



## Ministero dell'ambiente: *vocazioni di un dicastero da rilanciare*

### ✓ Premessa

Qui di seguito andiamo a descrivere in breve le valutazioni e le proposte su alcuni aspetti nodali della **governance istituzionale in campo ambientale** che fa capo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (di seguito Ministero).

Abbiamo voluto anche fornire alcune indicazioni condivise sul sistema di governance, che fa capo a questo dicastero, nella convinzione che si debba rilanciare il suo ruolo istituzionale e rafforzarne le risorse e le competenze per **garantire l'efficacia delle sue politiche e della sua azione anche nel momento del confronto con gli altri dicasteri e su scala internazionale e comunitaria.**

**Vecchie e nuove sfide attendono segnali chiari di buon Governo dell'ambiente e di coerenza dell'indirizzo politico e di continuità dell'azione amministrativa** sia nei campi di intervento tradizionali della protezione della natura, della difesa del suolo, delle bonifiche, del controllo delle emissioni inquinanti e della gestione del ciclo dei rifiuti, sia in quelli di frontiera della green economy, dei cambiamenti climatici e delle strategie di de-carbonizzazione.

Il Ministero può diventare concretamente punto di riferimento della galassia istituzionale che ha come riferimento in campo ambientale la sua azione istituzionale (da ISPRA, alle aree protette nazionali, alle stesse Regioni) se saprà **agire con maggiore chiarezza di obiettivi, ruoli e funzioni dei vari organismi ed enti vigilati.**

Anche a questo scopo è bene che **il Ministero si doti di personale proprio qualificato e adegui la sua organizzazione per far fronte ai nuovi compiti e cogliere le opportunità che vengono da esperienze internazionali ed europee e che sono offerte dalla nuova programmazione 2014-2020 dei fondi comunitari.**

Questo **Dossier** non vuole essere esaustivo, ma fornire primi spunti di riflessione.

### ✓ Le risorse e la Mission

#### **Analisi**

In questi anni abbiamo assistito al progressivo indebolimento del presidio ambientale nazionale, di cui il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è uno degli snodi principali.

Nell'arco degli ultimi 4 anni le risorse destinate al Ministero dell'Ambiente sono state ridotte di  $\frac{3}{4}$ : infatti, **nel 2008 il bilancio del Ministero era di 1 miliardo e 649 milioni (ultima manovra del Governo Prodi) e nel 2009, primo anno del Governo Berlusconi, era di 1 miliardo e 265 milioni.**

Le riduzioni lineari della legge di Stabilità 2012, il decreto *SpendingReview* e poi la Legge di Stabilità 2013 hanno portato **il bilancio annuale di questo dicastero con gli ultimi assestamenti previsti dalla Tabella 9 del Bilancio di previsione 2013 a poco più di 468 milioni di euro**, di cui 82 mln circa destinati al **Funzionamento** del ministero e 204,399 mln agli **Interventi**.

**In pratica, rileviamo che nel nostro Paese c'è un Ministero, di gran lunga all'ultimo posto tra i dicasteri con portafoglio, che sopravvive a sé stesso, avendo a malapena, le risorse per pagare il personale e vede praticamente azzerata la sua capacità operativa, mettendo in seria discussione nei fatti non solo la sua vocazione alla tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, ma la sua stessa esistenza.**

**La ristrettezza delle risorse a disposizione del Ministero per gli Interventi si riverbera concretamente e direttamente su alcuni fondamentali "presidi" necessari a garantire un'adeguata tutela in campo ambientale e della biodiversità.** Basti ricordare che:

