiale didattico, materiale informativo, buone pratiche, ecc.). Per quanto

25 www.pongas.minambiente.it

riguarda i dati di accesso, da luglio 2012 – data di messa online del sito web – al 31 ottobre 2015, il sito ha registrato 57.379 accessi da parte di 36.921 visitatori unici che hanno visualizzato in tutto 211.722 pagine. Ogni visitatore ha utilizzato una media di 3,69 pagine per una durata media di 3:06 minuti (Figura 10.01). Il MATTM, infine, nell'ambito delle proprie competenze ambientali di supporto alle amministrazioni, agli enti di ricerca e alle imprese in fase di attuazione dei diversi processi di sviluppo dei programmi comunitari, ricopre il ruolo di *National Contact Point* per il Programma LIFE+.

Programmi europei a gestione diretta 2007-2013

I programmi europei a gestione diretta riguardano le politiche settoriali – ricerca e innovazione, ambiente, cultura, formazione, politiche sociali, ecc. – e sono gestiti direttamente dalla Commissione europea e attuati tramite i programmi comunitari. Per accedere ai fondi è necessario presentare una proposta progettuale alla Commissione europea. Il progetto deve essere presentato da tutte le persone giuridiche che hanno la loro sede negli Stati membri dell'UE.

LIFE+

Il Programma LIFE 2007-2013²⁶ è stato il principale strumento finanziario europeo a gestione diretta della Commissione europea, dedicato specificamente all'ambiente ed ha sostenuto progetti presentati da enti pubblici, imprese, enti di ricerca, università, associazioni e Organizzazioni Non Governative – ONG, nei settori della conservazione della natura, dell'attuazione della politica ambientale, dell'informazione e della comunicazione sulle tematiche ambientali.

Con una dotazione finanziaria pari a 2,1 miliardi di euro, per il 78% messa a disposizione sotto forma di sovvenzioni di azioni attraverso la pubblicazione annuale di "Inviti a presentare proposte", il Programma ha cofinanziato in Europa 1407 progetti per un contributo complessivo pari a 1,7 miliardi di euro ed un investimento complessivo pari a 3,5 miliardi di euro.

In Italia i progetti ammessi al cofinanziamento sono stati complessivamente 306, di cui 202 per la componente Politica e Governance ambientale 12 per Informazione e Comunicazione, e 92 per Natura e Biodiversità. Complessivamente il contributo comunitario ottenuto nell'arco dei sette anni è stato pari a 303,4 milioni di euro a fronte di un investimento di 627,7 milioni di euro.

In ragione della sua funzione di moltiplicatore di attività in campo ambientale, il Programma LIFE ha incoraggiato la diffusione dei risultati dei progetti in modo che altre entità pubbliche e private potessero avvalersi dell'esperienza e degli insegnamenti tratti da essi, al fine di affrontare con maggiore efficacia i problemi ambientali e climatici.

Data la trasversalità degli aspetti ambientali, con lo scopo di favorire l'integrazione nelle politiche settoriali, il Programma LIFE ha sempre auspicato la complementarietà e la sinergia con altri strumenti finanziari comunitari, tra cui: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FESR, il Fondo Sociale Europeo - FSE, il Fondo di Coesione - FC, il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale - FEASR, il Programma quadro per la Competitività e l'Innovazione - CIP, il Fondo Europeo della Pesca - FEP, e il Settimo Programma Quadro di attività comunitarie di Ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione - 7PQR, promuovendo, laddove possibile, la mobilitazione di ulteriori risorse per valorizzare i risultati raggiunti dai progetti finanziati. Il successo ampiamente riconosciuto di LIFE nello sviluppo ed attuazione delle politiche ambientali dell'UE nel periodo 2007-2013 ha fatto sì che il Parlamento europeo ed il Consiglio adottassero per il periodo di programmazione 2014-2020 un nuovo regolamento che ha istituito il Programma per l'ambiente e l'azione per il clima. Gli ottimi risultati fin qui ottenuti in Italia, in termini di numero di progetti finanziati, sono confermati anche nell'ambito del primo *Call for proposal* (2014) del Programma proseguendo l'ottimo trend degli anni passati. Nell'ambito del primo invito a presentare proposte – *Call for proposal* 2014 – del Programma

26 <http://www.minambiente.it/pagina/programma-life-2007-2013>

Foto 10.05
Transiti
Fonte MATTM Luca Grassi



LIFE, la Commissione ha ricevuto 1306 domande di cofinanziamento: 1117 per il Sottoprogramma Ambiente e 189 per il Sottoprogramma Azione per il clima. Le sovvenzioni per azioni sono state riconosciute dalla Commissione europea a 122 progetti in totale – 96 proposte Ambiente e 26 per il Clima – che rappresentano un investimento complessivo di 338,7 milioni di euro, al quale l'UE ha contribuito con 197,3 milioni di euro di cofinanziamento. Nell'ambito di questo primo *Call for proposal*, l'Italia ha ottenuto il finanziamento di 29 proposte che corrispondono a 32,5 milioni di euro di contributo comunitario a fronte di un investimento complessivo pari a 55 milioni di euro.

Per il Sottoprogramma Ambiente sono stati approvati 22 progetti: 13 per il settore prioritario Ambiente e uso efficiente delle risorse, 8 per il settore prioritario Natura e Biodiversità, 1 per il settore Governance e Informazione in materia di ambiente. Il cofinanziamento UE è stato pari a 25 milioni di euro a fronte di investimento complessivo di 41, 8 milioni di euro. Nel quadro del Sottoprogramma Azione per il clima i progetti italiani finanziati sono stati in totale 7, di cui 2 per il settore prioritario "Mitigazione dei cambiamenti climatici" e 5 per il settore prioritario "Adattamento ai cambiamenti climatici". Tali progetti hanno ricevuto un contributo dall'UE pari a 7,6 milioni di euro e mobilitano circa 13,3 milioni di euro.

L'immagine generale del sistema italiano dei beneficiari di LIFE, che emerge dai dati del primo Invito a presentare proposte, dimostra che i principali beneficiari del finanziamento europeo sono le Piccole e Medie Imprese - PMI che si attestano al 35%, seguite dalle università 21% e dagli enti locali 14%.

Il Punto di Contatto Nazionale del Programma LIFE è incardinato nella Direzione Generale per lo Sviluppo Sostenibile, il Danno Ambientale e per i Rapporti con l'Unione europea e gli organismi internazionali - DG SVI del MATTM e, in questi anni, oltre ad avere fornito supporto ai proponenti italiani per la candidatura delle proposte progettuali alle *call for proposal*, ha curato le iniziative volte a promuovere la conoscenza dei progetti italiani finanziati principalmente attraverso il portale del MATTM e realizzando le pubblicazioni dal titolo "Il successo del Programma LIFE Ambiente in Italia: esempi di soluzioni innovative per la salvaguardia dell'ambiente replicabili a livello nazionale" (2010) e "Il Programma LIFE+ e la Rete Rurale Nazionale". Un momento di confronto e di approfondimento delle priorità ambientali delle politiche di sviluppo rurale attraverso i progetti LIFE+ (2012), è disponibile in versione elettronica nella selezione del sito web ad esse dedicata²⁷.

IL CONTENZIOSO COMUNITARIO

La Commissione europea vigila e verifica che gli Stati membri diano corretta attuazione al diritto comunitario nei propri ordinamenti nazionali. La normativa in materia ambientale, anche in ragione dei complessi profili di carattere tecnico, presenta significative difficoltà applicative per gli Stati tenuti ad ottemperare agli obblighi da essa discendenti. Nelle ipotesi in cui si rilevano potenziali situazioni di non conformità alle prescrizioni comunitarie, la Commissione generalmente attiva una serie di processi di carattere cooperativo con lo Stato membro interessato, coadiuvandolo nel superamento delle criticità incontrate. Questa collaborazione conosce una fase iniziale che si concretizza in uno scambio di informazioni tra la Commissione e lo Stato nell'ambito dei *EU-Pilot*, nel contesto dei quali lo Stato membro ha l'onere di fornire alla Commissione le informazioni richieste e l'opportunità di adempiere volontariamente alle richieste che consentono di allineare le disposizioni nazionali al dettato europeo. Se ciò non avviene, la Commissione avvia una Procedura di Infrazione - PI formale, che ai sensi dell'Articolo 258 del Trattato sul Funzionamento dell'UE - TFUE²⁸, può essere aperta per uno dei seguenti profili:

- mancato recepimento;
- non corretta applicazione del diritto comunitario;
- mancata conformità del diritto nazionale al disposto delle norme UE.

²⁷ <http://www.minambiente.it/pagina/pubblicazioni-focal-point-nazionale-progetti-life>

²⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

La procedura di infrazione è aperta con l'invio da parte della Commissione di una lettera di messa in mora ex Art. 258 TFUE, nella quale sono contenute richieste di delucidazioni sulle presunte violazioni contestate allo Stato membro, risposte che devono pervenire entro un termine tassativamente indicato. Le risposte fornite sono sottoposte alle valutazioni della Commissione e nell'ipotesi in cui non siano ritenute soddisfacenti, la procedura prevede un successivo step consistente nell'inoltro di un parere motivato nel quale viene espressamente richiesto allo Stato di conformarsi entro un termine prestabilito. L'eventuale reiterata non ottemperanza, determina da parte della Commissione la presentazione di un ricorso alla Corte di Giustizia dell'Unione, determinando di fatto l'avvio della fase di contenzioso vero e proprio.

Dal contenzioso può scaturire la sentenza di condanna alle spese di giudizio ai sensi dell'Articolo 258 TFUE, emessa in danno dello Stato trasgressore che, se non provvede a dare piena esecuzione alla sentenza, potrebbe essere nuovamente deferito alla Corte ed incorrere in sanzioni pecuniarie, comminate dal giudice comunitario ai sensi dell'Articolo 260 TFUE.

Le PI attualmente aperte nei confronti dell'Italia per tematiche ambientali sono 18 su un totale di 83. Sebbene tale dato confermi una certa difficoltà in sede di attuazione della normativa comunitaria nel settore di specifico interesse, non si può non segnalare, comunque, un trend positivo registrato da febbraio 2014 a febbraio 2016. Il risultato conseguito non deve tuttavia far perdere di vista alcuni aspetti cruciali che sono suscettibili di determinare nuovi contenziosi.

A tal riguardo occorre:

- vigilare sul recepimento delle direttive in scadenza: tuttora un'infrazione su quattro nasce da una trasposizione tardiva. Pertanto, la chiave per un miglioramento duraturo sta in un tempestivo lavoro di recepimento, da realizzarsi con un coordinamento centrale;
- fornire risposte efficaci ai *Pilot*: il miglioramento si è registrato anche perché le amministrazioni hanno innalzato la qualità e tempestività delle risposte ai *Pilot*, cioè alle procedure che, se chiuse negativamente, danno luogo ad un'infrazione;
- sostenere il dialogo con la Commissione: sempre più spesso la conclusione positiva dei casi è preparata da un'intensa serie di contatti e incontri diretti con la Commissione, per affrontare i nodi da sciogliere. In generale, le possibilità di successo sono direttamente proporzionali alla disponibilità delle amministrazioni di interloquire faccia a faccia con la Commissione. È quindi da incoraggiare un approccio aperto e diretto nell'affrontare e risolvere le questioni.

I casi EU-Pilot

Nel quadro appena delineato, la necessità di alimentare un costante flusso di informazioni tra ogni Stato membro e le Istituzioni europee riveste un ruolo cruciale ai fini della rapida risoluzione delle problematiche connesse all'attuazione della normativa comunitaria.

Come precedentemente sottolineato, il settore ambientale è quello nel quale generalmente si registra il maggior numero di potenziali infrazioni. Proprio per gestire queste ultime in modo tempestivo ed efficace, nel 2008 la Commissione ha inaugurato il sistema *EU-Pilot*, che consiste in un processo di dialogo strutturato con gli Stati membri, finalizzato alla risoluzione dei problemi di implementazione del diritto comunitario dalla Commissione.

In particolare, qualora la Commissione dubiti della corretta applicazione del diritto dell'UE o della conformità della legislazione nazionale al diritto dell'UE, la Commissione avvia uno scambio di comunicazioni e informazioni con lo Stato membro interessato, affinché questo possa fornire le opportune osservazioni e chiarire lo stato di implementazione della normativa comunitaria al proprio interno. Sotto questo profilo, infatti, i casi *Pilot* risultano essere non solo strumenti di indagine per accertare potenziali infrazioni, ma allo stesso tempo rappresentano meccanismi cooperativi, funzionali a prevenire il verificarsi o altrimenti a ridurre il numero di tali procedure, promuovendone una più celere soluzione in conformità al diritto comunitario. Quando lo Stato coinvolto in questo dialogo bilaterale fornisca informazioni soddisfacenti, la Commissione archivia il caso *Pilot*. In caso contrario, il *Pilot* si

Foto 10.06
Coccinelle
Fonte MATTM Luca Grassi



chiude negativamente e la Commissione apre una PI formale nei confronti dello Stato inadempiente. Come anticipato, il numero di progetti pilota aperti in materia ambientale nei confronti dell'Italia ha conosciuto una flessione nell'ultimo biennio, passando da 53 nel 2014 a 34 nel 2016, con soli 6 nuovi casi avviati nel corso del 2015. Tale risultato è stato ottenuto grazie agli sforzi profusi dal MATTM e alle iniziative di formazione congiunte tra il Dipartimento per le Politiche Europee - DPE presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Rappresentanza Permanente e la Conferenza delle Regioni. Quest'ultimo collegamento è molto importante, considerato che la maggior parte dei pendenti riguarda violazioni imputabili ad amministrazioni regionali. Pertanto, risulta essenziale la disponibilità di tutte le amministrazioni coinvolte a proporre possibili soluzioni alla Commissione. Più volte, negli ultimi mesi, l'infrazione è stata scongiurata, fornendo una bozza di modifica normativa, o assicurando una precisa azione amministrativa da attuare nel rispetto di un cronoprogramma prefissato.

Il quadro generale sullo stato di avanzamento delle procedure di infrazione in materia ambientale

Passando all'esame delle 18 PI in materia ambientale, attualmente in corso, si fa presente che:

- per 6 PI sono state notificate dalla Commissione europea le lettere di messa in mora, a seguito delle quali le autorità italiane hanno dovuto inviare elementi di risposta inerenti le informazioni richieste e si è in attesa di conoscere gli intendimenti della Commissione;
- per altre 7 PI la Commissione ha invece già notificato il parere motivato, in quanto le informazioni inviate non sono state ritenute sufficienti per la risoluzione del contenzioso. Al parere motivato sono seguite ulteriori interlocuzioni e le osservazioni relative alle misure adottate dall'Italia;

Foto 10.07
Colori delle foglie
Fonte MATTM Luca Grassi



- per 5 PI, infine, è intervenuta la sentenza di condanna della Corte di Giustizia dell'UE.

Per quanto riguarda le motivazioni che hanno determinato l'avvio delle procedure, 3 sono state aperte a causa del mancato, tardivo ovvero per il non corretto recepimento delle relative disposizioni europee e 15 per la non corretta attuazione delle norme comunitarie recepite.

Sono nella fase di lettera di messa in mora notificata le seguenti PI:

- piani regionali di gestione dei rifiuti. Violazione della Direttiva 2008/98/CE (P.I. 2015/2165);
- mancata designazione delle Zone Speciali di Conservazione - ZSC e mancata adozione delle misure di conservazione, violazione Direttiva Habitat (P.I. 2015/2163);
- applicazione della Direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria ambiente ed in particolare obbligo di rispettare i livelli di biossido di azoto (NO₂) (P.I. 2015/2043);
- cattiva applicazione della Direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente – Superamento dei valori limite di PM₁₀ in Italia (P.I. 2014/2147);
- non corretta attuazione della Direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale. Mappe acustiche strategiche (P.I. 2013/2022);
- commercializzazione dei sacchetti di plastica (messa in mora complementare; P.I. 2011/4030).

È stato invece notificato il parere motivato, ai sensi dell'Articolo 258 TFUE, per le seguenti procedure:

- mancato recepimento della Direttiva 2014/77/UE della Commissione recante modifica degli Allegati I e II della Direttiva 98/70/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel (P.I. 2015/0307);
- mancato recepimento della Direttiva 2013/56/UE del 20 novembre 2013, che modifica la Direttiva 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile (P.I. 2015/0439);

- attuazione della Direttiva 1991/271/CEE relativa al trattamento delle acque reflue urbane (P.I. 2014/2059);
- normativa italiana in materia di cattura di uccelli da utilizzare a scopo di richiami vivi – Violazione della Direttiva 2009/147/CE (P.I. 2014/2006);
- stabilimento siderurgico ILVA di Taranto (P.I. 2013/2177);
- violazione dell'Articolo 14 della Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti in Italia (P.I. 2011/2215);
- VIA di progetti pubblici e privati – Progetto di bonifica di un sito industriale nel Comune di Cengio (Savona) (P.I. 2009/4426).

Per quanto riguarda le 5 PI per le quali la Corte di Giustizia dell'UE ha emesso una sentenza di condanna nei confronti dell'Italia, occorre invece distinguere tra quelle per cui la sentenza è stata adottata ai sensi dell'Articolo 258 del TFUE, condannando dunque il nostro Paese alle spese di giudizio per la mancata adozione delle misure necessarie ad adempiere alla normativa comunitaria e le due sentenze emesse ai sensi dell'Articolo 260 dello stesso TFUE, per la mancata esecuzione di una precedente sentenza. In questo ultimo caso, che si è concretizzato per due procedure di infrazione, la Corte ha condannato l'Italia al pagamento di una sanzione forfettaria e di una penalità su base semestrale.

L'evoluzione temporale dei contenziosi dal 2014 al 2016

Dalla disamina finora condotta è possibile trarre alcune considerazioni conclusive che permettono di dare evidenza ad un dato significativo. La governance ambientale portata avanti dal MATTM e che vede coinvolti, in particolare, gli attori dell'attuale sistema di gestione del contenzioso comunitario, nell'ultimo biennio ha fatto registrare una sensibile riduzione dei casi pendenti sia a livello di procedure di infrazione, che di precontenzioso *EU-Pilot*. Nello specifico, nel febbraio 2014 risultavano aperte nei confronti dell'Italia 35 PI. Il dato si è ridotto a 21 PI nel 2015 e successivamente è ulteriormente sceso fino a 18 nel 2016. Nel complesso, dunque, sono state archiviate, nel biennio considerato, 17 procedure di infrazione.

Per quel che riguarda i progetti pilota, si è passati da un numero di 53 casi *EU-Pilot* che risultavano aperti al febbraio 2014, ai 37 nel 2015, fino ad arrivare ai 34 casi totali nel 2016.

I risultati sono stati raggiunti grazie alle iniziative poste in essere dagli organi di governance, che hanno avviato una attività di collaborazione interistituzionale capillare ed efficiente, alimentata anche da una continua concertazione interministeriale e supportata, al livello transnazionale, dal costante impegno della Rappresentanza Permanente a Bruxelles. Al riguardo occorre sottolineare il ruolo di collegamento svolto dal Dipartimento per le Politiche europee, da una parte con i Servizi della Commissione europea e dall'altra, con le amministrazioni nazionali.

Considerazioni conclusive

Dal quadro delineato emergono alcuni profili di criticità. Per quanto attiene ai problemi di applicazione delle direttive in materia di rifiuti e in materia di acque, questi problemi sono riconducibili ad un insieme complesso di fattori, non ultimo l'onerosità dell'attuazione di alcuni degli obblighi imposti dall'UE rispetto all'effettiva capacità degli enti interessati a darvi esecuzione nei rispettivi ambiti territoriali, a volte anche a causa delle limitate risorse finanziarie disponibili.

Proprio per queste ragioni, frequentemente i rapporti tra Amministrazione Centrale e Regioni presentano, in specifici settori di interesse, aspetti difficoltosi, rilevabili dai non infrequenti interventi del Governo finalizzati a dar seguito all'esercizio dei poteri sostitutivi, ovvero all'adozione, in via di urgenza, di norme necessarie per risolvere le procedure di infrazione e gli *EU-Pilot* discendenti da violazioni scaturite da inadempienze delle amministrazioni regionali. Tale dato può essere ritenuto sintomo di una difficoltà sistematica delle Regioni nel dare piena attuazione agli obblighi discendenti

dall'appartenenza dell'Italia all'UE.

Basti pensare che delle 18 procedure in materia ambientale, ben 14 sono riferibili ad inadempimenti o violazioni ascrivibili direttamente alle competenze e funzioni delle amministrazioni locali e regionali. Laddove si è giunti all'irrogazione delle sanzioni pecuniarie, inoltre, si è posto il tema dell'esercizio del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle amministrazioni locali e regionali responsabili.

L'importanza del tema appena citato, ha convinto il Governo, al fine di assicurare una tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna, a prevedere alcune novità sul sistema di rivalsa confluite nella Legge di Stabilità 2016 (Art. 1, comma 813).

Il sistema di rivalsa può essere attivato direttamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - MEF²⁹, nei confronti dei soggetti responsabili delle violazioni che hanno determinato la sentenza di condanna e prevede un meccanismo di compensazione con i trasferimenti che lo Stato dovrà effettuare in favore delle amministrazioni stesse. La novità introdotta, risiede nella circostanza che non è più necessario, dopo la Legge di Stabilità per il 2016, acquisire l'intesa con le amministrazioni responsabili delle violazioni.

29 <http://www.mef.gov.it/>

Foto 10.08
Albero solitario
Fonte MATTM Luca Grassi



QUADRO SINOTTICO DELLE PROCEDURE DI INFRAZIONE

PROCEDURE PER LE QUALI È STATA NOTIFICATA LA LETTERA DI MESSA IN MORA

1. P.I. 2015/2165

Piani regionali di gestione dei rifiuti - Violazione degli Articoli 28(1) o 30(1) o 33(1) della Direttiva 2008/98/CE

Con la lettera di messa in mora del 22 ottobre 2015, la Commissione ha contestato la violazione della Direttiva 2008/98/CE, con riferimento ai piani di gestione dei rifiuti di tutte le Regioni, ad eccezione di Lazio, Marche, Puglia ed Umbria. La disposizione comunitaria, prevede che ogni sei anni le autorità competenti devono effettuare una valutazione sistematica dei piani e, ove necessario, provvedere ad una loro revisione. La Direttiva europea, tuttavia, non fissa un termine entro cui compiere la revisione e la Commissione ha per lo più contestato il fatto che i piani siano "datati". Tuttavia anche piani "datati" possono risultare conformi ai requisiti e alle condizioni previsti dalla Direttiva e non necessitare di revisione. Alla luce di queste considerazioni non si può riscontrare un'effettiva violazione della normativa comunitaria in riferimento ai piani per i quali le autorità nazionali hanno provveduto alle verifiche e avviato le revisioni, anche se ancora in corso, in quanto detto iter appare conforme alla citata normativa comunitaria.

2. P.I. 2015/2163

Mancata designazione delle Zone ZSC e mancata adozione delle misure di conservazione - Violazione Direttiva Habitat

Con la lettera di messa in mora del

23 ottobre 2015, la Commissione ha contestato all'Italia la mancata designazione delle ZSC prevista dall'articolo 4 p.4 della Direttiva 92/43/CEE, entro il termine prescritto di sei anni e la mancata definizione delle misure di conservazione, di cui all'articolo 6 p.1 della medesima Direttiva, entro il termine prescritto di sei anni, dalla data di adozione degli elenchi dei Siti d'Interesse Comunitario - SIC da parte della Commissione.

Il termine per conformarsi all'articolo 4 e all'articolo 6 è ormai scaduto per tutti i SIC inclusi negli elenchi per le Regioni biogeografiche alpina, continentale e mediterranea, adottati rispettivamente nel 2003, 2004 e 2006. In base al DPR 357/1997 di recepimento della Direttiva "Habitat" e al D.M. del 17 ottobre 2007 la competenza della gestione della rete Natura 2000 è in capo alle Regioni e Province Autonome, cui spettano la definizione degli obiettivi di conservazione e l'individuazione delle misure di conservazione funzionali alla predisposizione del D.M. di designazione delle ZSC. Per la maggior parte delle Regioni, l'ostacolo principale è derivato dall'iter di approvazione delle misure/ piani di gestione, necessari per la designazione, che compete agli organi politici. A seguito dell'apertura della procedura di infrazione, il MATTM ha continuato a coordinare le attività delle Regioni, ciò che sta permettendo la rapida approvazione degli obiettivi e delle misure di conservazione in modo tale da garantire la chiusura della

procedura di infrazione entro il 2017.

3. P.I. 2015/2043

Applicazione della Direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria ambiente ed in particolare sull'obbligo di rispettare i livelli di biossido di azoto (NO₂)

Con la lettera di messa in mora del 29 maggio 2015, la Commissione contesta il mancato rispetto della Direttiva 2008/50/CE che impone agli Stati di assicurare il rispetto dei limiti di qualità dell'aria entro precise scadenze [corrispondenti, per il biossido di azoto, al 1 gennaio 2010] e, ove i limiti siano superati dopo la scadenza prescritta, di adottare appositi piani contenenti misure idonee ad assicurare che il periodo di superamento sia il più breve possibile. La Commissione, nel valutare i dati del monitoraggio della qualità dell'aria inviati dall'Italia e relativi al periodo 2010-2012 e all'anno 2013 nonché le misure di risanamento della qualità dell'aria previste a livello regionale per assicurare il rispetto dei valori limite in esame, rileva che il limite annuale fissato dalla Direttiva per le concentrazioni di biossido di azoto nell'aria ambiente è stato superato in 13 zone del territorio italiano - ed in altre 2 nel solo 2013 - situate nelle Regioni Piemonte, Lombardia, Liguria, Toscana, Lazio, Molise e Sicilia. L'Italia ha avviato un processo di risanamento strutturato su misure proporzionate e sostenibili, che hanno permesso il progressivo raggiungimento dei limiti in diverse zone, riducendo, pertanto, il numero delle zone di superamento

e in altre la previsione di precise date di rispetto. Al fine di rafforzare tale processo nelle Regioni che hanno incontrato maggiori criticità, è stata avviata un'interlocuzione tra amministrazioni centrali e regionali finalizzata a realizzare efficaci azioni condivise, anche sull'esempio dell'Accordo di Programma per il Bacino Padano del 2013.

4. P.I. 2014/2147

Cattiva applicazione della Direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente - Superamento dei valori limite di PM₁₀ in Italia

Con la lettera di messa in mora del 10 luglio 2014, la Commissione ha ritenuto che l'Italia sia venuta meno agli obblighi fissati dalla Direttiva 2008/50/CE, per non aver garantito il rispetto dei valori limite di PM₁₀ in 19 zone e agglomerati di nove Regioni, per più di 7 anni ed almeno fino al 2012 incluso. Inoltre, la Commissione contesta all'Italia la mancata adozione/attuazione di misure atte a garantire la conformità ai pertinenti valori di PM₁₀ ed, in particolare, a mantenere il periodo di superamento il più breve possibile. Occorre sottolineare che la stessa Commissione nella lettera di

messa in mora ha riconosciuto che i dati di monitoraggio indicano una tendenza complessiva alla riduzione delle concentrazioni del materiale particolato PM₁₀ a partire dal 2008. In questo contesto si inseriscono, inoltre, le misure in fase di avvio o di prima attuazione, cumulando i propri effetti a quelli positivi già riscontrati delle misure preesistenti. Pertanto, alla luce di queste considerazioni, pur tenendo presenti i superamenti precedentemente registrati, il processo di risanamento avviato appare destinato a continuare in modo permanente e strutturale.

Foto 10.09
Lagheti alpini
Fonte MATTM
Luca Grassi





PROCEDURE PER LE QUALI È STATA NOTIFICATA LA LETTERA DI MESSA IN MORA COMPLEMENTARE

1. P.I. 2013/2022

Non corretta attuazione della Direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale - Mappe acustiche strategiche

Con la lettera di messa in mora complementare inviata il 25 febbraio 2016, la Commissione ha contestato all'Italia l'inadempimento agli obblighi ex Articoli 7 e 8 della Direttiva 2002/49/CE sulla gestione del rumore ambientale che impongono agli Stati membri rispettivamente l'adozione di mappe acustiche strategiche e piani di gestione dei problemi di rumore in specifiche aree del loro territorio. Gli Stati, inoltre, devono predisporre piani di azione, e aggiornarli ogni 5 anni, indicanti misure di intervento nelle aree interessate in cui è stato registrato un superamento dei valori limite pertinenti.

Le Regioni italiane hanno incontrato diverse difficoltà nella predisposizione delle misure richieste, in particolare le Regioni Campania e Sicilia relativamente agli agglomerati di Napoli, Palermo e Catania. Nei loro confronti il MATTM ha inoltrato delle diffide affinché procedano alla zonizzazione acustica e alla predisposizione del Piano di azione. Il MATTM sta monitorando gli sviluppi e le misure in corso di adozione da parte degli Enti interessati.

Foto 10.10

Monte Prena - Gran Sasso - Abruzzo
 Fonte MATTM Luca Grassi

2. P.I. 2011/4030

Commercializzazione dei sacchetti di plastica

A seguito dell'introduzione, dal 1 gennaio 2011, del divieto di commercializzazione dei sacchetti di plastica previsto dalla Legge 296/2006 [Legge Finanziaria 2007], la Commissione ha contestato all'Italia la violazione dell'articolo 16 della Direttiva 94/62/CE [cosiddetta Direttiva "imballaggi"], che impone agli Stati membri la previa notifica alla Commissione dei progetti, delle misure che intendono adottare nell'ambito della stessa Direttiva e del successivo articolo 18, che vieta di ostacolare l'immissione sul mercato di imballaggi conformi alle disposizioni della Direttiva; ha contestato altresì la violazione dell'articolo 8 della Direttiva 98/34/CE [notifiche regole tecniche], che impone agli Stati di comunicare tempestivamente alla Commissione ogni progetto di regola tecnica e i motivi che ne rendono necessaria l'adozione. Il 24 ottobre 2012, la Commissione europea ha notificato la messa in mora complementare al fine di estendere l'oggetto della PI 2011/4030, contestando all'Italia anche la violazione del dovere di notifica di modifiche importanti a progetti di regole tecniche, oltre alla rinnovata violazione dell'articolo 18 della Direttiva "Imballaggi" che non consente agli Stati di condizionare la commerciabilità degli imballaggi alla conformità a norme armonizzate, né a requisiti di spessore minimo, né ad altri requisiti, come invece stabiliva il legislatore italiano all'articolo 2 del D.Lgs. n. 2

del 25 gennaio 2012, che vieta la commercializzazione di sacchetti di plastica non biodegradabili e non conformi alla norma armonizzata UNI EN 13432:2002. Con la successiva conversione in Legge n. 28 del 24 marzo 2012, il suddetto articolo 2 stabiliva la sospensione del divieto di commercializzazione relativamente a tre categorie di sacchetti di plastica, fino all'adozione di un D.M., entro il 31 dicembre 2012.

A seguito dell'approvazione della Direttiva 2015/720/UE, la Commissione ha invitato le autorità italiane a fornire chiarimenti sull'applicabilità della legislazione vigente in materia di commercializzazione di sacchetti di plastica e sugli interventi volti a renderla conforme ai requisiti UE in materia di imballaggi così come modificati dalla Direttiva. Con la nota del MATTM del 5 agosto 2015 recante i chiarimenti richiesti, l'Italia informava la Commissione che dopo l'approvazione parlamentare della delega per il recepimento della Direttiva 2015/720/UE contenuta nel D.D.L. Legge di delegazione europea 2015, il Governo avrebbe provveduto ad adottare il provvedimento di attuazione entro il 27 novembre 2016. Tale provvedimento conferma il divieto di commercializzare sacchetti non biodegradabili, come consentito dalla nuova Direttiva, prevedendo altresì l'abrogazione dell'articolo 1, comma 1130, Legge Finanziaria 2007 [Legge 296/2006] e dell'articolo 2 Legge 28/2012 e il ritiro formale del D.M. 37/2013.

PROCEDURE PER LE QUALI È STATO NOTIFICATO IL PARERE MOTIVATO

1. P.I. 2015/0307

Mancato recepimento della Direttiva 2014/77/UE della Commissione recante modifica degli Allegati I e II della Direttiva 98/70/CE relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel

Con il parere motivato, inviato il 25 febbraio 2016, la Commissione contesta all'Italia la mancata comunicazione delle misure adottate per conformarsi alla Direttiva 2014/77/UE. Il Decreto interministeriale, predisposto per dare attuazione alla suddetta Direttiva, è stato inviato ai Ministeri concertanti – MiSE, MEF e Ministero della Salute – per l'acquisizione dell'assenso.

