



# CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

**LO STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI  
PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE MARINO  
VOLTI A CONSEGUIRE UN BUONO STATO AMBIENTALE  
ENTRO IL 2020 (EX D. LGS. 190/2010)**

Deliberazione 27 dicembre 2019, n. 20/2019/G



CORTE DEI CONTI





**CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**LO STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI  
PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE MARINO  
VOLTI A CONSEGUIRE UN BUONO STATO AMBIENTALE  
ENTRO IL 2020 (EX D. LGS. 190/2010)**

**Relatore**

**Massimo Di Stefano**

Hanno collaborato, per l'acquisizione dal sistema informatico e per l'elaborazione dei dati finanziari e contabili, per la redazione delle tabelle e la revisione del testo e degli indici: Fabio Piccato, Claudia Tagliaferro, Domenico Tondini , Marco Interisano.

## SOMMARIO

Deliberazione .....	7
* * *	
Relazione.....	13
Sintesi .....	15
CAPITOLO I - Aspetti generali e normativi.....	19
1. Finalità della direttiva quadro sulla Strategia marina. Oggetto e scopo dell'indagine .....	19
2. La Direttiva, i provvedimenti della Commissione europea e il decreto legislativo attuativo.....	20
3. Suddivisione geografica e fasi della Strategia marina .....	21
4. La Decisione della Commissione europea 848/2017 del 17 maggio 2017 e la posizione italiana.....	25
5. Comunicazione istituzionale in tema di ambiente. ....	26
CAPITOLO II - Le risorse finanziarie e il loro impiego .....	29
1. Il fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e la sua utilizzazione per le finalità della Direttiva sulla Strategia marina .....	29
2. Le risorse interne specificamente destinate all'attuazione della Direttiva .....	30
3. L'utilizzazione delle risorse destinate all'attuazione della Direttiva (quadro di sintesi) .....	34
4. I risultati dell'impiego delle risorse destinate alla tutela del mare secondo gli indicatori della nota integrativa del rendiconto generale dello Stato 2018 .....	36
5. Le valutazioni dell'OIV sulla performance .....	37
CAPITOLO III - Profili organizzativi .....	41
1. Il Ministero dell'ambiente quale Autorità competente per il coordinamento della Strategia marina e il Comitato tecnico .....	41
2. Gli accordi tra pubbliche amministrazioni e i rapporti di collaborazione per l'attuazione della Strategia marina .....	46
CAPITOLO IV - Il ruolo e l'attività di Ispra per l'attuazione della Strategia marina ...	49
1. La convenzione tra Mattm e Ispra del dicembre 2011 .....	49
2. I controlli sulle attività esecutive della convenzione .....	51
3. Le attività svolte, secondo i piani operativi attuativi .....	53
4. Le attività dal luglio 2014 .....	54
5. La formazione per le attività di monitoraggio dell'ambiente marino e la realizzazione e il funzionamento del SIC, Sistema informativo centralizzato per la raccolta, elaborazione e pubblicazione dei dati dei monitoraggi	

marino–costieri .....	54
6. Seconda convenzione tra Mattm e Ispra .....	56
CAPITOLO V – La collaborazione del Consiglio Nazionale delle Ricerche per l’attuazione della Strategia marina .....	59
1. Convenzione Mattm - Consiglio nazionale delle ricerche (Cnr) del dicembre 2015 .....	59
2. Seconda convenzione tra Mattm e Cnr per l’esecuzione dei programmi di monitoraggio .....	60
CAPITOLO VI – La collaborazione di Unioncamere per l’attuazione della Strategia marina (aspetti socio-economici dell’ambiente marino e programma delle misure) .....	63
1. Primo accordo quadro con Unioncamere .....	63
2. Secondo accordo quadro con Unioncamere .....	64
3. L’attività svolta da Unioncamere .....	64
CAPITOLO VII – I finanziamenti a regioni, agenzie regionali per la protezione dell’ambiente, enti gestori delle aree marine protette .....	69
1. Protocolli d’intesa tra il Mattm e le regioni costiere per l’integrazione delle informazioni sullo stato iniziale dell’ambiente marino .....	69
2. Convenzioni con le Arpa per la realizzazione dei programmi di monitoraggio .....	72
3. Le attività di monitoraggio delle Arpa nel secondo ciclo della Strategia marina .....	75
4. Attività di monitoraggio dei soggetti gestori delle aree marine protette .....	76
CAPITOLO VIII – Le valutazioni della Commissione europea .....	81
1. Le valutazioni della Commissione Europea sulla definizione di buono stato ambientale e dei traguardi ambientali .....	81
2. Le valutazioni della Commissione Europea sui programmi di monitoraggio .....	83
3. Le valutazioni della Commissione Europea sui programmi delle misure .....	84
CAPITOLO IX – Le aree marine protette .....	87
1. Le aree marine protette. Premessa .....	87
2. Le aree marine protette in corso di istituzione .....	88
3. Le aree marine protette. Aspetti normativi, organizzativi e finanziari .....	89
CAPITOLO X – Il contrasto ai fattori ostativi del risultato ambientale della Strategia marina .....	95
1. Contrasto alla pesca illecita .....	95
2. Prevenzione dei fenomeni inquinanti, rifiuti marini .....	96
3. L’inquinamento tellurico .....	97
CAPITOLO XI – Considerazioni conclusive dell’istruttoria, esiti del contraddittorio e raccomandazioni .....	103