- ancora non ci sono impegni e finanziamenti certi per la definizione del **piano di adattamento ai cambiamenti climatici e per la manutenzione del territorio**, né è stata definitiva **Roadmap per la de carbonizzazione**) a cui siano dedicate **adeguate risorse economiche e professionali**;
- per mancanza di risorse non è mai partita nella sostanza la **fase attuativa della Strategia Nazionale della Biodiversità**, approvata nell'ottobre 2011, anche perché le Regioni non hanno mai fatto decollare diffusamente nel territorio i **piani di gestione di siti della Rete Natura 2000**, né hanno saputo impiegare al meglio i **fondi comunitari stanziati per coprire le spese dei piani di gestione**;
- ogni anno nella Legge di Stabilità si riesce a garantire di fatto solo 1/7 (circa 37 milioni di euro come accantonamento in Tabella B della Legge di Stabilità 2013, su 210 milioni a suo tempo previsti nel 2011 e 2012) delle risorse valutate come necessarie per affrontare le maggiori situazioni emergenziali di **rischio idrogeologico**;
- sono irrisorie e quindi praticamente inesistenti le risorse iscritte annualmente a bilancio per far fronte a interventi di **messa in sicurezza e bonifica nei 39 Siti di Interesse Nazionale**, nei quali si sono svolte attività industriali altamente inquinanti;
- i fondi per la **vigilanza ambientale marina della Capitanerie di Porto** sono sempre incerti, mentre ogni anno il Ministero deve contrattare con il Ministero dell'economia e delle finanze per garantire che ci siano fondi sufficienti per soddisfare l'operatività del sistema di **pronto intervento per fronteggiare l'emergenza in caso di inquinamento da idrocarburi**, garantito ad oggi dalla Convenzione con il Consorzio Castalia;
- la scarsità di fondi per le **attività di vigilanza, prevenzione e repressione dell'illegalità ambientale** si riverbera negativamente sulle attività di controllo, in diminuzione, e si salda con l'assenza, denunciata da tempo, di adeguati strumenti di tutela penale dell'ambiente (i cosiddetti delitti ambientali), il cui inserimento nel Codice penale è stato più volte sollecitato, recepito in ben due disegni di legge promossi dallo stesso Ministero di concerto con quello della Giustizia, approvati da due diversi governi (1997 e 2006) ma finora mai diventati legge;
- sono ormai garantiti e consolidati i finanziamenti per il funzionamento dei **Parchi terrestri nell'assetto attuale** (che comunque rimane debole e inadeguato), mentre **per le Aree Marine Protette l'entità dei fondi è sempre incerta** e oggetto di una contrattazione, anno per anno, tra il Ministero dell'ambiente e il Ministero del tesoro che certamente non contribuisce al consolidamento del sistema.

## Proposte

Ad avviso delle Associazioni ambientaliste, solo **per garantire il “minimo vitale” per gestire l’ordinario (cioè ad esempio ricomprendendo i 200 mln circa necessari per contrastare ogni anno il rischio idrogeologico)** ci sarebbe bisogno che il bilancio del Ministero fosse portato almeno, in un primo momento, a 700 milioni di euro.

### ✓ La Struttura e la capacità di intervento

#### Analisi

L’organizzazione attuale del Ministero è definita dal **DPR 3 agosto 2009 n. 140** “Regolamento recante riorganizzazione del Ministero dell’ambiente e della Tutela del Territorio” che istituisce per la prima volta la figura del **Segretario generale**, già introdotta da altri dicasteri ai sensi del Dlgs n. 165/2001 e dell’art. 37, c. 1 della legge n. 300/1999, e si articola in **cinque direzioni** (art. 2 del DPR n. 140/2009) e nell’**Ispettorato generale per la difesa del suolo** (2 Divisioni).

Le cinque direzioni, coordinate dal Segretario generale, sono: **a) Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche** (10 Divisioni); **b) Direzione generale per la protezione della natura e del mare** (7 Divisioni); **c) Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l’energia** (5 Divisioni); **d) Direzione generale per le valutazioni ambientali** (6 Divisioni); **e) Direzione generale degli affari generali e del personale** (6 Divisioni).

A proposito dell’attuale assetto funzionale del Ministero, **le Associazioni ambientaliste osservano che la rilevante quantità e la qualità delle funzioni attribuite ad ogni Direzione, fanno emergere, in maniera molto evidente, l’inadeguatezza di una struttura amministrativa che cerca di far fronte come può alla sempre maggiore specializzazione richiesta.**

Nell’attuale situazione **risulta essere sempre più difficile che il Ministero riesca a seguire in maniera adeguata problematiche normative, amministrative e procedurali, che riguardano ambiti di intervento e di presidio istituzionale sempre più complessi e che implicano risposte articolate e declinate a seconda degli interlocutori** per rispondere in maniera soddisfacente alle **istanze degli stakeholder di riferimento** (cittadini, comitati e associazioni ambientaliste, forze imprenditoriali sociali, mondo della università e della ricerca, ecc). **In sostanza, la domanda di sempre maggiore specializzazione risulta essere inversamente proporzionale all’offerta che l’Amministrazione è stata messa in grado di dare e che, nonostante tutto, continua a dare.**

**Di recente è stato preannunciato un nuovo regolamento sul funzionamento del Ministero che farebbe tagli lineari agli Uffici delle cinque Direzioni**, ma questa non può essere considerata una risposta che garantisca l’efficienza della macchina amministrativa e l’efficacia della sua azione.

Infine, si ricorda rispetto al **quadro organico del Ministero** che: **1. nessun dipendente del Ministero è stato sinora assunto per concorso** specificamente finalizzato alle professionalità richieste per questo dicastero, ma che tutto il personale proviene da altre amministrazioni pubbliche per “contatti diretti”, comandi, stabilizzazioni; **2. il Ministero dell’ambiente ha le più alte percentuali tra i diversi dicasteri (oggi all’incirca in un rapporto 1 a 1) tra personale dipendente e precario.** Personale precario che tra l’altro è assunto non direttamente dal Ministero ma da società in house o da enti vigilati (come Sogesid o Ispra).