2. P.I. 2015/0439

Mancato recepimento della Direttiva 2013/56/UE del 20 novembre 2013, che modifica la Direttiva 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile

Nel parere motivato, inviato il 25 febbraio 2016, la Commissione ha contestato all'Italia il mancato recepimento della Direttiva 2013/56/UE che doveva essere recepita entro il 1 luglio 2016. Il MATTM ha comunicato alla Commissione l'aggiornamento sull'iter di adozione del decreto legislativo di recepimento della Direttiva, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 12 ottobre 2016.

3. P.I. 2014/2059

Attuazione della Direttiva 1991/271/CEE relativa al trattamento delle acque reflue urbane

Il 26 marzo 2015 la Commissione ha inviato all'Italia un parere motivato

per la violazione degli Articoli 3, 4, 5 della Direttiva 91/271/CEE. Sulla base del disposto di tali articoli, gli Stati membri avrebbero dovuto realizzare idonei sistemi di raccolta e trattamento delle acque reflue urbane negli agglomerati con un numero di abitanti equivalenti superiore a 2000 e scarico in area normale o sensibile secondo precise scadenze temporali, ossia a partire dal 31 dicembre 1998 e comunque non oltre il 31 dicembre 2005. La mancata realizzazione o adeguamento di tali sistemi nei tempi e termini previsti dalla Direttiva ha determinato l'avvio del contenzioso che ad oggi interessa 817 agglomerati e 32 aree sensibili, coinvolgendo tutte le Regioni, eccetto il Molise.

Il MATTM con note del 29 luglio e del 1 ottobre 2015 ha trasmesso alla Commissione i dati, inviati dalle Regioni e Province Autonome, relativi rispettivamente agli 817 agglomerati e alle aree sensibili citate nell'Allegato 21 al parere motivato.

4. P.I. 2014/2006

Normativa italiana in materia di cattura di uccelli da utilizzare a scopo di richiami vivi - Violazione della Direttiva 2009/147/CE

La Commissione ha avviato nel febbraio 2014 la PI in esame per violazione degli Articoli 8 e 9 della Direttiva "Uccelli", ritenendo che i provvedimenti di natura amministrativa e legislativa adottati da diverse Regioni, al fine di autorizzare la cattura di uccelli per la cessione a fini di richiamo, siano stati adottati senza dimostrare l'esistenza di valide soluzioni alternative e senza verificare le condizioni di deroga previste dalla norma europea. La Commissione

non ha poi ritenuto sufficienti le modifiche normative introdotte dal D.Lgs. 91/2014 alla Legge 157/1992 per superare la PI, sollecitando il Governo italiano ad applicare il sistema di controllo ex Articolo 19-bis Legge 157/1992, per evitare che le Regioni adottino nuovamente provvedimenti autorizzativi degli impianti di cattura di richiami vivi. Ravvisando ancora la violazione degli Articoli 8 e 9 della Direttiva, in quanto nelle Regioni Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Marche e nella Provincia Autonoma di Trento continua ad essere utilizzata la cattura di richiami vivi, la Commissione ha emesso un parere motivato nei confronti dell'Italia il 26 novembre 2014. Ad eccezione della Regione Marche, nel 2014 l'attività degli impianti di cattura autorizzati è stata sospesa in tutte le Regioni richiamate nel parere motivato. Il 23 luglio 2015 è stato approvato il D.D.L. Legge europea 2014 [Legge 115/2015] il cui Articolo 2 modifica l'Articolo 4 c.3 della Legge 157/1992 in modo tale da superare la PI. La Commissione sta verificando se le Regioni italiane hanno adottato, nel periodo estivo 2015, Decreti che autorizzano la cattura con reti di richiami vivi e, in caso affermativo, se le autorità italiane hanno preso i provvedimenti necessari. Il MATTM continua a vigilare sulle eventuali delibere che le Regioni potrebbero approvare per l'attivazione di impianti di cattura per il rifornimento di richiami vivi.

5. P.I. 2013/2177

Stabilimento siderurgico ILVA di Taranto

Il 26 marzo 2012 la Commissione

ha avviato un'indagine *Pilot* riguardante il funzionamento dello stabilimento siderurgico ILVA di Taranto, dalla quale è emerso che lo stabilimento veniva gestito in violazione dell'Autorizzazione Integrata Ambientale – AIA e causava inquinamento significativo, aprendo successivamente una procedura di infrazione. Con nota del MATTM è stata comunicata l'adozione da parte del Governo, il 14 marzo 2014, del D.P.C.M. recante approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria a norma del D.L. 61/2013, il quale ha modificato l'AIA dello stabilimento ILVA. Dall'esame delle informazioni ricevute, la Commissione ha concluso che lo stabilimento ILVA funzionava in violazione di varie prescrizioni intese a ridurre considerevoli emissioni incontrollate, sulla base di un'AIA che non conteneva prescrizioni relative alla gestione dei rifiuti del ciclo produttivo e dei sottoprodotti, alla protezione e al monitoraggio del suolo e delle acque sotterranee, nonché alla cessazione definitiva delle attività dello stabilimento. Pertanto la Commissione ritenendo l'Italia non ottemperante agli obblighi della Direttiva 96/61/CE [Direttiva *Integrated Pollution Prevention and Control - IPPC*], fino al 7 gennaio 2014 e della Direttiva sulle emissioni industriali a decorrere da quella data, il 16 ottobre 2014 ha emesso un parere motivato ai sensi dell'Art. 258 TFUE. Il Governo italiano ha avviato il 30 marzo 2015 una interlocuzione con i Servizi della Commissione promuovendo, *inter alia*, un approccio integrato per affrontare compiutamente le molteplici

connessioni tra gli aspetti ambientali e quelli industriali della questione ILVA. Il "Decreto ILVA" convertito in Legge 20/2015 fissa precisi obiettivi di risanamento:

- I. adempimento dell'AIA fissata dal MATTM che va oltre le *Best Available Technologies - BAT*, predisposte dall'UE e miglioramento nella gestione dei rifiuti;
- II. miglioramento della sicurezza degli impianti e dei metodi di lavoro;
- III. intervento di bonifica e messa in sicurezza dello stock di inquinamento pregresso.

Il Decreto in parola confermava il *timing* delle esecuzioni per portare a compimento il Piano Ambientale previsto dal D.P.C.M. del 14 marzo 2014, indicando il 31 luglio 2015 come termine intermedio per l'attuazione di almeno l'80% delle prescrizioni in scadenza a quella data e il 4 agosto 2016 quale termine ultimo per l'adempimento di tutte le altre. Il MATTM continua a svolgere un costante monitoraggio in merito. A seguito del sopralluogo effettuato dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale – ISPRA¹ a fine luglio 2015, risultava verificato il rispetto delle prescrizioni in scadenza il 31 luglio 2015.

6. P.I. 2011/2215
Violazione dell'Articolo 14 della Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti in Italia [parere motivato complementare]

La Commissione europea, il 19 giugno 2015, ha notificato un parere motivato complementare con il quale ha segnalato la presenza di 50 "discariche preesistenti" alla Direttiva 1999/31/CE [i.e. quelle che avevano ottenuto un'autorizzazione o erano già in funzione al 16 luglio 2001], che non sono state adeguate alla Direttiva stessa o non sono state chiuse nei termini previsti dalla citata Direttiva, in violazione degli obblighi ex Articolo 14. La Commissione europea sta valutando la risposta delle autorità italiane, trasmessa ad ottobre 2015 sulla base dei dati acquisiti dalle Regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Liguria e Puglia. Dalla decisione della Commissione europea dipenderà il seguito che le autorità italiane saranno chiamate a dare a questa PI che attualmente è nella fase precontenziosa. Il MATTM sta effettuando ulteriori approfondimenti in collaborazione con le Regioni interessate. All'esito di tale istruttoria e una volta accertate a livello comunitario eventuali violazioni, sarà possibile valutare se procedere ai sensi della nuove disposizioni introdotte dalla Legge di Stabilità 2016 [Art. 1, comma 814].

7. P.I. 2009/4426
Valutazione d'impatto ambientale di progetti pubblici e privati - Progetto di bonifica di un sito industriale nel Comune di Cengio [Savona] [parere motivato complementare]
 Il 26 marzo 2015 la Commissione ha inviato all'Italia un parere motivato complementare chiedendo all'Italia di rispettare la normativa ambientale

1 <http://www.isprambiente.gov.it/it>

PROCEDURE DI INFRAZIONE PER LE QUALI È INTERVENUTA UNA SENTENZA DI CONDANNA EX ART. 258 TFUE

europea per garantire che il progetto di risanamento di uno stabilimento chimico dismesso in Liguria (l'ex area industriale di Cengio) non ponga rischi per la salute umana o per l'ambiente. La Commissione contesta la mancata applicazione delle procedure previste dalla Direttiva 85/337/CE sulla VIA e Direttiva 97/1/CE e Direttiva 99/31/CE sulle discariche. Nel parere motivato citato, la Commissione ribadisce che l'intervento per la messa in sicurezza permanente dell'Area 1 del Sito di Interesse Nazionale – SIN, approvato nell'ambito del progetto di bonifica dell'area in questione:

- a. non può configurarsi come smaltimento di rifiuti pericolosi mediante interrimento;
- b. ha comportato la realizzazione di una discarica di rifiuti che avrebbe dovuto essere sottoposta a VIA, unitamente all'opera di confinamento fisico ed al sistema di drenaggio e aggettamento delle acque interne all'area incapsulata.

Il Governo italiano ha replicato ribadendo conclusioni già rappresentate nella nota di risposta alla messa in mora complementare del 31 ottobre 2014 e del 6 marzo 2015, evidenziando come gli interventi di messa in sicurezza permanente eseguiti nell'area dell'ACNA di Cengio in applicazione della normativa nazionale sulla bonifica dei siti contaminati e le disposizioni del D.Lgs. 36/2003 di attuazione della Direttiva 1999/31/CE in materia di realizzazione e gestione di discariche rispondono ad una comune finalità di tutela della salute e dell'ambiente da sostanze e rifiuti inquinanti.

1. P.I. 2011/4021

Conformità della discarica di Malagrotta (Regione Lazio) con la Direttiva 31/1999/CE "Direttiva Discariche"

La procedura di infrazione in questione e la relativa sentenza del 15 ottobre 2014 attengono al rispetto dell'Articolo 6 della Direttiva 2008/98/CE sui rifiuti, ai sensi del quale gli Stati membri devono provvedere affinché siano conferiti in discarica solo rifiuti adeguatamente trattati.

Nella sentenza, la Corte ritiene che nella Regione Lazio:

- nel SubAto di Roma, con esclusione della discarica di Cecchina, ubicata nel Comune di Albano Laziale, e nel SubATO di Latina, i rifiuti conferiti in discarica non siano sottoposti al necessario idoneo trattamento;
- non vi sia una rete integrata ed adeguata di impianti di gestione dei rifiuti urbani.

In riferimento alla prima violazione, si ricorda che ancor prima dell'emanazione della sentenza di condanna, il MATTM ha adottato idonee misure al fine di garantire l'applicazione, su tutto il territorio nazionale, del menzionato Articolo 6 della Direttiva, in particolare con l'invio della nota interpretativa del 6 agosto 2013 a tutte le Regioni alle Province autonome, con la quale ha chiarito definitivamente il regime applicabile ai sensi della normativa comunitaria e nazionale, circa l'ammissibilità dei rifiuti in discarica.

In tal modo, in conformità alla pronuncia del giudice comunitario, è stato precisato che, per idoneo

trattamento dei rifiuti urbani da conferire in discarica, s'intende un'adeguata selezione delle diverse frazioni dei rifiuti e la stabilizzazione della frazione organica.

A seguito della sentenza, la Regione Lazio ha affermato che in tutte le discariche del Lazio, a partire dal mese di marzo 2014, i rifiuti conferiti sono sottoposti ad un idoneo trattamento ai sensi della Direttiva Discariche. Inoltre, dai dati disponibili risulta che la capacità di trattamento di rifiuti urbani indifferenziati dovrebbe essere sufficiente a soddisfare il fabbisogno della Regione Lazio.

Le informazioni sono state trasmesse dal Dipartimento per le politiche europee alla Commissione europea. Nell'aggiornare il Piano di Gestione dei Rifiuti urbani, la Regione Lazio dovrà tenere in debito conto le conclusioni alle quali è giunto il MATTM nell'ambito del lavoro istruttorio svolto per la predisposizione dello schema dei D.P.C.M. ai sensi dell'Articolo 35 del D.L. n. 133 del 12 settembre 2014, "Sblocca Italia". Lo schema di regolamento individua per la Regione Lazio la necessità di realizzare una nuova infrastruttura di incenerimento di rifiuti urbani e assimilati con una capacità pari a 210.000 tonnellate/anno al fine di assorbire integralmente il proprio fabbisogno per il recupero energetico di rifiuti.

2. P.I. 2009/2034

Cattiva applicazione della Direttiva 91/271/CEE relativa al trattamento delle acque reflue urbane

Nella sentenza resa il 10 aprile 2014, la Corte di Giustizia UE ha accertato l'inadempimento da parte dell'Italia

agli obblighi ad essa incombenti in forza degli Articoli 3, 4, 5 e 10 della Direttiva 91/271/CEE, per la mancata realizzazione di un sistema di raccolta e trattamento delle acque reflue urbane, entro il 31 dicembre 2008, che rispettasse le più rigorose norme di qualità in 41 agglomerati con un numero di abitanti equivalenti superiore a 10.000 e che scaricano in aree "sensibili". Per verificare i progressi compiuti dalle autorità italiane nel dare esecuzione alla sentenza, ossia l'adeguamento degli agglomerati ai requisiti fissati dalla direttiva, la Commissione ha richiesto l'invio semestrale di informazioni aggiornate. Il Governo italiano ha trasmesso gli elementi informativi in merito agli agglomerati interessati, i relativi cronoprogrammi con i rispettivi tempi di adeguamento, sulla base di dati documentati forniti dalle Regioni. Ad ottobre 2015, dopo aver esaminato la documentazione pervenuta, la Commissione ha riscontrato la raggiunta conformità di alcuni di essi. Ad oggi, gli agglomerati ancora oggetto di contenzioso sono 34. Prima di inviare ulteriori aggiornamenti, le autorità italiane attendono le valutazioni della Commissione sull'aggiornamento semestrale trasmesso a settembre 2015. Si segnala, inoltre, che la Legge di Stabilità [Art. 1 c. 112] ha disposto

l'istituzione, nello stato di previsione del MATTM, di un apposito fondo per il finanziamento di un "Piano straordinario di tutela e gestione della risorsa idrica", finalizzato prioritariamente a potenziare la capacità di depurazione dei reflui urbani. Il fondo ha una dotazione finanziaria da ripartire nel triennio 2014-2016. Parte delle risorse assegnate alle Regioni coinvolte nella causa in oggetto, sulla base degli Accordi di Programma Quadro sottoscritti, interessano interventi per la messa a norma degli agglomerati ancora oggetto di contenzioso.

3. P.I. 2004/2034

Cattiva applicazione degli articoli 3 e 4 della Direttiva 91/271/CEE relativa al trattamento delle acque reflue urbane

La Commissione ha contestato all'Italia la mancata attuazione degli Articoli 3, 4 e 10 della Direttiva 91/271/CEE per l'insufficiente realizzazione di sistemi di raccolta e trattamento delle acque reflue urbane nelle aree normali. Inizialmente le contestazioni riguardavano 475 agglomerati. Il 19 luglio 2012, la Corte di Giustizia europea ha adottato una sentenza relativa a 109 agglomerati con carico generato maggiore di 15.000 abitanti equivalenti e scarico in

area normale.

Sono 7 le Regioni interessate e nella Regione Siciliana risulta localizzato il 63% degli agglomerati in infrazione. Il Governo italiano, da ottobre 2012 a luglio 2015, ha fornito puntualmente le informazioni sulle misure adottate e la loro attuazione.

Rilevando la mancata conformità di 81 agglomerati rispetto ai quali non è stata data ancora attuazione ai requisiti fissati dalla sentenza del 2012, il 10 dicembre 2015 la Commissione europea ha inviato alle autorità italiane una lettera di messa in mora ai sensi dell'Articolo 260 TFUE. Il Governo italiano continua a fornire i necessari riscontri alla Commissione sulle azioni programmate e realizzate al fine di adeguare tali restanti agglomerati ai dettami della Direttiva. Alle Regioni coinvolte, durante incontri specifici al MATTM, è stata offerta la collaborazione per la realizzazione dei necessari interventi, ma anche illustrata l'intenzione dell'Amministrazione Centrale di esercitare il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di Regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'UE, ai sensi dell'Articolo 1, commi 813, 814, 815 della Legge di Stabilità 2016.

LE SENTENZE ADOTTATE AI SENSI DELL'ART. 260 DEL TFUE RIGUARDANO I SEGUENTI CASI

1. P.I. 2003/2077**Non corretta applicazione della Direttiva 75/442/CE sui "Rifiuti", della Direttiva 91/689/CEE sui "Rifiuti pericolosi" e della Direttiva 99/31/CE sulle "Discariche"**

Il caso riguarda la mancata esecuzione della prima sentenza di condanna del 26 aprile 2007 per violazione della Direttiva Rifiuti 75/442/CE (modificata dalla Direttiva 91/156/CEE), della Direttiva 91/689/CEE e della Direttiva 199/13/CE, in riferimento a 200 discariche presenti sul territorio di 18 Regioni italiane. Si tratta, in particolare:

- di n. 198 discariche dichiarate non conformi agli Articoli 4, 8 e 9 della Direttiva 75/442 e all'Art. 2, paragrafo 1 della Direttiva 91/689, per le quali sono necessarie operazioni di messa in sicurezza e/o bonifica;
- di n. 2 discariche dichiarate non conformi all'Articolo 14, lettere a, b, c della Direttiva 199/31, per le quali si rendeva necessario dimostrare l'approvazione di piani di riassetto oppure l'adozione di decisioni definitive di chiusura.

Il 2 dicembre 2014 la Corte di Giustizia dell'UE ha condannato l'Italia al pagamento, per le suddette violazioni, di una sanzione forfettaria di 40 milioni di euro e di una penalità semestrale di 42,8 milioni di euro da pagarsi fino all'esecuzione completa della sentenza.

In data 24 febbraio 2015, il MEF ha provveduto al pagamento della somma forfettaria di 40 milioni di euro e, in data 11 marzo 2015, dei relativi interessi di mora pari a 85.580,04 euro. A seguito del pagamento della penalità forfettaria in data 1°

febbraio 2015 e della trasmissione della documentazione da parte delle autorità nazionali per il calcolo della penalità semestrale, in data 13 luglio 2015 la Commissione europea ha notificato l'ingiunzione di pagamento di una penalità semestrale di 39,8 milioni di euro per 185 discariche da corrispondere entro il 27 agosto 2015 (penalità poi saldata il 24 agosto). L'importo iniziale è stato ridotto poiché, dalla disamina della documentazione acquisita dalle autorità italiane, la Commissione ha riconosciuto la messa a norma di 14 discariche e un errore di censimento, escludendo quindi 15 siti dal pagamento della prima penalità semestrale per il periodo 2 dicembre 2014 - 2 giugno 2015. La sentenza prevede infatti che vengano detratti dall'importo iniziale 400.000 euro per ogni discarica contenente rifiuti speciali messa a norma e 200.000 euro per ciascuna delle altre discariche. Per ogni semestre successivo, la penalità sarà calcolata a partire dall'importo stabilito per il semestre precedente, detraendo i predetti importi in ragione delle discariche messe a norma in corso di semestre.

Nei mesi successivi, il MATTM ha avviato:

- un costante lavoro d'impulso delle attività con le amministrazioni regionali competenti al fine del completamento degli interventi ancora in corso e della certificazione di quelli completati;
- l'istruttoria della documentazione necessaria a proporre alla Presidenza del Consiglio dei Ministri di diffidare ai sensi dell'Articolo 120, secondo comma

e dell'Articolo 8, comma 1 e comma 2, della Legge n. 131 del 5 giugno 2003, le amministrazioni regionali e locali inadempienti ad adottare tutti i provvedimenti dovuti per completare le attività necessarie a dare corretta esecuzione alla sentenza della Corte di Giustizia, in vista dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi che dovessero rendersi necessari;

- una collaborazione continua con il Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio e con l'Avvocatura dello Stato, attraverso l'istituzione di un tavolo di lavoro deputato all'elaborazione congiunta della documentazione, da trasmettere alla Commissione europea per il calcolo delle penalità semestrali e per lo stralcio dei casi con interventi ultimati e adeguatamente certificati.

Le comunicazioni inviate dalle autorità italiane tra il 23 novembre 2015 e il 25 gennaio 2016 contenevano aggiornamenti sugli interventi realizzati nei siti oggetto di condanna. La Commissione, avendo riconosciuto la messa a norma di altre 29 discariche (di cui 2 contenenti rifiuti pericolosi) e di 1 errore di censimento (Rada di Augusta), il 9 febbraio 2016 ha notificato l'ingiunzione di pagamento della penalità dovuta per il secondo semestre successivo alla sentenza (periodo 3 giugno 2015 - 2 dicembre 2015), pari a 33,4 milioni di euro, che dovevano essere corrisposti entro il 25 marzo 2016. Inoltre, la Commissione europea ha chiarito che, per dare esecuzione alla sentenza, non basta garantire che nei

siti oggetto della condanna non siano più depositati rifiuti o che i rifiuti già depositati siano gestiti in conformità alla normativa UE in materia, ma occorre altresì verificare che i rifiuti non abbiano inquinato il sito e, in caso di inquinamento, eseguire le attività di messa in sicurezza o bonifica del sito ai sensi dell'articolo 240 del Codice dell'Ambiente [D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006].

Rispetto allo stato dei procedimenti in corso, per le 155 discariche ancora oggetto della procedura d'infrazione a seguito delle predette valutazioni della Commissione europea, si segnala che gli enti territoriali competenti per 151 discariche sono stati destinatari di diffida ai sensi dell'articolo 8, commi 1 e 2 della Legge n. 131 del 5 giugno 2003, e che per altri 4 casi di discariche che ricadono all'interno di Siti d'interesse nazionale di bonifica, sono in corso approfondimenti istruttori.

In 10 casi gli enti territoriali hanno adempiuto a quanto richiesto nei termini imposti con le diffide ed è in istruttoria la documentazione al fine della trasmissione alla Commissione europea per il calcolo della terza sanzione semestrale. Il MATTM proseguirà il lavoro di impulso e monitoraggio delle diverse amministrazioni locali e regionali interessate al fine di completare tutti gli interventi nel minor tempo possibile.

Tuttavia occorre segnalare che in molti casi i termini imposti con le diffide sono scaduti e le amministrazioni interessate non hanno avviato o completato le attività prescritte. In tali casi, è senz'altro ipotizzabile l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato. Il MATTM ha pertanto

comunicato le informazioni necessarie alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai fini della valutazione dell'opportunità, da parte dello stesso, di procedere all'esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti delle amministrazioni inadempienti e al loro conseguente commissariamento. Rileva a tal riguardo la nuova disciplina introdotta con l'articolo 1, comma 814 della Legge di Stabilità 2016 [Legge n. 208 del 30 dicembre 2015], che si applica pienamente anche ai casi in esame.

Il Governo si è fatto promotore dell'approvazione, in sede di Legge di Stabilità, di una normativa volta a rendere più celere ed efficace l'intervento sostitutivo dello Stato a garanzia di importanti diritti fondamentali degli individui nonché del corretto adempimento agli obblighi europei. Per giungere alla definitiva bonifica di questi siti è infatti necessario procedere ad una serie di attività, strettamente collegate le une alle altre. La norma prevista in Legge di Stabilità consente al Governo – nel caso in cui ciò si renda necessario per far fronte a sentenze di condanna o a procedure di infrazione UE – di diffidare gli enti inadempienti alla realizzazione di uno specifico cronoprogramma, con la possibilità, nel caso di inadempimento anche ad uno solo degli atti indicati nel cronoprogramma, di una integrale sostituzione fino al pieno raggiungimento del risultato. Come è evidente, si tratta di uno strumento di grande accelerazione dei procedimenti. È evidente che tale sentenza di condanna, come quella sul ciclo rifiuti della regione Campania, rappresenti un paradosso. Lo Stato, infatti, è costretto a farsi carico, tanto

dal punto di vista amministrativo quanto dal punto di vista finanziario, del comportamento omissivo delle amministrazioni locali e regionali che, nel caso delle discariche abusive, non ottemperano ai compiti loro assegnati dall'articolo 250 del D.Lgs. 152/2006.

2. P.I. 2007/2195

Emergenza rifiuti in Campania

In data 16 luglio 2015, la Corte di Giustizia UE ha emesso una sentenza ex articolo 260 del TFUE nei confronti dell'Italia che, non avendo adottato tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla prima sentenza della Corte del 4 marzo 2010, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti, condannandola al pagamento di una sanzione pecuniaria nella forma di: a) una somma forfettaria di euro 20 milioni; b) una penalità giornaliera di euro 120.000 dovuta dal giorno di pronuncia della sentenza fino al completo adempimento della prima sentenza.

La condanna consegue principalmente alla carenza nella capacità della Regione Campania di gestire i propri rifiuti urbani. In particolare, la Corte considera che il numero di impianti aventi la capacità necessaria a trattare i rifiuti prodotti dalla Regione Campania è insufficiente, dato che il trattamento di una parte cospicua dei rifiuti dipende da trasferimenti verso altre Regioni e altri Stati.

La penalità imposta dalla Corte di Giustizia è suddivisa in tre parti, ciascuna pari ad un importo di 40.000 euro al giorno, calcolata per categoria di impianti da realizzare in attuazione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti [discariche, termovalorizzatori e impianti di trattamento dei rifiuti

organici], per un totale di euro 120.000 al giorno ed è dovuta fino a quando non saranno messi in esercizio gli impianti necessari a garantire l'autosufficienza nella gestione dei rifiuti urbani e allo smaltimento delle ecoballe.

Con Decisione del 22 settembre 2015, la Commissione europea ha chiarito le modalità di esecuzione della sentenza e comunicato le sue valutazioni in merito ai dati trasmessi dalle autorità italiane, sottolineando la necessità di adottare un nuovo piano di gestione dei rifiuti conforme al diritto UE che tratti esplicitamente la questione delle ecoballe e, secondo l'attuale piano del 2012, di costruire in Campania anche capacità aggiuntiva di termovalorizzazione.

A seguito della sentenza di condanna, la Regione Campania ha adottato, con Delibera di Giunta Regionale n. 381 del 7 agosto 2015, il documento "Indirizzi per l'aggiornamento del Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Urbani" dal quale si evincono le modalità con le quali la Regione intende gestire il ciclo ordinario dei rifiuti nel nuovo Piano, prevedendo la realizzazione di un'adeguata rete impiantistica per il trattamento

della frazione organica proveniente dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani e l'identificazione di ulteriori capacità di discarica, nonché una proposta per la valorizzazione dei rifiuti stoccati in balle. Il 25 novembre 2015 il Governo ha approvato il D.Lgs. 185, che all'Articolo 2 prevede «*Interventi straordinari per la Regione Campania*» nel quale si elencano i compiti delegati al Presidente della Regione per dare esecuzione alla sentenza della Corte di Giustizia Europea. In ottemperanza alle disposizioni contenute all'Articolo 2, comma 7, del D.Lgs. 185/2015, convertito con modificazioni dalla Legge n. 9 del 22 gennaio 2016, la Regione Campania con la Delibera di Giunta n. 609 del 26/11/2015 ha approvato il Piano Stralcio Operativo e il 24 dicembre 2015 pubblicava anche la gara relativa allo smaltimento di una prima quota di ecoballe. Ai sensi dell'Articolo 2, comma 1 del citato D.Lgs. 185, la Regione ha inoltre approvato, con Delibera di Giunta il Piano Straordinario d'Interventi. Quest'ultimo si configura come variante al vigente piano regionale e contiene misure atte alla risoluzione del problema delle ecoballe; infatti il 5 febbraio 2016, la Regione ha

inviato l'informativa relativa all'avvio della procedura di *scoping* di VAS per l'aggiornamento del vigente piano regionale alla luce sia degli indirizzi approvati nell'agosto 2015, relativi alla gestione del ciclo ordinario, sia del piano straordinario degli interventi per la gestione delle ecoballe.

Queste misure adottate dalla Regione Campania, nonché le disposizioni normative recepite dal Governo con il D.Lgs. n. 185 del 25 novembre 2015, sono state oggetto di valutazione da parte della Commissione europea che ha notificato, con la Decisione del 12 febbraio 2016, l'ingiunzione di pagamento della penalità giornaliera per il primo semestre successivo alla sentenza del 16 luglio 2015.

Tale penalità ammontava a 22,2 milioni di euro con scadenza alla fine di marzo 2016.

Il MATTM ha sollecitato la tempestiva adozione di tutte le misure necessarie ad accelerare la realizzazione dell'impiantistica indispensabile alla gestione dei rifiuti urbani in Regione Campania, per dare piena esecuzione alla sentenza di condanna al fine di chiudere la procedura di infrazione e scongiurare il protrarsi degli onerosi esborsi.

I NUOVI ORIENTAMENTI DELLA POLITICA AMBIENTALE NAZIONALE

L'USO EFFICIENTE E SOSTENIBILE DELLE RISORSE ED ECONOMIA CIRCOLARE

Il contesto di riferimento

Le sfide più difficili per la governance ambientale europea provengono dal fatto che i determinanti, le tendenze e gli impatti ambientali sono sempre più globalizzati. I modelli di consumo e produzione di un paese o di una regione contribuiscono alle pressioni ambientali in altre parti del mondo. L'impronta ambientale su suolo, acqua, materiali e atmosfera, generata dalle esigenze dell'UE e prodotta al di fuori dei confini dell'UE, è in costante aumento (EEA - SOER, 2015³⁰).

Con una popolazione mondiale di più di 9 miliardi di persone prevista per il 2050 e la rapida crescita economica dei paesi in via di sviluppo, la domanda di risorse naturali, in particolare di materie prime, si prevede continuerà a crescere in maniera esponenziale. Come indicato dall'Agenzia Europea per l'Ambiente - AEA (*Circular economy in Europe* - EEA, 2016³¹) «la resilienza economica, ecologica e sociale dell'Europa continuerà ad essere influenzata da una vasta gamma di fattori globali politici, sociali, ambientali, economici e tecnologici interdipendenti».

In questo contesto, la diffusione di un nuovo modello "circolare" di produzione, consumo e gestione virtuosa dei rifiuti costituisce un elemento di importanza strategica per raggiungere gli obiettivi globali di sostenibilità. Molte organizzazioni internazionali hanno già da tempo avviato azioni importanti in tema di efficienza e sostenibilità delle risorse, alle quali il MATTM contribuisce attivamente da anni.

Il MATTM è inoltre impegnato nella cooperazione internazionale bilaterale con alcuni paesi del Mediterraneo e la Cina tramite progetti specifici sull'economia circolare e l'uso efficiente e sostenibile delle risorse.

In ambito G7, la Presidenza tedesca dello scorso anno ha istituito una piattaforma di *partnership* volontaria tra decisori politici, imprese, enti di ricerca e mondo accademico denominata "Alleanza G7 per l'Efficienza delle Risorse". L'iniziativa è stata avallata dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi G7 in occasione del vertice di Elmau di giugno 2015³², in cui si sono anche impegnati a "mantenerla viva" tramite l'organizzazione a turno di *workshop* ad essa dedicati. La Presidenza giapponese di quest'anno, sulla base del "Piano d'Azione 3R - Ridurre, Riutilizzare, Riciclare", adottato a Kobe nel 2008, sta sostenendo il rafforzamento del processo, soprattutto nei paesi asiatici, per promuovere il mercato internazionale dei prodotti riciclati.