\* \* \*

## INDICE DELLE FIGURE

Figura 1 - Suddivisione dei mari europei in regioni e sottoregioni marine .....	23
Figura 2 - Fasi di attuazione della Direttiva .....	23

## INDICE DELLE TABELLE

Tab. 1 - Risorse stanziati, impegnate e pagate, esercizi 2011- 2019, Cap.1644 Ministero dell'ambiente .....	31
Tab. 2 - Risorse del bilancio statale destinate all'attuazione della Strategia marina, cap. 1644, piani gestionali 03, 04,97 .....	33
Tab. 3 - Riepilogo costi previsti dalla convenzione Mattm-Ispra 2011 .....	50
Tab. 4 - Collaborazioni scientifiche cui Ispra ha fatto ricorso per la Strategia marina .....	52
Tab. 5 - Riepilogo pagamenti convenzione Mattm-Ispra, fino al 31 dicembre 2018 .	61
Tab. 6 - Risorse finanziarie destinate alla convenzione Mattm-Cnr anno 2016 .....	71
Tab. 7 - Riepilogo impegni di spesa a favore delle Arpa, per sottoregioni rispetto all'ammontare dei piani operativi .....	74
Tab. 8 - Tab. 8 - Finanziamenti ai soggetti festori delle aree marine protette destinati ai programmi di monitoraggio, anno 2014 .....	76
Tab. 9 - Tab. 8 - Finanziamenti ai soggetti festori delle aree marine protette destinati ai programmi di monitoraggio, anno 2015 .....	76
Tab. 10 - Contributi ordinari Alle aree marine protette.....	90
Tab. 11 - Procedimenti d'infrazione, distribuzione regionale degli agglomerati, numero e carico generato .....	98

\* \* \*

ALLEGATO - Attività delle Capitanerie di Porto per la prevenzione e repressione degli illeciti .....	107
--	-----



## **DELIBERAZIONE**





CORTE DEI CONTI Deliberazione n. 20/2019/G

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Il Collegio

Adunanza del 27 novembre 2019  
e Camera di consiglio del 27 novembre 2019

presieduta dal presidente Carlo Chiappinelli

composta dai magistrati:

presidente della Sezione: Carlo CHIAPPINELLI

consiglieri: Antonello COLOSIMO, Massimo DI STEFANO, Antonio MEZZERA, Bruno Domenico TRIDICO, Fernanda FRAIOLI, Paola COSA, Elena TOMASSINI, Giancarlo Antonio DI LECCE, Mauro OLIVIERO, Antonio TROCINO, Michele SCARPA, Paolo ROMANO, Mario GUARANY, Alessandro FORLANI, Giampiero PIZZICONI

\* \* \*

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 26 gennaio 2017, n. 1/2017/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2017 e per il triennio 2017-2019;

vista la relazione, presentata dal cons. Massimo Di Stefano, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a *“Lo stato di attuazione degli interventi per la protezione dell'ambiente marino volti a conseguire un buono stato ambientale entro il 2010 (ex.d.lgs. n.190/2010)”*;

vista l'ordinanza n. 44 in data 15 novembre 2019, con la quale il presidente della Sezione ha convocato il II Collegio per l'adunanza del 27 novembre 2019, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 2867 del 18/11/2019, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare: Gabinetto del Ministro; Segretariato generale; Direzione generale per la protezione della natura e del mare; Direzione

generale per la salvaguardia del territorio e delle acque; Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