Si aggiunga a questo proposito che la legge istitutiva disponeva, in fase di prima applicazione, che i dipendenti pubblici che svolgevano funzioni e attività connesse a materie ambientali potessero optare per l’inserimento nell’organico del Ministero Ambiente. **Una sola volta il ministero ha fatto ricorso all’assunzione di vincitori di concorso pubblico – 5 architetti - bandito dalla Funzione Pubblica.**

Infine, c'è da segnalare sotto altro profilo che pur risalendo al DPR 616/1977 la definizione delle linee fondamentali di assetto del territorio italiano, **il ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013 è stato costruito senza un quadro ambientale unitario**. Il rinvio sostanziale della valutazione ambientale alla fase operativa ed ai livelli regionali ha fatto sì che il tema ambientale fosse affrontato da dentro i singoli programmi settoriali anziché in una visione capace di cogliere le interdipendenze fra i diversi atti programmati, risultando così parziale e piuttosto inefficace. In tempi più recenti la **DG per le Valutazioni Ambientali** ha avviato d'intesa con ISPRA sperimentazioni per la formazione di quadri ambientali unitari, utili a valutare piani e programmi di diversa natura interagenti nel medesimo contesto.

## **Proposte**

Più che di ulteriori riduzioni, secondo le Associazioni ambientaliste, il Ministero avrebbe bisogno di un'ulteriore razionalizzazione, concentrando, ad esempio, le funzioni sul "danno ambientale" e sulla interlocuzione con la Commissione Europea (ora disperse tra le diverse Direzioni) in una nuova **Direzione che si occupi di Contenzioso e danno ambientale, applicazione del diritto comunitario e accesso alle risorse UE**, data la rilevanza che le linee di finanziamento e le direttive europee hanno nell'ordinamento interno.

Si propone che, a partire dalle sperimentazioni avviate dalla DG Ambiente, **si dia avvio alla formazione dei quadri conoscitivi ambientali necessari a condurre le valutazioni per il prossimo ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020**, che fra l'altro vedrà un più forte accento sui temi dello sviluppo urbano e la necessità di una significativa implementazione degli obiettivi comunitari di sostenibilità propri di Horizon 2020 e Global Europe 2050.

Le Associazioni ambientaliste ritengono inoltre che sarebbe un segnale importante e di assoluto rilievo se si bandisse **un concorso pubblico per esami per assumere un significativo numero di giovani funzionari titolati e qualificati sulle materie ambientali**.

✓ **ISPRA o Agenzia di controlli**

## **Analisi**

Uno degli elementi, tra gli altri, che conferma la debolezza del sistema di governance in campo ambientale è, come vedremo più avanti, la confusa attribuzione di compiti e quindi la mancanza di vocazione dell'**Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)**, nato nel 2008 dall'accorpamento di tre enti controllati dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare: l'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici (APAT); l'Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica Applicata al Mare (ICRAM) e l'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS).

A ISPRA è stata assegnata **nel 2013 una disponibilità di spesa di 82,5 milioni di euro**, fatto questo esemplare per valutare come **si voglia lasciare volutamente "spuntato" il sistema di Governance dell'ambiente**.

**Alla fine di una vicenda che inizia nel 1993 con ANPA, poi tramutata in APAT in APAT nel 1999, trasformata in ISPRA nel 2008** è stato un errore aver istituito l'ennesimo ente di ricerca, che si affianca a ENEA e a CNR, e non aver mai costituito un'**Agenzia nazionale dedicata ai controlli ambientali che abbia poteri di intervento diretto e coordini il sistema regionale delle ARPA** è un handicap non secondario per le attività istituzionali in materia ambientale (come poi vedremo).

## **Proposte**

Le Associazioni ambientaliste auspicano l'istituzione **un sistema di analisi e controlli ambientali di elevata qualità e affidabilità**, coordinato a livello centrale da un'apposita **Agenzia** e con articolazioni sul territorio, che possa operare a sostegno delle altre amministrazioni dello Stato e delle Regioni e delle attività

di monitoraggio, prevenzione e repressione dei reati ambientali esercitati dagli organismi di supporto, con poteri di polizia giudiziaria, facendo riferimento anche alla Environmental Protection Agency - EPA americana.

### ✓ Le funzioni delle Commissioni VIA e VAS

#### Analisi

**L'applicazione della VIA e dalla VAS, di derivazione comunitaria, negli ultimi 12 anni della storia del nostro Paese è stata fortemente viziata dalle normative speciali derivanti dalla Legge Obiettivo che hanno consentito di estendere le procedure semplificate al 90% delle grandi opere programmate nel nostro Paese, svuotando le funzioni di verifica tecnica delle competenti commissioni costituite presso il Ministero dell'ambiente e rendendo di fatto inutili le osservazioni presentate da cittadini ed enti locali.**