Il tema dell'economia circolare nel contesto più ampio dell'uso efficiente delle risorse era stato già oggetto di una comunicazione della Commissione europea adottata nel luglio del 2014 ed è stato al centro del programma di Presidenza UE dell'Italia. Il Consiglio ambiente dell'ottobre 2014 ha infatti adottato delle Conclusioni che, tra le altre cose, evidenziano l'importanza dell'economia circolare quale motore di occupazione e crescita nella UE e invitano la Commissione ad inserire, tra gli obiettivi di Europa 2020, un target europeo tendenziale per l'uso efficiente delle risorse, in maniera tale da considerare l'ambiente quale motore di sviluppo sostenibile. A seguito del ritiro del Pacchetto sull'economia circolare da parte della Commissione Junker all'inizio del 2015, il MATTM si è fatto

30 <http://www.eea.europa.eu/it/pressroom/newsreleases/2019ambiente-in-europa-2015-la>

31 <http://www.eea.europa.eu/media/infographics/circular-economy/view>

32 Vertice del G7, Schloss Elmau, Germania, 7-8.6.2015;
<http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2015/06/7-8/>

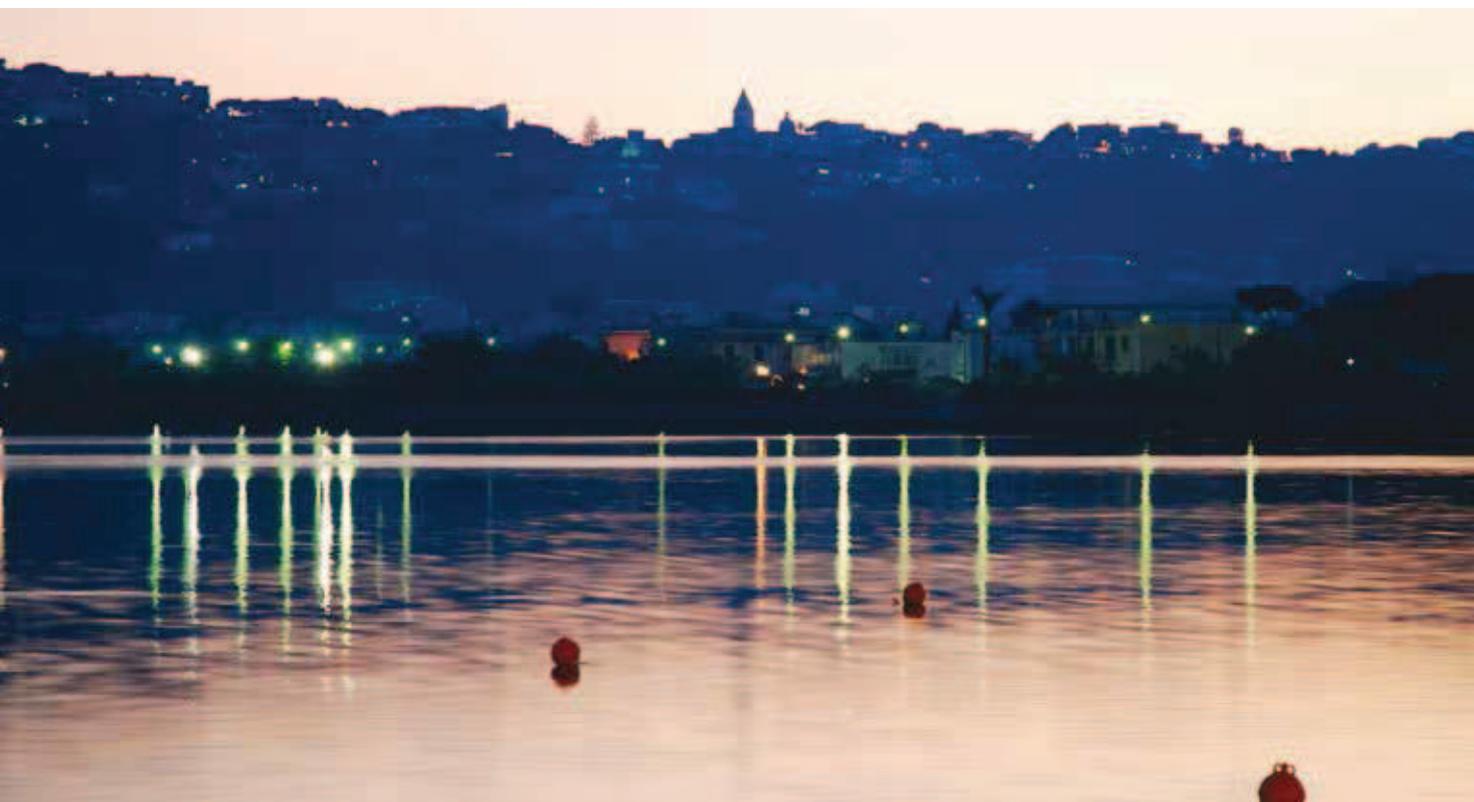


Foto 10.11
Lago Miseno
Fonte MATTM Luca Grassi

promotore di un intenso lavoro insieme ad alcuni Stati membri per convincere la Commissione a ritornare sui suoi passi e riconsiderare il tema nel nuovo programma.

La Commissione europea, in data 2 dicembre 2015, ha quindi adottato un nuovo piano d'azione per l'economia circolare che prevede importanti modifiche alla legislazione in materia di rifiuti, fertilizzanti, risorse idriche, per sostenere il passaggio da un'economia lineare ad un'economia circolare, a basse emissioni di carbonio e resiliente ai cambiamenti climatici.

Contestualmente all'adozione della comunicazione COM (2015) 614/2 contenente il Piano per l'economia circolare, sono state presentate quattro proposte di modifica delle direttive che ricadono nell'ambito del pacchetto di misure sulla economia circolare (tra cui la Direttiva Quadro Rifiuti, la Direttiva Discariche, Rifiuti da imballaggio e altre).

Nel documento di Analisi Annuale della Crescita 2016 (*Annual Growth Survey - AGS*), la Commissione ha poi sottolineato la necessità di rafforzare le misure che consentano la ripresa economica europea in un'ottica di sostenibilità, promuovendo investimenti, produttività e accelerando il processo di convergenza. Tra queste, figurano misure volte a favorire la transizione verso l'economia circolare, per preservare e mantenere il valore di prodotti, materiali e risorse nell'economia il più a lungo possibile, riducendo al minimo la produzione di rifiuti.

Secondo l'Esecutivo europeo infatti, l'economia circolare, contribuirà a stimolare gli investimenti sia a breve termine che a lungo termine, e porterà vantaggi non solo economici ma anche ambientali e occupazionali.

Più in dettaglio, nella fasi di produzione e consumo, le azioni del Piano saranno rivolte a:

- sostenere la riparabilità, la durabilità e la riciclabilità mediante le specifiche di prodotto da inserire nell'ambito dei futuri piani di lavoro della direttiva sulla progettazione ecocompatibile (*ecodesign*);
- proporre requisiti per semplificare lo smontaggio, il riutilizzo e il riciclaggio degli apparecchi elettronici;

- prevedere informazioni per i consumatori, a cura del produttore, sulla riparabilità e reperibilità dei pezzi di ricambio;
- differenziare i contributi finanziari versati dai produttori nell'ambito di un regime di responsabilità estesa del produttore basato sui costi del fine vita dei loro prodotti (per incentivare prodotti più facili da riciclare o riutilizzare);
- evidenziare gli aspetti relativi all'economia circolare nei criteri ambientali nuovi o rivisti degli appalti pubblici verdi (*Green Public Procurement - GPP*);
- inserire nei documenti di riferimento sulle migliori tecniche disponibili (BREF³³) degli orientamenti sulle migliori prassi di gestione dei rifiuti e di efficienza delle risorse nei settori industriali;
- promuovere le migliori prassi in materia di rifiuti estrattivi per migliorare il recupero di materie prime;
- chiarire le norme relative ai sottoprodotti nella revisione della legislazione sui rifiuti al fine di agevolare la simbiosi industriale.

In tema di gestione dei rifiuti, le modifiche legislative proposte intendono:

- fissare un obiettivo comune europeo per il riciclo del 65% dei rifiuti urbani entro il 2030;
- fissare l'obiettivo comune europeo per il riciclo del 75% dei rifiuti di imballaggio entro il 2030;
- fissare al 2030 un limite massimo del 10% di collocamento in discarica dei rifiuti urbani prodotti;
- rafforzare la collaborazione con gli Stati membri per migliorare la gestione dei rifiuti;
- semplificare e migliorare le definizioni della terminologia relativa ai rifiuti e armonizzare i metodi di calcolo;
- garantire che i fondi strutturali siano usati per sostenere gli obiettivi della legislazione europea sui rifiuti;
- proporre criteri minimi relativi a un regime di responsabilità estesa del produttore;
- rivedere il Regolamento UE sui fertilizzanti per includere anche i fertilizzanti organici derivanti dal trattamento dei rifiuti;
- elaborare analisi e proporre opzioni sull'interfaccia fra le legislazioni in materia di sostanze chimiche, di prodotti e di rifiuti, comprese le modalità per migliorare la tracciabilità delle sostanze chimiche pericolose nei prodotti che contribuiranno a far sì che l'industria possa approvvigionarsi in modo stabile di materie prime seconde;
- sviluppare una metodologia comune per quantificare i rifiuti alimentari e definirne gli indicatori;
- creare una piattaforma fra gli Stati membri e gli attori della catena alimentare per definire le misure necessarie a realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile relativi ai rifiuti alimentari;
- chiarire la legislazione europea in materia di rifiuti, alimenti e mangimi e facilitare le donazioni alimentari nonché l'uso sicuro di alimenti non più destinati al consumo umano.

La Commissione intende inoltre:

- aiutare le PMI a trarre vantaggio dalle opportunità commerciali offerte da una maggiore efficienza delle risorse con la creazione del Centro di eccellenza europeo per la gestione efficiente delle risorse;
- sfruttare pienamente il programma di lavoro di Orizzonte 2020 per il biennio 2016-2017, che comprende un'importante iniziativa dal titolo "Industria 2020 ed economia circolare" con una dotazione di oltre 650 milioni di euro;
- insieme alla Banca Europea degli Investimenti - BEI e al polo europeo di consulenza sugli investimenti, incoraggiare la presentazione di domande di finanziamento e sostenere lo sviluppo di progetti di economia circolare.

Nell'ambito dei dibattiti in seno al Consiglio dei Ministri europei dell'Ambiente, l'Italia ha avanzato alcune proposte su come integrare gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e i

33 BAT reference documents - BREF; <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/>

principi dell'economia circolare nei processi macroeconomici a livello nazionale ed europeo, e ha commentato in dettaglio le proposte della Commissione europea sul Piano per l'economia circolare. Sotto la guida della Presidenza olandese, il 20 giugno 2016 il Consiglio dei Ministri europei dell'Ambiente ha adottato delle conclusioni sul piano europeo per l'economia circolare che mirano a fornire degli orientamenti politici per un impegno comune a lungo termine.

Le conclusioni dei Ministri si articolano in quattro sezioni:

- *Approcci di Politica Integrata* per lo sviluppo di azioni a lungo termine in una vasta gamma di politiche europee da parte degli Stati membri a tutti i livelli di governo. In tale ambito sarà necessaria una riflessione sull'opportunità a livello nazionale di adottare misure e/o strategie complementari rispetto a quelle del piano d'azione europeo.
- *Politiche di Prodotto ed Uso Efficiente delle Risorse*, per sviluppare entro il 2020 misure volte a migliorare la durata, la riparabilità, la riutilizzabilità dei prodotti e la riciclabilità dei materiali nel contesto della revisione della legislazione sulla progettazione ecocompatibile. In particolare, il Consiglio invita la Commissione a valutare entro il 2018 per quali gruppi di prodotti, al di là di quelli energetici, sarebbe possibile tenere in considerazione in maniera più appropriata l'efficienza delle risorse e l'impatto sull'ambiente e la salute. Inoltre, in riferimento all'obsolescenza programmata si chiede alla Commissione lo sviluppo di una comune metodologia per la valutazione e la verifica della durata di vita dei prodotti anche in relazione alle garanzie per i consumatori. Il Consiglio evidenzia anche la necessità di garantire che le informazioni ambientali dei prodotti, tra cui le etichette, siano chiare, verificabili e trasparenti per promuovere modelli di consumo circolari e che le attività di sensibilizzazione rivolte ai consumatori vengano maggiormente incoraggiate. Nelle conclusioni viene anche richiamata l'opportunità di sviluppare una metodologia europea in grado di valutare quale opzione tra il riciclo, il recupero o lo smaltimento sia in grado di garantire sia la ciclicità di materiali atossici sia di aumentare il tasso di riciclo, in linea con gli obiettivi del 7° Programma d'Azione ambientale. Tale aspetto andrà affrontato entro il 2017 anche in relazione allo stretto rapporto tra la legislazione sulle sostanze chimiche presenti nei prodotti e la legislazione sui rifiuti. Con riguardo alla prevenzione dei rifiuti marini, ed in particolare quelli derivanti da materie plastiche, nelle conclusioni viene chiesto di ridurre significativamente il rilascio nell'ambiente entro il 2020, in particolare tramite la progettazione ecocompatibile dei prodotti in plastica e una gestione corretta dei rifiuti plastici. La Commissione è stata invitata a proporre misure incisive per ridurre il rilascio di detriti plastici in ambiente marino, come parte della strategia sulla plastica che verrà adottata entro il 2017, includendo anche una proposta relativa al divieto di micro-plastiche nei cosmetici e proposte indirizzate ai prodotti che generano rifiuti marini, tenendo conto degli sviluppi sul tema all'interno delle convenzioni marittime regionali (OSPAR³⁴, HELCOM³⁵, BARCELLONA). In riferimento all'uso efficiente delle risorse idriche nel contesto dell'economia circolare, il Consiglio sottolinea l'importanza della gestione integrata dell'acqua, della opportunità di riciclo delle sostanze ivi contenute e del riuso delle acque reflue, in linea con la normativa ambientale europea. A tal fine invita la Commissione a garantire che il quadro normativo supporti il riuso delle acque reflue trattate, mantenendo i livelli esistenti di protezione della salute umana e dell'ambiente. Sempre nel contesto delle "Politiche di Prodotto ed uso Efficiente delle Risorse", il Consiglio affronta anche il tema della riduzione dei rifiuti alimentari, per contribuire al raggiungimento dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile. L'obiettivo mira a dimezzare entro il 2030 la produzione pro capite di rifiuti alimentari e a ridurre le perdite di cibo lungo la catena di produzione e di raccolto.
- *Sostegno all'Innovazione e all'Imprenditoria Circolare*, in cui si evidenzia l'importanza del sostegno della Commissione e degli Stati membri all'industria europea nel campo della ricerca e dell'innovazione, anche al fine di migliorare la cooperazione intersettoriale. In tale ambito il Con-

34 <http://www.ospar.org/>

35 <http://www.helcom.fi/>

siglio invita la Commissione a facilitare l'industria europea, ed in particolare le PMI, nella transizione verso una economia circolare, anche attraverso l'adozione di nuove tecnologie e processi produttivi innovativi. Nelle conclusioni viene sottolineato anche il ruolo del Capitale Naturale ed evidenziata l'importanza di sviluppare un sistema di valutazione dei servizi ecosistemici attraverso opportuni indicatori. Inoltre la Commissione e gli Stati membri sono invitati a promuovere l'uso di materie prime rinnovabili, inclusa la bio-raffinazione delle biomasse senza compromettere la sicurezza alimentare e l'integrità ambientale. In tale ambito, la Commissione è anche chiamata a valutare il contributo della Strategia per la Bioeconomia del 2012 all'economia circolare. Nelle conclusioni, inoltre, è stato accentuato anche il ruolo chiave degli appalti pubblici verdi e in tale ambito la Commissione e gli Stati membri sono invitati a stimolare e facilitare modelli circolari di business. La Commissione è stata invitata, inoltre, a sviluppare linee guida per l'applicazione del GPP anche in relazione alla valutazione dei costi del ciclo vita di prodotti e servizi.

- *Monitoraggio del Controllo e della Cooperazione*, in cui si riconosce la necessità di monitorare i progressi compiuti nell'attuazione del piano d'azione europeo sull'economia circolare, attraverso un rapporto annuale della Commissione al Consiglio, a partire dal 2018. In tale contesto, sulla base delle Conclusioni del Consiglio adottate nell'Ottobre 2014 durante il semestre di Presidenza italiana, la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, è invitata a continuare lo sviluppo di un insieme di indicatori in vista della formulazione di obiettivi di lungo periodo ambiziosi e realistici, per integrarli nei seguiti della strategia EU 2020 e nell'attuazione a livello europeo dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Il Consiglio chiede inoltre alla Commissione di sviluppare delle linee guida per la rimozione dei sussidi dannosi all'ambiente al fine di facilitarne l'eliminazione. Infine si propone alla Commissione di istituire una piattaforma europea di scambio delle conoscenze, tecnologie e delle buone pratiche tra gli Stati membri e i soggetti interessati.

L'Italia in questo contesto, grazie anche alla recente adozione di importanti strumenti legislativi innovativi, è pronta ad affrontare la sfida della transizione verso un'economia decarbonizzata, circolare, efficiente nell'uso delle risorse. Tale transizione è una responsabilità condivisa a tutti i livelli di governance e pertanto richiederà una partecipazione specifica e differenziata di tutti gli attori protagonisti, le Istituzioni europee, gli Stati membri, il sistema imprenditoriale, gli enti di ricerca e le università nonché i cittadini/consumatori.

I lavori in corso a livello nazionale

Il MATTM, confrontandosi anche con altri dicasteri coinvolti, *in primis* il MiSE, ha individuato una serie di priorità tra le quali:

- favorire le relazioni tra aziende private e migliorare le sinergie e lo scambio di materiali, risorse ed energia tra soggetti pubblici e privati (ad es. tramite modelli di simbiosi industriale in vari settori);
- la promozione dell'ecoinnovazione di prodotti, processi e servizi, ed in particolare della progettazione ecocompatibile innovativa per la durabilità, riciclabilità, riparabilità;
- la necessità di stimolare il mercato dei sottoprodotti e dei materiali riciclati di qualità anche tramite gli appalti pubblici verdi;
- facilitare i consumatori nel compiere scelte più sostenibili (ad es. etichette ecologiche chiare e credibili);
- la necessità di valutare *ex ante* ed *ex post* gli effetti delle politiche pubbliche sul Capitale Naturale e i servizi ecosistemici;
- l'attuazione di un'ampia riforma fiscale ambientale;
- la salvaguardia della competitività delle PMI italiane, sia a livello europeo che internazionale;
- la necessità di avere maggiori garanzie sull'approvvigionamento sostenibile delle materie prime;

- l'urgenza di elaborare ulteriori definizioni dei criteri *end of waste*;
- la maggiore attenzione alle misure di prevenzione dei rifiuti, in particolare alimentari;
- la migliore regolamentazione per ridurre gli oneri amministrativi per le PMI;
- la maggiore attenzione alla qualità e tracciabilità dei prodotti riciclati, anche in relazione alle legislazione sui prodotti chimici.

La transizione verso l'economia circolare è guidata a livello nazionale dall'attuazione delle misure del Collegato Ambientale 2014 – “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali”, Legge n. 221 del 28 dicembre 2015 – entrato in vigore il 2 febbraio 2016 e da un *Green Act* in corso di finalizzazione da parte del MATTM, che fornirà utili strumenti per promuovere la decarbonizzazione dell'economia, l'uso efficiente e sostenibile delle risorse, la finanza per lo sviluppo. Più in dettaglio, la Legge 221 già contiene molte misure funzionali ad un uso più efficiente, sostenibile e circolare delle risorse, tra le quali:

- Art. 3: Aggiornamento Strategia nazionale per lo Sviluppo Sostenibile;
- Artt. 16 -19: Appalti pubblici verdi e criteri ambientali minimi;
- Art. 21: Schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale, con il *Made Green in Italy* e Piano d'azione nazionale in materia di consumo e produzione sostenibili, che conterrà misure per evitare spreco alimentare, coinvolgimento della grande distribuzione, coinvolgimento dei consumatori;
- Art. 23: Accordi di programma e incentivi per l'acquisto dei prodotti derivanti da materiali post consumo o dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi;
- Art. 32: Definizione di linee guida per incrementare la raccolta differenziata e il riciclaggio, tramite un tributo modulato sul conferimento dei rifiuti in discarica a carico dei comuni, in base al livello di raccolta differenziata raggiunto;
- Art. 36: Disposizioni per favorire le politiche di prevenzione nella produzione di rifiuti, ivi incluse riduzioni tariffarie commisurate alla quantità di rifiuti non prodotti;
- Art. 39: Incentivazione del sistema del vuoto a rendere su cauzione per gli imballaggi contenenti birra o acqua minerale serviti al pubblico da alberghi e residenze di villeggiatura, ristoranti, bar e altri punti di consumo;
- Art. 67: Istituzione del Comitato Interministeriale per il Capitale Naturale;
- Art. 68: Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli;
- Art. 70: Definizione di criteri per l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali.

La strategia italiana per l'economia circolare dovrà essere comune e lungimirante per essere efficace, e tenere conto anche del contesto internazionale nel quale opera. Il pacchetto di misure sull'economia circolare presentato a livello europeo e le azioni complementari che ogni Stato membro promuoverà anche a livello nazionale, offrono prospettive di grande cambiamento a tutti i livelli di governance e possono costituire un contributo chiave al raggiungimento degli obiettivi più ampi di sviluppo sostenibile.

LA LEGGE N. 221 DEL 28 DICEMBRE 2015 - DISPOSIZIONI IN MATERIA AMBIENTALE PER PROMUOVERE MISURE DI GREEN ECONOMY E PER IL CONTENIMENTO DELL'USO ECCESSIVO DI RISORSE NATURALI

La Legge 221/2015 – ex Collegato Ambientale alla Legge di Stabilità del 2014 – rappresenta un importante passo per un percorso di reale tutela ambientale e contiene numerose misure per un uso più efficiente, sostenibile e circolare delle risorse. Si compone di 79 articoli ed è suddivisa in XI capi

che complessivamente riguardano:

- aree marine, tutela della natura e sviluppo sostenibile;
- valutazione di impatto ambientale e sanitario;
- energia;
- acquisti verdi;
- gestione dei rifiuti;
- bonifiche e danno ambientale;
- difesa del suolo;
- risorse idriche e acque reflue;
- Capitale Naturale e contabilità ambientale;
- materiali da scavo e di estrazione;
- animali selvatici e domestici;
- impianti radio e sorgenti sonore;
- urbanistica ed espropri.

Tra le altre cose, il Collegato prevede all'Articolo 3 la revisione della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile entro 90 giorni dall'entrata in vigore della norma, all'Articolo 21 introduce lo schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti denominato *Green made in Italy*, all'Articolo 67 istituisce il Comitato per il Capitale Naturale, che redigerà ogni anno un rapporto contenente informazioni sullo stato del Capitale Naturale nazionale, e all'Articolo 70 introduce il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli.

Foto 10.12 Valle del Giovenco
Fonte MATTM Luca Grassi



box
10.02

LA STRATEGIA NAZIONALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE (ART. 3)

L'Articolo 3 stabiliva che il Governo, con apposita delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica – CIPE, su proposta del MATTM, sentita anche la Conferenza Stato-Regioni e acquisito il parere delle associazioni ambientali, avrebbe provveduto all'aggiornamento della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge medesima [febbraio 2016] e poi con cadenza triennale.

La strategia a cui fa esplicito riferimento la norma è quella che fu approvata dal CIPE nel 2002 in vista del Vertice di Johannesburg sullo Sviluppo Sostenibile.

Predisporre una Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile significa, quindi, dotarsi di uno strumento capace di rafforzare e indirizzare il sistema politico-normativo dell'Italia e dare maggiore coerenza al percorso, spesso frammentato, di sviluppo sostenibile del Paese. Una strategia che raggiunga questo obiettivo consentirebbe di conciliare l'esigenza di promuovere il sistema produttivo in termini compatibili con la tutela dell'ambiente e il benessere sociale. Potrebbe, inoltre, essere da stimolo per il sistema economico produttivo nazionale al fine di incentivare il disaccoppiamento tra crescita economica e uso di risorse, a fronte della attuale limitata tendenza alla riduzione dell'intensità di risorse per unità di produzione di beni e servizi.

La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile si pone, oggi, come uno strumento indispensabile per favorire una pianificazione integrata che punti a raggiungere una crescita sostenibile

ed inclusiva. Nel percorso verso una Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile occorrerà sviluppare e ampliare i contenuti della strategia adottata nel 2002, tenendo presente che lo scenario è profondamente mutato, in termini di sfide, obiettivi, paradigmi, assetti. In particolare:

- alcuni concetti chiave, molti dei quali già presenti nella strategia del 2002, stanno diventando sempre più pregnanti all'interno delle politiche di sviluppo sostenibile e dovranno assumere un ruolo di assoluta centralità e trasversalità nella nuova strategia: economia circolare, uso efficiente delle risorse, decarbonizzazione, valorizzazione dei servizi eco-sistemic, riduzione dei flussi di materia, resilienza dei territori, ecc. Per ogni area d'intervento si dovrà tener conto che i cambiamenti climatici sono divenuti ormai la macro-sfida prioritaria, dal globale al locale;
- la strategia del 2002 già conteneva uno sforzo significativo di mettere in relazione la dimensione ambientale della sostenibilità con quella economica e sociale, ma la crisi finanziaria degli ultimi anni ha reso ancor più evidente l'urgenza di cambiare rotta verso un nuovo modello di sviluppo. Nel delineare la nuova Strategia si dovranno necessariamente mettere in evidenza le ricadute degli interventi in termini di occupazione, crescita e benessere. La strategia dovrà essere, in primo luogo, "inclusiva": consentire

ai più poveri e ai più vulnerabili di recuperare e di progredire in termini economici, sociali e ambientali;

- bisognerà inevitabilmente muoversi sul solco dei nuovi orientamenti concordati su scala globale, a partire dai *Sustainable Development Goals – SDGs* fissati nel quadro dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, così come sugli sviluppi più recenti avvenuti in seno alle grandi convenzioni internazionali (cambiamenti climatici, biodiversità, ecc.), nonché sugli sviluppi delle politiche e delle normative dell'UE, sia settoriali (acque, rifiuti, ecc.), sia trasversali (Strategia "Europa 2020", Iniziativa faro sull'efficienza delle risorse, semestre europeo, ecc.), cercando di far fronte alle potenziali difficoltà derivanti dal fatto che un percorso netto di attuazione degli SDGs a livello europeo non è stato ancora intrapreso;
- si dovrà prevedere, sia per la fase di elaborazione che per quella di attuazione della strategia, un processo inclusivo e partecipato che coinvolga tutti gli attori istituzionali pertinenti e la società civile, coinvolgendo attivamente anche il settore privato al fine di valorizzare e stimolare il suo contributo alla *green economy*.

La strategia non dovrà essere solo un documento, ma un percorso condiviso di crescita sostenibile per tutto il Paese.

PROGRAMMA PER LA VALUTAZIONE DELL'IMPRONTA AMBIENTALE¹ (ART. 21A)

box
10.03

1 <http://www.minambiente.it/pagina/impronta-ambientale>

L'articolo 21 introduce lo schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti, denominato *Made Green in Italy* che adotta la metodologia per la quantificazione dell'impronta ambientale dei prodotti (*Product Environmental Footprint – PEF*), come definita nella Raccomandazione 2013/179/UE della Commissione del 9 aprile 2013. L'obiettivo dello schema nazionale volontario è il miglioramento delle prestazioni ambientali del sistema produttivo italiano.

In particolare, l'articolo 21a promuove l'adozione di tecnologie di produzione innovative, in grado di ridurre gli impatti ambientali dei prodotti lungo tutto il loro ciclo di vita.

Il MATTM, allo scopo di promuovere misure di *green economy*, ha avviato già dal 2011 il "Programma per la valutazione dell'impronta ambientale", finalizzato alla promozione di modelli sostenibili di produzione e consumo, che oggi si consolida, in linea con la sperimentazione PEF a livello europeo, come buona pratica di collaborazione pubblico-privato, con il coinvolgimento di oltre 200 soggetti, tra aziende, comuni e università.

L'iniziativa, volta a incoraggiare gli impegni volontari da parte delle imprese sull'analisi delle proprie prestazioni ambientali e sulla riduzione degli impatti, con particolare riferimento alle emissioni di gas a effetto serra, assume un ruolo sempre più significativo per il rafforzamento delle azioni previste dalle norme e dalle politiche governative nell'ambito

del Protocollo di Kyoto e del "Pacchetto Clima-Energia", nonché nella recente approvazione del pacchetto europeo sull'economia circolare.

Per lo sviluppo del Programma, ed in particolare per il coinvolgimento dei soggetti interessati, il MATTM ha attivato due tipologie di strumenti: la stipula di Accordi Volontari e il lancio di Bandi Pubblici di finanziamento. Gli Accordi Volontari, siglati principalmente con aziende leader dei principali settori produttivi italiani, sono finalizzati all'individuazione delle procedure di *carbon management* delle imprese e alla diffusione nei processi produttivi di tecnologie e buone pratiche a basso contenuto di carbonio. I Bandi lanciati dal MATTM nel 2011 e nel 2013 hanno fornito supporto economico e tecnico alle piccole e medie imprese che hanno intrapreso la sfida della sostenibilità analizzando le prestazioni ambientali del loro sistema produttivo. Il primo bando ha previsto la realizzazione di progetti proposti da 22 aziende, mentre il secondo, ad oggi in fase di conclusione, ha coinvolto circa 80 aziende, delle quali circa la metà afferiscono al settore alimentare (lattiero, caseario, vitivinicolo, oleario, ortofrutticolo, ecc.), circa il 20% al settore dell'edilizia, circa il 10% al settore cartotecnico/*packaging*, mentre il restante 30% ad altri settori quali ad esempio il tessile e manifatturiero.

Il Programma italiano per la valutazione dell'impronta ambientale, incentrato sulla progettazione e realizzazione di attività relative

all'analisi dell'impronta di carbonio, e di altri indicatori di sostenibilità, di prodotti/servizi/processi produttivi, mira ad incoraggiare la riduzione dei gas ad effetto serra e la gestione sostenibile delle risorse naturali, rappresentando sia uno stimolo per la revisione dei sistemi di gestione dei cicli di produzione e distribuzione, che un *driver* di competitività per il sistema delle aziende italiane nel mercato nazionale e soprattutto internazionale, oltre ad un'opportunità per creare una nuova consapevolezza nel consumatore verso scelte più responsabili e comportamenti virtuosi. Le analisi previste dal programma che si basano su un approccio *Life Cycle Assessment – LCA*, ovvero "dalla culla alla tomba", forniscono alle aziende gli strumenti necessari per valutare le parti del ciclo produttivo maggiormente impattanti o inefficienti, consentendo di pianificare ed intraprendere azioni di riduzione degli impatti stessi.

La *Carbon Footprint – CFP*, è la misura dell'impatto che le attività umane hanno sull'ambiente – direttamente o indirettamente – in termini di ammontare di gas serra prodotti, misurati in unità di CO₂Eq. Considera le emissioni complessive di tutte le fasi della vita del prodotto "dalla culla alla tomba", rapportate al potere climalterante (*Global Warming Potential – GWP*) della CO₂ [la misurazione relativa del calore trattenuto in atmosfera dalla CO₂, e quindi del suo contributo all'effetto serra]; dalle fasi di approvvigionamento e

trattamento delle sue materie prime costitutive, alla loro lavorazione e confezionamento, ai trasporti fino al cliente, al suo utilizzo, allo smaltimento del prodotto a fine vita.

La CFP è pertanto una misura che esprime il totale delle emissioni di gas ad effetto serra associate direttamente o indirettamente ad un prodotto, un'organizzazione o un servizio: la sua quantificazione è quindi collegata alla identificazione nel sistema analizzato dei gas ad effetto serra quali: anidride carbonica - CO₂; metano - CH₄; protossido di azoto - N₂O; idrofluorocarburi - HFCs; esafluoruro di zolfo - SF₆; perfluorocarburi - PFCs, ciascuno dei quali viene poi ponderato per il suo contributo all'aumento dell'effetto serra, cioè il suo "potere climalterante" - GWP, rispetto a quello della CO₂, convenzionalmente posto pari a 1. Il valore ponderato, legato al contributo climalterante di tutti i sopra citati gas serra emessi durante il ciclo produttivo, viene espresso in termini di CO₂Eq.

La quantificazione della CFP permette di individuare le inefficienze e le debolezze ambientali del ciclo produttivo, che possono essere poi corrette attraverso una diminuzione dei consumi di energia e materia e quindi delle emissioni di gas serra, limitando gli impatti delle produzioni sull'ambiente ed i potenziali futuri costi insorgenti dalla prossima nuova tassazione ambientale sulla CO₂ [*carbon tax*].

Il calcolo della CFP di un'organizzazione o di un prodotto viene effettuato a partire dalla raccolta di tutte le informazioni relative agli input di materiali ed energia che entrano nel processo produttivo e degli output in termini di rifiuti, emissioni - dirette ed indirette - inquinanti in atmosfera, nelle acque e in generale nell'ambiente generati dallo stesso processo produttivo.

Tali informazioni relative agli impatti ambientali causati dal processo produttivo, elaborate tramite appositi indicatori, vengono convertite in un quantitativo equivalente di CO₂. Il Programma Nazionale per la Valutazione dell'Impronta Ambientale, intrapreso con l'intento di realizzare un test realistico per sperimentare e ottimizzare le differenti metodologie di misurazione delle prestazioni ambientali, tenendo conto dei diversi settori produttivi, al fine di armonizzarle e rendere replicabili, ha nel corso degli anni promosso il trasferimento di *know-how* ai soggetti beneficiari e l'impiego dell'analisi del ciclo di vita quale strumento diagnostico per le aziende al fine di identificare le specifiche criticità delle fasi del ciclo di vita dei prodotti/servizi/organizzazioni, con lo scopo di individuare opportune misure di efficientamento.

