

## OSSERVAZIONI ISPRA-SNPA AL TESTO DI CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE 14 OTTOBRE 2019, N.111

### COMMISSIONE AMBIENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA ITALIANA

Roma, 29 Ottobre 2019

#### *In materia di strategie nazionali*

L'intervento normativo in epigrafe è indubbiamente l'occasione di inquadramento della politica climatica nazionale. Muovendo dal contrasto "dei cambiamenti climatici" sarebbe stato auspicabile anche un ampliamento delle politiche "agli effetti dei cambiamenti climatici".

Il tema "adattamento ai cambiamenti climatici", invece, non pare affrontato nello specifico. Così facendo la "*politica strategica nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici [...]*" finisce per concentrarsi al solo ambito della "mitigazione", tralasciando quindi il discorso "adattamento", ovvero senza una maggiore attenzione agli effetti dei cambiamenti climatici.

Nella Relazione peraltro, partendo dal recente Rapporto IPCC su "desertificazione, degrado terrestre, ecc.", si afferma che "*la proposta interviene con misure urgenti in tutti i settori considerati estremamente vulnerabili ai cambiamenti climatici: acqua, agricoltura, biodiversità, costruzioni ed infrastrutture, energia, prevenzione dei rischi industriali rilevanti, salute umana, suolo ed usi correlati, trasporti*", e le misure urgenti nei settori vulnerabili ai cambiamenti climatici sarebbero misure di adattamento nei settori sopra citati ma il resto del provvedimento non sembra essere coerentemente articolato. Conseguentemente andrebbe anche chiarito l'ambito del programma di cui all'articolo 1. Cioè se lo stesso debba riferirsi esclusivamente alla riduzione delle emissioni climalteranti o se debba anche includere i temi dell'adattamento.

Anche in termini di "contrasto" e "mitigazione" il testo di legge potrebbe affrontare aspetti propedeutici importanti. Si pensi ad esempio al tema acqua. Occorre ricordare che tra le misure preparatorie al contrasto (o di misura dell'efficienza) vi è la conoscenza in tempo reale o quasi della circolazione dell'acqua dall'atmosfera (precipitazioni), al suolo (portate dei fiumi e livelli dei laghi e degli invasi) e nel sottosuolo (livelli e stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei). Un quadro di conoscenza che consente di prevedere gli effetti sulla qualità chimica e biologica, sulla disponibilità di risorsa nei periodi di crisi idrica (si pensi alle attività degli Osservatori creati a livello di Distretto Idrografico per la gestione dei periodi di siccità, a cui il SNPA fornisce supporto operativo). Oggi questo quadro è di fatto incompleto a causa della sostanziale interruzione del flusso dei dati meteorologici dalle regioni/province a ISPRA (e ai distretti idrografici). Tale flusso andrebbe riattivato con chiarezza di legge, come peraltro richiesto recentemente anche dal tavolo nazionale idrologia operativa. Più in generale, va ricordata l'urgente necessità di potenziare la produzione dei cosiddetti servizi climatici come strumento strategico di adattamento ai cambiamenti climatici, favorendo il coordinamento delle attività del Snpa e della Agenzia Nazionale "ItaliaMeteo". In particolare, ISPRA contribuisce alla realizzazione della Piattaforma Nazionale Adattamento Cambiamenti

Climatici per favorire lo scambio di informazioni tra l'Amministrazione Centrale, gli Enti Locali e tutti i portatori di interesse a partire dai cittadini.

L'articolo 4 "Azioni per la riforestazione" è l'unico a prevedere azioni che potrebbero avere anche valenza di misure di adattamento ai cambiamenti climatici oltre che di contrasto all'inquinamento atmosferico mediante *nature-based solutions*. Sarebbe auspicabile che per tali azioni venissero individuati specifici obiettivi e appositi criteri di attuazione, per garantire che le foreste urbane e periurbane possano effettivamente fornire i propri importanti servizi eco-sistemici.

La presenza di verde, peraltro, incentiva la mobilità attiva (ciclabile e pedonale) fornendo così un ulteriore contributo alla riduzione degli inquinanti da traffico privato motorizzato e di conseguenza al miglioramento della qualità dell'aria in città. Innegabili sono inoltre i benefici sociali e la multifunzionalità del verde urbano: ricreazione e svago, salute pubblica e benessere psico-fisico, occupazione e green economy, rigenerazione urbana.