**Nel 2001, con legge n. 443/2001 (c.d. Legge Obiettivo), il Governo ha individuato le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e per lo sviluppo del paese. Per tali opere il Governo ha promulgato una specifica legge di attuazione (decreto legislativo n. 190/2002, successivamente sostituito dal decreto legislativo n. 163/2006 "Codice Appalti") che individua la disciplina speciale che regola la progettazione, l'approvazione dei progetti e la realizzazione delle infrastrutture strategiche.**

**Le norme derivanti dalla Legge Obiettivo, assorbite dal Codice Appalti, oggi (come stimato dal VII Rapporto del Servizio Studi della Camera dei Deputati, realizzato in collaborazione con l'Autorità nazionale sui contratti pubblici e con il supporto del CRESME e dell'Istituto Nova) si applicano non ad un numero limitato di infrastrutture strategiche di rilievo nazionale, ma a ben 390 opere, per un valore complessivo (aggiornato al settembre 2012) di 375 miliardi di euro.**

Alle considerazioni sull'insufficienza e debolezza della governance ambientale, c'è anche da aggiungere lo snaturamento della procedura di VIA operato proprio dalle norme derivanti dalla Legge Obiettivo che hanno ridotto la procedura di VIA ad essere nella sostanza un certificato di *compatibilizzazione*, rilasciato sulla base di una decisione assunta a maggioranza in CIPE nella fase immatura di progettazione preliminare, che, come abbiamo visto è valido per la stragrande maggioranza delle opere di maggiore impatto sul territorio, sull'ambiente e sul paesaggio.

**Non si ricorda, infatti un solo parere negativo sulle infrastrutture strategiche reso dal 2003 ad oggi dalla Commissione speciale VIA che addirittura, ultimamente sul progetto definitivo del ponte sullo Stretto di Messina ha deciso, a conclusione dell'iter amministrativo, di non poter esprimere un parere (!).**

La **Valutazione Ambientale Strategica (VAS)** viene introdotta a livello comunitario dalla **Direttiva Europea 2001/42/CE**. Anche questa procedura di derivazione comunitaria è stata costantemente elusa nelle scelte pianificatorie e programmatiche fondamentali per il Paese che riguardano le infrastrutture di trasporto e le scelte energetiche; né a suo tempo il **Programma delle infrastrutture strategiche (Delibera CIPE n. 121 del 2001)**, né più recentemente la **Strategia Energetica Nazionale** sono state sottoposte a VAS.

**Non sufficientemente coordinata e presidiata nel nostro Paese, questa volta dalle Regioni.** è anche la **Valutazione di Incidenza**, derivante dall'art. 6 Allegato G della Direttiva "Habitat" 92/43/CEE e recepita in Italia dal DPR n. 357/1997, che si applica alla **Rete Natura 2000**, costituita da siti di interesse comunitario e da zone di protezione speciali (quest'ultime costituite nel rispetto della Direttiva 79/409/CEE). Alcune Regioni hanno inoltre legiferato in materia, delegando ai singoli comuni l'espletamento dell'iter della Valutazione di Incidenza, con gravi conseguenze sulla Rete Natura 2000.

**E' bene ricordare che Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA - VAS, istituita dalla norma anzidetta, è costituita da 50 membri ivi inclusi il Presidente ed il Segretario, nominati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, tra liberi professionisti ed esperti**

provenienti dalle amministrazioni pubbliche con adeguate qualificazioni in materie tecnico ambientali. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare **GAB/DEC/150/07 del 18 luglio 2007** sono stati stabiliti il funzionamento e l'organizzazione della Commissione. **Va evidenziato che nella composizione della attuale commissione, mente ci sono 8 giuristi (7 avvocati e 1 magistrato), non vi è alcun naturalista e c'è solo un biologo, a sottolineare l'importanza marginale attribuita alla conservazione della biodiversità e alla tutela e valorizzazione dei servizi eco-sistemici garantiti dai sistemi naturali.**

## **Proposte**

Si ritiene indispensabile un'azione istituzionale del Ministero finalizzata a: 1. l'abbandono del Primo programma delle infrastrutture strategiche in favore di un aggiornamento del PGTL che porti alla definizione di un **Piano nazionale della Mobilità**, approvato con VAS; 2. La definizione di **modifiche normative al Codice degli Appalti** (Dlgs n. 163/2006) che consentano la corretta informazione e la partecipazione dei cittadini a procedure di VIA sul progetto definitivo, come viene garantito dal Codice dell'Ambiente (Dlgs n. 152/2006).

Il rinnovo, alla scadenza dell'attuale mandato, della Commissione VIA e VAS attraverso un **concorso pubblico** che assicuri la scelta di adeguate professionalità per l'esame tecnico dei progetti e delle varie Componenti degli Studi di Impatto Ambientale, così come definite dapprima nel DPCM 27 dicembre 1988 e s.m.i.

### ✓ **Il sistema delle aree protette**

## **Analisi**

**I Parchi nazionali sono 23** e tutelano complessivamente 1.465.681 ettari di territorio italiano di cui 71.812 ha a mare, mentre le **Aree Marine Protette sono 27** e tutelano complessivamente 222.442 ha a mare e 652,32 Km di coste.