Accanto al supporto istituzionale ed al coordinamento dei singoli progetti, inclusa la valutazione della documentazione tecnica, degli stati di avanzamento delle attività finanziate e di quelle derivanti da accordi

volontari, il Programma ha promosso la creazione di Tavoli Tecnici settoriali al fine di confrontare le strategie di applicazione delle metodologie e risolvere le criticità [es. settore lattiero caseario], ha contribuito, attraverso le esperienze maturate, all'elaborazione di linee guida settoriali e alla revisione delle Regole di Categoria di Prodotto - RCP dell'*International EPD System* [*Environmental Product Declaration - EPD*¹]. Tra i risultati conseguiti fino ad oggi, oltre al grande merito di aver innescato un processo virtuoso che ha coinvolto un numero sempre maggiore di soggetti quali aziende, università, amministrazioni pubbliche, società di consulenza e di certificazione, esperti di LCA e cittadini, si evidenziano l'individuazione di procedure di "*carbon management*" [ad es. le "Linee Guida per il *Carbon Management* degli Atenei Italiani" nonché l'"Elaborazione delle metodologie per il calcolo dell'impronta di carbonio e l'individuazione delle misure di mitigazione e di neutralizzazione di Expo 2015"], l'adozione di tecnologie a basse emissioni e la promozione di buone pratiche nei processi di produzione e nell'intero ciclo di vita dei prodotti/servizi/organizzazioni. Sono state realizzate specifiche linee guida per la comunicazione, finalizzate a disciplinare la divulgazione e la pubblicizzazione dei risultati legati ai progetti rientranti nel Programma nazionale, garantendone il rigore e la trasparenza.

1 <http://www.environdec.com/it/>

IL PIANO D'AZIONE SU CONSUMO E PRODUZIONE SOSTENIBILI (ART.21 c.4)

box
 10.04

Il comma 4 dell'Articolo 21 della Legge 221/2015 prevedeva che il MATTM di concerto con il MiSE, con il MEF e il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali – MiPAAF¹, entro il febbraio 2017, adottasse un Piano d'Azione Nazionale – PAN su Consumo e Produzione Sostenibili [*Sustainable Consumption and Production – SCP*], che ponesse attenzione agli aspetti riguardanti gli interventi e le azioni nel settore del consumo e nel settore della grande distribuzione e del turismo. Tale previsione discendeva dalle indicazioni contenute in diverse comunicazioni della Commissione europea che si sono succedute in questo ultimo decennio, tra cui in particolare:

- Comunicazione COM (2008) 397², Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sul Piano d'Azione "Produzione e consumo sostenibili" e "Politica industriale sostenibile";
- Comunicazione COM (2011) 571³, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse";

- Comunicazioni COM (2015) 614⁴, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. "L'anello mancante – Piano d'azione dell'UE per l'economia circolare".

Questa attività è stata anticipata da un'ampio lavoro di ricerca ed analisi preliminare che ha portato alla elaborazione di una sorta di documento di *background* posto all'attenzione del MATTM già nel 2013. Il documento approfondiva ed aggiornava alla luce dei documenti europei⁵ alcune esperienze fatte sul campo dal MATTM e da alcune Regioni. Tali sperimentazioni erano anche state oggetto di un protocollo d'intesa tra MATTM e MiSE siglato nel 2011. Pertanto, facendo tesoro delle attività svolte, integrandole con quelle nuove, relative al lavoro sulla *environmental footprint*, e al Piano di Azione sul GPP, si andrà a costruire questo Piano d'Azione Nazionale su Consumo e Produzione Sostenibili, attraverso un ampio coinvolgimento di tutti i soggetti interessati. Il Piano, così come indicato dalla UE, dovrebbe concentrarsi su 3 settori prioritari, corrispondenti a quelli che a livello europeo registrano i maggiori impatti ambientali complessivi, ossia l'alimentare, l'edilizia e i trasporti.

A questi tre settori prioritari se ne dovrebbe aggiungere un quarto, importante per la realtà nazionale, cioè quello del turismo, settore rilevante per l'economia nazionale con molte connessioni con i temi della tutela dell'ambiente.

La strategia dovrebbe, altresì, prestare attenzione alle peculiarità nazionali che sono, al contempo, fattore di forza e di debolezza del sistema produttivo italiano, in particolare la predominanza di piccole realtà produttive e la frequente organizzazione di queste in aree produttive omogenee (ad es. i distretti industriali) o in filiere interconnesse (ad es. la filiera agroalimentare) e alla vocazione turistica del territorio, proponendo indirizzi che offrano, anche e soprattutto, opportunità di qualificazione ambientale e innovazione gestionale e tecnologica. La strategia dovrebbe, inoltre, tener conto della necessità di far leva su alcuni soggetti chiave, quali la PA e la grande distribuzione organizzata che, per la loro visibilità e potere contrattuale sono in posizione tale da contribuire efficacemente a portare avanti le azioni delineate.

Le aree strategiche individuate riguardano essenzialmente:

- la promozione dell'analisi e della progettazione ecologica delle

1 <https://www.politicheagricole.it/>

2 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0397:FIN:it:PDF>

3 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:IT:PDF>

4 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614>

5 COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC2020>

filiera di prodotto e la promozione dell'innovazione ambientale di prodotto. Ciò con attenzione ai settori ritenuti prioritari per importanza economica e per significatività degli impatti [agroalimentare ed edilizia] e ai settori rilevanti del tessuto produttivo italiano;

- la promozione degli acquisti verdi della PA e in genere del *Green Procurement*;
- la promozione di un approccio che valorizzi l'azione sinergica sul territorio della PA e delle imprese, mirante a valorizzare la gestione sostenibile dei processi produttivi e la progettazione ecologica dei prodotti [come alcune azioni sperimentali sviluppate nei distretti industriali];
- la promozione di modelli di consumo e di stili di vita più attenti ai temi ambientali, sia attraverso l'Educazione Ambientale - EA che attraverso l'utilizzo di strumenti di mercato.

Nell'ambito di queste aree strategiche le azioni che sono già in corso o da sviluppare riguardano:

- il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della PA (PAN, GPP), che mira a qualificare ambientalmente i bandi di acquisto di beni e servizi della PA;
- la sperimentazione di iniziative per l'applicazione di sistemi di gestione ambientale e di politica di prodotto nei distretti industriali e nelle aree a forte vocazione turistica [si veda a questo proposito il protocollo di intesa stipulato nel 2011 con il MiSE e con le Regioni della rete Cartesio⁶];
- l'applicazione attenta degli strumenti di valutazione delle prestazioni ambientali durante il ciclo di vita del prodotto e della comunicazione delle prestazioni ambientali [banca dati italiana LCA, lo schema nazionale per la

valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale previsto dal comma 1 dell'Articolo 21 della Legge 221/2015];

- la sperimentazione di progetti con la grande distribuzione per l'efficientamento ambientale dei centri vendita e della logistica delle merci, nonché per la valorizzazione di prodotti a più basso impatto ambientale e al trasferimento verso i consumatori dell'informazione ambientale;
- la valorizzazione di buone pratiche, adottate in Italia e a livello internazionale, nel settore del consumo sostenibile e della educazione alla sostenibilità.

Oltre ai temi segnalati andrà aggiunta una riflessione approfondita, con eventuali proposte, sul tema della fiscalità ambientale e degli indicatori economici. Il Piano indicherà gli strumenti e le modalità di governance del piano stesso, e gli strumenti per monitorarne gli effetti.

⁶ Rete Cartesio è una rete coordinata dalle Regioni Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Sardegna e Toscana per sviluppare approcci sostenibili alla gestione del territorio. <http://www.retecartesio.it/>

LA RIFORMA DELLA GOVERNANCE DELLE AUTORITÀ DI BACINO (ART. 51)

box
 10.05

L'articolo 21 del Collegato Ambientale, rubricato «Norme in materia di Autorità di Bacino», rivede la governance distrettuale e ridefinisce gli atti e la procedura per l'istituzione delle Autorità di Distretto.

Il 2016 è pertanto l'anno di attuazione della distrettualizzazione, in cui attraverso l'emanazione dei vari provvedimenti attuativi, previsti dalla succitata disposizione, si darà forma e sostanza ai nuovi enti – le Autorità di Bacino distrettuali – individuate dal D.Lgs. 152/2006 e dal Collegato Ambientale, come le autorità competenti per la pianificazione e la programmazione in materia di difesa del suolo, ivi compreso la gestione del rischio di alluvioni e di gestione e tutela delle acque.

È questo dunque l'obiettivo primario verso il quale bisogna muoversi tenendo conto, in questa fase di delicata transizione, che bisognerà gestire il cambiamento in modo che non si perda ciò che di positivo è stato fatto in oltre venticinque anni di attività delle Autorità di Bacino - AdB e vengano, invece, definite nuove strategie che rafforzino la nuova governance. Sicuramente non bisogna disperdere le competenze tecniche e conoscitive accumulate ma queste dovranno essere riorientate per affrontare coerentemente la gestione integrata dei bacini fluviali e, nel contempo, bisogna sviluppare nuovi sistemi e modelli, soprattutto tecnici, condivisi a scala nazionale ed europea, il cui coordinamento dovrà essere garantito dal MATTM.

Con l'articolo 51 del Collegato Ambientale vengono sostituiti integralmente gli articoli 63 (su

AdB distrettuale) e 64 (su distretti idrografici) del D.Lgs. 152/2006 e vengono dettate ulteriori disposizioni anche per quanto riguarda gli strumenti di pianificazione (modifiche agli articoli 63, 117, 118 e 121 del D.Lgs. 152/2006)

Di seguito i principali punti della riforma sugli aspetti di governance, relativi agli strumenti di pianificazione dei distretti idrografici.

A) GOVERNANCE

Nella nuova norma sono introdotti i tempi per dare attuazione alla riforma, sono rivisti gli atti con cui questa viene avviata attraverso più step ed è rivista la composizione degli organi delle nuove autorità e i poteri del MATTM sulle stesse:

- in fase di prima attuazione, dalla data di entrata in vigore della Legge le funzioni di AdB distrettuale sono esercitate dalle AdB di rilievo nazionale di cui all'articolo 4 del D.Lgs. n. 219 del 10 dicembre 2010 che a tal fine si avvalgono delle strutture, del personale, dei beni e delle risorse strumentali delle AdB regionali e interregionali comprese nel proprio distretto;
- entro 60 gg dalla data di entrata in vigore della legge è prevista l'adozione del D.Lgs. del MATTM, di concerto con il Ministro dell'Economia e con il Ministro per la Semplificazione e la PA, sentita la Conferenza Permanente per i rapporti fra Stato, Regioni e Province, con cui sono disciplinati l'attribuzione e il trasferimento alle autorità distrettuali del personale

e delle risorse strumentali, ivi comprese le sedi, e finanziarie delle AdB di cui alla Legge n. 183 del 18 maggio 1989, salvaguardando l'attuale organizzazione e i livelli occupazionali, previa consultazione delle organizzazioni sindacali, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica e nell'ambito dei contingenti numerici da ultimo determinati dai provvedimenti attuativi delle disposizioni di cui all'articolo 2 del D.Lgs. n. 95 del 6 luglio 2012, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 135 del 7 agosto 2012, e successive modificazioni. Al fine di garantire un più efficiente esercizio delle funzioni delle AdB di cui al comma 1 del presente articolo, il Decreto può prevederne un'articolazione territoriale a livello regionale, utilizzando le strutture delle sopresse AdB regionali e interregionali;

- dalla data del D.M. sono sopresse le AdB di cui alla sopracitata Legge n. 183 del 18 maggio 1989 e dopo l'emanazione del D.M. i segretari generali delle AdB di rilievo nazionale di cui all'articolo 4 del D.Lgs. n. 219 del 10 dicembre 2010, sono incaricati anche dell'attuazione dello stesso e svolgono le funzioni loro attribuite comunque non oltre la nomina dei segretari generali di cui al comma 7 dell'articolo 63 del citato D.Lgs. 152/2006;
- entro 90 gg dalla data di entrata in vigore del D.M. di cui all'articolo 63 comma 3, è prevista l'emanazione di uno o più D.P.C.M., su proposta del MATTM, d'intesa con le

Regioni e le Province Autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico, per individuare le unità di personale trasferite alle Autorità di Distretto e determinare le dotazioni organiche delle medesime autorità. I dipendenti trasferiti mantengono l'inquadramento previdenziale di provenienza e il trattamento economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento dell'inquadramento; nel caso in cui tale trattamento risulti più elevato rispetto a quello previsto per il personale dell'ente incorporante, è attribuito, per la differenza, un assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti. Con il decreto di cui al primo periodo sono, altresì, individuate e trasferite le inerenti risorse strumentali e finanziarie.

Per i distretti regionali Sicilia e Sardegna il MATTM esercita funzioni di indirizzo e di coordinamento con le altre autorità distrettuali. Le nuove Autorità di Distretto sono qualificate espressamente come enti pubblici non economici: hanno un proprio statuto e un proprio bilancio. Organi delle nuove Autorità di Distretto sono la Conferenza Istituzionale Permanente, il Segretario Generale [nominato con D.P.C.M. su proposta del MATTM], la Conferenza Operativa, la Segreteria tecnico-operativa e il Collegio dei Revisori dei Conti. Alla Conferenza Istituzionale Permanente partecipano i Presidenti

delle Regioni e delle Province Autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico, il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, nei casi in cui siano coinvolti i rispettivi ambiti di competenza, il Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e il Ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, o i Sottosegretari di Stato dagli stessi delegati. Altri soggetti possono essere invitati in funzione consultiva.

B) DISTRETTI IDROGRAFICI

Per quanto riguarda la geografia dei distretti idrografici, l'articolo 51 contiene alcune significative modifiche rispetto all'originaria configurazione territoriale di alcuni distretti idrografici. L'articolo 51 non contiene indicazioni specifiche per ciò che concerne l'avvio della nuova governance distrettuale in presenza di una configurazione territoriale dei distretti diversa rispetto a quella precedente. Nei provvedimenti da approntare occorrerà, quindi, disciplinare anche tale aspetto. È, tuttavia, evidente che i Piani di Gestione inviati in Europa a marzo 2016, essendo stati predisposti sotto la vigenza del precedente articolo 64 del D.Lgs. 152/2006, tengono conto della configurazione dei distretti che era fino ad oggi vigente. I Piani al 2021 saranno redatti sulla base dei nuovi confini distrettuali.

STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE

L'articolo 51 codifica espressamente

il Piano di Gestione del bacino idrografico, previsto dall'articolo 13 della DQA e il Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni - PGRA, previsto dall'articolo 7 della Direttiva 2007/60/CE Alluvioni, come stralci del Piano di Bacino distrettuale. Il Collegato Ambientale valorizza la natura del Piano di Gestione, quale *masterplan* di riferimento del settore. In ragione di ciò:

- le nuove AdB sono tenute a esprimere il proprio parere sulla coerenza con gli obiettivi dei piani di gestione di tutti i piani e programmi dell'UE, nazionali, regionali e locali relativi, alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche [nuovo Art. 63 comma 10 del D.Lgs. 152/2006];
- le Regioni attuano appositi programmi di rilevamento dei dati utili a descrivere le caratteristiche del bacino idrografico e a valutare l'impatto antropico esercitato sul medesimo, nonché alla raccolta dei dati necessari all'analisi economica dell'utilizzo delle acque, al fine di aggiornare le informazioni necessarie alla redazione del Piano di Gestione di cui all'articolo 117 [nuovo Art. 118 c. 1 del D.Lgs. 152/2006];
- i Piani di tutela da aggiornare entro il 31 dicembre 2016 [nuovo articolo 121 comma 5 del D.Lgs. 152/2006] si configurano come strumenti attuativi e di dettaglio territoriale [regionale] dei *masterplan* di riferimento.

SISTEMI DI PAGAMENTO DEI SERVIZI ECOSISTEMICI E AMBIENTALI (ART. 70)

box
 10.06

Con la Legge 221/2015 all'Articolo 70 il Governo è stato delegato ad adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore e senza nuovi oneri per la finanza pubblica, uno o più decreti legislativi per l'introduzione di sistemi di Pagamenti dei Servizi Ecosistemici e Ambientali - PSEA. Questa delega è confluita nella Riforma della Legge Quadro n. 394 del 6 dicembre 1991 in materia di aree protette, attualmente in discussione in Parlamento. Tale delega è confluita nella riforma della Legge Quadro n. 394 del 6 dicembre 1991, in materia di aree protette attualmente in discussione in Parlamento. L'obiettivo è sinergico con la Strategia Europea per la Biodiversità che prevede, *inter alia* ed entro il 2020, l'approfondimento della conoscenza del valore degli ecosistemi e dei servizi da loro offerti, con l'identificazione dei potenziali beneficiari e degli attori che giocano un ruolo effettivo nella gestione di tali sistemi, favorendo la sostenibilità nell'utilizzo delle risorse naturali con l'introduzione dell'approccio ecosistemico e del principio di precauzione nella loro gestione.

Il comma 2 dell'Articolo 70 fornisce i criteri di inquadramento per una definizione nazionale dei PSEA, che sono: il mercato [carattere negoziale e trasformazione dei Servizi Ecosistemici Ambientali - SEA, in prodotti di mercato]; la domanda e l'offerta [identificazione dei soggetti coinvolti]; l'oggetto dello scambio [definizione dei servizi sulla base della natura biogeochimica e modalità di erogazione]. In un

cambio di paradigma, dal principio del "chi inquina paga" a quello del "chi fornisce riceve" (dal "*polluter pays principle*" al "*provider gets principle*"), il mercato dei servizi ecosistemici si pone come uno strumento innovativo per la gestione sostenibile del Capitale Naturale. Il sistema *Payment for Ecosystem Services - PES*, dovrebbe, infatti, delinearci come una transazione volontaria tra consumatore e produttore, ferma restando la salvaguardia nel tempo della funzione collettiva del bene. A livello nazionale non esiste ancora un quadro giuridico-istituzionale, vuoto che la norma citata intende colmare, e manca un inquadramento organico di applicazioni PES, che oggi vengono identificati con una varietà di schemi. Si va dall'attuazione locale di concessioni di permessi o di canoni in aree protette, alle misure compensative dei programmi di sviluppo rurale [riconosciute al mancato reddito derivante dall'adozione di pratiche sostenibili], alle maggiorazioni sulle tariffe idriche. In questo caso i fornitori sono enti locali, Province, comunità montane o singoli proprietari di aree interessate dalla captazione, mentre i beneficiari sono gli utenti finali per il tramite dei gestori del servizio. Cambiando scala, nello scenario internazionale un esempio assai noto e di riferimento di schema PSEA, anche se non facilmente replicabile, è il *Fondo Nacional de Financiamiento Forestal - FONAFIFO*, del Ministero dell'Ambiente del Costa Rica. Lo schema ruota intorno ad un fondo che riceve i flussi

economici derivanti da *cap-and-trade*¹, ecotasse e certificazione ambientale ed eroga flussi economici in uscita sottoforma di PSEA e di opere di compensazione. In questo caso la PA svolge un ruolo di stimolo, coordinamento e mediazione negli accordi multilaterali pubblico-privato. Gli obiettivi dell'Articolo 70 della citata Legge 221/2015 sono, in conclusione, quelli di favorire lo sviluppo bilanciato e sostenibile di schemi virtuosi di PSEA in grado di favorire il mantenimento ed miglioramento del Capitale Naturale in Italia.

1 Sul significato di *cap-and-trade*, cfr. ad es.: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm

box

10.07

COMITATO PER IL CAPITALE NATURALE [ART. 67]

Robert Costanza e Herman E. Daly [1992] definiscono il Capitale Naturale come un'estensione del concetto di capitale fisico produttivo applicata allo stock di beni ambientali e di risorse naturali di un paese. Così come il capitale tradizionale è una grandezza di stock che genera una grandezza di flusso – il reddito – così uno stock di Capitale Naturale, valutato ad uno specifico istante, può garantire un flusso di “reddito naturale” [servizi ecosistemici] nei periodi successivi ed a favore delle generazioni future. Quando lo stock di capitale naturale e i benefici sociali da esso derivanti non diminuiscono tra generazioni, lo sviluppo economico è sostenibile [WCED, 1987; Daly, 1990]. L'importanza del Capitale Naturale come *asset* naturale strategico di un paese proviene quindi dalla sua capacità di generare benefici sociali che, tuttavia, non essendo di facile individuazione o non avendo un prezzo di mercato, possono essere sottostimati o non inclusi nelle analisi costi benefici dei progetti pubblici. L'articolo 67 della Legge 221 del 2015 prevede l'istituzione con decreto, del Presidente del Consiglio dei Ministri, di un Comitato per il Capitale Naturale presieduto dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con la partecipazione dei Ministri dell'Economia e delle Finanze, dello Sviluppo Economico, del Lavoro e delle Politiche Sociali, delle Infrastrutture e dei Trasporti, delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, per gli Affari Regionali e le Autonomie, per la Coesione Territoriale, per la

Semplificazione e la PA, dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, o loro rappresentanti delegati. Inoltre, fanno parte del Comitato un rappresentante della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, un rappresentante dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani - ANCI¹, il governatore della Banca d'Italia, i presidenti (o delegati) dell'Istat, dell'ISPRA, del Consiglio Nazionale delle Ricerche - CNR² e dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile - ENEA³. Membri integrativi del Comitato sono esperti della materia provenienti da università ed enti di ricerca, ovvero altri dipendenti pubblici, su nomina del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. La DG SVI e la Direzione Generale per la Protezione della Natura e del Mare - DG PNM assicurano la segreteria del Comitato e il funzionamento del Gruppo tecnico di lavoro composto da esperti del MATTM.

Per garantire il raggiungimento degli obiettivi sociali, economici e ambientali coerenti con la programmazione finanziaria e di bilancio annuali, entro il 28 febbraio di ogni anno, il Comitato predisporre e invia al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro dell'Economia e delle Finanze, un rapporto sullo stato del Capitale Naturale nazionale, includendo una sua stima in termini fisici o monetari, oltre che valutazioni *ex ante* ed *ex post* degli impatti delle politiche pubbliche sia sul Capitale Naturale stesso che sui servizi

ecosistemici ad esso associati. Inoltre, il Comitato è chiamato a predisporre uno schema di riferimento per promuovere, sulla base delle risorse finanziarie disponibili, l'adozione di sistemi di contabilità ambientale e la predisposizione di bilanci ambientali di enti locali. Nei termini temporali stabiliti dal Collegato Ambientale, è stato trasmesso dal Ministro Galletti al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Economia e Finanze, il Primo Rapporto sullo Stato del Capitale Naturale in Italia. Il Rapporto è stato elaborato nell'ambito di un'intensa e proficua collaborazione tra i membri del Comitato per il Capitale Naturale, con il fondamentale contributo degli esperti scientifici nominati dal Ministro dell'Ambiente. Il Rapporto si chiude con una serie di prospettive e raccomandazioni sul lavoro da svolgere nei prossimi anni per rafforzare le collaborazioni avviate e intervenire in modo sempre più integrato e incisivo sui processi decisionali ed economici e i meccanismi di degrado delle risorse ambientali: adottare un piano d'azione per il Capitale Naturale, sottoporre preventivamente il Documento di Economia e Finanza - DEF e le misure da inserire nel Piano Nazionale di Riforma - PNR ad una valutazione di coerenza rispetto agli obiettivi dell'Agenda 2030 e della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile, integrare la contabilità e gli obiettivi del Capitale Naturale negli strumenti di pianificazione territoriale, implementare le

1 <http://www.anci.it/>

2 <https://www.cnr.it/>

3 <http://www.enea.it/it>

disposizioni riguardanti i criteri degli appalti di fornitura per il *Green Public Procurement*, rafforzare il sistema delle aree protette a terra e mare. L'istituzione del Comitato costituisce un elemento fondamentale ed innovativo per l'introduzione della valutazione delle esternalità negative e positive associate alla riduzione o all'incremento dello stock di "beni ambientali", o della loro qualità, in conseguenza di una politica pubblica. L'iniziativa di istituire il Comitato segue in parte l'esempio del Comitato britannico [*UK Natural Capital Committee*⁴]. Questo è composto esclusivamente da personalità del mondo scientifico ed è indipendente dal governo, pur fornendo ad esso pareri e raccomandazioni. Il Comitato italiano è invece, nelle intenzioni del legislatore, mirato ad integrare in modo strutturale i risultati dei rapporti annuali nei processi decisionali di natura economico-finanziaria adottati dai *policy makers*. Una valutazione economica dello stock di Capitale Naturale e dei servizi ecosistemici in Italia è, dunque, un'attività necessaria e propedeutica alla costituzione del Comitato ed allo svolgimento efficace delle funzioni a cui è demandato. Al fine di aggiornare le regole di contabilità nazionale, è richiesto un grande impegno nell'individuazione di metodologie standardizzate di

valutazione economica dei beni ambientali, tese ad assegnare un "prezzo ombra" a beni non di mercato, che tengano inoltre conto del contesto statistico internazionale applicato agli ecosistemi locali. Tale approccio, infatti, consente di tradurre le grandezze fisiche, relative al deterioramento o al miglioramento del Capitale Naturale o dei relativi servizi ecosistemici, in valori monetari comparabili con i costi ed i benefici finanziari dei progetti pubblici (Hawken *et al.*, 1999). In tal senso, l'Articolo 67 prevede il riferimento a metodologie definite dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dall'UE⁵, quali ad esempio l'iniziativa *The Economics of Ecosystems and Biodiversity - TEEB*⁶ dell'*United Nations Environment Programme - UNEP*, e i sistemi statistici di contabilità ambientale dell'*United Nations Department of Economic and Social Affairs - UNDESA*⁷, il *System of Environmental and Economic Accounting - SEEA*⁸ e l'*Experimental Ecosystem Accounting - EEA*⁹. In particolare, il SEEA costituisce, dal 2012, lo standard statistico internazionale per la contabilità ambientale-economica integrata, mentre l'EEA, in fase ancora sperimentale, è suggerito come metodologia accessoria per la stima dei servizi ecosistemici. L'Istat, già fornisce tavole statistiche in conti satellite sul consumo di

risorse naturali coerenti con i principi del SEEA; i *National Accounts Matrix including Environmental Accounts - NAMEA*¹⁰, riportano un sistema contabile che rappresenta l'interazione tra economia e ambiente coerentemente con la logica della contabilità nazionale e in modo tale da assicurare la confrontabilità dei dati economici e sociali con quelli relativi alle pressioni che le attività umane comportano sull'ambiente naturale e sulla biodiversità.

4 <http://www.naturalcapitalcommittee.org/>

5 MAES - Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services. Natural Capital Accounting. <http://biodiversity.europa.eu/maes/mapping-ecosystems/natural-capital-accounting>

6 http://doc.teebweb.org/wp-content/uploads/2015/09/ANCA-Technical-guidance_Experimental-Biodiversity-Accounting_OK.pdf
<http://www.teebweb.org/>

7 <http://www.undesa.it/>

8 http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seeaRev/SEEA_CF_Final_en.pdf

9 http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/eea_white_cover.pdf

10 <http://www.istat.it/it/archivio/14156>

CATALOGO DEI SUSSIDI AMBIENTALMENTE DANNOSI E AMBIENTALMENTE FAVOREVOLI (ART. 68)

L'articolo 68 della Legge 221/2015 prevede l'introduzione del Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli. Il Catalogo deve enumerare e quantificare, per quanto possibile, i sussidi esistenti e condurre un'analisi rigorosa sulla definizione di cosa costituisca un sussidio dannoso o favorevole dal punto di vista ambientale.

Il MATTM, a tal fine, può avvalersi, oltre che di informazioni proprie e nella disponibilità dell'ISPRA, "delle informazioni rese disponibili dall'Istat, dalla Banca d'Italia, dai Ministeri, dalle Regioni e dagli enti locali, dalle università e dagli altri centri di ricerca, che forniscono i dati a loro disposizione". La definizione di sussidio è ampia, in quanto comprende "gli incentivi, le agevolazioni, i finanziamenti agevolati e le esenzioni da tributi direttamente finalizzati alla tutela dell'ambiente". Entro il 30 giugno di ciascun anno, il Catalogo deve essere aggiornato, ed entro il 31 luglio il MATTM deve presentare alle Camere una relazione sul suo aggiornamento.

La definizione di cosa sia un sussidio appare cruciale al fine di portare avanti il lavoro sul Catalogo, perché ne determina e circoscrive l'unità di analisi. In letteratura, esso viene genericamente identificato come un trasferimento finanziario dallo Stato o da enti locali a soggetti privati o altri enti statali avente un effetto sul

reddito disponibile [*Centre d'analyse stratégique - 2012*]¹.

L'ampia definizione contenuta nel Collegato Ambientale permette di includere tutti quei trasferimenti che, direttamente o indirettamente, hanno un impatto ambientale. Spesso, i motivi dietro ai quali viene introdotto un sussidio sono estranei al tema ambientale. La vasta letteratura scientifica, ad esempio, evidenzia come l'introduzione dell'aliquota IVA agevolata sui consumi energetici domestici, presente in numerosissimi paesi, venga garantita per "tutelare famiglie che percepiscono un reddito basso" [*Institute for European Environmental Policy - IEEP 2009*]². Tale sussidio è destinato a tutti i nuclei familiari senza distinzioni e presenta risvolti preoccupanti a livello ambientale.

La rimozione di un tale sussidio potrebbe risultare benefico all'ambiente perché esso è legato al consumo energetico domestico e non ne incentiva il risparmio o la produzione da fonti rinnovabili. Un altro esempio di sussidio dannoso all'ambiente è legato ai combustibili fossili³ e può prendere diverse forme, dal sussidio diretto all'esenzione dall'accisa sui carburanti per determinate categorie di privati o imprese. I Paesi appartenenti all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico - OCSE, fra il 2005 e il 2011, hanno annualmente

speso in media fra i 55 e i 90 miliardi di dollari per i sussidi ai combustibili fossili. Anche in questo caso, l'introduzione del sussidio ha motivazioni di stampo sociale: in molti paesi, l'accesso all'energia può portare ad un miglioramento della qualità della vita delle fasce più povere della popolazione e alleggerire parte dei costi sostenuti da industrie del settore manifatturiero per l'approvvigionamento energetico del processo produttivo. I danni ambientali, d'altra parte, risultano ingenti poiché il sussidio è volto ad incentivare il consumo di energia da fonti non rinnovabili ed altamente inquinanti. L'OCSE, il Fondo Monetario Internazionale - FMI, la Banca Mondiale e numerosi *think tanks* (ad esempio *World Resource Institute - WRI*, *Resources For the Future - RFF*, *Green Budget Europe - GBE*), hanno ampiamente dimostrato come si possano dare sussidi socialmente significativi (attraverso, l'abbattimento delle imposte sul reddito o un assegno sociale diretto ai cittadini sotto la soglia del reddito sottoposto a prelievo fiscale) senza distorcere il segnale di prezzo e imporre un danno ambientale aggiuntivo.

La sfida del Catalogo dei sussidi, dunque, è quella di identificare, classificare e quantificare l'ammontare di quanti di questi sussidi in Italia siano allo stato attuale favorevoli o dannosi all'ambiente.

1 <http://archives.strategie.gouv.fr/cas/content/rapport-les-aides-publiques-dommageables-la-biodiversite.html>

2 IEEP's Environmentally Harmful Subsidies study - L'Institute for European Environmental Policy - IEEP, è un *think tank* che si occupa di divulgazione e pubblicazione di documenti volti ad incoraggiare il graduale percorso europeo verso una maggiore sostenibilità ambientale. Nel rapporto qui citato, lo IEEP riporta nello specifico l'aliquota IVA agevolata in Gran Bretagna. <http://www.ieep.eu/press/2009/>

3 <http://www.oecd.org/site/tadffss/48805150.pdf>

Foto 10.13
Parco Eolico di Cocullo
Fonte MATTM Luca Grassi

Tramite questo strumento, il legislatore avrà la possibilità di utilizzare i dati in suo possesso per riformare i sussidi ambientalmente dannosi, così come auspicato da numerose istituzioni internazionali. L'Italia si potrà così allineare a paesi che hanno già intrapreso un simile percorso. Germania, Francia, Finlandia e Svezia hanno pubblicato rapporti sui propri sussidi, mentre la regione delle Fiandre, in Belgio, ha sviluppato un proprio catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli⁴. A livello europeo, il Catalogo si inserisce nella Strategia Europea "Europa 2020 – Una Strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" e recepisce le raccomandazioni dell'OCSE connesse, in particolar modo, alla possibilità di riformare i sussidi ambientalmente dannosi per raggiungere un maggior grado di sostenibilità.