- Ministero dell'economia e delle finanze: Gabinetto del Ministro; Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

- Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali: Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura;

- Consiglio Nazionale delle Ricerche (Cnr): Presidenza;

- Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (Ispra): Presidenza; Direzione generale;

- Unioncamere: Presidenza

vista la nota n. 2869 del 18/11/2019 del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare;

vista la memoria n. 2922 del 25/11/2019 di Unioncamere;

vista la memoria n. 2926 del 25/11/2019 del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare;

vista la memoria n. 2942 del 26/11/2019 del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali;

vista la memoria n. 2968 del 27/11/2019 del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare;

udito il relatore, cons. Massimo Di Stefano

presenti, in rappresentanza delle amministrazioni convocate:

- per il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare - Direzione generale per la protezione della natura e del mare: Dott.ssa Maria Carmela Giarratano, Direttore Generale, Dott. Giuseppe Italiano, Dott. Antonio Maturani, Dott.ssa Renata Da Ponte e Dott. Roberto Giangreco;

- per il Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali - Direzione generale per la pesca marittima e l'acquacoltura: Dott.ssa Eleonora Iacovoni e Dott. Mauro Bertelletti;

- per il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR): Dott. Fabio Trincardi, Direttore del Dipartimento terra e ambiente;

- per l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA): Ing. Luciano Bonci, e Dott. Giordano Giorgi;

- per l'Unioncamere: Dott. Marco Conte, Vicesegretario Generale e Dott. Domenico Mauriello, Responsabile del servizio.

## DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate a seguito della Camera di consiglio, la relazione concernente *"Lo stato di attuazione degli interventi per la protezione dell'ambiente marino volti a conseguire un buono stato ambientale entro il 2010 (ex.d.lgs. n.190/2010) "* nel testo allegato.

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla

Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei Deputati nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri: Segretariato generale;
- Ministero dell'economia e delle finanze: Gabinetto del Ministro; Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare: Gabinetto del Ministro; Segretariato generale; Direzione generale per la protezione della natura e del mare; Direzione generale per la salvaguardia del territorio e delle acque; Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali - Gabinetto del Ministro; Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura;
- Consiglio Nazionale delle Ricerche (Cnr) - Presidenza;
- Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (Ispra) - Presidenza; Direzione generale;
- Unioncamere - Presidenza;

Le amministrazioni interessate:

comunicano alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La presente relazione è inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il relatore  
f.to Di Stefano

Il presidente  
f.to Chiappinelli

Depositata in segreteria il 27 dicembre 2019

Il dirigente  
f.to Volpe



## **RELAZIONE**



## Sintesi

La presente indagine riguarda gli adempimenti per l'attuazione, in Italia, della direttiva quadro sulla Strategia marina, MSFD, *Marine Strategy Framework Directive*, 2008/56/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio (d'ora innanzi Direttiva), emanata nell'esercizio della competenza concorrente dell'Unione europea nella materia dell'ambiente, a norma dell'art. 4, c. 2, lett. e) del TFUE recepita in Italia con il d.lgs. 190/2010.

La Direttiva si prefigge l'obiettivo di raggiungere un buono stato ecologico dei mari che circondano l'Europa entro il 2020, in modo consonante con il più recente Obiettivo 14 dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile: *conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari, e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile*.

Essa indica agli Stati membri gli adempimenti scanditi in tre fasi da ripetersi in cicli di sei anni: definizione dello stato ecologico iniziale dell'ambiente marino e degli obiettivi ambientali (in relazione a 11 descrittori enunciati nella Direttiva); definizione e attuazione di programmi di monitoraggio dell'ambiente marino; infine, predisposizione di un programma di misure finalizzato al raggiungimento di un buono stato ecologico dell'ambiente marino entro il 2020 e attuazione di tali misure.

L'Italia, mediante un'azione coordinata dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - assistito da un Comitato tecnico composto dai rappresentanti di vari ministeri, delle regioni e delle associazioni di comuni e province - ha adempiuto, sostanzialmente nel rispetto dei termini, alle attività del primo ciclo sessennale. Ora è in atto il secondo ciclo, iniziato con l'aggiornamento della definizione del buono stato ambientale e dei target ambientali per ciascuno degli undici descrittori.

Per l'attuazione della Direttiva il Ministero dell'ambiente, in qualità di Autorità competente per il coordinamento delle attività della Strategia marina, ha impiegato le risorse appositamente destinate dal citato d. lgs. 190/2010, ridotte a partire dal 2016, ammontanti complessivamente, dal 2011 al 2019, a 76,1 milioni, di cui ad oggi sono stati impegnati 72,1 e pagati 53,4.