I parchi nazionali (terrestri) e le aree marine protette contribuiscono in maniera rilevante alla tutela della maggior parte degli habitat importanti per la vita delle **56mila specie di animali presenti in Italia**, **La conservazione dei territori naturali che ancora mantengono inalterate le matrici ecosistemiche rappresenta il punto focale dell'attività della Direzione per la Conservazione della Natura e del Mare.** Attraverso la tutela e la valorizzazione delle aree naturali protette possono essere avviate concrete iniziative a salvaguardia della natura in modo da razionalizzare la gestione del territorio e delle sue risorse. Il mantenimento delle identità dei diversi ecosistemi, la conservazione degli habitat e la protezione delle specie vegetali e animali concorrono a realizzare gli obiettivi che l'umanità si è posta per il futuro prossimo per mantenere intatto il patrimonio di biodiversità e per frenarne la perdita attraverso l'istituzione di altre aree protette (17% a terra e 10% a mare entro il 2020).

**Alle aree protette nazionali nel 2013 sono assegnate per il Funzionamento 75,479 mln di euro (Tabella 9 – Bilancio previsionale 2013, l. n. 229/2012) e per Interventi 5,950 mln di euro (Legge di Stabilità 2013, l. n. 228/2012).**

**Il Ministero dell'Ambiente è l'organo vigilante sull'operato degli Enti Parco nazionali.** La vigilanza del Ministro dell'Ambiente sugli organismi di gestione delle aree protette nazionali si esplica, secondo la legge n. 349 del 1986 istitutiva del Ministero stesso, nel potere di impartire le direttive necessarie al raggiungimento degli obiettivi scientifici, educativi e di protezione naturalistica e di esercitare i conseguenti controlli e verifiche per assicurare la conformità della gestione alle direttive (art. 5, comma 3°). La legge quadro sulle aree naturali protette n. 394 del 1991 attribuisce inoltre al Ministro dell'Ambiente la potestà di vigilanza in genere sui parchi (art. 9 comma 1°) e specificamente sulla loro gestione (art. 21, comma 1).

Attraverso l'individuazione dei territori terrestri e marini nei quali promuovere l'istituzione di **riserve naturali statali e parchi nazionali** e la definizione dei criteri di gestione, unitamente all'elaborazione di norme generali di indirizzo e coordinamento vengono realizzate le misure conservative.

Il coordinamento della rete nazionale delle aree protette, operato dalla **Direzione per la Protezione della Natura e del Mare**, permette, così, di rispondere all'esigenza della tutela attraverso l'identificazione di obiettivi unitari.

Dopo 22 anni dalla **Legge quadro sulle aree protette (l. 394/1991)** è stata colmata una lacuna proprio a quest'ultimo proposito con la **“Direttiva per l'impiego prioritario delle risorse finanziarie ex Cap 1551 indirizzo per le attività dirette alla conservazione della biodiversità”**, inviata dal ministero Clini agli Enti Parco nazionali il 28 dicembre 2012 (Prot. 0052238), in cui si ricorda che il sistema delle aree naturali protette ha come finalità generali e obiettivi operativi su cui concentrare le risorse, assegnate dal Ministero che vigilerà sul loro corretto impiego prioritario: la conservazione delle specie animali e vegetali; l'applicazione di metodi di gestione o restauro ambientale per realizzare un'integrazione tra l'uomo e l'ambiente; la promozione di attività di educazione, formazione e di ricerca scientifica.

**Su 24 Parchi nazionali, 23 sono operativi mentre il Parco Nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu è rimasto sulla carta dalla sua istituzione mentre sul futuro del Parco nazionale dello Stelvio permane una situazione d'incertezza oramai dal 2010. Con l'ultimo Governo (Ministro dell'Ambiente Corrado Clini) sono stati nominati 9 nuovi Presidenti e 5 sono Commissariati (PN Circeo, PN Monti Sibillini, PN Abruzzo, Lazio e Molise, PN Aspromonte, PN Foreste Casentinesi) in attesa della nomina dei Presidenti d'intesa con le rispettive Regioni, appena saranno operative le Commissioni parlamentari competenti.**

Con l'adozione del DPR di riordino dei Consigli Direttivi degli Enti Parco, atto conseguente ai provvedimenti già approvati per la riduzione della spesa pubblica, sarà possibile completare **il rinnovo degli organismi per la governance dei Parchi Nazionali. Sono infatti decaduti i Consigli Direttivi di 14 Parchi Nazionali (anche se in parte prorogati per effetto del Decreto mille proroghe) il cui rinnovo avverrà in base alla nuova composizione dell'organo di governo degli Enti Parco nazionali ridotti a 8 componenti (4 rappresentanti della Comunità del Parco, 1 esperto del Ministero dell'Ambiente, 1 esperto del Ministero delle Politiche Agricole, 1 esperto dell'ISPRA ed 1 rappresentante delle Associazioni di Protezione Ambientale) oltre al Presidente. Inoltre, per la mancanza dei Consigli direttivi 6 Parchi nazionali (Cinque Terre, Gran Sasso, Majella, Alta Murgia, Gargano, Val d'Agri) sono senza un Direttore titolare, ed affidati a facenti funzione.**