⁴ http://www.ieep.eu/assets/1347/Reforming_EHS_-_The_way_forward_-_Sirini_Withana_-_24_February_2014_final.pdf

GLI STRUMENTI

LA REGOLAZIONE DEGLI IMPATTI AMBIENTALI

Le valutazioni ambientali hanno la finalità di assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile e, quindi, che rispetti la capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, salvaguardi la biodiversità e consenta un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica, garantendo che piani, programmi e progetti siano realizzati nel rispetto dei principi della tutela dell'ambiente, della qualità della vita e dello sviluppo sostenibile. I principi base delle valutazioni ambientali sono:

- prevenzione degli impatti sull'ambiente che possono derivare da determinate attività umane;
- informazione sui piani, programmi e progetti soggetti a valutazione ed accesso alla documentazione tecnica attraverso adeguati mezzi di comunicazione;
- partecipazione dei cittadini alle decisioni;
- precauzione, adottando misure idonee per evitare possibili danni alla salute umana e all'ambiente.

La Valutazione Ambientale Strategica si applica a piani e programmi che riguardano diversi settori di attività come l'energia, i trasporti, la pianificazione del territorio e la gestione dei rifiuti.

La Valutazione di Impatto Ambientale si applica ai singoli progetti, ad esempio strade, elettrodotti, aeroporti e impianti industriali³⁶.

La normativa italiana³⁷ prevede che le valutazioni ambientali vengano svolte a livello statale o regionale.

La Valutazione Ambientale Strategica

In sede statale nel 2015 sono stati avviati 13 procedimenti di Valutazione Ambientale Strategica - VAS (VAS e verifica di assoggettabilità a VAS) e ne sono stati conclusi 15. La Tabella 10.04 riporta il dettaglio per tipo di procedimento.

I procedimenti conclusi nel 2015 hanno riguardato principalmente i settori di pianificazione o programmazione inerenti la gestione e tutela delle acque (n. 5) ed i trasporti (n. 4). Si riporta nella Tabella 10.05 il dettaglio dei procedimenti avviati e conclusi e suddivisi per settore.

³⁶ Art.6 del DLgs.152/2006 e ss.mm.ii.

³⁷ Art.7 del DLgs.152/2006 e ss.mm.ii.

Tabella 10.04

Procedimenti avviati e conclusi (anno 2015)

Fonte MATTM

Tipo procedimento	Procedimenti avviati	Procedimenti conclusi
VAS	11	10
Verifica assoggettabilità a VAS	2	5
Totale	13	15

Settore	Procedimenti avviati	Procedimenti conclusi
Acqua	7	5
Agricoltura	1	2
Energia	1	1
Ricerca e competitività	0	1
Rifiuti	0	1
Risorse naturali, culturali e turismo	2	1
Trasporti	2	4
Totale	13	15

Tabella 10.05
 Procedimenti di VAS avviati e conclusi per settore di pianificazione o programmazione (anno 2015)
 Fonte MATTM

Tipo procedimento	Procedimenti avviati	Procedimenti conclusi
Valutazione Impatto Ambientale [ordinaria]	37	51
Verifica di Assoggettabilità a VIA	27	24
Verifica di Ottemperanza	103	79
Totale	167	154

Tabella 10.06
 Procedimenti avviati e conclusi (anno 2015)
 Fonte MATTM

La Valutazione di Impatto Ambientale

La Valutazione di Impatto Ambientale - VIA in Italia viene svolta attraverso i procedimenti di “VIA Ordinaria” e di “Via Legge Obiettivo”. I procedimenti di VIA Ordinaria di competenza statale riguardano i progetti riportati nell'allegato II alla Parte Seconda del D.Lgs.152/2006 e s.m.i. e comprendono le procedure di valutazione d'impatto ambientale, di verifica di assoggettabilità a VIA e di verifica di ottemperanza. La cosiddetta VIA Legge Obiettivo (VIA Speciale) è il processo di valutazione di impatto ambientale previsto per le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici dal D.Lgs.163/2006 e s.m.i. e comprende le procedure di valutazione d'impatto ambientale, verifica di ottemperanza, verifica di attuazione, varianti.

In Italia, nell'anno 2015, in sede statale, sono state avviate 213 procedure di VIA – VIA Ordinaria e VIA Speciale – e ne sono state concluse 193 (sono inclusi anche procedimenti avviati in anni precedenti e conclusi nel 2015). Si riporta nelle Tabella 10.06 e Tabella 10.07 il dettaglio dei procedimenti avviati e conclusi suddivisi per tipo di procedimento. I procedimenti di VIA Ordinaria e di VIA Legge Obiettivo, conclusi nel 2015, hanno riguardato principalmente opere stradali (n. 42), centrali elettriche (n. 26), coltivazione idrocarburi (n. 20), elettrodotti (n. 18), opere portuali (n. 15), opere ferroviarie (n. 13) e ricerca idrocarburi (n. 13), per un valore complessivo delle opere di circa 7,5 miliardi. Nella Tabella 10.08 sono indicati in dettaglio i provvedimenti emanati per singola tipologia di opera.

L'Autorizzazione Integrata Ambientale

La Direttiva 96/61/CE ha introdotto nella disciplina comunitaria i principi di prevenzione e controllo integrati dell'inquinamento (*Integrated Pollution Prevention and Control - IPPC*), per gli impianti produttivi di potenziale maggiore impatto per l'ambiente. L'idea alla base dell'IPPC

Tabella 10.07

Legge Obiettivo - Procedimenti avviati e conclusi (anno 2015)

Fonte MATTM

Tipo procedimento	Procedimenti avviati	Procedimenti conclusi
Valutazione Impatto Ambientale [Legge Obiettivo 443/2001]	7	6
Verifica di Ottemperanza [Legge Obiettivo 443/2001]	9	8
Variante [Legge Obiettivo 443/2001]	18	24
Verifica di Attuazione [Legge Obiettivo 443/2001]	12	1
Totale	46	39

Tabella 10.08

VAS/VIA VIA e VIA Legge Obiettivo - Procedimenti avviati e conclusi per tipologia d'opera (2015)

Fonte MATTM

Tipologia d'opera	Tipologia di progetto	Procedure avviate	Procedure concluse
OPERE CIVILI	Aeroporti	6	7
	Opere ferroviarie	23	13
	Opere idrauliche	7	7
	Opere portuali e vie navigabili	16	15
	Opere stradali	38	42
	Terminali marittimi	1	2
	TOTALE OPERE CIVILI	91	86
OPERE INDUSTRIALI	Centrali	22	26
	Elettrodotti	15	18
	Impianti chimici integrati	1	2
	Impianti di rigassificazione	3	1
	Impianti di stoccaggio gas combustibili	3	3
	Impianti eolici <i>offshore</i>	0	3
	Impianti geotermici	9	3
	Nucleare	3	1
	Metanodotti	11	8
	Raffinerie	8	6
	Prospezione idrocarburi	1	3
	Ricerca idrocarburi	4	13
	Coltivazione idrocarburi	42	20
TOTALE OPERE INDUSTRIALI	122	107	
TOTALE PROGETTI		213	193

è che attraverso un'analisi integrata è generalmente possibile, per ciascun caso specifico, individuare le *Best Available Techniques - BAT*: un insieme di soluzioni tecniche – impiantistiche, gestionali e di controllo – percorribili economicamente, che conducano alla eliminazione a monte, alla riduzione generalizzata, al migliore bilanciamento degli impatti sulle diverse matrici ambientali o per lo meno alla gestione consapevole di ogni inquinamento prodotto da una attività.

L'IPPC si affianca e non si sostituisce alle azioni mirate al conseguimento di livelli di qualità per le diverse matrici ambientali. Piuttosto ci si attende che, a partire da tali livelli minimi, l'applicazione dell'IPPC porti a una sensibile e progressiva riduzione dell'inquinamento a scala comunitaria, confidando nel fatto che esistono margini di miglioramento delle prestazioni ambientali degli impianti produttivi e che nel futuro lo sviluppo tecnologico renderà possibili prestazioni via via migliori.

A livello comunitario sono interessate circa cinquantamila installazioni³⁸, quelle soggette in Italia sono 6019 (dati 2014).

Strumento chiave per l'attuazione dell'IPPC è l'Autorizzazione Integrata Ambientale - AIA che fissa, per ciascun impianto, le condizioni tali da garantire l'applicazione dei principi generali illustrati.

Il MATTM cura direttamente i procedimenti di AIA per l'esercizio delle 179 principali installazioni italiane (raffinerie, grandi impianti chimici e termoelettrici, ecc.), mentre le altre sono di competenza regionale o provinciale. Per merito della disciplina IPPC, oltre a ridurre l'inquinamento industriale attraverso migliorie tecniche, si è instaurato un maggiore e più costruttivo dialogo tra gestori e amministrazione, sia in fase di autorizzazione, sia in fase di controllo. Si è aperta, inoltre, la possibilità di contribuire alla stesura dei *BAT Reference Documents - BREF*, che individuano le soluzioni tecniche da porre ad esempio a scala internazionale. Il conseguente maggiore impegno richiesto alle amministrazioni trova limiti, non tanto economici (i costi sono coperti da tariffa), quanto nei vincoli contabili ed organizzativi posti da leggi di stabilità e blocchi alle nuove assunzioni.

In prospettiva potrà costituire una criticità la maggiore rigidità introdotta dalla Direttiva 2010/75/UE nel margine di libertà dell'autorità competente nell'individuare le BAT, in considerazione del nuovo ruolo attribuito alle Conclusioni sulle BAT.

³⁸ http://ec.europa.eu/environment/archives/air/stationary/ipcc/key_impl.htm

Foto 10.14
Campi Flegrei
Fonte MATTM Luca Grassi



GLI ACQUISTI SOSTENIBILI E IL PIANO D'AZIONE PER GLI ACQUISTI VERDI

L'azione italiana sul GPP, prende spunto dall'Articolo 1, comma 1126 della Legge 296/2006, che prevedeva la predisposizione del PAN GPP, approvato con il Decreto Interministeriale dell'11 aprile 2008, successivamente aggiornato dal D.M. del 10 aprile 2010³⁹. Il Piano prevede l'adozione, con successivi decreti ministeriali, dei criteri ambientali per conseguire gli obiettivi ambientali strategici di riferimento, ovvero:

- efficienza e risparmio di risorse naturali;
- riduzione dei rifiuti prodotti e della loro pericolosità;
- riduzione uso ed emissione sostanze pericolose .

I Criteri Ambientali Minimi - CAM, riportano le indicazioni generali volte ad indirizzare l'ente verso la razionalizzazione dei consumi e degli acquisti e forniscono le "considerazioni ambientali" propriamente dette, collegate alle diverse fasi delle procedure di gara-oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, caratteristiche tecniche premianti collegate alla modalità di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, condizioni di esecuzione dell'appalto – e volte a qualificare ambientalmente sia le forniture che gli affidamenti lungo l'intero ciclo di vita del servizio/prodotto. I CAM si ispirano ai criteri ambientali relativi alle etichette di qualità ecologica ufficiali già presenti sul mercato o ad altre documentazioni tecniche esistenti e tengono in considerazione le indicazioni che provengono dalle parti interessate del settore produttivo. Per la gestione del PAN GPP è costituito un "Comitato di gestione" che vede la presenza di rappresentanti di vari Ministeri, della Consip⁴⁰, delle Regioni e di alcune strutture tecniche (ISPRA, Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente - ARPA, ENEA). Il "Comitato di gestione" è l'organismo che "licenzia" il documento finale dei CAM, che viene adottato dal MATTM, sentiti i Ministeri interessati. Per la definizione dei CAM vengono attivati specifici gruppi di lavoro con i soggetti interessati. Sino ad oggi sono stati adottati i CAM per i seguenti prodotti/servizi⁴¹:

- arredi per ufficio (D.M. 25/2/2011, G.U. n. 64 del 19/3/2011);
- prodotti tessili, (D.M. 25/2/2011, G.U. n. 64 del 19/3/2011);
- ristorazione collettiva (D.M. 25/7/2011, G.U. n. 220 del 21/9/2011);
- serramenti esterni (D.M. 25/7/2011, G.U. n. 220 del 21/9/2011);
- servizi energetici per gli edifici, (D.M. 7/3/2012 G.U. n.74 del 28/3/2012);
- acquisizione veicoli per il trasporto su strada, (D.M. 8/5/2012 G.U. n. 129 del 5/6/2012);
- servizi e prodotti di pulizia (D.M. 24/5/2012 G.U. n. 142 del 20/6/2012);
- guida per l'integrazione dei criteri sociali negli appalti pubblici (D.M. 6/6/2012 G.U. n. 159 del 10/7/2012);
- carta per copia (D.M. 4/4/2013 G.U. n.102 del 3/5/2013 - revisione CAM 2009);
- servizio verde pubblico (D.M. 13/12/2013 G.U. n. 13 del 17/1/2014);
- IT (computer, stampanti, ecc..) (revisione) (D.M. 13/12/2013 G.U. n.13 del 17/1/2014);
- revisione illuminazione pubblica (D.M. 23/12/2013 G.U. Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale, n. 18 del 23 gennaio 2014 - Serie generale) (revisione CAM 2011);
- servizio rifiuti urbani (D.M. 13/2/2014 G.U. n. 58 del 11/3/2014);
- cartucce per stampanti (D.M. 13/2/2014 G.U. n. 58 del 11/3/2014);
- articoli per l'arredo urbano (D.M. 5/2/2015 G.U. n. 50 del 2/3/2015);
- costruzione e manutenzione edifici (D.M. 24/12/2015 G.U. n. 16 del 21/1/2016);

39 I Decreti interministeriali citati sono scaricabili dal sito del Ministero ambiente alla pagina: <http://www.minambiente.it/pagina/il-piano-d-azione-nazionale-il-gpp-pan-gpp>

40 Consip è una società per azioni del MEF, che ne è l'azionista unico, ed opera secondo i suoi indirizzi strategici, lavorando al servizio esclusivo della PA.

41 Tutti i criteri adottati con i relativi D.M. sono scaricabili dal sito del Ministero dell'ambiente alla pagina: <http://www.minambiente.it/pagina/criteri-vigore>

- ausili per l'incontinenza (D.M. 24/12/2015 G.U. n. 16 del 21/1/2016).

Sono attualmente in corso le attività per predisporre i seguenti CAM:

- costruzione e manutenzione strade;
- servizi di pulizia e sanificazione in ambienti ospedalieri;
- calzature.

Sono, inoltre, in via di revisione i CAM per i seguenti servizi:

- illuminazione pubblica (seconda revisione);
- arredi per ufficio;
- prodotti tessili.

L'applicazione dei CAM sino a poco tempo fa volontaria, è divenuta obbligatoria con l'approvazione della Legge 221/2015, dove all'Articolo 18 si fissano gli obblighi di applicazione, almeno per le specifiche tecniche e per le condizioni di esecuzione contrattuali, per i diversi CAM. Peraltro, per gli appalti sopra soglia delle categorie di beni e servizi con le quali si può perseguire l'obiettivo di efficienza energetica negli usi finali, l'applicazione dei CAM rappresentava già, per la PA, la modalità attraverso la quale attuare l'obbligo di adottare un comportamento esemplare così come previsto ai sensi dell'Articolo 6 del D.Lgs. 102/2015, che recepisce il corrispondente Articolo 6 della Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica. La citata Legge 221/2015 indica i CAM, come riferimento per il cosiddetto "*Made Green Italy*" (Art. 21) e per la promozione dei prodotti derivanti da materiali post consumo (Art. 23). È opportuno segnalare che l'Articolo 21 richiama la necessità di dotarsi di un più ampio piano d'azione su "*Consumo e Produzione Sostenibili*", in cui il GPP svolgerà un ruolo rilevante. È, inoltre, possibile affermare che il pieno recepimento dei contenuti del PAN GPP e l'assunzione degli standard da questo previsti come obiettivi di riferimento per la PA, sarà uno degli strumenti significativi per il rilancio dell'economia italiana, riducendo nello stesso tempo gli impatti ambientali e la spesa pubblica. Si pensi ad esempio ai risultati, in termini di risparmio energetico ed economico, derivanti dall'utilizzo di apparecchiature elettroniche innovative nel campo dell'informatica o dell'illuminazione pubblica, come si può stimare partendo dai dati contenuti nei seguenti schemi riguardanti gli apparati – lampade ed impianti – per l'illuminazione pubblica, dove dall'applicazione dei CAM GPP si stimano dei risparmi di spesa dell'ordine di 500 milioni di euro l'anno e una riduzione di emissioni di CO₂ di oltre 2500 tonnellate/anno.

Il contributo dei Criteri Ambientali Minimi nello sviluppo di economie circolari e nell'uso efficiente delle risorse

I CAM rappresentano uno strumento propulsivo di iniziative volte allo sviluppo di economie circolari, come si riscontra dal contenuto della Comunicazione [COM (2015) 614 *final*⁴²]. Tale atto di indirizzo europeo, oltre a designare esplicitamente il GPP come strumento per l'economia circolare, valorizza l'ecoprogettazione dei prodotti, sottolinea la necessità di stimolare i consumatori con misure d'incentivo e di sostegno a favore della riduzione dei rifiuti e della loro corretta separazione, evidenzia l'opportunità di sollecitare sistemi di raccolta differenziata che contengano al minimo i costi di riciclaggio e riutilizzo, e spinge ad incoraggiare i consumatori a orientarsi verso servizi di noleggio, prestito o condivisione invece dell'acquisto. Ciascuna di queste indicazioni è colta nei CAM che forniscono elementi di ecoprogettazione e mirano a rendere altre politiche, come quella della gestione dei rifiuti urbani, e le altre scelte della PA, coerenti con gli elementi di ecoprogettazione dagli stessi previsti. Nel caso della valorizzazione del ciclo dei rifiuti, *focus* della citata Comunicazione, i CAM sul servizio di raccolta dei rifiuti urbani prevedono sistemi che migliorano la qualità della

42 http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/vari/anello_mancante_piano_azione_economia_circolare.pdf

raccolta differenziata e consentono la riduzione dei costi del loro recupero e della loro reimmissione nei cicli produttivi. Altri CAM favoriscono la domanda di prodotti realizzati con materiali derivati dal trattamento e dal recupero dei rifiuti, come ad es. il servizio di gestione del verde pubblico che privilegia il riutilizzo, come fertilizzante, del compost risultante dal trattamento dei rifiuti "umidi". In molti casi viene inoltre favorito il "noleggio" al posto della "fornitura", mentre nel caso delle forniture di cartucce di *toner* o a getto d'inchiostro, il documento di CAM prevede, in quota parte, l'acquisto di cartucce "rigenerate", promuovendo così la preparazione per il riutilizzo delle cartucce esauste e la riduzione del quantitativo di cartucce da smaltire. Peraltro, l'applicazione dei CAM per le forniture di cartucce di stampanti offre vantaggi a tutti quei piccoli operatori impegnati nella "preparazione per il riutilizzo" che, sino a qualche anno fa, in Italia erano circa 3000. La mancata valorizzazione dell'acquisto di cartucce rigenerate di qualità, ha penalizzato il settore, che ha risentito della concorrenza, spesso sleale, di produttori di paesi del sud est asiatico che immettono sul mercato nazionale prodotti clonati, contraffatti o dei falsi rigenerati a prezzi inferiori rispetto ai costi di produzione di un prodotto rigenerato di qualità fabbricato in Italia. In via generale, va sottolineato che i CAM hanno prescrizioni complementari e sinergiche. La loro applicazione congiunta consente di attuare simultaneamente le diverse indicazioni richiamate in tutte le Comunicazioni della Commissione europea che trattano di politiche e azioni ambientali, come in particolare quelle sull'uso efficiente delle risorse (COM (2011) 571⁴³) e quella già citata sull'economia circolare.

Il monitoraggio dell'applicazione del *Green Public Procurement*

Sino ad oggi non è stato possibile mettere a punto un sistema di monitoraggio completo ed omogeneo sull'applicazione del GPP in ambito nazionale, su tutti i vari gruppi di prodotto per cui sono stati adottati i CAM. Ciò, per varie cause, tra le quali si segnalano: il percorso che ha portato l'autorità di vigilanza sui contratti pubblici a trasformarsi in autorità anticorruzione, con le conseguenti attività di riassetto e riorganizzazione, la disomogeneità dell'azione a livello delle diverse centrali di committenza e delle regioni, le difficoltà relative alle diverso grado di complessità dei singoli CAM. Per superare tali difficoltà, il MATTM e l'Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC⁴⁴, stanno predisponendo un Protocollo di intesa per trovare le forme ed i modi più efficaci per monitorare l'applicazione dei CAM. Si può comunque affermare che il grado di applicazione del GPP è molto variabile a seconda dei CAM. Ad esempio è pressoché totale per prodotti di *Information Technology - IT* (computer, stampanti, ecc.), dove gli acquisti passano, in genere, dalle grandi centrali di committenza, mentre è molto diversificato per gli altri gruppi di prodotto/servizi.

Le conclusioni

Al fine di un rapido ed efficace affermarsi del GPP, saranno determinanti i piani d'azione che le Regioni metteranno in atto per facilitare un approccio coordinato sul territorio, in grado di coinvolgere in profondità tutti gli operatori privati e gli altri soggetti interessati. A questo proposito, è utile segnalare quanto già fatto a riguardo da quelle Regioni che si sono mosse in tal senso: prima fra tutte la Regione Sardegna, ma anche l'Emilia Romagna, la Liguria e la Puglia. Queste Regioni, attraverso la loro azione, permettono una applicazione articolata del GPP in tutte le stazioni appaltanti del loro territorio, coniugando azioni di formazione rivolte alla PA, con azioni di informazione e confronto che coinvolgono tutti gli operatori economici presenti sul territorio.

Nell'affermazione di questo approccio, sono e saranno sempre più importanti le centrali di acquisto, come Consip o quelle delle Regioni, che possono, grazie a una loro maggiore capacità tecnica ed operativa nella costruzione e gestione dei bandi di gara, determinare quella forza d'impatto in grado di indirizzare velocemente gli operatori privati verso le migliori soluzioni di mercato.

43 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:IT:PDF>

44 <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/>

Foto 10.15
Campeggio Valle del Giovenco
Fonte MATTM Luca Grassi



LA CONTABILITÀ E LA FISCALITÀ AMBIENTALE

L'OCSE⁴⁵ ha definito “strumenti economici di protezione ambientale”, «[...] tutte quelle misure che incidono sulle scelte tra diverse alternative tecnologiche o di consumo, attraverso la modificazione delle convenienze in termini di costi e benefici privati», includendovi:

- le tasse (o imposte)⁴⁶ e le tariffe⁴⁷, che impongono un prezzo da pagare a fronte dell'inquinamento prodotto, secondo il principio “chi inquina paga”, e che hanno effetti sia di disincentivazione che di redistribuzione⁴⁸;
- i sussidi⁴⁹, con funzione incoraggiante di attività o rivolte alla riduzione dell'inquinamento;
- i depositi cauzionali, che consistono in sovrapprezzi sulla vendita di prodotti inquinanti, eventualmente restituibili in caso di raccolta e riciclaggio dei prodotti;
- le penalità e altre misure⁵⁰ di deterrenza applicabili ai soggetti inquinanti⁵¹;
- i permessi negoziabili e altri strumenti di mercato volti a limitare le produzioni inquinanti ovvero a favorire processi di innovazione produttiva verso procedure con minore impatto ambientale⁵².

In particolare, gli strumenti economici creano diretti segnali di prezzo per produttori e consumatori delle risorse scarse e dei costi dell'inquinamento. Beni e attività più inquinanti avranno prezzi più elevati ed i consumatori saranno invogliati a scegliere prodotti meno impattanti. Gli strumenti economici rappresentano inoltre un incentivo per individuare le misure più efficienti per abbattere l'inquinamento, soprattutto quello industriale.

Per quanto riguarda la disciplina della tassazione sui prodotti energetici la Direttiva 2003/96/UE che ha ristrutturato il quadro comunitario sulla tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità⁵³ è in revisione per tre principali motivi:

- le aliquote minime vigenti per i prodotti energetici sono basate sul volume (euro per 1000 litri) e fissate secondo le aliquote storiche degli Stati membri. Ciò genera una concorrenza sleale tra le fonti di energia e determina benefici fiscali per alcuni tipi di combustibili a discapito di altri⁵⁴ con gravi ricadute anche sull'inquinamento;
- dal punto di vista dei cambiamenti climatici, l'attuale Direttiva sulla tassazione dell'energia non tiene conto in nessun modo della necessità di ridurre le emissioni di CO₂. In altre parole alcuni

45 <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=41&Lang=fr&Book=False>

46 Come ad esempio la tassa sui carburanti o la tassa sull'inquinamento acustico.

47 Come ad esempio le tariffe per il servizio idrico piuttosto che per la raccolta, gestione e stoccaggio dei rifiuti.

48 Bisogna distinguere in questo caso la tassa, definita come prelievo obbligatorio effettuato senza contropartita e calcolata su una base imponibile che ha una rilevanza ambientale, e le tariffe che sono invece rimosse a fronte di un servizio e sono proporzionali alla quantità fruita di quel servizio.

49 Come ad esempio le detrazioni/deduzioni e agevolazioni/esenzioni. Si pensi ad esempio alle detrazioni fiscali del 65% per interventi ad alta efficienza energetica o il conto termico per la produzione di energia rinnovabile termica da fonti di energia rinnovabili.

50 Tra le altre misure ci sono gli incentivi di rafforzamento quali ad esempio contravvenzioni/sanzioni/multe per mancato adeguamento a specifiche regolamentazioni che accrescono la convenienza al rispetto di una norma ambientale come previsto dal Testo Unico Ambientale (D.Lgs. 152/06).

51 Come stabilito dalla Legge 68/2015, “Disposizione in materia di delitti contro l'ambiente”, i delitti contro l'ambiente sono entrati dal 29 maggio 2015 nel Codice penale. Le nuove fattispecie delittuose riguardano: l'inquinamento ambientale, morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico ed abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo e omessa bonifica.

52 In quest'ultimo caso si parla anche di “creazione di nuovi mercati”. Esempi possono essere i diritti di emissione di gas ad effetto serra del sistema *EU-Emissions Trading System - ETS*, oppure i Certificati Verdi per l'incentivazione della produzione di energia da Fonti Rinnovabili, piuttosto che i Titoli di Efficienza Energetica volti a promuovere interventi ad alta efficienza energetica.

53 La Direttiva in questione è la 2003/96/CE entrata in vigore il 1° gennaio 2004.

54 Da uno studio OCSE, *Taxing Energy Use*, 2015, <http://www.oecd.org/tax/taxing-energy-use-2015-9789264232334-en.htm>, sul confronto dei diversi sistemi di tassazione sul consumo di energia [34 Paesi OCSE più 7 Paesi delle principali economie del G20] è emerso che il carbone, nonostante l'elevato impatto ambientale e il rilevante peso sul cambiamento climatico e sull'inquinamento dell'atmosfera, è il combustibile a più bassa tassazione con un'aliquota fiscale media inferiore a 2 euro per tonnellata di CO₂.

- combustibili fossili sono tassati in modo da risultare favoriti rispetto ai prodotti energetici più puliti con cui sono in concorrenza;
- per armonizzare le imposte nazionali sulla CO₂ in Europa e creare pari condizioni di concorrenza tra le imprese europee e facilitare le attività transfrontaliere.

Dunque, la Direttiva sotto revisione punta a riformare il modo in cui viene tassata l'energia affinché i costi di utilizzo dei prodotti energetici e dell'elettricità in generale rispecchino le esternalità negative e i costi ambientali prodotti. In tal modo, da un lato, si indirizzano i consumatori e produttori verso modelli ambientalmente sostenibili e, dall'altro, si orienta l'economia verso una minore produzione di emissioni e una maggiore efficienza energetica.

Da diversi anni l'Italia impiega strumenti economici che hanno importanti impatti ambientali. In molti casi, però, non sono nati con motivazioni ambientali⁵⁵, ma per esigenze di gettito.

Diverse organizzazioni internazionali, tra cui la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, l'Agenzia Internazionale dell'Energia e l'OCSE, riconoscono il *Carbon Pricing* uno tra gli strumenti più efficienti nella lotta ai cambiamenti climatici. Nel 1998 c'è stato un primo esperimento in Italia. L'Articolo 8 della Legge n. 448 prevedeva una tassa sulle emissioni di CO₂ (*carbon tax*, come componente delle accise sui carburanti), purtroppo sospeso dopo 2 anni per timore di effetti inflattivi. È per supportare la programmazione di tali strumenti che l'UE e gli organismi internazionali hanno sviluppato, in questi decenni, dei sistemi di misurazione e di contabilità ambientale.

In merito alla contabilità ambientale, già nel 2002, il Parlamento europeo ed il Consiglio avevano sottolineato l'importanza che un approccio scientificamente fondato per la misurazione delle risorse scarse avrebbe avuto per lo sviluppo sostenibile dell'Unione⁵⁶. In tal senso, informazioni affidabili sullo stato dell'ambiente sono essenziali per l'elaborazione di strumenti economici e l'attuazione di politiche efficaci. È stato opportuno, quindi, sviluppare procedimenti per analizzare gli effetti sull'ambiente dell'attività economica e prevedere che le statistiche europee siano conformi ai principi di indipendenza professionale, imparzialità, obiettività, affidabilità, segreto statistico e rapporto costo/efficacia⁵⁷.

La Commissione aveva nuovamente riconosciuto, nel 2009, la necessità di integrare gli indicatori esistenti con dati comprendenti aspetti ambientali e sociali in modo da consentire il monitoraggio delle pressioni esercitate dall'economia sull'ambiente e l'elaborazione di politiche maggiormente coerenti e globali⁵⁸.

È in questo quadro che si redigono i conti satellite ambientali che, senza sovraccaricare o stravolgere il sistema dei conti, sono di supporto a quelli nazionali previsti dal Sistema Europeo dei Conti - SEC. Tale sistema è stato istituito nel 1996⁵⁹ e rappresenta la base delle statistiche economiche dell'Unione. In accordo con le linee guida internazionali stabilite dal Sistema dei Conti Nazionali - SCN delle Nazioni Unite⁶⁰, il SEC è stato aggiornato nel 2013⁶¹.

55 L'esempio lampante è l'accisa sui carburanti che nasce per esigenze di gettito piuttosto che per limitare gli impatti ambientali.

56 Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente.

57 Decisione n. 1578/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, relativa al programma statistico comunitario 2008-2012 e Regolamento [CE] n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, relativo alle statistiche europee.

58 Comunicazione del 20 agosto 2009, intitolata «Non solo PIL: misurare il progresso in un mondo in cambiamento».

59 Regolamento [CE] n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità [SEC 95].

60 Il *System of National Accounts* (2008, SNA) è stato elaborato dall'*Inter-Secretariat Working Group on National Accounts* (ISWGNA), composto da Eurostat, Fondo Monetario Internazionale, Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, la Statistics Division con le *Regional Commissions* e il *Secretariat* delle Nazioni Unite e la Banca Mondiale. <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp>

61 Regolamento [UE] del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'UE. [SEC 2010].

Il conto satellite, elaborato in seno al SCN, è il Sistema di Contabilità Integrata Ambientale ed Economica (*System of Environmental-Economic Accounting - SEEA*⁶²), che riunisce in un quadro comune informazioni economiche e ambientali, al fine di misurare il contributo dato dall'ambiente all'economia e l'impatto dell'economia sull'ambiente. In coerenza con lo standard statistico internazionale stabilito dal SEEA, Eurostat⁶³ ha definito la Strategia Europea di Sviluppo della Contabilità Ambientale (*European Strategy for Environmental Accounting - ESEA*⁶⁴), specificando e rendendo prioritarie le aree e le componenti di maggiore interesse per la statistica europea. In particolare, si sottolinea l'importanza della valutazione delle esternalità in modo da dare un valore alle risorse ambientali, collocandole nel mercato.

Considerato che le diverse tipologie di conti economici ambientali sono in fase di sviluppo e si trovano in stadi di maturità differenti, è necessario adottare una struttura modulare che assicuri un'adeguata flessibilità e che consenta, tra l'altro, l'introduzione di moduli aggiuntivi. In tal senso, nel 2011, un primo intervento di messa a regime dei conti è stato previsto dal Regolamento (UE) 691/2011, sui conti economici ambientali europei.

Il Regolamento istituisce un quadro comune per la raccolta, la compilazione, la trasmissione e la valutazione di conti economici ambientali europei, come conti satellite del SEC 2010, fornendo metodologia, regole, definizioni, classificazioni e regole contabili comuni destinate a essere utilizzate in sede di loro compilazione.