ISPRA si occupa di foreste e cambiamenti climatici partecipando ai lavori dell'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), sviluppando l'Inventario Nazionale<sup>1</sup> degli assorbimenti ed emissioni dei gas climalteranti e conducendo attività di ricerca sulle interazioni tra foreste e cambiamenti climatici, quali ad esempio:

- *rapporto "Qualità dell'ambiente urbano"* che – tra gli altri – aggiorna dati di qualità dell'aria e infrastrutture verdi/blu, sia alla scala comunale che di città metropolitana;
- *ricerca e analisi sui servizi ecosistemici delle foreste urbane* nei contesti antropizzati (comuni, città metropolitane), verifica degli strumenti di pianificazione e gestione del verde;
- supporto agli enti locali ("Linee guida per la forestazione urbana sostenibile di Roma Capitale") e networking internazionale (partecipazione al gruppo di lavoro FAO su urban and periurban forestry);
- *supporto tecnico al Comitato per lo sviluppo del verde pubblico* (comma 3, art. 3 del Decreto Ministeriale Prot. 0000028 del 02/02/2018, e precedentemente DM Prot. 0000051 del 18/02/2013);
- *confronto interdisciplinare sulle interazioni piante-qualità dell'aria*;
- *Rapporto sul consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, di supporto alle politiche di pianificazione territoriale e urbanistica fondamentali per le strategie di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico.

Alla luce del ruolo istituzionale di ISPRA e delle competenze in suo possesso e riconducibili al SNPA, si suggerisce che l'Art. 4 "Azioni per la riforestazione" comma 3 preveda che, attraverso apposite convenzioni, il Comitato per lo sviluppo del verde pubblico si avvalga del supporto del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente di cui alla legge 28 giugno 2016, n. 132 con particolare riferimento al quadro conoscitivo e alla definizione dei criteri per la valutazione

---

<sup>1</sup> Inventario Nazionale delle emissioni: <http://www.sinanet.isprambiente.it/it/sia-ispra/serie-storiche-emissioni>

della fase attuativa dei progetti. Pertanto, si riterrebbe opportuno emendare in tal senso il comma 3 dell'art. 4 (Azioni per la riforestazione).

Infine, sebbene si condividano le finalità del comma 4 del citato art. 4, si ritiene necessario assicurare un raccordo con la pianificazione e la programmazione delle misure e degli interventi per la sicurezza idraulica di competenza delle Autorità di Distretto Idrografico.

### ***In materia di dati ambientali***

Con riferimento alla pubblicità dei dati ambientali di cui all'articolo 6, si rileva preliminarmente che sarebbe necessario prevedere da parte di ISPRA e dell'SNPA, per la parte relativa al Servizio Idrico Integrato in raccordo con l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), la definizione delle modalità tecniche, dei flussi informativi e degli standard di interscambio dati ad essi associati in conformità a quanto previsto dall'art. 3, comma 2 del D.Lgs 32/2010 (Recepimento della Direttiva INSPIRE). In questo contesto, si terrà conto del fatto che l'ISPRA e l'SNPA si sono attivati in passato per pubblicare i dati di qualità dell'aria e di altri monitoraggi ambientali, popolando portali di dati aperti (open data) che rispondono ai criteri previsti dal Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Decreto Trasparenza) che spinge la P.A. a pubblicare le proprie basi dati seguendo il paradigma dei dati aperti (Open Data. Il Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2019 – 2021 (AGID) individua le regole tecniche di condivisione dati, attraverso linee guida di interoperabilità.

Parlando di dati si rileva altresì che in materia di qualità dell'aria l'informazione al pubblico è regolata dall'art. 18 del D.Lgs 155/2010 e smi che individua i soggetti competenti (Regioni e PP/AA che provvedono ai sensi dell'art.5 del medesimo decreto alla valutazione della qualità dell'aria) e le relative modalità di informazione e di pubblicazione sul web.

Si rappresenta infine qualche perplessità sull'effettiva possibilità di rispettare il termine di sessanta giorni entro il quale dovrebbe essere approvato il Programma strategico nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria. Al di là della complessità del tema, che richiederebbe un livello di approfondimento difficilmente conciliabile con la tempistica prevista, si rappresenta che è attualmente in via di finalizzazione il Programma nazionale integrato per l'energia e il clima, nel cui ambito ISPRA, oltre ad aver provveduto alla definizione degli scenari di emissioni di gas serra sta fornendo il supporto alla procedura di VAS cui il Piano è stato sottoposto. Analogamente ISPRA ha collaborato con il Ministero anche per la definizione del Programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico e sta fornendo il necessario supporto per l'espletamento della procedura di VAS del programma. Infine ISPRA sta fornendo supporto alla definizione della Strategia nazionale di lungo termine per una economia in grado di raggiungere la neutralità climatica al 2050.