## **Proposte**

**Al fine di assicurare una gestione efficace delle poche risorse finanziarie disponibili le Associazioni ambientaliste auspicano che alla questa prima direttiva generale del 28 dicembre 2012 seguano ulteriori direttive agli Enti Parco per l'identificazione degli obiettivi prioritari di conservazione della biodiversità per ogni singola area naturale protetta nazionale e linee guida per la definizione di progetti di sistema, attraverso la condivisione di obiettivi comuni di area vasta tra diverse aree protette.**

In relazione all'esigenza di reperire ulteriori risorse finanziarie per la realizzazione dei progetti di conservazione, educazione ambientale e ricerca applicata, è indispensabile il coinvolgimento degli Enti Parco nazionali nel processo di programmazione dei prossimi fondi comunitari 2014 – 2020. **Il Ministero dell'Ambiente, attraverso l'attività della Direzione per la Conservazione della Natura, dovrebbe garantire per questo il necessario coordinamento con gli altri Ministeri competenti e promuovere progetti di sistema indirizzando le poche risorse disponibili al cofinanziamento di progetti proposti nell'ambito dei diversi programmi comunitari (come ad esempio il programma LIFE).**

Si ritiene importante, inoltre, un impegno formale del Ministro allo scopo di garantire che tutte le **risorse finanziarie stanziare ai fini ambientali siano impiegate secondo le linee di indirizzo stabilite dal ministero, prioritariamente per le aree protette**, onde evitare, come successo in passato, che siano

distribuite a pioggia, come rilevato dalla **Sezione centrale di controllo sugli atti amministrativi della Corte dei Conti sull'impiego del fondo stanziato ai sensi della legge n. 133/2008 nella Delibera n. 6/2013.**

Per rilanciare ruolo e funzione delle aree protette, anche alla luce della difficile fase economica in cui versa il Paese, occorre programmare e realizzare **la Conferenza nazionale delle aree protette e della biodiversità** d'intesa, tra gli altri, con le aree protette, le Regioni, le autonomie locali, le associazioni ambientaliste, scientifiche e con la partecipazioni delle organizzazioni produttive e sociali.

Promuovere, d'intesa con le Regioni ed i Comuni, garantito il sistema attuale, un **percorso per individuare e istituire nuove aree protette** per raggiungere gli obiettivi sottoscritti dal nostro Paese.

### ✓ **Temi e ambiti di Governance**

#### **Strategia Nazionale per la Biodiversità**

##### **Analisi**

Al Ministero dell'Ambiente compete la gestione della **Convenzione Internazionale sulla Diversità Biologica (CBD)** adottata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992, che il nostro Paese ha ratificato con la Legge n. 124 del 14 febbraio 1994. L'art. 6 della CBD stabilisce che ciascuna parte contraente deve sviluppare strategie, piani o programmi nazionali per la conservazione e l'uso durevole della diversità biologica, integrando opportunamente i piani settoriali o intersettoriali pertinenti. In applicazione dell'art.6 della CBD il 21 giugno 2011 il Consiglio Europeo dei Ministri dell'Ambiente dei 27 paesi UE ha approvato la nuova **Strategia Europea per la conservazione della biodiversità** per il prossimo decennio.

L'Italia ha dal 7 ottobre 2010 la sua **Strategia Nazionale per la Biodiversità** nata dopo un ampio confronto tra Associazioni scientifiche, ambientaliste e le diverse categorie economiche. La Strategia nazionale prevede tre obiettivi strategici, fra loro complementari, che derivano da una attenta valutazione tecnico-scientifica. Gli obiettivi strategici mirano a garantire la permanenza dei servizi ecosistemici necessari alla vita, ad affrontare i cambiamenti ambientali ed economici in atto, ad ottimizzare i processi di sinergia fra le politiche di settore e la protezione ambientale. **La Strategia nazionale si articola in 15 aree di lavoro nelle quali sono declinati obiettivi specifici e priorità d'intervento.**

Presso il Ministero dell'Ambiente è istituito il **Comitato paritetico per la Biodiversità** per istruire, approfondire e razionalizzare le iniziative, gli atti e i provvedimenti da sottoporre al vaglio della Conferenza Stato-Regioni, individuata quale sede di decisione politica per quanto attiene all'attuazione e all'aggiornamento la Strategia Nazionale per la biodiversità'. Per garantire la massima efficacia operativa all'attività' del Comitato paritetico e' istituito un **Comitato ristretto**. Sempre presso il Ministero dell'Ambiente è istituito **l'Osservatorio Nazionale per la Biodiversità'** con il compito di fornire supporto tecnico scientifico multidisciplinare al Comitato paritetico e al Comitato ristretto. Per permettere inoltre il confronto con i portatori d'interesse da parte del Comitato paritetico e' stato istituito un **Tavolo di consultazione** con i rappresentanti delle Associazioni di categoria del Consiglio Economico e sociale per le politiche ambientali (CESPA) ed i rappresentanti delle Associazioni ambientaliste presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente.