I conti economici ambientali⁶⁵, da compilare nell'ambito delle indicazioni del Regolamento, sono suddivisi nei seguenti moduli:

- a. modulo per i conti delle emissioni atmosferiche, per il quale si fa riferimento alla matrice ARIA;
- b. modulo per i conti dei flussi di materia a livello di intera economia;
- c. modulo per le imposte ambientali ripartite per attività economica.

Il modulo b. e il modulo c. vengono approfonditi nei paragrafi che seguono:

- i flussi di materia;
- le imposte ambientali.

I flussi di materia

Secondo quanto previsto dal Regolamento (UE) 691/2011 sulla contabilità ambientale, i conti satellite dei flussi di materia forniscono misure sintetiche, articolate per tipo di materiale, degli scambi fisici – in unità di massa – del sistema socioeconomico nazionale con il sistema naturale e con il resto del mondo. In tali conti sono inclusi tutti i materiali diversi dall'acqua e dall'aria.

Dai dati resi disponibili dall'Istat, emerge che nell'ultimo anno il potenziale impatto sull'ambiente naturale nazionale nell'uso delle risorse, misurato dal Consumo Materiale Interno - CMI, è aumentato⁶⁶. In generale, negli ultimi quindici anni si è registrata una sostanziale riduzione passando dai 964,9 del 1999

62 <http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seea.asp>

63 <http://ec.europa.eu/eurostat>

64 *Revised European Strategy for Environmental Accounting 2008*, [ESEA, Eurostat 2008].
https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/ESTAT/envirmeet/Library/meeting_archives_1/meetings_2008_archive/environmental_19-200508/ENV_ACCTS_WG_04_2008_-ESEA.pdf
 Si veda anche:
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1798247/6079569/ESSC-2014-21-EN-24-EuropeanStrategy-env.pdf>

65 Un primo gruppo di attività è stato sviluppato nel corso degli ultimi anni dall'Istat. Un secondo gruppo di attività, lanciata di recente dall'Istat, riguarda i lavori preparatori per rendere possibile la compilazione dei tre nuovi conti ambientali previsti dalla normativa europea, introdotti dal Regolamento [Ue] N. 538/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio: conti delle spese per la protezione dell'ambiente, del settore dei beni e servizi ambientali e dei flussi fisici di energia. I dati relativi a questi sottodomini dovranno essere forniti per la prima volta alla fine del 2017, entro 24 mesi dalla fine dell'anno di riferimento, rendendo disponibili gli anni 2014 e 2015.

66 <http://www.istat.it/it/files/2015/12/10-Ambiente-Bes2015.pdf>

ai 503,2 milioni di tonnellate del 2014, con una diminuzione quasi della metà (- 47,9%) del CMI. Tale grandezza rappresenta la somma dell'estrazione interna, di materie prime, utilizzata da un'economia e la sua bilancia commerciale fisica, non comprende la voce "terra e rocce di risulta da scavi, utilizzate".

Secondo l'Istat «le motivazioni di questo andamento sono rintracciabili nella deindustrializzazione, nella crisi del settore delle costruzioni e nel mutamento della composizione delle importazioni in favore di prodotti più "a valle" nel ciclo produttivo». Ai fini della sostenibilità economica, è anche utile svolgere un'analisi sulla produttività delle risorse, rapportando il CMI al Prodotto Interno Lordo - PIL (Grafico 10.03). In questo modo si ottiene la quantità di PIL, i cui valori monetari sono stati attualizzati al 2015, generato da una unità di materiale utilizzato. L'andamento della produttività, visto l'aumento significativo del rapporto CMI/PIL, suggerisce una riduzione dell'intensità di sfruttamento delle risorse. Da 1,64 euro del 1999 si è passati ai 3,20 del 2014, quasi raddoppiando (+95,1%) (Grafico 10.04). La produttività è aumentata anche rispetto agli altri paesi OCSE: tra il 2000 ed il 2008 si è avuto un +50%, a fronte di un +19% della media dei paesi facenti parte dell'organizzazione⁶⁷.

67 Rapporti dell'OCSE sulle performance ambientali: Italia 2013. OECD 08, Mar 2013.

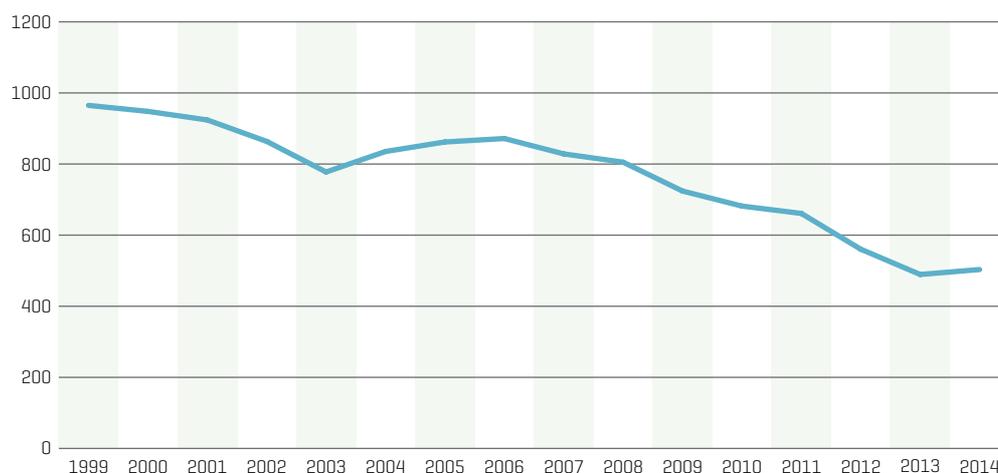


Grafico 10.03
 Consumo di materiale interno
 1999-2014 (milioni di tonnellate)
 Fonte Istat

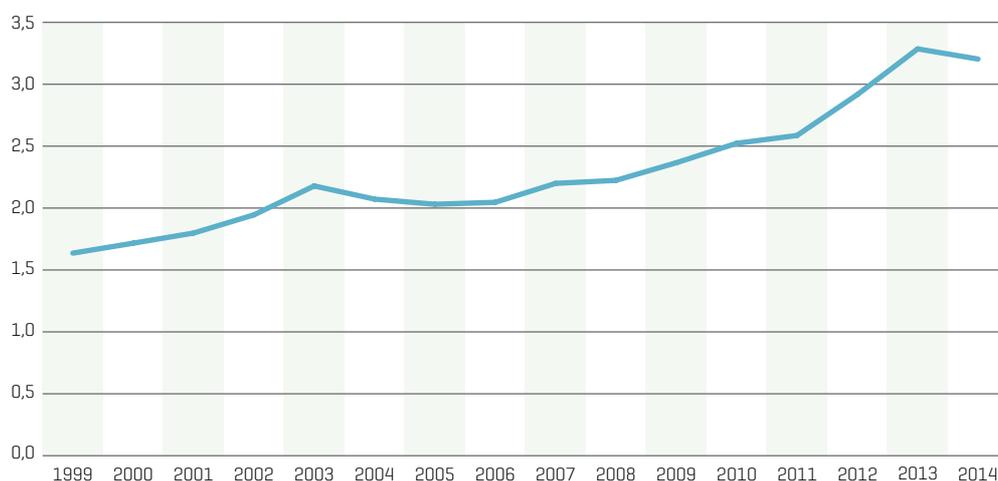


Grafico 10.04
 Produttività delle risorse 1999-2014 (euro
 per kg - PIL prezzi del 2015)
 Fonte Istat

Le imposte ambientali

Il sistema fiscale italiano è costituito da due tipi di imposizione fiscale: le tasse, definite come corrispettivo di un servizio in cui coesistono componenti pubbliche e private, e le imposte definibili come prelievi coattivi di denaro senza vincoli di destinazione (Artoni, 2012), ossia non commisurati ai benefici che il singolo riceve dall'azione delle amministrazioni pubbliche. Questa premessa appare essenziale per una maggiore chiarezza e comprensione nell'interpretazione dei dati relativi alla fiscalità ambientale in Italia.

Secondo le linee guida adottate dalla statistica ufficiale a livello internazionale, un'imposta è ambientale se la sua base impositiva «è costituita da una grandezza fisica – eventualmente sostituita da un proxy – che ha un impatto negativo provato e specifico sull'ambiente⁶⁸». Tale approccio assegna un ruolo fondamentale alla base impositiva per stabilire l'inclusione o meno di un'imposta nell'insieme delle imposte ambientali, mentre non risulta determinante l'obiettivo dell'imposta per come risulta espresso dal legislatore. Le imposte ambientali pertanto comprendono sia le imposte introdotte con esplicite finalità di tipo ambientale, sia le imposte in cui una tale finalità non si ravvisa nella formulazione normativa⁶⁹. Nel 2014 il gettito complessivo delle imposte ambientali, come riportato nella Tabella 10.09, è stato di circa 58 miliardi di euro, pari a più dell'8% delle entrate totali da tasse e contributi sociali⁷⁰ delle PA e al 3,6% del PIL. L'Istat, in coerenza con la classificazione adottata da Eurostat, suddivide le imposte ambientali in tre principali categorie⁷¹:

- imposte sull'energia che includono sia le imposte sulla produzione di energia che sui prodotti energetici (es. oli minerali e derivati, gas naturale, energia elettrica e consumi di carbone);
- imposte sui trasporti che includono imposte relative alla proprietà e all'uso di veicoli (ad es. imposta relativa al Pubblico Registro Automobilistico e l'imposta sulle assicurazioni relative alla RC auto);
- imposte sull'inquinamento che sono misurate in relazione alle emissioni prodotte in aria e acqua e relative alla gestione dei rifiuti e dell'inquinamento acustico (ad es. il tributo speciale per il deposito in discarica, la tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di zolfo SO_x, il tributo provinciale per la tutela ambientale, il contributo sulla vendita di prodotti fitosanitari e l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili).

La categoria più rilevante è costituita dalle imposte sull'energia che nel periodo considerato (1995/2014) sono cresciute di circa il 60% passando dai 29,7 miliardi di euro del 1995 ai 47,3 del 2014, rappresentando l'82% del totale delle imposte ambientali. In particolare, le voci "imposta sugli oli minerali e derivati", che pesava sul totale della categoria Energia per il 77% nel 1995 e per il 54% nel 2014, "imposta sul gas metano" che pesava l'11% nel 1995 e il 10% nel 2014 e "imposta sull'energia elettrica", la cui percentuale sulla categoria Energia è passata dal 5% nel 1995 al 33% nel 2014, sono quelle più rilevanti. L'incremento dell'imposta sull'energia elettrica è principalmente ascrivibile agli incentivi destinati alle FER, mentre la voce sugli oli minerali ha subito un decremento per l'effetto sostanziale della crisi economico-finanziaria del 2008.

La quota restante è coperta quasi interamente dalle imposte sui trasporti, il cui gettito ha rappresentato il 17% circa del totale delle imposte ambientali nel 2014, contro il 13% del 1995.

⁶⁸ <http://www.istat.it/it/archivio/51482>

⁶⁹ In base alla destinazione del gettito vengono distinte due tipologie di imposte:

- imposte specifiche, ossia "imposte di scopo" il cui gettito è destinato a finanziare spese per la protezione ambientale;
- altre imposte ambientali, ossia imposte il cui gettito non è utilizzato per finanziare le spese per la protezione ambientale.

⁷⁰ "I contributi sociali costituiscono una particolare forma di prelievo, in linea generale riferita al reddito dei lavoratori dipendenti e autonomi, che hanno come destinazione specifica il finanziamento delle prestazioni sociali" (Artoni, 2012).

⁷¹ Le linee guida internazionali prevedono la classificazione delle imposte ambientali in quattro tipologie: energia, trasporti, inquinamento e risorse. Negli ultimi dati diffusi dall'Eurostat le imposte sull'inquinamento e sulle risorse sono accorpate in un'unica categoria.

[valori a prezzi correnti; milioni di euro]

Tabella 10.09
 Gettito delle
 imposte ambientali
 in Italia per
 categoria (1995-
 2014)
 Fonte Istat

Anno	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Categoria di imposta ambientale								
Sovrimposta di confine sui gas incondensabili	219	71	36	33	35	38	45	45
Sovrimposta di confine sugli oli minerali	155	98	45	13	10	11	11	9
Imposta sugli oli minerali e derivati	22.844	22.013	23.187	22.852	23.728	27.638	26.277	25.534
Imposta sui gas incondensabili	526	616	710	584	519	564	564	567
Imposta addizionale sull'energia elettrica di comuni e province	920	1220	1420	1547	1647	178	0	23
Imposta sull'energia elettrica	1590	1854	4375	5605	8714	12.921	13.542	16.268
Imposta sul gas metano	3410	4561	4547	4672	5283	4332	4083	4789
Imposta sui consumi di carbone, coke di petrolio e orimulsion	0	56	49	32	43	42	55	40
Contributo sui ricavi degli operatori del settore energetico a favore dell'Autorità Garante Energia Elettrica e Gas	0	0	23	49	52	57	66	66
Totale energia	29.664	30.489	34.392	35.387	40.031	45.781	44.643	47.341
Pubblico registro automobilistico - PRA	910	1034	1211	1155	1242	1368	1359	1348
Imposta sulle assicurazioni Rc auto	0	1370	2110	2005	2316	2576	2637	2277
Tasse automobilistiche a carico delle imprese	686	1007	1150	1300	1392	1382	1395	1400
Tasse automobilistiche a carico delle famiglie	2747	3289	3828	4501	4531	4650	4342	4696
Imposta sugli aerotaxi	0	0	0	0	0	5	7	8
Imposta su imbarcazioni e aeromobili	0	0	0	0	0	27	22	8
Totale trasporto	4343	6700	8299	8961	9481	10.008	9762	9737
Tributo speciale discarica	0	322	234	173	159	134	129	139
Tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di azoto	0	46	20	16	13	14	15	8
Tributo provinciale per la tutela ambientale	109	145	200	274	296	378	344	425
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili	5	0	[1]	0	0	0	0	0
Totale inquinamento	114	513	454	463	468	526	488	572
Totale imposte ambientali	34.121	37.702	43.145	44.811	49.980	56.315	54.893	57.650

Le imposte sull'inquinamento, presenti soltanto dal 1993, rappresentano una percentuale molto ridotta del gettito complessivo delle imposte ambientali, pari in media all'1% circa (nel 1995 erano lo 0,3% e nel 2014 lo 0,9%).

È importante osservare come le imposte sull'energia, sulla benzina e sul diesel sono tra le più alte in Europa, in quanto l'Italia è uno tra i principali paesi europei importatore di prodotti fossili ed energetici. Il Grafico 10.05 riporta l'andamento crescente del gettito, espresso in termini assoluti a prezzi correnti e a prezzi costanti 2014, delle imposte ambientali. Le tasse ambientali hanno mostrato nel tempo un andamento crescente passando dai 34,1 miliardi di euro del 1995 ai 57,6 miliardi di euro del 2014 con un incremento del 69% nell'arco di 20 anni.

Il Grafico 10.06, invece, riporta le percentuali del totale delle imposte ambientali sul totale del gettito fiscale e sul PIL. Mentre la variazione percentuale sul totale delle imposte e dei contributi sociali è passato da un massimo del 9,5% del 1991 ad un minimo valore di 6,2% nel 2008 e 8,2% nel 2014,

Grafico 10.05
Gettito delle
imposte ambientali
Fonte Elaborazione
MATTM su dati Istat

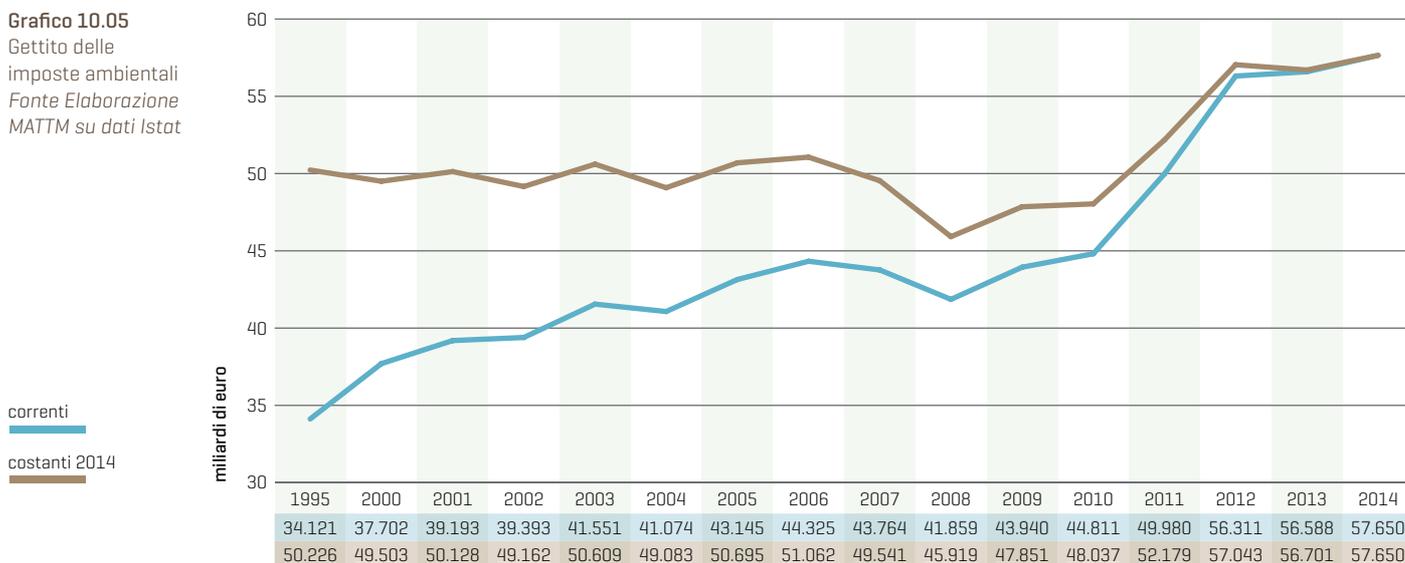
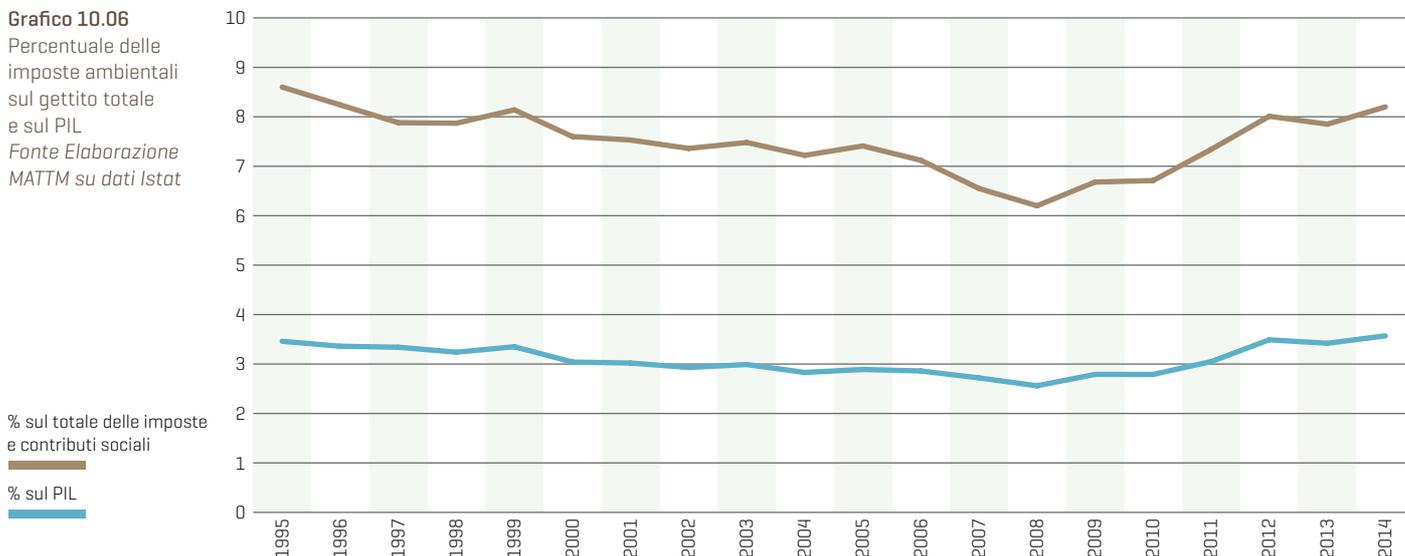


Grafico 10.06
Percentuale delle
imposte ambientali
sul gettito totale
e sul PIL
Fonte Elaborazione
MATTM su dati Istat



il peso percentuale sul PIL nel 2014 è risultato pari a 3,6% in linea con il valore registrato nel 1995. Un caso interessante di fiscalità ambientale è la tassazione della benzina. L'andamento del prezzo medio annuale della benzina dal 1960 al 2013 è stato sintetizzato nel Grafico 10.07. Le fonti utilizzate per l'elaborazione sono state le analisi dell'Unione petrolifera - UP ed i dati di rilevazione del MiSE. I prezzi sono stati aggiornati al 2015 con i coefficienti di rivalutazione monetaria Istat.

Considerato che dal 2002 la benzina super con piombo non è più commercializzata e che quella senza piombo è stata commercializzata a partire dal 1996, si sono considerati gli andamenti della prima fino al 2001 e della seconda dal 1996.

Il grafico presenta cinque coppie di serie di dati che definiscono l'andamento del prezzo della benzina - con e senza piombo - al consumo e le componenti che lo vanno a definire: prezzo industriale e componente fiscale (Accise ed IVA).

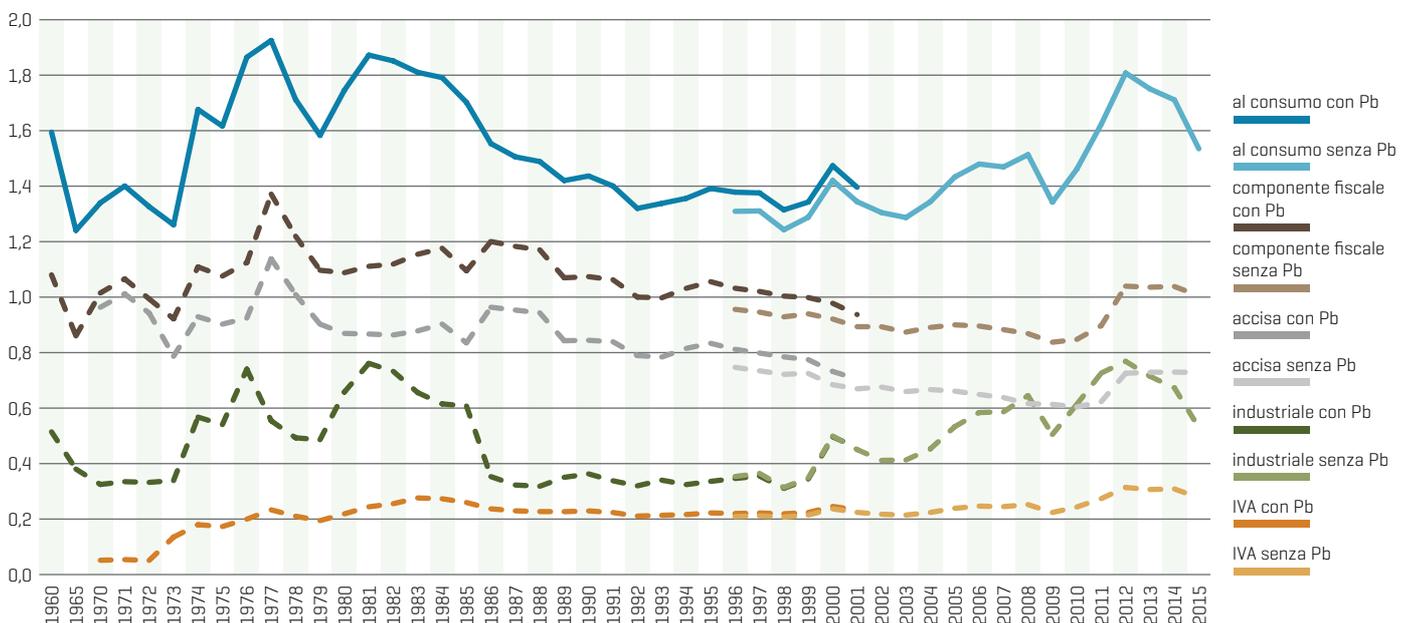
Due sono le indicazioni principali che emergono dall'analisi: da un lato, si può notare come il prezzo della benzina abbia subito continue oscillazioni sempre restando all'interno del prezzo minimo di 1,24 euro registrato nel 1965 e del massimo di 1,93 euro del 1977; dall'altro, l'incidenza della componente fiscale, dopo il picco della fine degli anni '80 (78,6%), ha avuto un trend decrescente toccando il minimo nel 2011 (55,3%), con una crescita della quota IVA e decrescita della quota Accise. Nell'ultimo quinquennio, il prezzo al consumo della benzina è in diminuzione, mentre la quota fiscale è in aumento. Dall'ultimo dato rilevato nel 2015 si può osservare come su circa 1,50 euro/litro di benzina, 1 euro è la componente fiscale, di cui circa 0,30 euro destinati all'Imposta sul Valore Aggiunto e 0,50 euro è il costo industriale.

Gli strumenti economici sono una leva fondamentale e strategica per ridistribuire equamente gli effetti dell'attività umana, sia essa produttiva o di consumo, che seppur indirettamente accresce l'inquinamento. Appare perciò indispensabile porre alla base dell'utilizzo degli strumenti economici un assunto elementare ed essenziale, il principio del "chi inquina paga". A fronte dell'applicazione di tale principio i costi ambientali ricadranno su chi li causa attraverso l'applicazione di strumenti o altre misure che - pur non compensando direttamente le esternalità negative - contribuiscono al loro contenimento (incentivi e sussidi economici concessi dall'amministrazione pubblica a chi attua comportamenti virtuosi verso l'ambiente).

Grafico 10.07

Andamento del prezzo della benzina con componente fiscale - euro costanti 2015 per litro

Fonte MATTM su dati MiSE e UP - coefficiente di attualizzazione Istat



LA DIFFUSIONE DELLA CULTURA AMBIENTALE E LA CITTADINANZA ATTIVA

L'EDUCAZIONE AMBIENTALE E ALLO SVILUPPO SOSTENIBILE

L'Educazione Ambientale - EA, è uno strumento fondamentale per sensibilizzare i cittadini e le comunità ad una maggiore conoscenza e attenzione alle questioni ambientali e a comportamenti più consapevoli. Dalla sua originaria impronta essenzialmente naturalistica, l'EA, nel tempo, si è orientata verso una prospettiva più estesa e complessa, divenendo parte sostanziale del più ampio concetto di Educazione allo Sviluppo Sostenibile - ESS. L'ESS segue un approccio olistico e affronta l'interconnessione tra le dinamiche ambientali, sociali ed economiche, andando a toccare temi apparentemente distanti, ma profondamente interdipendenti, come la povertà, il degrado ambientale, i diritti, la pace, la salute, i cambiamenti climatici, le disuguaglianze ecc. L'EA, come l'ESS, è un processo che dura per tutta la vita, e che non si limita alle sedi dell'apprendimento "formale" (scuola, università, ecc.), ma si estende anche all'ambito non formale e informale. L'ESS tocca tutti gli aspetti della vita e i valori comuni di equità e rispetto per gli altri, per le generazioni future, per le risorse del Pianeta.

L'inquadramento internazionale

L'EA è stata affrontata in ambito internazionale sin dagli anni '60 ed ha ricevuto un primo riconoscimento intergovernativo in occasione della Conferenza ministeriale UNESCO-UNEP tenutasi a Tbilisi nel 1977. Nei decenni successivi, e in particolare con la Conferenza di Rio del 1992 (Conferenza mondiale su Ambiente e Sviluppo), l'EA è andata sempre più orientandosi verso il concetto di educazione allo sviluppo sostenibile, nella consapevolezza che la trasformazione del modello di società richiesta dallo sviluppo sostenibile necessita di un vero e proprio cambiamento culturale.

Un passaggio cruciale, nel percorso internazionale dell'ESS è stato il Vertice Mondiale sullo Sviluppo sostenibile di Johannesburg del 2002, durante il quale è stato deciso di proclamare un Decennio delle Nazioni dedicato all'ESS, sotto l'egida dell'UNESCO – Decennio di Educazione allo Sviluppo Sostenibile - DESS, 2005-2014. Attraverso il Decennio, l'ONU ha inteso promuovere un generale processo di "ri-orientamento" dei sistemi educativi negli Stati membri e l'integrazione in essi dei valori e delle tematiche della sostenibilità. Per la macro-regione europea i principi del DESS hanno trovato applicazione e dettaglio nella "Strategia UNECE per l'Educazione per lo Sviluppo sostenibile" del 2005. In essa sono evidenziate le principali caratteristiche dell'ESS, tuttora valide: il suo carattere interdisciplinare, la trasversalità rispetto a tutti gli ambiti educativi, la necessità di adeguare le azioni educative alle specifiche esigenze dei singoli per favorire lo sviluppo di un pensiero, l'opportunità di utilizzare metodologie interattive basate sull'esperienza e sulla partecipazione.

A conclusione del DESS, l'UNESCO ha lanciato, nel 2015, il Programma Globale d'Azione – *Global Action Programme - GAP* sull'Educazione allo Sviluppo sostenibile per contribuire alla nuova Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, varata dai Capi di Stato e di Governo a settembre 2015, che tra i suoi 17 Obiettivi (*Sustainable Development Goals - SDGs*) riconosce un ruolo centrale all'educazione. Il GAP dell'UNESCO individua cinque obiettivi prioritari su cui concentrare gli sforzi nazionali nel campo dell'ESS: aumentare l'integrazione dell'educazione allo sviluppo sostenibile in tutte le politiche settoriali strategiche per la sostenibilità; promuovere azioni, che mirino a trasformare non solo i contenuti e le modalità dell'apprendimento, ma i contesti educativi nel loro insieme (*whole institutional approach*); rafforzare, attraverso la formazione e l'aggiornamento, la capacità degli educatori in tutti i contesti in cui essi operano; coinvolgere attivamente i giovani come promotori di iniziative di sensibilizzazione; dare maggiore risalto e sostegno ai processi partecipativi locali.

L'educazione ambientale e l'educazione allo sviluppo sostenibile in Italia

L'Italia vanta di una tradizione lunga, ricca e articolata nel campo dell'Educazione Ambientale e dell'Educazione allo Sviluppo Sostenibile.

L'esperienza italiana trova un suo punto di forza a livello territoriale, in quanto da diversi decenni sono attivi, in tutte le Regioni e le Province Autonome, programmi, iniziative e reti nel campo dell'EA e dell'ESS, con un'attenzione privilegiata all'ambito non formale e alla sua sinergia con quello formale, e in molti casi inquadrate in apposite leggi regionali.

Nel corso della prima fase i sistemi regionali sono stati sostenuti e coordinati dal MATTM nel quadro del programma nazionale: INformazione, Formazione, EA - INFEA, che si è concretizzata anche in un apposito tavolo di lavoro presso la Conferenza Stato-Regioni. Il sistema INFEA, con i suoi programmi d'intervento attivati dal MATTM, ha facilitato un ampio dibattito culturale e il diffondersi dell'EA e dell'ESS in tutto il Paese.

Il primo Programma Nazionale INFEA, avviato nel 2002 e conclusosi nel 2005, e per il quale il MATTM ha stanziato circa 11,6 milioni di euro, ha dato luogo alla sottoscrizione di 19 Accordi di Programma con altrettante Regioni e Province Autonome. Con tali Accordi sono state ampliate le reti regionali INFEA e sono stati realizzati progetti di educazione, formazione e comunicazione ambientale. Nel 2007, il programma INFEA è stato rilanciato attraverso l'approvazione, in sede di Conferenza Stato-Regioni, di un documento programmatico incentrato sul passaggio dall'EA all'ESS, con l'obiettivo di proporre un modello di integrazione dei principi della sostenibilità, quali l'equità, l'inclusione sociale e la tutela ambientale, nei percorsi culturali e formativi.