Per tali attività il Ministero dell'ambiente si è avvalso della collaborazione, oltre che della società in house Sogesid, alla quale risultano erogati circa 12,8 milioni (compresa

IVA), di enti con i quali ha stipulato accordi di collaborazione ai sensi dell'art. 15 della legge sul procedimento amministrativo: Ispra, Cnr, Unioncamere, verso i quali sono state impegnate risorse del bilancio dello Stato, rispettivamente di 9 milioni di euro (pagati 7); 7,58 milioni (pagati 6,8) e 1,85 (pagati 1,7).

Nel 2012, al fine di ottemperare alla richiesta della Commissione europea di integrare la comunicazione dello stato iniziale dell'ambiente marino, il Ministero dell'ambiente (che in precedenza aveva curato tale comunicazione con il supporto dell'Ispra) richiedeva la collaborazione delle regioni costiere, stipulando tre protocolli d'intesa, rispettivamente con i gruppi di regioni costituenti, secondo una ripartizione geografica coerente con quella indicata dalla Direttiva, le tre sottoregioni Mar Adriatico, Mediterraneo centrale - Mar Ionio e Mediterraneo Occidentale, con rispettive regioni capofila (Emilia-Romagna, Sicilia e Toscana).

Alle regioni venivano destinati, per tali attività, complessivamente 6 milioni, così ripartiti: 2,25 alla sottoregione Mar Adriatico; 1,75 alla sottoregione Mediterraneo centrale - Mar Ionio, 2 alla sottoregione Mediterraneo Occidentale. Di questi importi sono stati effettivamente trasferiti alle regioni stesse 4 milioni.

Nel dicembre 2014 venivano stipulati dal Ministero accordi con le regioni costiere appartenenti a ciascuna sottoregione, al fine di affidare alle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, coordinate da un'Arpa capofila per ciascuna delle tre sottoregioni, l'attuazione dei programmi di monitoraggio dell'ambiente marino, secondo le impostazioni fornite da Ispra e Cnr. Alle Arpa, per lo svolgimento di tali attività, sono stati destinati, fino ad oggi, 24,3 milioni di euro, dei quali effettivamente trasferiti 24,1.

Per le attività di monitoraggio dell'ambiente marino all'interno delle aree marine protette, il Ministero ha stipulato convenzioni con i soggetti (a seconda dei casi, Capitanerie di Porto, Consorzi di enti locali, Associazioni) che le gestiscono, trasferendo loro complessivamente 5 milioni di euro, negli anni 2014-2016. Ad oggi, secondo i dati forniti dal Ministero le somme impegnate sono state trasferite ai singoli enti gestori delle aree marine protette in misura inferiore agli importi assegnati, a causa di ritardi dovuti a problematiche inerenti la definizione della schede tecniche dei monitoraggi. Rimangono infatti da erogare ancora 3,16 milioni.

Il controllo sulla gestione amministrativa dell'esecuzione dei rapporti convenzionali con i soggetti indicati sopra è stato svolto dalla Direzione generale per la protezione della natura e del mare (PNM), verificando la rispondenza delle attività rendicontate alle clausole convenzionali, ai piani operativi di dettaglio delle convenzioni e alle esigenze della Strategia marina.

Le valutazioni della Commissione europea sui documenti trasmessi dall'Italia hanno evidenziato punti di forza e punti di debolezza, con giudizio positivo quanto alla sufficienza dei mezzi destinati dal nostro Paese al raggiungimento dell'obiettivo del buono stato ecologico delle acque marine entro il 2020.

La decisione 848/2017 del 17 maggio 2017 della Commissione europea, riferita al secondo ciclo della Strategia marina, muovendo dalle valutazioni sui documenti trasmessi dagli Stati membri, durante il primo ciclo della Strategia marina, sullo stato ecologico e sui traguardi ambientali, ha ravvisato la necessità di un maggiore impegno per il conseguimento di un buono stato ecologico entro il 2020 e per migliorare la qualità e la coerenza della definizione di buono stato ecologico. A tal fine è stata sostituita la precedente decisione del 2010, con la previsione di nuovi criteri metodologici, la loro riduzione nel numero e l'introduzione dei valori soglia.