##### **Proposte**

Secondo le Associazioni ambientaliste è necessario passare alla attuazione della **Strategia Nazionale della Biodiversità**, da finanziare anche con le risorse comunitarie che verranno garantite dalla nuova programmazione 2014 e 2020.

Il Ministero, oltre a definire l'entità del suo impegno, dovrà fare anche proposte agli altri dicasteri per **coordinare gli obiettivi della Strategia Nazionale Biodiversità con quelli stabiliti nei processi di programmazione economica nei diversi settori**, con particolare riferimento alla programmazione dei fondi europei e dei fondi nazionali destinati allo sviluppo dei territori e garantire **nelle Leggi di stabilità** la copertura delle spese obbligatorie per l'efficiente gestione delle Aree Marine Protette e delle Riserve naturali dello Stato

Il Ministero dovrebbe farsi inoltre promotore di un **tavolo di confronto con le Commissioni parlamentari** chiedendo un loro contributo alla predisposizione del documento quadro sui criteri programmatici per il 2014/2020 nell'ambito del negoziato con la UE. Si ricorda che, già per la programmazione 2007-2013, la Commissione Europea aveva definito chiaramente le sue opinioni sull'importanza dei finanziamenti dell'Unione per la biodiversità e la protezione della natura e che nel prossimo quadro finanziario pluriennale dovranno essere previsti una *“gestione efficace e, ove necessario, il ripristino dei siti Natura 2000”*, fondamentali per il raggiungimento dell'obiettivo 2020 dell'UE di arrestare e invertire il declino della biodiversità nell'Unione.

Il Ministero, contestualmente all'attuazione della Strategia Nazionale della Biodiversità, verificherà le condizioni per individuare **"la montagna" come 16^ area di lavoro**.

\*\*\*\*\*

## Sistri

### **Analisi**

Siamo ancora orfani dopo quattro anni, almeno sino al giugno 2013, della piena **operatività del Sistri** (Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti) che nasce nel 2009 su iniziativa del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nel più ampio quadro di innovazioni volute dal Ministero dell'Ambiente per permettere l'informatizzazione dell'intera filiera dei rifiuti speciali a livello nazionale e dei rifiuti urbani per la Regione Campania. Infatti, l'articolo 52 del **Decreto Legge 22 giugno 2012, n. 83** "Misure urgenti per la crescita del Paese", stabilisce che allo scopo di procedere alle ulteriori verifiche amministrative e funzionali del Sistri, **il termine di entrata in operatività del Sistema**, già fissato al 30 giugno 2012, è **sospeso** fino al compimento delle verifiche e comunque non oltre il 30 giugno 2013.

### **Proposta**

Rispetto al Sistri le Associazioni ambientaliste chiedono che **la Magistratura faccia sino in fondo le indagini necessarie per accertare eventuali illeciti** legati a ritardi e a sprechi riguardanti l'avvio del Sistema, ma nel contempo ritengono necessario che **il Ministero dell'ambiente** compia le proprie verifiche sull'efficacia e l'efficienza del Sistri allo scopo di dotare il Paese **di un moderno sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti. Infatti, l'attuale situazione di confusa transizione favorisce solo le attività illegali gestite spesso dalla criminalità organizzata**

\*\*\*\*\*

## Difesa del suolo

### **Analisi**

**Negli ultimi 60 anni 3.660 persone hanno perso la vita a causa di frane e alluvioni e il costo complessivo dei danni a seguito di questi eventi è superiore ai 52 miliardi di euro. Il rischio idrogeologico riguarda l'82% (6.633) dei Comuni italiani.**

Gli eventi calamitosi si susseguono nonostante il Paese abbia gli strumenti normativi per intervenire, quali quelli predisposti tra la fine degli anni '80 (L. 183/89 sulla difesa del suolo) e la fine degli anni '90 (**legge Galli, L. 36/94** e **legge Cutrera L. 37/94** sul demanio idrico, legge Sarno (267/98 e Soverato (367/2000) sulla perimetrazione delle aree a rischio e i Piani di assetto idrogeologico) e le due direttive europee sulle acque (200/60) e sul rischio alluvione (2007/60), di cui sono imminenti le scadenze per i piani e gli interventi previsti dalle norme. Ad ultimo, nel dicembre 2012, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha proposto la bozza di una delibera CIPE per una Strategia per l'adattamento ai cambiamenti climatici e alla messa in sicurezza del territorio, che però non è stata approvata nella riunione preparatoria del Comitato.