I sistemi regionali scaturiti da INFEA sono sempre stati costruiti seguendo un approccio di tipo *bottom-up*, che vede le Regioni assumere un ruolo di ascolto, proposta, raccolta e coordinamento delle varie realtà che operano sul territorio: scuole, enti locali, associazioni, parchi, università, uffici scolastici regionali, aziende, ecc. In molti casi detti sistemi hanno dato luce, a partire dal 2002, a strutture di eccellenza del territorio – locali e/o regionali – precipuamente dedicate all'EA/ESS, i

Foto 10.16
Educazione ambientale... sul campo
Fonte ISPRA Paola Orlandi



Centri o Laboratori di EA - CEA/LEA, molti dei quali situati all'interno di aree protette, coordinati dal governo regionale, in alcuni casi per il tramite delle ARPA e delle Agenzie Provinciali per la Protezione dell'Ambiente - APPA, in collaborazione con associazioni ambientaliste, imprese private, università, centri di ricerca, ecc. I CEA/LEA indirizzano le loro attività a varie categorie di discenti di età differenti: molti progetti si svolgono all'interno delle scuole, o in collaborazione con le stesse. I sistemi regionali si incrociano e si pongono in sinergia con altre reti diffuse su scala nazionale, istituzionali e non, come il Sistema delle Agenzie di Protezione Ambientale ISPRA/ARPA/APPA, che, dal 2003 al 2012, ha operato all'interno della "Rete interagenziale di Referenti per l'EA", coordinata dall'ISPRA, e ha poi promosso, e continua a promuovere, molteplici attività e progetti di EA.

A livello italiano si è registrata una grande partecipazione alla campagna per il Decennio delle Nazioni Unite sul DESS, promossa dalla Commissione Nazionale Italiana per l'UNESCO e sostenuta dal MATTM. Tutte le Regioni, convogliando le diverse realtà del territorio, hanno aderito alle "Settimane nazionali UNESCO di Educazione allo Sviluppo Sostenibile" che si sono svolte tra il 2005 e il 2014, dedicate ogni anno a un tema specifico (2006 energia; 2007 clima; 2008 rifiuti; 2009 città; 2010 mobilità; 2011 acqua; 2012 alimentazione; 2013 paesaggi). L'ultima edizione, a novembre 2014, è stata l'occasione per fare il bilancio delle iniziative e individuare gli elementi centrali dell'ESS in Italia: concetti chiave, valori di riferimento, competenze e pratiche educative. Relativamente agli sforzi profusi su scala nazionale, volti a orientare l'offerta formativa scolastica verso i temi dello sviluppo sostenibile, un recente e importante passo è stato compiuto nel 2015, con la pubblicazione delle nuove "Linee Guida sull'EA", frutto di una collaborazione tra il MATTM e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - MIUR⁷², con il supporto tecnico del Formez⁷³. Le nuove Linee Guida delineano percorsi didattici differenziati sia per i diversi ordini e gradi di istruzione, sia per le tematiche trattate – acqua, biodiversità, alimentazione, rifiuti, *green economy*, adattamento ai cambiamenti climatici – che vengono affrontate in un'ottica di sviluppo sostenibile. Il documento si pone sulla scia delle precedenti Linee Guida del 2009, e di una collaborazione tra i due Ministeri avviata già alla fine degli anni '80 finalizzata, sia pur con fasi alterne, a inserire l'EA nei *curriculum*.

Nel suo insieme, tuttavia, bisogna constatare che i temi ambientali e della sostenibilità non sono riusciti a permeare, in modo omogeneo, il territorio e secondo il dovuto approccio interdisciplinare i programmi della scuola, fatta eccezione per alcune esperienze di rilievo, spesso però affidate alla buona volontà e alle disponibilità di tempo e risorse di singoli dirigenti scolastici e insegnanti. L'EA e l'ESS hanno trovato diffusione nelle scuole, soprattutto grazie alla presenza sul territorio dei CEA, creati nel quadro della rete INFEA, e alle proposte di soggetti esterni, come ad esempio le campagne di sensibilizzazione promosse dalle associazioni di protezione ambientale.

In vista di un inserimento più strutturato dell'EA nel sistema scolastico, uno stimolo importante, anche come occasione di attuazione e sperimentazione delle Linee Guida sull'EA, viene dalla recente legge di riforma della scuola (Legge 107/2015), che, tra gli obiettivi formativi prioritari (Art. 1, comma 6), prevede lo sviluppo di "comportamenti responsabili ispirati alla conoscenza e al rispetto della sostenibilità ambientale", nonché di "competenze in materia di cittadinanza attiva e democratica orientate alla cura dei beni comuni". A novembre 2016 si è tenuta la Conferenza nazionale sull'educazione ambientale e allo sviluppo sostenibile, organizzata dal MATTM, allo scopo di discutere, integrare e aggiornare gli orientamenti formativi, contenuti nelle Linee Guida, sull'EA destinate ai docenti delle scuole. Le Linee Guida, in particolare, arricchite ed integrate sulla base degli esiti della Conferenza, troveranno applicazione e sperimentazione nel quadro degli interventi di educazione ambientale finanziati dai Fondi strutturali europei 2014-2020, e, più nello specifico, dal PON per la Scuola, sulla base di un accordo siglato dal MATTM e dal MIUR ad agosto 2016.

⁷² <http://www.istruzione.it/>

⁷³ Formez PA - centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.

EDUCAZIONE AMBIENTALE E SVILUPPO SOSTENIBILE: I CAMBIAMENTI CLIMATICI A SCUOLA

box
10.09

L'educazione sul tema dei cambiamenti climatici ha un ruolo cruciale nel percorso di crescita culturale di una società verso un modello sostenibile. Educare ai cambiamenti climatici impone di cogliere il legame inscindibile tra le tre dimensioni della sostenibilità – economica, sociale, ambientale – e di toccare numerose questioni, complesse e strettamente interrelate: dal degrado del suolo alle energie rinnovabili, dall'agricoltura allo sviluppo urbano, dal rischio idrogeologico ai modelli di consumo. Ne consegue la necessità di mettere in atto politiche e interventi educativi integrati e interdisciplinari, che impegnano tutti gli ambiti, da quelli formali a quelli non formali e informali, in una visuale di *life-long learning*.

Le sfide climatiche hanno inevitabilmente un ruolo centrale nell'ambito della grande varietà dell'offerta educativa e formativa proposta a scala regionale. Per citare alcune recenti esperienze interessanti sul tema, a solo titolo di esempio:

- in Emilia Romagna, nell'ambito di programmi biennali ESS che toccano tutti i temi, un esempio di iniziativa recente che coinvolge numerosi Comuni, è "Siamo nati per camminare", volta a stimolare pratiche virtuose di mobilità sostenibile nel percorso casa-scuola dei bambini e valorizzare esperienze concrete, come i servizi di *pedibus* e di *bicibus*;
- il Friuli Venezia Giulia, attraverso l'ARPA, promuove attività didattiche e divulgative con l'Osservatorio Meteorologico Regionale rivolte alle scuole – laboratori interattivi sulle *Information and Communication Technology - ICT*, mostre, laboratori – e ad altre utenze; inoltre, sulla scia della campagna UNESCO, conclusasi nel 2014, continua a organizzare ogni anno la Settimana di educazione allo sviluppo sostenibile;
- in Lombardia l'Ufficio Scolastico Regionale – USR, ha prodotto nel 2014 le linee di indirizzo sull'EA e ESS, nel cui quadro convergono alcune esperienze di particolare rilievo dedicate, nello specifico, al tema clima [ad es. strumenti didattici della Fondazione Lombardia Ambiente o metodologie formative della Fondazione Cariplo];
- nel Lazio, promossi dall'Agenzia Regionale Parchi, si svolgono numerosi percorsi didattici sul clima e sull'energia nelle aree protette, che prevedono anche simulazioni dell'effetto serra; inoltre l'USR, con il MATTM e il Formez, ha attivato un laboratorio formativo sperimentale con i docenti, per testare un modello formativo per l'attuazione pratica delle nuove Linee Guida sull'EA MATTM-MIUR;
- in Liguria, alla luce delle specifiche criticità del territorio, in collaborazione con ARPA è recentemente nato un progetto di sensibilizzazione sulla prevenzione e gestione dei rischi, che vede coinvolti i diversi Centri di Educazione Ambientale – CEA, in collaborazione con scuole e Comuni;
- il Piemonte, nel quadro degli impegni assunti con l'adesione all'iniziativa UNDER2MOU¹, in vista della COP21², ha avviato una campagna formativa a tutto tondo. Inoltre, ha recentemente lanciato un accordo di programma sulla *green education* per diffondere competenze a sostegno della *green economy* tra i giovani, coinvolgendo istituzioni, scuole e imprese e facilitando l'inserimento nel mondo del lavoro;
- la Sardegna svolge attività formative attraverso i centri di EA, soprattutto per sensibilizzare sulla CO₂ emessa dai settori dei rifiuti e dell'energia;
- la Sicilia, attraverso l'ARPA, ha organizzato alcune giornate formative e laboratoriali per i docenti e un concorso video per i ragazzi sul tema;
- la Toscana, in collaborazione con l'USR, organizza dal 2013 un corso di formazione per i docenti delle scuole primarie e secondarie dedicato ai cambiamenti climatici, che si tiene in numerose località, con un'ampia partecipazione, e intende stimolare momenti laboratoriali, innovativi e ludici;
- la Valle d'Aosta, valorizzando il suo potenziale turistico, promuove dei *summer camps* per i ragazzi sui cambiamenti climatici; inoltre è

1 Memorandum of Understanding – MOU: <http://under2mou.org/>

2 La XXI Conferenza delle Parti [COP 21]: <http://www.cop21.paris.org/>

leader del progetto transfrontaliero *Eco-innovation en altitude*, che promuove la gestione sostenibile dei rifugi e alberghi di montagna, e iniziative di sensibilizzazione;

- le Province Autonome di Bolzano e di Trento sono impegnate, attraverso le rispettive APPA, in diversi ambiti, soprattutto energia, trasporti ed edilizia: ne sono un esempio i percorsi formativi attivati dalla Provincia di Bolzano sull'edilizia sostenibile *climate-smart (Klima Haus)* e l'agenzia di stampa giovanile sui cambiamenti climatici promossa dalla Provincia di Trento.

Progetti educativi di rilievo sui cambiamenti climatici sono portati avanti da enti e organizzazioni che compongono il panorama ricco e variegato dell'EA/ESS in Italia, come le ARPA e le APPA, che per alcuni anni hanno composto la "rete agenziale di EA" coordinata dall'ISPRA, e continuano a realizzare numerose attività, così come anche i parchi, i Comuni, le università, le organizzazioni non governative, i soggetti privati e

tante altre realtà che, in molti casi, ma non in tutti, sono inquadrati nei sistemi regionali. Particolarmente impegnate con programmi consolidati sono associazioni, come WWF, Legambiente, Kyoto Club, Green cross, *Foundation for Environmental Education - FEE*, ENI Scuola, Reteclima, Sorella Natura, che lavorano con proprie reti di scuole. Tra le iniziative promosse su scala nazionale è opportuno menzionare il progetto avviato dall'ENEA, in accordo con il MIUR, "Educarsi al futuro", che incoraggia i progetti di cooperazione e di gemellaggio tra scuole italiane e scuole africane sui temi dell'energia sostenibile e cambiamenti climatici, e il kit didattico di gioco-simulazione sui cambiamenti climatici pubblicato dall'ISPRA nel 2011, intitolato: "Vallo a Dire ai Dinosauri - VA.D.DI", che si rivolge a studenti di scuole secondarie di II° grado e continua a trovare diffusione con attività di formazione/aggiornamento dei docenti.

Nuove linee di attività saranno mosse in attuazione della "Strategia

nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici" del 2014, che indica l'educazione tra gli assi di intervento, e della Legge 221/2015 - Collegato Ambientale - che, in tema di mobilità sostenibile, prevede e finanzia interventi educativi per favorire la sostenibilità dei percorsi casa-scuola. L'educazione, infine, è spesso valorizzata nel quadro dei "Contratti di Fiume" (processi partecipati di governance dei corpi idrici), una realtà *bottom-up* che si sta diffondendo in Italia negli ultimi anni e che include, in molti casi, azioni tese a stimolare l'interesse e la partecipazione dei bambini e dei ragazzi. Il contesto italiano, ricco di esperienze valide e interessanti, si dovrà confrontare e dovrà trarre stimolo dai nuovi SDGs, approvati nel 2015, che richiedono espressamente a tutti i Paesi delle Nazioni Unite di investire nell'educazione sul tema dei cambiamenti climatici e di assicurare che tutti gli studenti acquisiscano entro il 2030 le competenze e le conoscenze necessarie a promuovere lo sviluppo sostenibile.

LA FORMAZIONE AMBIENTALE

Sul piano educativo/formativo, la questione della tutela ambientale ed in particolare il legame con le politiche di sviluppo, comporta una ridefinizione del sapere e degli strumenti attraverso i quali si struttura la conoscenza. Attraverso la formazione, ogni individuo, gruppo, organizzazione, impresa, deve essere messo in grado di apportare un contributo allo sviluppo sostenibile nel proprio ambito professionale, tecnico o operativo.

Le recenti politiche per lo sviluppo sostenibile promosse in ambito internazionale ed europeo, in particolare la Strategia Europa 2020, hanno avuto una ricaduta sulla formazione, di base, universitaria e *post lauream*, orientando gli interventi formativi prevalentemente alla riqualificazione delle competenze professionali di interi settori dell'economia tradizionale e alla creazione di nuove forme di occupazione in risposta agli obiettivi di contenimento degli impatti ambientali e di lotta ai cambiamenti climatici⁷⁴. Lo studio, condotto dall'Istituto per lo Sviluppo della Formazione professionale dei Lavoratori - ISFOL⁷⁵, "La formazione per la sostenibilità ambientale", evidenzia

74 Offerta formativa ambientale. Rapporto di ricerca, ISFOL, 2014. <http://ambiente.isti.cnr.it/formazione/ofa/OFA2013.pdf>

75 <http://www.isfol.it/>

come già a partire dal 2010 più del 70% delle attività formative ambientali censite fossero costituite da percorsi di formazione continua destinata all'aggiornamento professionale. L'offerta di formazione professionale ambientale e le pratiche formative si sono orientate, in questi ultimi anni, a rispondere alle immediate esigenze di aggiornamento professionale necessarie al raggiungimento degli obiettivi della sostenibilità e in misura minore alla creazione di nuove professionalità e competenze, anche trasversali. Anche nella "Strategia per una crescita verde" elaborata dall'OCSE⁷⁶, si fa riferimento alla necessità di creare "nuova occupazione di qualità" in settori ecologici innovativi e di riqualificare le competenze esistenti in un'ottica di sostenibilità.

Negli ultimi anni il MATTM, attraverso la collaborazione con numerose università ha contribuito alla diffusione di corsi *post lauream* orientati ai temi della sostenibilità ambientale, fra cui la gestione sostenibile del territorio, l'*ecomangement*, lo sviluppo rurale e la gestione sostenibile dei rifiuti.

Per quanto riguarda invece l'adeguamento delle competenze professionali del comparto PA nel quadro della governance ambientale e dell'educazione permanente, è sicuramente rilevante l'esperienza formativa realizzata nell'ambito del Progetto PON GAS Ambiente 2007-2013⁷⁷, promosso dal MATTM, grazie al quale sono stati realizzati efficaci percorsi formativi nelle Regioni dell'"Obiettivo Convergenza" al fine di migliorare le competenze del personale delle amministrazioni locali in tema di integrazione della dimensione ambientale nelle politiche regionali.

È opportuno ricordare, infine, l'importanza della formazione nell'ambito dell'educazione allo sviluppo sostenibile, che, alla luce della complessità dei temi trattati, richiede un approccio multidisciplinare che integra i tre ambiti della sostenibilità. Partendo dalle indicazioni contenute nel documento UNECE 2012 *Learning for the future – Competences in education for Sustainable Development*⁷⁸, è dunque necessario che le politiche formative siano indirizzate in primo luogo ai docenti che operano nella scuola e che sono responsabili di trasmettere alle future generazioni una cultura della sostenibilità.

La formazione ambientale di ISPRA e delle ARPA/APPA

L'ISPRA e le ARPA/APPA promuovono e realizzano corsi di formazione, finalizzati all'aggiornamento e all'accrescimento delle competenze dei propri operatori e dei tecnici ed esperti esterni alle proprie strutture, al fine di armonizzare strumenti e metodologie: un passo necessario per la costruzione di un sistema di conoscenze condiviso nel campo della tutela dell'ambiente.

L'offerta formativa in campo ambientale delle ARPA/APPA e dell'ISPRA, evidenzia, a livello di sistema nazionale, l'impegno profuso per realizzare una società più sostenibile mediante il trasferimento delle conoscenze e l'acquisizione e l'accrescimento delle competenze tecniche.

Le iniziative formative messe in atto in questi ultimi anni, infatti, sono dirette prevalentemente a rispondere ai fabbisogni di aggiornamento professionale degli operatori del sistema – anche a fronte della continua evoluzione della normativa di settore – e, in minor misura, alla definizione e creazione di nuove competenze e professionalità. Nel periodo 2011-2014, il numero dei corsi erogati si è mantenuto pressoché costante, con un lieve incremento nel 2013. Si registra, invece, per gli ultimi due anni un aumento delle ore di formazione erogate, che evidenzia come vi sia stata una preferenza nella trattazione più approfondita delle tematiche trattate.

Per quanto riguarda la partecipazione ai corsi, come appare evidente anche nel Grafico 10.08, si è registrato un costante aumento del numero di corsisti nel periodo 2011-2013, seguito da una significativa contrazione nel 2014.

Per quanto riguarda i temi affrontati nei corsi di formazione, nel 2014 risultano in primo piano l'inquinamento atmosferico e l'uso delle risorse idriche, seguiti dalla qualità del dato ambientale, dalla gestione dei rifiuti e dal controllo degli agenti fisici (Grafico 10.09).

⁷⁶ <http://www.oecd.org/greengrowth/48536972.pdf>

⁷⁷ Approfondimenti nel precedente paragrafo sulla Rete ambientale 2007-2013

⁷⁸ https://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/esd/ESD_Publications/Competences_Publication.pdf

Grafico 10.08

Andamento dei corsi di formazione erogati da ISPRA e dalle ARPA/ APPA (2011-2014)
Fonte ISPRA ARPA/ APPA.

ore di formazione
partecipanti
corsi realizzati

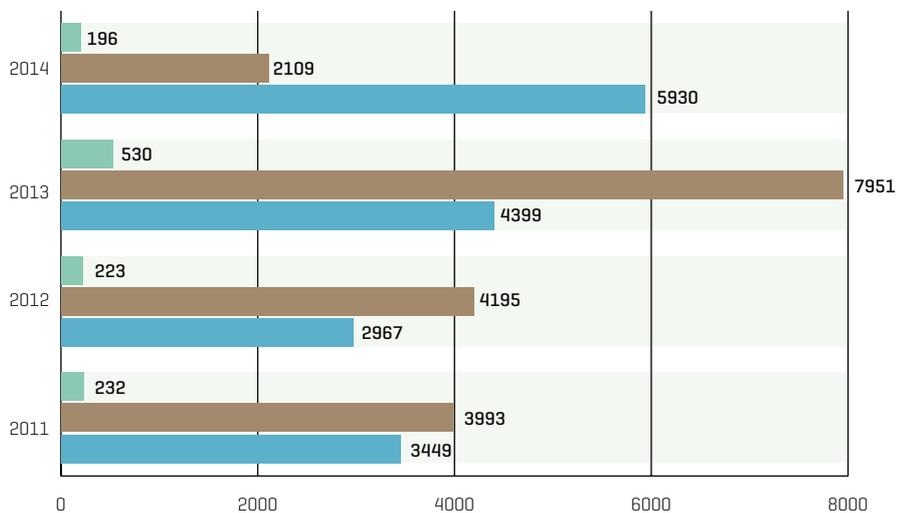
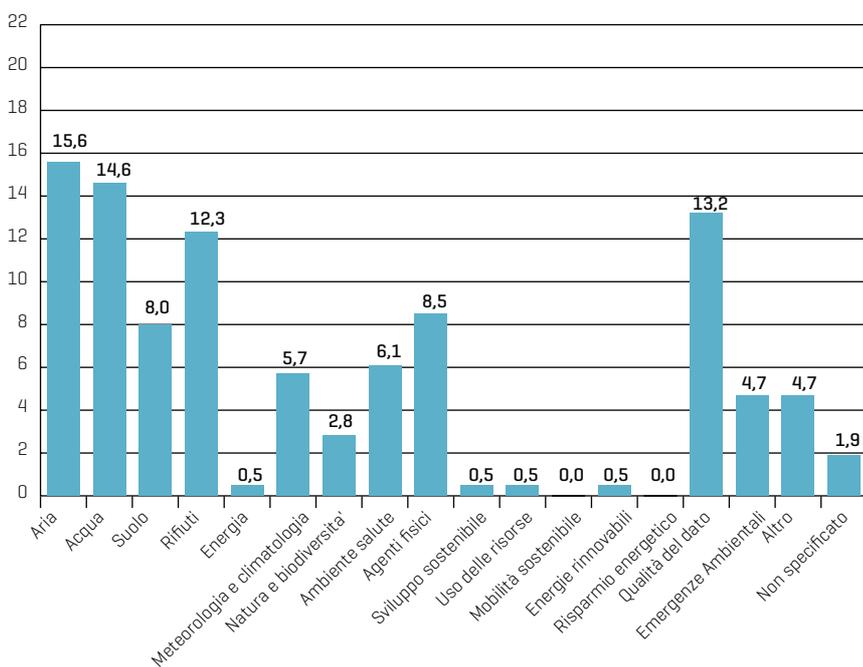


Grafico 10.09

Tematiche oggetto di formazione dei corsi erogati dall'ISPRA e dalle ARPA/ APPA (2014)
Fonte ISPRA ARPA/ APPA



La formazione permanente del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente

La necessità di fornire risposte efficaci e tempestive alle istanze di aggiornamento e consolidamento delle conoscenze e competenze di chi opera nel settore ambientale, ha messo in evidenza l'esigenza di strutturarsi in un sistema a rete, in particolare nel Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente - SNPA, per la collaborazione e condivisione delle risorse conoscitive. La continua evoluzione delle misure per la tutela dell'ambiente, infatti, richiede il costante aggiornamento delle competenze delle figure professionali chiave dell'ISPRA e delle ARPA/APPA e si rende necessaria una formazione specialistica sulle tematiche emergenti che sappia rispondere ai fabbisogni formativi.

Per rispondere a tali esigenze, nel 2015, è stato istituito un Gruppo di Lavoro per la Formazione Permanente del Sistema Agenziale, coordinato dall'ISPRA. Il Gruppo di Lavoro inserito nel Piano Triennale del SNPA (2014-2016) ha la finalità di creare e avviare nuove sinergie e collaborazioni intersistemiche per la condivisione delle risorse umane, strumentali e finanziarie. Queste collaborazioni rappresentano uno strumento innovativo di crescita dei soggetti coinvolti, oltre a rappresentare una opportunità per mettere in atto nuovi schemi di collaborazione e la possibilità di confrontarsi e adottare modalità e metodologie omogenee e condivise.

L'obiettivo è quello di pianificare, progettare e realizzare interventi formativi sulla base delle esigenze emerse nell'ambito del SNPA, in funzione delle necessità di aggiornamento delle comunità professionali degli operatori.

Le iniziative formative saranno finalizzate anche a valorizzare le eccellenze presenti nel Sistema, tramite la condivisione delle conoscenze, la sperimentazione di buone pratiche.

LA FORMAZIONE PER IL MONITORAGGIO DELLA STRATEGIA MARINA

box

10.10

La Strategia per l'Ambiente Marino, prevista dalla Direttiva 2008/56/CE Strategia Marina - *Marine Strategy Framework Directive - MSFD*, pone come obiettivo che ciascuno degli Stati membri debba raggiungere entro il 2020 il buono stato ambientale per le proprie acque marine. Per potere conseguire questo risultato, la Direttiva stabilisce che gli Stati membri elaborino una strategia marina che si basi su una valutazione iniziale, sulla definizione del buono stato ambientale, sull'individuazione dei traguardi ambientali e sull'istituzione di programmi di monitoraggio. In Italia, la Direttiva è stata recepita con il D.Lgs. 190 del 13 ottobre 2010, e il provvedimento che riguarda il monitoraggio è

stato previsto da un D.M. del 2015. Per l'attuazione dei programmi di monitoraggio è stato previsto anche un piano di formazione e confronto sulle procedure e le metodologie d'indagine da adottare. I corsi di formazione, realizzati in collaborazione con l'ISPRA nell'ambito della Convenzione con il MATTM sulla MSFD, sono rivolti prevalentemente al personale delle ARPA, ma è stata prevista la possibile partecipazione di una platea molto più ampia, come il personale della DG PNM, in modo da rendere patrimonio conoscitivo comune l'insieme delle informazioni, le esperienze e le metodologie messe a punto e utilizzate per i monitoraggi. I corsi, erogati anche in modalità *e-learning* in un'area dedicata alla MSFD sulla

piattaforma di ISPRA, affrontano tanto tematiche trasversali, come ad esempio l'inquadramento normativo o l'elaborazione dei dati, quanto argomenti specificatamente tecnico-operativi, come la standardizzazione dei sistemi di rilevamento, di riconoscimento degli organismi o dello studio degli habitat marini. Le ARPA hanno aderito a questa iniziativa formativa con oltre 700 richieste di partecipazione; ciò ha incoraggiato il MATTM ad ampliare ed estendere le attività di formazione, in particolare quelle dedicate alle tematiche trasversali, anche ai funzionari ed esperti del MATTM stesso, e ad altri enti che si occupano di materie attinenti al mare, quali le Capitanerie di Porto e le Aree Marine Protette.

Le attività di formazione avranno a riferimento il concetto di qualità, declinato sull'intero ciclo formativo: qualità della definizione delle esigenze formative, qualità nella progettazione del prodotto/servizio, qualità nell'erogazione, qualità nel monitoraggio e nella valutazione dell'efficacia e qualità dei processi di comunicazione e promozione.

Il Gruppo di Lavoro per la Formazione Permanente ha quindi individuato obiettivi volti a fornire una evidenza immediata e tangibile dell'opportunità che rappresenta la collaborazione di ISPRA e delle ARPA/APPA nella realizzazione di percorsi di formazione per la crescita e la condivisione della cultura tecnico scientifica nel SNPA.

box 10.11

LA FORMAZIONE PER I REGOLAMENTI EUROPEI REACH E CLP

Il Ministero della Salute, in qualità di autorità nazionale competente per il Regolamento [CE] 1007/2006 *Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals - REACH*¹ e il Regolamento [CE] 1272/2008 *Classification, Labelling and Packaging - CLP*², con l'obiettivo di realizzare una sempre maggiore disseminazione delle informazioni inerenti i principi dei regolamenti finalizzati a garantire un uso corretto e consapevole dei prodotti chimici, ha ritenuto opportuno promuovere specifici corsi di formazione in collaborazione con l'ISPRA, nell'ambito di Accordi siglati tra i due Enti. Il primo corso, concluso nel 2015, è stato rivolto al mondo della scuola, il secondo percorso, in fase di attuazione, è rivolto alle PA coinvolte nell'applicazione dei Regolamenti sopra citati.

IL CORSO DI FORMAZIONE PER I TUTOR SCOLASTICI

Il Ministero della Salute ha inteso informare e sensibilizzare il mondo della scuola sulle tematiche inerenti la gestione europea dei prodotti chimici,

promuovendo negli istituti scolastici la divulgazione degli elementi su cui si fondano i principi della normativa europea in materia di prodotti chimici - i Regolamenti REACH e CLP - volti a garantire un uso sicuro delle sostanze. Con questa finalità il Ministero della Salute ha sviluppato in collaborazione con ISPRA un corso di formazione rivolto ai *Tutor REACH*, docenti delle scuole secondarie di secondo grado individuati dal Ministero della Salute, per fornire loro gli strumenti conoscitivi con i quali svolgere una più efficace e corretta azione di disseminazione, tra gli alunni e i docenti del proprio istituto scolastico, delle informazioni sul tema dell'uso consapevole delle sostanze chimiche e dei principi della normativa europea in materia.

È stato quindi realizzato nel 2014-2015 un percorso formativo in modalità *e-learning* della durata di 5 mesi a cui hanno partecipato 50 corsisti - *Tutor REACH* - di diversi Istituti scolastici. Il corso ha riscosso un ottimo apprezzamento da parte dei discenti, in termini di efficacia formativa e in termini di efficienza organizzativa.

IL CORSO DI FORMAZIONE PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

A seguito del positivo riscontro del corso di formazione realizzato per le scuole sui Regolamenti REACH e CLP, il Ministero della Salute ha promosso e realizzato un nuovo percorso didattico, sempre in collaborazione con l'ISPRA rivolto, questa volta, alle PA coinvolte direttamente e non, nell'Accordo Stato Regioni del 29 Ottobre 2009 e dal D.Lgs. 186/2011, nelle attività di vigilanza e controllo. In particolare, con questa attività, si intende supportare le figure professionali nello svolgimento dei compiti loro assegnati, per una maggior azione sinergica.

Il percorso formativo, erogato in modalità *e-learning*, è articolato in una parte comune a tutte le amministrazioni interessate, "corso base", e una parte specialistica, sviluppata secondo specifiche esigenze formative.

1 <https://echa.europa.eu/it/regulations/reach>

2 <https://echa.europa.eu/it/regulations/clp>



LE CAMPAGNE DI SENSIBILIZZAZIONE

Il MATTM promuove ogni anno campagne di sensibilizzazione ambientale rivolte a giovani ed adulti. Alcuni esempi recenti:

- a novembre ricorre ogni anno la “Giornata Nazionale degli Alberi”, riconosciuta ai sensi dell’Articolo 1 della Legge 10/2013, con l’obiettivo di valorizzare e tutelare il patrimonio ambientale, arboreo e boschivo, al fine di promuovere politiche di riduzione delle emissioni, la prevenzione del dissesto idrogeologico e la protezione del suolo, il miglioramento della qualità dell’aria, la valorizzazione delle tradizioni legate all’albero nella cultura italiana e la vivibilità degli insediamenti urbani. In occasione della Giornata Nazionale degli Alberi 2015 è stata bandita dal MATTM e dal MIUR la quarta edizione del concorso “L’albero maestro”, in cui le scuole di ogni ordine e grado sono state chiamate a riflettere su molteplici aspetti del tema scelto per il 2015 (Albero come fonte di alimentazione sostenibile), e ad elaborare un’inchiesta di tipo giornalistico o un reportage o un documentario o anche un articolo corredato da fotografie e disegni, sul ruolo che gli alberi hanno per il territorio di prossimità;
- il MATTM aderisce ogni anno alla Settimana Europea della Mobilità Sostenibile (16-22 settembre), svolgendo un ruolo di coordinamento nazionale e di supporto alle iniziative e agli eventi attuati da Comuni e associazioni, nonché promuovendo la partecipazione attiva dei cittadini e specifiche azioni a carattere nazionale. L’edizione 2015 dell’evento è stata caratterizzata dalla “fusione” con un’altra iniziativa promossa dalla Commissione europea sullo stesso tema, dal titolo *Do The Right Mix*, che intende incoraggiare i cittadini europei a un ripensamento della gamma

Foto 10.17

Mille papaveri rossi

Fonte ISPRA Paolo Orlandi



Foto 10.18
Fiume Giovenco
Fonte ISPRA Paolo Orlandi

di opzioni di trasporto disponibili. Per l'occasione, è stata creata un'unica piattaforma online per la promozione del trasporto urbano sostenibile in Europa: amministrazioni pubbliche, autorità locali, ONG, gruppi di cittadini, istituzioni pubbliche e private, operatori dei trasporti e aziende hanno tutto l'anno la possibilità di dare visibilità alle proprie iniziative. L'edizione 2016 dell'evento (16-22 settembre 2016) ha invece come tema: "La mobilità intelligente e sostenibile: un investimento per l'Europa", con l'obiettivo di mettere in evidenza quanto la pianificazione intelligente e l'uso dei trasporti pubblici possa rappresentare una grande fonte di risparmio economico per le PA e per i cittadini, oltre che un'importante occasione per sostenere la crescita economica locale;

- dal 2010, grazie ad una iniziativa promossa dal MATTM, la seconda domenica di maggio si celebra in tutta Italia la "Giornata Nazionale della Bicicletta", un appuntamento, condiviso da molti Comuni, per sensibilizzare e promuovere iniziative a favore di una mobilità più ecologica e contro l'inquinamento dell'aria nelle città. Durante la giornata si organizzano numerose iniziative nelle città italiane, dedicate soprattutto ai giovani, sostenute dai Comuni e da diverse associazioni impegnate nella promozione della mobilità ciclabile;
- *the Water Rooms*⁷⁹ è un'iniziativa educativa sulle risorse idriche lanciata ad Expo 2015, realizzata dal *World Water Assessment Programme - WWAP*, con sede a Perugia, dell'UNESCO, con il supporto del MATTM. Consiste nella realizzazione, mediante tecniche cinematografiche e teatrali, di materiale didattico finalizzato ad illustrare le complesse interconnessioni tra acqua, cibo, energia e ambiente attraverso l'utilizzo di un linguaggio artistico e di facile comprensione. L'iniziativa

79 <http://thewaterrooms.org/>

- è stata ideata per un pubblico giovane;
- su scala internazionale, la Comunità *Connect4Climate*, è una grande *partnership* globale promossa dal Gruppo Banca Mondiale e dal MATTM e dal Ministero tedesco per la cooperazione economica, finalizzata a mobilitare il grande pubblico, soprattutto i più giovani, sul tema dei cambiamenti climatici. La Comunità *Connect4Climate* riunisce più di 400 partners in tutto il mondo: società civile, mass media, organizzazioni internazionali, università, gruppi di giovani, settore privato, con oltre un milione di persone che interagiscono attraverso i social media. Scopo della *partnership* è organizzare iniziative ed eventi ad alto impatto comunicativo, promuovere lo scambio di esperienze, stimolare comportamenti virtuosi, diffondere conoscenze, idee e soluzioni innovative;
- Expo Milano 2015 ha rappresentato una grande occasione per diffondere i temi della sostenibilità ambientale. Numerosi appuntamenti, per tutta la durata della manifestazione (maggio-ottobre 2015), sono stati organizzati all'interno del Parco delle Biodiversità del MATTM per diffondere conoscenze, valori e sensibilità sulle grandi sfide ambientali, legate all'alimentazione e non solo. È stata, ad esempio, attivata la "Classe Ambiente 2.0", uno spazio digitale *green* promosso dal MATTM con Legambiente, e in collaborazione con Samsung, Castalia, Cobat, Consorzio Obbligatorio degli Oli Usati e Greentire, nel quale tecnologia e gioco sono state messe al servizio dell'EA per grandi e piccoli visitatori, con tablet interattivi e lavagne elettroniche. Anche l'iniziativa promossa, dal MATTM, per premiare le buone pratiche di sostenibilità adottate, è stata realizzata con una finalità comunicativa e di sensibilizzazione, facendo sì che il caso studio di Expo Milano 2015 diventasse un punto di riferimento per la sostenibilità dei futuri grandi eventi in programma a livello internazionale.