Si rinvia al testo della relazione, per quanto attiene alle problematiche sorte per effetto di tale decisione del 2017 e alla posizione assunta dal nostro Paese, secondo quanto riferito dal Ministero.

Nella relazione si è inoltre trattato: della realizzazione, da parte di Ispra, di un sistema informatico integrato (SIC) per la raccolta dei dati sui monitoraggi delle acque marine, da integrare nel Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente istituito con legge 28 giugno 2016, n. 132; delle valutazioni espresse dalla Commissione europea sui documenti trasmessi dagli Stati Membri in attuazione della Strategia marina; dell'assolvimento, da parte del Mattm e di Ispra, dell'adempimento degli obblighi in tema di comunicazione istituzionale sull'ambiente marino; dei fattori (pesca illecita, inquinamento tellurico, abbandono di rifiuti etc.) costituenti ostacolo al risultato ambientale della Strategia marina; del sistema delle Aree marine protette e dei relativi punti problematici, rilevando la progressiva diminuzione dei fondi destinati al loro funzionamento, nonostante la tendenza, peraltro conforme

all'esigenza odierna di tutela del mare, ad aumentarne il numero.

# CAPITOLO I

## ASPETTI GENERALI E NORMATIVI

*Sommario:* 1. Finalità della direttiva quadro sulla Strategia marina. Oggetto e scopo dell'indagine. - 2. La Direttiva, i provvedimenti della Commissione europea e il decreto legislativo attuativo. - 3. Suddivisione geografica e fasi della Strategia marina. - 4. La Decisione della Commissione europea 848/2017 del 17 maggio 2017 e la posizione italiana. - 5. Comunicazione istituzionale in tema di ambiente.

### **1. Finalità della direttiva quadro sulla Strategia marina. Oggetto e scopo dell'indagine**

Con il decreto legislativo 13 ottobre 2010, n. 190 l'Italia ha recepito la direttiva quadro sulla Strategia marina, MSFD, *Marine Strategy Framework Directive*, 2008/56/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio (d'ora innanzi Direttiva) individuando, quale Autorità competente per il coordinamento delle relative attività, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che a tale scopo si avvale di un apposito Comitato tecnico, composto da rappresentanti dei ministeri e degli enti territoriali.

La citata Direttiva si propone l'obiettivo del raggiungimento di un buono stato ecologico dei mari che circondano l'Europa (Mediterraneo, Atlantico Nord Orientale, Mar Baltico, Mar Nero) entro il 2020, mediante il concorso delle azioni dei Paesi costieri.

Tale progettata azione di salvaguardia dell'ambiente marino si ispira al principio di sviluppo sostenibile, donde l'esigenza di preservare l'ambiente marino dalle sempre più pressanti minacce e dall'attuale degrado, del quale costituiscono testimonianza i più recenti rapporti delle istituzioni internazionali sull'ambiente<sup>1</sup>.

L'obiettivo 14 dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile è proprio incentrato sul

---

<sup>1</sup> Il carattere pressante dell'esigenza di tutela dell'integrità ambientale del nostro pianeta (di cui è parte essenziale, appunto, la salute dell'ambiente marino) per la stessa sopravvivenza della specie umana, si manifesta evidente dalle più autorevoli fonti internazionali scientifiche e dai rapporti quanto mai allarmanti forniti dagli organismi operanti nell'ambito delle Nazioni Unite, *Intergovernmental Panel on Climate Change*, sul cambiamento climatico e *Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. Quest'ultimo, con il suo recentissimo primo rapporto sulla biodiversità indica come il 75 per cento dell'ambiente terrestre, ma anche il 66 per cento dell'ambiente marino, siano "gravemente alterati" dall'uomo. Ancora più recentemente il rapporto del cit. I.P.C.C. dell'agosto scorso espone gli effetti dannosi del cambiamento climatico rilevati dalla comunità scientifica.

*fine di conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile e, in modo più specifico, l'obiettivo 14.2 si prefigge, entro il 2020, di gestire in modo sostenibile e proteggere gli ecosistemi marittimi e costieri per evitare impatti negativi significativi, anche rafforzando la loro capacità di recupero, e agire per la loro rivitalizzazione al fine di raggiungere uno stato degli oceani sano e produttivo.*

Con la presente indagine, finalizzata a verificare il corretto impiego degli stanziamenti del bilancio dello Stato negli adempimenti della Direttiva, si è inteso anche esaminare le attività di tutela dell'ambiente marino da parte delle autorità preposte e il contrasto ai fattori che secondo le informazioni fornite dallo stesso Ministero dell'ambiente appaiono di ostacolo al raggiungimento di ottimali risultati ambientali.

