

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

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-

RSA2016 | Relazione sullo Stato dell'Ambiente

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 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».

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 Piante 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 Piante 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

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

- 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. 1. 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

RSA2016 | Relazione sullo Stato dell'Ambiente



01.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
02.	I DETERMINANTI
03.	I TEMI
04.	LE MATRICI
05.	LA BIODIVERSITÀ
06.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

[Torna all'indice](#)



F

L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE

RSA2016 | Relazione sullo Stato dell'Ambiente

[Torna all'indice](#)

10. La governance per la sostenibilità

Coordinamento Generale e Revisione

Francesco La Camera
MATTM DG SVI

Referenti del Capitolo

Giovanni Brunelli
Giusy Lombardi
Valeria Rizzo
Federica Fricano
MATTM DG SVI

Coordinatori del Capitolo

Francesca De Lucia
Francesca Papini
Patrizia Pennazza
MATTM DG SVI

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

Referenti delle Tematiche

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

Daniela Pasella
CNR

Massimo Diaco
Patrizia Valentini
ISPRA

Autori dei Contributi

Antonella Arduini, 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

Daniela Pasella
CNR

Daniela Antonietti, Stefania Calicchia
ISPRA

RSA2016 | Relazione sullo Stato dell'Ambiente

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

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

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 conoscenze"¹, 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>

RSA2016 | Relazione sullo Stato dell'Ambiente

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/

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

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 21ª 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>

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



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

Foto 10.01
Egitto
Fonte Jesper Piederssen

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.

RSA2016 | Relazione sullo Stato dell'Ambiente



Foto 10.02
Egitto
Fonte Jesper Piederssen

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