L'INFORMAZIONE E LA PARTECIPAZIONE

Per il raggiungimento degli obiettivi ambientali e di sviluppo sostenibile è assolutamente necessario adottare un approccio partecipato, inclusivo e trasparente-nei processi decisionali.

Tale principio è stato affermato per la prima volta in modo incisivo in occasione del Vertice della Terra di Rio de Janeiro del 1992 (Principio 10), e poi sviluppato all'interno di numerose Convenzioni internazionali, in primo luogo dalla Convenzione UNECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 1998 (Convenzione di Aarhus), recepita nell'Unione europea attraverso le Direttive 2003/4/CE (accesso all'informazione ambientale) e 2003/35/CE (partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni Piani e Programmi in materia ambientale).

Nell'ultimo decennio il tema della partecipazione, dell'accesso all'informazione e della sensibilizzazione ambientale è diventato un riferimento sempre più presente nel quadro normativo e programmatico comunitario, internazionale e nazionale sullo sviluppo sostenibile.

Un stimolo recente proviene dall'Agenda 2030 sullo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, approvata da tutti i paesi delle Nazioni Unite a settembre 2015, che chiede di assicurare che, a tutti i livelli, i processi decisionali siano inclusivi e partecipati (Goal 16.7). L'Agenda 2030 contiene, inoltre, espressi riferimenti al tema della partecipazione nel quadro della gestione delle risorse idriche (Goal 6.b) e della pianificazione urbana (Goal 11.3).

box

10.12

INFORMAZIONE E PARTECIPAZIONE DEL CITTADINO AI PROCESSI DI VALUTAZIONE AMBIENTALE VAS E VIA DI COMPETENZA STATALE

Le valutazioni ambientali sono processi "partecipati", per i quali è obbligatorio garantire la adesione del pubblico alle decisioni finali. Nell'ambito dei processi di valutazione ambientale, i cittadini hanno il diritto di essere informati e di potersi documentare per esprimere le loro opinioni in merito alle proposte di piani, programmi e progetti in base, anche, a quanto sancito chiaramente dal D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii., che chiede chiare forme di comunicazione e partecipazione.

Per queste ragioni, il MATTM ha realizzato un portale web dedicato alle valutazioni ambientali VAS - VIA, che offre servizi reali nell'idea della massima trasparenza e spirito collaborativo

con i cittadini, con le pubbliche amministrazioni, con il mondo delle imprese, ai fini della diffusione di una corretta informazione ambientale, della sensibilizzazione e della partecipazione informata e consapevole alle scelte di sviluppo del Paese, assumendosi la grande responsabilità di mettere a disposizione di chiunque dati, in tempo reale, sullo stato di avanzamento delle valutazioni ambientali in corso, documentazione tecnica, decreti e atti amministrativi e altro materiale relativo alle procedure di competenza del MATTM. In particolare, il portale fornisce informazioni su:

- stato di avanzamento procedure VAS e VIA;

- atti ufficiali prodotti dal MATTM;
- documentazione tecnica inerente i progetti/piani/programmi;
- descrizione in linguaggio semplice e sintesi non tecniche di progetti/piani/programmi;
- dati di sintesi sulle valutazioni concluse;
- spazio per il proponente: guide operative, indicazioni tecniche e modulistica;
- spazio per il cittadino: modalità per l'invio delle osservazioni e per l'accesso agli atti.

Per facilitare l'immediata individuazione della localizzazione delle opere sul territorio e dell'ambito di applicazione dei piani/programmi, sono inoltre messe a disposizione mappe dinamiche [servizi web GIS]

Tabella 10.10
Informazioni generali sugli accessi al portale web sulle valutazioni ambientali VAS-VIA
Fonte MATTM

Mese	Gen-15	Feb-15	Mar-15	Apr-15	Mag-15	Giu-15	Lug-15	Ago-15	Set-15	Ott-15	Nov-15	Dic-15
Accessi/visite	17.084	19.547	23.758	22.481	21.032	26.221	22.163	16.949	22.013	22.677	23.029	17.850
% nuovi visitatori	57,10%	56,90%	57,10%	58,02%	59,08%	62,27%	55,57%	57,02%	55,27%	55,36%	53,72%	53,69%
Media accessi giornalieri	551,09	698,1	766,38	749,36	678,45	874,03	714,94	546,74	733,77	731,51	767,63	575,8
Visualizzazioni di pagina	102.282	113.921	136.288	126.916	118.226	130.649	122.856	93.541	134.917	135.452	132.881	95.105
Pagine consultate per visita	5,99	5,83	5,74	5,65	5,62	4,98	5,54	5,52	6,13	5,97	5,77	5,33
Download	58.745	64.650	74.641	88.535	93.193	90.867	78.040	62.998	71.959	80.509	83.615	75.023

Progetti	Procedimento	N° Visualizzazioni
Aeroporto di Firenze - Master Plan aeroportuale 2014-2029	VIA ordinaria	42.563
Linea ferroviaria AV/AC Torino-Venezia: tratta AV/AC Milano-Verona	VIA Legge obiettivo	23.297
Nuova S.S. 291 "della Nurra" Lotto 1° - Da Alghero ad Olmedo, in località bivio cantoniera Rudas	VIA Legge obiettivo	16.024
Tratta AV/AC Milano-Genova: Terzo Valico dei Giovi	Verifica dell'Attuazione	15.521
Impianto solare termodinamico della potenza lorda di 55 MWe denominato "Flumini Mannu" ed opere connesse	VIA ordinaria	10.323
Aeroporto Internazionale di Venezia Tessera - Master Plan	VIA ordinaria	8635
Impianto solare termodinamico della potenza lorda di 55 MWe denominato "Gonnosfanadiga" ed opere connesse	VIA ordinaria	6370
Realizzazione di un impianto geotermico pilota nell'area del Permesso di Ricerca "Scarfoglio"	VIA ordinaria	6168
Deposito costiero di GPL nel comune di Manfredonia - Loc. Santo Spiriticcchio	VIA ordinaria	6001
Adeguamento e messa in sicurezza della SS 131 "Carlo Felice" dal km 108+300 al km 209+500 - Risoluzione nodi critici - 1° e 2° stralcio	VIA Legge obiettivo	4852
Elettrodotto a 380 kV in doppia terna, "Villanova-Gissi" ed opere connesse	Verifica di ottemperanza	4761
Impianto Pilota Geotermico denominato "Serrara Fontana"	VIA ordinaria	4388
Impianto di valorizzazione energetica di Combustibile Solido Secondario - CSS, da realizzarsi nella Centrale Termoelettrica esistente di San Filippo del Mela [ME]	VIA ordinaria	4318

Tabella 10.11

I procedimenti più consultati sul Portale delle Valutazioni Ambientali VAS-VIA
 Fonte MATTM

Piani/Programmi	Procedimento	N° Visualizzazioni
Piano e Programma quadro di ricerca e produzione degli idrocarburi nell'Adriatico della Repubblica di Croazia	VAS	1195
Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti della Regione Siciliana	VAS	1145
Allegato Infrastrutture al Documento di Economia e Finanze	VAS	831

Tabella 10.12

Piani/Programmi VAS
 Fonte MATTM

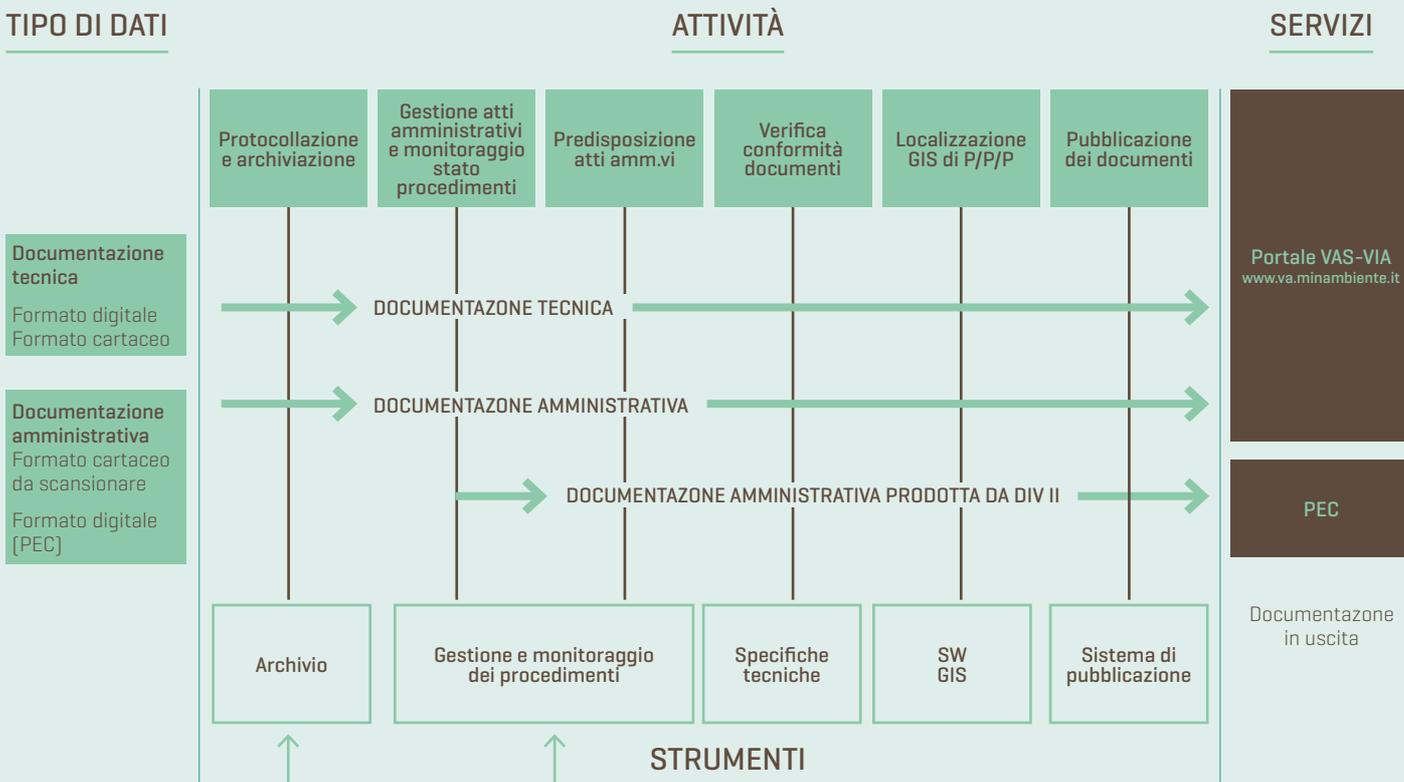
di dettaglio [singolo progetto/piano/ programma] e il quadro d'unione delle procedure di VIA e di VAS in corso. Dall'analisi degli accessi avvenuti nel 2015 si evidenzia un forte interesse dei cittadini alle informazioni e ai documenti pubblicati. Si riportano in dettaglio [Tabella 10.10] le variazioni mensili di accessi, la media giornaliera degli accessi, le visualizzazioni di pagina, il numero pagine consultate per visita, e il numero dei *download*. I progetti che hanno destato forte interesse da parte dei cittadini sono riportati nella Tabella 10.11. I piani/programmi che hanno

stimolato l'interesse sono riportati nella Tabella 10.12. Una specifica sezione del portale è dedicata ai dati ambientali, ed è finalizzata a fornire ai proponenti, ma anche alle PA e ai cittadini, informazioni sullo stato dell'ambiente, funzionali alla predisposizione degli studi ambientali. La sezione del portale funge da punto di accesso, rimandando al sito/i dove il dato/ servizio è custodito e aggiornato periodicamente, come auspicato dalla Direttiva INSPIRE. Ciascun dato ambientale e ciascun servizio è metadocumentato (ovvero descritto) secondo quanto richiesto

dalla citata Direttiva. Una buona informazione, per essere tale, deve essere continuamente aggiornata e per questo motivo il MATTM ha avviato da tempo un processo per la completa informatizzazione dei procedimenti di valutazione ambientale [Figura 10.02]. Tutto ciò consente:

- accelerazione dei tempi;
- accesso semplificato agli atti;
- controllo in tempo reale dell'andamento delle procedure.

Figura 10.02
Modalità di gestione del flusso documentale per i procedimenti di VAS e di VIA
Fonte MATTM



LA DISSEMINAZIONE DELLE INFORMAZIONI SULLE SOSTANZE CHIMICHE

box
 10.13

Le iniziative di sensibilizzazione, in materia di sostanze chimiche, sono previste esplicitamente dal REACH, per favorire un uso sicuro delle sostanze attraverso la crescita della consapevolezza sui pericoli delle stesse. Le iniziative di sensibilizzazione sono state definite dal D.M. del 22 novembre 2007 [Piano di attuazione del Regolamento REACH] e possono essere promosse sia dalle singole amministrazioni che dal Comitato tecnico di coordinamento che le riunisce. Il Regolamento REACH prevede un'attività di informazione orientata, secondo le specifiche competenze ai diversi soggetti interessati: le imprese, le amministrazioni ed i cittadini. Il MATTM ha tra i propri compiti, secondo quanto stabilito dal D.M. del 22 novembre 2007, quello di promuovere attività per garantire l'accesso alle informazioni di un pubblico non esperto, anche attraverso la costituzione di banche dati che consentano un accesso facilitato alle informazioni sulle proprietà pericolose delle sostanze. Gli Istituti che forniscono il supporto tecnico-scientifico – Centro Nazionale Sostanze Chimiche dell'ISS e dell'ISPRA – contribuiscono alla definizione del piano di iniziative di informazione nonché all'attuazione delle stesse. Le attività promosse dal MATTM sono riassunte nella pagina web del sito istituzionale¹ e il materiale informativo è realizzato sia in formato editoriale, che

multimediale. Per la tutela dell'ambiente e della salute rivestono particolare interesse le banche dati specifiche gestite dal MATTM:

- la “banca dati delle sostanze vietate o in restrizione” che contiene informazioni sulle restrizioni adottate ai sensi del Regolamento REACH, del Regolamento [CE] 850/2004 sugli inquinanti organici persistenti (*Persistent Organic Pollutants – POP*) e del Regolamento [CE] 1005/2009 sulle sostanze che riducono lo strato dell'ozono, è concepita come strumento per agevolare la consultazione e il reperimento delle informazioni relative a oltre 1200 sostanze soggette a divieti, restrizioni e obblighi di autorizzazione²;
- la banca dati Database Ecotossicologico sulle Sostanze Chimiche – DESC, che fornisce informazioni ecotossicologiche e sulle proprietà ambientali relative ad un gruppo di sostanze pericolose per l'uomo e l'ambiente, presenti sul mercato in elevate quantità³.

Una particolare modalità di informazione sull'attuazione del REACH in Italia è rappresentata dal Portale “Prodotti chimici, informiamo i cittadini”, condiviso dalle amministrazioni che

partecipano al Comitato tecnico di coordinamento, istituito ai sensi del D.M. del 22 novembre 2007, con il Ministero della Salute, il MISE, il MATTM, l'ISS, l'ISPRA e le Regioni. Il Portale è stato realizzato per fornire informazioni puntuali, omogenee e dettagliate, sulle attività in corso, in materia di sostanze chimiche, e consente la consultazione a diversi tipi di utenza: sono presenti sezioni destinate ad un pubblico non esperto, così come sezioni rivolte alle imprese, alle scuole e alle pubbliche amministrazioni. I testi, ove possibile, sono tradotti in lingua italiana e presentati in un linguaggio accessibile a tutti.

1 <http://www.minambiente.it/pagina/reach/>

2 <http://www.dsa.minambiente.it/restrizionisostanze>

3 <http://www.dsa.minambiente.it/sitodesc>

Foto 10.19
Impianti industriali
Fonte MATTM Luca Grassi



GOVERNANCE CONDIVISA PER LA GESTIONE DELLE SOSTANZE CHIMICHE

box
 10.14

La governance condivisa è un modello di governo che comporta una responsabilità condivisa da parte delle amministrazioni interessate e stimola la definizione di politiche e iniziative per la loro attuazione, attraverso un approccio integrato. Rientra tra gli esempi di governance condivisa il coordinamento tra le amministrazioni italiane per l'attuazione del Regolamento REACH. Già nella fase di negoziazione del Regolamento a livello europeo, l'Italia è stata rappresentata da più amministrazioni (salute, ambiente e sviluppo economico). Con la Legge

46/2007 e il successivo D.M. del 22 novembre 2007, sono stati individuati i compiti delle diverse amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Regolamento REACH (Ministero della Salute, MiSE, MATTM, ISS, ISPRA). I rappresentanti di queste amministrazioni, nell'ambito del Comitato tecnico di coordinamento, concordano posizioni da assumere, sia in relazione alle decisioni che devono essere adottate a livello europeo, sia in relazione alle iniziative da promuovere a livello nazionale. L'esperienza italiana rappresenta, a livello europeo, una delle poche esperienze nazionali

che assicura il coinvolgimento di tutte le amministrazioni portatrici di elementi di tutela specifici, quali la salute umana, l'ambiente e la competitività industriale. L'esperienza di governance condivisa prevede il coinvolgimento costante delle parti interessate – imprese, lavoratori e cittadini/consumatori – al fine di permettere un dialogo costante tra le parti interessate e il raggiungimento degli obiettivi concordati. In questo quadro, il Portale "Prodotti chimici, informiamo i cittadini", rappresenta uno strumento importantissimo di condivisione delle informazioni.

PROGETTI LIFE+ DI CITIZEN SCIENCE ATTIVATI IN ITALIA

box
 10.15

Con il termine *Citizen Science* si intende un insieme di attività o di progetti di ricerca scientifica, a cui partecipano scienziati dilettanti e/o non professionisti. Le campagne di *Citizen Science* sono uno strumento innovativo, che permette sia la raccolta di dati di valore scientifico potenzialmente elevato, sia un nuovo canale per fornire in modo efficace informazioni scientificamente corrette al grande pubblico, coinvolgendolo in modo attivo e consapevole nelle attività di conservazione della biodiversità. Il progetto *Citizen Science MONitoring - CSMON-LIFE* è il primo progetto

italiano sulla *Citizen Science* ed è coordinato dal Dipartimento di Scienze Biologiche dell'Università di Trieste. Il progetto si propone di attivare campagne di *Citizen Science* su temi, quali cambiamenti climatici, presenza di specie non-indigene, tutela di specie rare e monitoraggio dell'alterazione ambientale. Il coinvolgimento dei cittadini e delle scuole è supportato da moderne piattaforme digitali, sviluppate ad hoc e si svolge in aree protette terrestri della Regione Lazio, mentre per le specie marine saranno interessati il Parco Marino di Porto Cesareo, il Parco naturale regionale

della costa Otranto-Santa Maria di Leuca e il Bosco di Tricase. Un altro progetto, avviato nel 2013 è il progetto *Monitoring of insects with public participation - MIPP*, coordinato dall'Ufficio Biodiversità del Corpo Forestale dello Stato, che ha lo scopo principale di sviluppare e testare metodi di monitoraggio standardizzati, per la valutazione dello stato di conservazione di specie di insetti inserite negli allegati della Direttiva 42/93/CEE Habitat. Le specie considerate sono: *Osmoderma eremita*, *Lucanus cervus*, *Cerambyx cerdo*, *Rosalia alpina*, *Morimus funereus*.

box

10.16

I CONTRATTI DI FIUME QUALI PROCESSI DI PIANIFICAZIONE NEGOZIATA E CONDIVISA

I Contratti di Fiume - CdF sono strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela e corretta gestione delle risorse idriche, la valorizzazione del territorio di pertinenza e la salvaguardia dal rischio idraulico. I CdF non riguardano necessariamente solo i corpi idrici fluviali, rientrano in questa definizione, infatti, anche i contratti di lago, di costa, di acque di transizione, di foce e di falda.

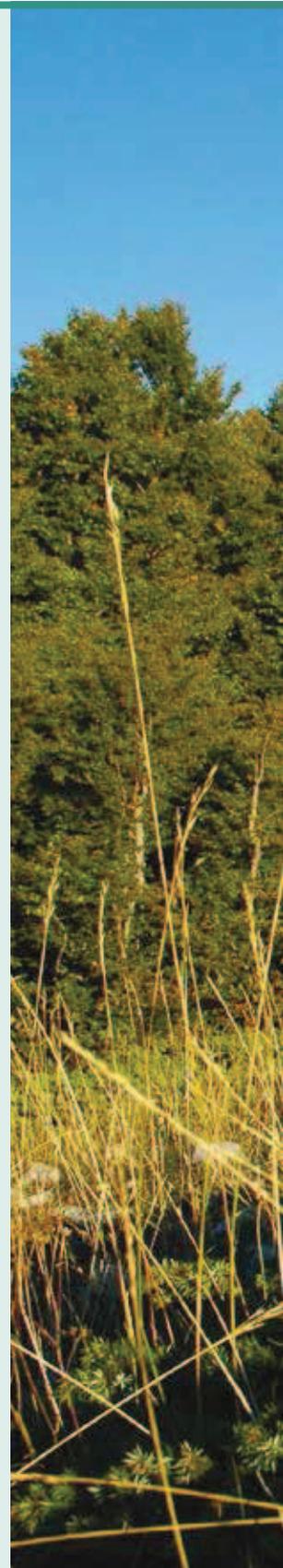
I soggetti aderenti al CdF definiscono un Programma d'Azione condiviso e si impegnano ad attuarlo attraverso la sottoscrizione di un accordo. In questo modo i CdF hanno un elevato potenziale per contribuire al perseguimento degli obiettivi delle normative in materia ambientale, con particolare riferimento alla DQA, alla Direttiva Alluvioni, alla Direttiva Habitat e alla MSFD, facilitando anche il coordinamento e la coerenza delle azioni e degli interventi previsti per la loro attuazione.

I CdF, contribuiscono allo sviluppo di processi partecipati improntati a una logica *bottom-up*, attraverso cui garantire, su scala locale, una gestione integrata e condivisa delle risorse idriche e dei territori. I CdF si sono mostrati in grado di indirizzare i diversi portatori d'interesse verso forme di collaborazione che superano l'approccio settoriale e specialistico alle problematiche e gli ostacoli che spesso si incontrano per mancanza di dialogo con le comunità. Essendo forme di governance partecipata, i CdF facilitano la diffusione di azioni educative e informative. L'Italia vanta esperienze numerose

e vivaci in materia di contratti di fiume/lago/costa, e numerose sono le Regioni che stanno sperimentando questo tipo di strumenti. Nel 2007 è stato creato un Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, con l'obiettivo di facilitare lo scambio di esperienze, al quale collaborano Regioni, Province, gruppi di Comuni, associazioni o singole comunità, rappresentanti del mondo imprenditoriale e scientifico. Il lavoro del Tavolo ha portato alla condivisione, in sede di Conferenza Stato-Regioni, di una Carta Nazionale dei Contratti di Fiume [2010], alle quali hanno già aderito 14 Regioni, mentre le rimanenti hanno comunque già avviato le procedure di adesione. Numerose Regioni hanno inoltre emanato normative ad hoc sui CdF. A livello nazionale la recente Legge 221/2015 "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali", afferma che «i contratti di fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree».

Foto 10.20

Appennino - tra bosco e prateria
Fonte MATTM Luca Grassi



A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE
	10. La governance per la sostenibilità



ACRONIMI

7PQR	Settimo Programma Quadro di Ricerca dell'Unione europea
ACCF	Africa Climate Change Fund
AdB	Autorità di Bacino
ADEREE	Agence nationale pour le Développement des Energies Renouvelables et de l'Efficacité Energétique
AF	Adaptation Fund
AGS	Annual Growth Survey
AIA	Autorizzazione Integrata Ambientale
ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione
ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani
ARPA	Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale
ATO	Ambito Territoriale Ottimale
BAT	Best Available Techniques
BEI	Banca Europea degli Investimenti
BREF	Best Available Techniques Reference documents
CAM	Criteri Ambientali Minimi
CCAC	Climate and Clean Air Coalition
CCC	Communication for Climate Change multidonor trust fund
CE	Commissione Europea
CEA	Centro di Educazione Ambientale
CEAP	Clean Energy Access Program trust fund
CFP	Carbon Foot Print
CIP	Competitiveness and Innovation Programme - Programma Quadro per la Competitività e l'Innovazione
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
CITES	Convention on International Trade of Endangered Species
CLP	Classification, Labelling and Packaging
CMI	Consumo Materiale Interno
CNR	Consiglio Nazionale delle Ricerche
COP	Conferenza delle Parti
CSA	Climate Smart Agriculture
CSMON	Citizen Science MONitoring
D.Lgs.	Decreto Legislativo
D.P.C.M.	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
DEF	Documento di Economia e Finanza
DESC	Database Ecotossicologico sulle Sostanze Chimiche
DESS	Decennio di Educazione allo Sviluppo Sostenibile
DG PNM	Direzione Generale per la Protezione della Natura e del Mare
DG SVI	Direzione Generale per lo Sviluppo Sostenibile, per il Danno Ambientale e per i Rapporti con l'Unione europea e gli organismi internazionali
D.M.	Decreto Ministeriale
DPE	Dipartimento per le Politiche Europee
DQA	Direttiva Quadro Acque
EA	Educazione Ambientale
EEA SOER	European Environment Agency - State and outlook report
ENEA - MA	European Network of Environmental Authorities - Management Authorities
ENEA	Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile
ENI	Ente Nazionale Idrocarburi
EPD	Environmental Product Declaration
ESEA	European Strategy for Environmental Accounting
ESS	Educazione allo Sviluppo Sostenibile

FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FC	Fondo di Coesione
FEASR	Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
FEE	Foundation for Environmental Education
FEP	Fondo Europeo della Pesca
FER	Fonti di Energia Rinnovabili
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FMI	Fondo Monetario Internazionale
FONAFIFO	Fondo National de Financiamiento FOrestal
FSE	Fondo Sociale Europeo
GAP	Global Action Programme
GBE	Green Budget Europe
GCF	Green Climate Fund
GIS	Geographic Information System
GPP	Green Public Procurement
GWP	Global Warming Potential
HFC	HydroFluoroCarbons
ICT	Information and Communications Technology
IEEP	Institute for European Environmental Policy
IMPROWARE	Innovative Means to PROtect WATER RESources in the Mediterranean Coastal Areas
INDC	Intended Nationally Determined Contributions
INFEA	Informazione, Formazione, Educazione Ambientale
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
ISFOL	Istituto per lo Sviluppo della FOrmazione professionale dei Lavoratori
ISPRA	Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale
ISWGNA	Inter-Secretariat Working Group on National Accounts
IT	Information Technology
IVA	Imposta sul Valore Aggiunto
LCA	Life Cycle Assessment
LDCF	Least Development Countries Fund
LEA	Laboratorio di Educazione Ambientale
MAECI	Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
MAES	Mapping and Assessment of Ecosystems and ththeir Services
MATTM	Ministero dell’Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare
MEA	Multilateral Environmental Agreement
MED DESIRE	MEDiterranean DEvelopment of Support schemes for solar Initiatives and Renewable Energies
MEDREC	MEDiterranean Renewable Energy Center
MENA	Middle East and North Africa
MIPP	Monitoring of Insects with Public Participation
MiSE	Ministero dello Sviluppo Economico
MIUR	Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca
MSC	Moduli per lo Sviluppo delle Competenze
NAMEA	National Accounts Matrix including Environmental Accounts
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico [OECD Organisation for Economic Co-operation and Development]
ONG	Organizzazioni Non Governative
PA	Pubblica Amministrazione
PAN	Piano d’Azione Nazionale
PNR	Piano Nazionale di Riforma
RCP	Regole di Categoria di Prodotto [PCR Product Category Rules]
PEC	Posta Elettronica Certificata
PEF	Product Environmental Footprint

PES	Payment for Ecosystem Services
PGRA	Piano di Gestione Rischio Alluvioni
PI	Procedura d'Infrazione
PIL	Prodotto Interno Lordo
PMI	Piccole e Medie Imprese
POAT	Progetto Operativo di Assistenza Tecnica
PON GAS	Programma Operativo Nazionale Governance e Azioni di Sistema
PON	Programma Operativo Nazionale
POP	Persistent Organic Pollutants
PRA	Pubblico Registro Automobilistico
PSEA	Pagamenti dei Servizi Ecosistemici e Ambientali
PSIDS	Piccoli Stati Insulari in via di Sviluppo del Pacifico
QSN	Quadro Strategico Nazionale
REACH	Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals
REC	Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe
RFF	Resources For the Future
SCP	Sustainable Consumption and Production
SDGs	Sustainable Development Goals
SEA	Servizi Ecosistemici e Ambientali
SEC	Sistema Europeo dei Conti
SEEA	System of Environmental and Economic Accounting
SEFA	Sustainable Energy Fund for Africa
SEPA	Serbian Environmental Protection Agency
SIC	Siti di Interesse Comunitario
SICP	Sino-Italian Cooperation Program for environmental protection
SII	Servizio Idrico Integrato
SIN	Siti di Interesse Nazionale
SLCP	Short-Lived Climate Pollutant
SNC	Sistema dei Conti Nazionali [SNA System of National Accounts]
SNPA	Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente
SWGNA	Secretariat Working Group on National Accounts
TEEB	The Economics of Ecosystems and Biodiversity
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
UE	Unione europea
UNCSD	United Nations Conference on Sustainable Development
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change - Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici
UNOPS	United Nations Office for Project Services
UP	Unione Petrolifera
USR	Ufficio Scolastico Regionale
VA.D.DI.	Vallo a Dire ai Dinosauri
VAS	Valutazione Ambientale Strategica
VIA	Valutazione Impatto Ambientale
WCED	World Commission on Environment and Development
WRI	World Resource Institute
WWAP	World Water Assessment Programme
WWF	World Wide Fund for Nature
ZSC	Zone Speciali di Conservazione

BIBLIOGRAFIA

- Artoni, R. (2012) *Elementi di scienza delle finanze*. Il Mulino, collana Manuali, pp 464 Company, pp 396
- Costanza, R., Daly, H. E. (1992) Natural Capital and Sustainable Development. *Conservation Biology*, Vol. 6, No. 1 pp 37-46 ISFOL (2012) *La formazione per la sostenibilità ambientale*. Indagine 2011, pp 42
- Daly, H. E. (1990) Toward some operational principles of sustainable development. *Ecological Economics* 2(1990), pp 1-6 OCSE (1989) *Instruments économiques pour la protection de l'environnement*. Monografia, Parigi, pp 150
- Hawken, P., Lovins, A., Lovins, L. H. (1999) *Natural Capitalism: Creating the Next Industrial Revolution*. Little, Brown & WCED (1987) *Our Common Future*. Rapporto Brundtland, Nazioni Unite





Questo volume è stato stampato su carta Usomano ARCOPRINT 1 EW pura cellulosa ECF, certificato FSC®, ad elevato grado di bianco, completamente biodegradabile e riciclabile.