Appare difficile che un ulteriore piano su questi temi possa essere definito prima della conclusione di tutti questi processi che avverrà, verosimilmente, tra la fine dell'anno in corso e i primi mesi del 2020.

### ***In materia di risorse***

Si riporta infine all'attenzione del Parlamento un argomento di particolare interesse per il SNPA, che come noto è coordinato da ISPRA.

Il problema che qui si intende affrontare è quello delle risorse umane e finanziarie necessarie all'espletamento dei delicati compiti di controllo, anche in materia di emissioni in atmosfera e di clima, che sono in continua riduzione sia per la progressiva riduzione del personale in assenza di deroghe ai contenimenti del turn-over sia per il costante aumento di competenze che a ISPRA e al SNPA vengono assegnate con interventi normativi che inevitabilmente prevedono il criterio dell'invarianza di spesa.

Si ritiene che il Decreto, per i suoi obiettivi e per le motivazioni di urgenza che lo caratterizzano, in relazione alla crisi climatica in atto e alla necessità di fornire risposte concrete alle procedure di infrazione comunitarie in corso, possa rappresentare un riferimento normativo importante per il definitivo rafforzamento di ISPRA e SNPA non solo per il controllo e la vigilanza ma anche per il supporto alle strategie nazionali di *Green New Deal*.

Si tratta di possibili interventi, da inserire all'art. 5 "Ulteriori disposizioni per fronteggiare le procedure d'infrazione in materia ambientale" del Decreto, molto specifici e sotto forma di emendamenti a testi normativi vigenti, ovvero di un provvedimento legislativo innovativo, **che non comportano oneri aggiuntivi per lo Stato**.

Il primo blocco consiste in emendamenti all'art. 1 commi 563 – 564 della Legge 27 dicembre 2017, n. 205 e all'art. 20 comma 11 del decreto legislativo 27 maggio 2017, n. 75

Gli emendamenti illustrati in allegato consentirebbero alle Agenzie Regionali e delle Province Autonome per la Protezione dell'Ambiente di dotarsi, per il triennio 2020-2022, delle professionalità necessarie a dare piena attuazione alla legge 132/2016 con particolare riferimento ai LEPTA richiamati dall'art. 16, nei limiti delle risorse finanziarie assegnate dalle rispettive regioni, fino a concorrenza dell'intera copertura della dotazione organica, con la conseguente rideterminazione delle risorse destinate al trattamento accessorio. Ne deriva che verrebbero in tal modo superati i limiti di copertura del turn over previsti anche dagli anni precedenti al 2018 (anni 2015-2016 limite del 60% del turn over; anno 2017 limite del 80% del turn over) per le Agenzie che applicano le disposizioni riferite a Regioni/Enti Locali. Inoltre, consentirebbero di utilizzare le graduatorie dei concorsi pubblici da ciascuna Agenzia espletati, nonché quelle approvate da altre pubbliche amministrazioni, superando l'attuale vincolo introdotto dalla legge di bilancio 2019 in applicazione dei principi di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa. Infine, per allineare con la massima rapidità le dotazioni organiche valorizzando le professionalità acquisite dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, si propone l'estensione al personale dirigenziale delle previsioni di cui all'art. 20 D.Lgs. n. 75 del 25 maggio 2017, già applicate al personale non dirigenziale per il superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni.

Il successivo testo legislativo proposto riguarda i proventi della legge 68 del 2015, nota come Ecoreati. La destinazione di tali proventi non è al momento determinata per legge. ISPRA-SNPA propone che le somme derivanti dall'applicazione dell'art.318 quater del D.Lgs. 152/2006 siano

direttamente introitate dalle Agenzie regionali e delle Province di Trento e Bolzano per la protezione dell'ambiente che abbiano agito in qualità di organo accertatore ai sensi dell'art. 318 ter del D.Lgs. 152/2006. Si tratta di una corposa e efficace attività di prevenzione dei delitti ambientali effettuata sul territorio nazionale con circa 1550 prescrizioni comminate nel 2018, prevalentemente nel campo dell'inquinamento atmosferico. Le Agenzie regionali e provinciali dovrebbero destinare obbligatoriamente tali entrate al finanziamento di attività di vigilanza e controllo ambientale di propria competenza.