La **soppressione delle Autorità di bacino e la prevista istituzione delle Autorità di distretto** prevista dal Dlgs 152/2006, peraltro non ancora operative, ha determinato un forte rallentamento delle attività, la perdita di elementi di chiarezza circa il ruolo degli organismi competenti (disciplinati, più in dettaglio, nella previgente legge n.183/89) ed una confusione tra i soggetti, le politiche e gli strumenti di tutela delle acque.

Intanto, **la situazione dei fiumi italiani peggiora continuamente a causa della generalizzata "canalizzazione" e della diffusa "infrastrutturazione"** (sbarramenti, traverse, plateau, piloni per strade, superstrade, autostrade, ecc.) della rete idrografica, del consumo e dell'impermeabilizzazione dei suoli, della distruzione della vegetazione riparia. **I vari progetti di "navigazione"** sembrano essere l'ultima scusa per "asportare" sabbia e ghiaia dal letto dei fiumi. Ma gli **interventi di escavazione**, estremamente dannosi per i corsi d'acqua, così come **le pulizie fluviali**, sono anche quelli richiesti più frequentemente nel post-alluvione. Come se fossero i sedimenti fluviali o le vegetazioni spondali le cause dell'elevato rischio idrogeologico nel nostro Paese.

L'aumento della diversificazione nell'uso dell'acqua ha condotto ad uno sfruttamento incontrollato anche dove questa risorsa è carente; è il caso della sua **conversione in neve**, nel tentativo di prolungare fino a maggio stagioni turistiche, in aree in cui ciò è palesemente e tecnicamente impossibile, innescando per altro un circuito perverso tra spreco di acqua e un'abnorme richiesta energetica. Inoltre, in questi ultimi anni, anche grazie agli incentivi per le *"energie verdi"*, c'è stato un **devastante incremento dei piccoli impianti idroelettrici**, soprattutto sull'arco alpino; ma anche l'agricoltura, la florovivaistica e la zootecnia hanno prodotto impatti ambientali estremamente pesanti ai corsi d'acqua e alle falde in molte parti del Paese.

Ormai sono solo le emergenze a dettare la risposta dello Stato a queste situazioni, oltre a una marea di chiacchiere e vane promesse fatte in occasione di ogni tragedia: gli ultimi ministri dell'ambiente hanno solo promesso, sull'onda dell'emozione mediatica, inutili e controproducenti piani nazionali per *"la mitigazione del rischio idrogeologico"* o per *"la sicurezza e per la crescita"*.

## **Proposte**

Le associazioni ambientaliste chiedono prioritariamente di:

- avviare la realizzazione, in collaborazione con le Autorità di Distretto, di un **Piano pluriennale per la manutenzione del territorio e l'adattamento ai cambiamenti climatici**. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare calcola che ci sia bisogno di 2,6 miliardi di euro l'anno per 15 anni per garantire la tutela e il ripristino degli equilibri idrogeologici ed ambientali. Per un'adeguata azione di mitigazione del rischio idrogeologico c'è bisogno di ripristinare il **fondo nazionale per la difesa del suolo** alimentandolo anche con le ingenti risorse che possono essere recuperate rinunciando alle opere inutili e dannose.

- sollecitare un percorso adeguato e condiviso con tutti i soggetti interessati per rendere operative ed efficaci le Autorità di distretto, con il compito di **ripartire dall'aggiornamento dei Piani di Assetto Idrogeologico** (ex l.183/89), redatti dalle Autorità di bacino nazionali, approfittando della necessità di applicare la direttiva "alluvioni", 2007/60/CE, anche e soprattutto per favorire azioni per una politica di adattamento ai cambiamenti climatici.

\*\*\*\*\*

## Cites

### **Analisi**

L'applicazione di tale normativa è resa difficile dalla mancanza delle risorse economiche utili a rendere funzionale il sistema di controlli, monitoraggio e ordinaria gestione, in tale contesto oggi non esistono nemmeno i fondi per pagare **emolumenti, gettoni di presenza e rimborsi spesa** per la Commissione Scientifica CITES organo funzionale per l'attuazione della **Convenzione internazionale CITES** e dei Regolamenti Comunitari in materia di commercio di fauna e flora a rischio, **fatto questo che non consente né le missioni nazionali tantomeno quelle internazionali né di svolgere la necessaria attività ispettiva.**

### **Proposta**

Si chiede di riproporre il decreto ministeriale del 28 maggio 1993 che indicava gli **importi per i diritti speciali di prelievo utili alla funzionale gestione della normativa aggiornandolo con importi adeguati alla realtà attuale ed al mercato nazionale in ambito CITES**, che è uno dei più importanti al mondo, al fine di garantire la gestione di questa importante partita, previo studio normativo per superare i rilievi dei magistrati contabili - concordando con la corte una procedura che consenta l'attualizzazione del decreto.