

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

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/12019ambiente-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/>

RSA2016 | Relazione sullo Stato dell'Ambiente



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;

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

- 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, BARCELONA). 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/>

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

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 alla 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 ecosistemi 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

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

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 10.13 Valle del Giovenco
Fonte MATTM Luca Grassi



RSA2016 | Relazione sullo Stato dell'Ambiente

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-sistemici, 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.

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

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

RSA2016 | Relazione sullo Stato dell'Ambiente

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 pubblicazione dei risultati legati ai progetti rientranti nel Programma nazionale, garantendone il rigore e la trasparenza.

1 <http://www.environdec.com/it/>

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

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>

RSA2016 | Relazione sullo Stato dell'Ambiente

filieri 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/>

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 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

RSA2016 | Relazione sullo Stato dell'Ambiente

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 MATM 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 MATM), 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.

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

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, delinarsi 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

RSA2016 | Relazione sullo Stato dell'Ambiente

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>