L'istruttoria è consistita essenzialmente nell'esame di relazioni e di documentazione fornita dal Mattm - Direzione generale della protezione della natura e del mare; nella raccolta di materiale reperito sui siti internet istituzionali e sul portale della Commissione europea dedicato alla Strategia marina; nelle informazioni fornite dalla stessa Direzione generale per protezione della natura e del mare, dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (d'ora innanzi Ispra) dalla Direzione generale per la salvaguardia del territorio e delle acque, dal Consiglio Nazionale delle Ricerche (d'ora innanzi Cnr), dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Corpo generale delle Capitanerie di porto, dal rappresentante del Ministero Difesa Marina nel Comitato tecnico istituito per l'attuazione della Direttiva.

## **2. La Direttiva, i provvedimenti della Commissione europea e il decreto legislativo attuativo**

La Direttiva, emanata nell'esercizio della competenza concorrente dell'Unione europea nella materia dell'ambiente, a norma dell'art. 4, c. 2, lett. e) del TFUE, si prefigge l'obiettivo chiave del raggiungimento di un buono stato ambientale per tutte le acque marine entro il 2020.

La nozione di buono stato dell'ambiente marino è enunciata in generale dalla Direttiva con riferimento a 11 descrittori (ad es., conservazione della biodiversità, gestione delle pressioni antropogeniche che riguardano la pesca, danni ai fondali

marini, concentrazione dei rifiuti marini e dei contaminanti, eutrofizzazione di origine umana, condizioni idrografiche e così via). Gli Stati membri, a loro volta, devono, in successive fasi, definire lo stato ecologico dell'ambiente marino di loro pertinenza, fissare obiettivi ambientali appropriati, specificare una definizione di buono stato dell'ambiente marino (che nella Direttiva è appunto enunciata soltanto in termini generali) in relazione alle diverse situazioni geografiche e agli aspetti locali specifici, definire adeguati programmi di monitoraggio e, infine, elaborare un programma di misure per raggiungere l'obiettivo di un Buono Stato Ambientale, entro il 2020.

Più specifici criteri in ordine alla definizione di un buono stato ambientale sono stati espressi nella decisione 2010/477/EU, poi abrogata e sostituita dalla decisione della Commissione (UE) 2017/848, in vigore da giugno 2017, che ha introdotto una metodologia comune, criteri più stringenti e l'indicazione di valori soglia per la definizione del buono stato ambientale e degli obiettivi ambientali.

Nello spirito della Direttiva, l'art. 9 del d.lgs. n. 190/2010 afferma che per conseguire un buono stato ambientale delle acque marine si applica la gestione "adattativa" (cioè suscettibile di adattamenti all'esito di monitoraggi periodici) basata sull'approccio ecosistemico.

La Direttiva sottolinea la necessità che gli Stati membri dialoghino con i vicini all'interno delle regioni marine (v. figura n. 1), utilizzando le convenzioni marittime regionali e gli altri strumenti e istituzioni esistenti per contribuire alla creazione di una rete globale di aree marine protette, ai fini di una maggiore efficienza spaziale delle misure di protezione del mare. Quest'aspetto è importante per la posizione geografica dell'Italia. Si consideri, ad es., la situazione dell'Adriatico, dove si affacciano, in un piccolo bacino, diversi Paesi tra i quali si richiedono azioni e politiche condivise.

### **3. Suddivisione geografica e fasi della Strategia marina**

L'art. 4 della Direttiva stabilisce che gli Stati membri tengono in debita considerazione che le acque marine soggette alla loro sovranità o giurisdizione formano parte integrante delle seguenti regioni marine: Mar Baltico, Oceano Atlantico nordorientale, Mar Mediterraneo e Mar Nero.

Al fine di tener conto delle specificità di una zona particolare, gli Stati possono

attuare la Direttiva sulla base di ulteriori divisioni, purché compatibili con le seguenti sottoregioni marine <sup>2</sup>:

Oceano Atlantico nordorientale:

- a) grande Mare del Nord, compreso il Kattegat e Canale della Manica;
- b) Mar Celtico;
- c) Il Golfo di Biscaglia e costa iberica;
- d) Nell'Oceano Atlantico, la regione biogeografica macaronesica, costituita dalle acque intorno alle Azzorre, a Madera e alle Isole Canarie.

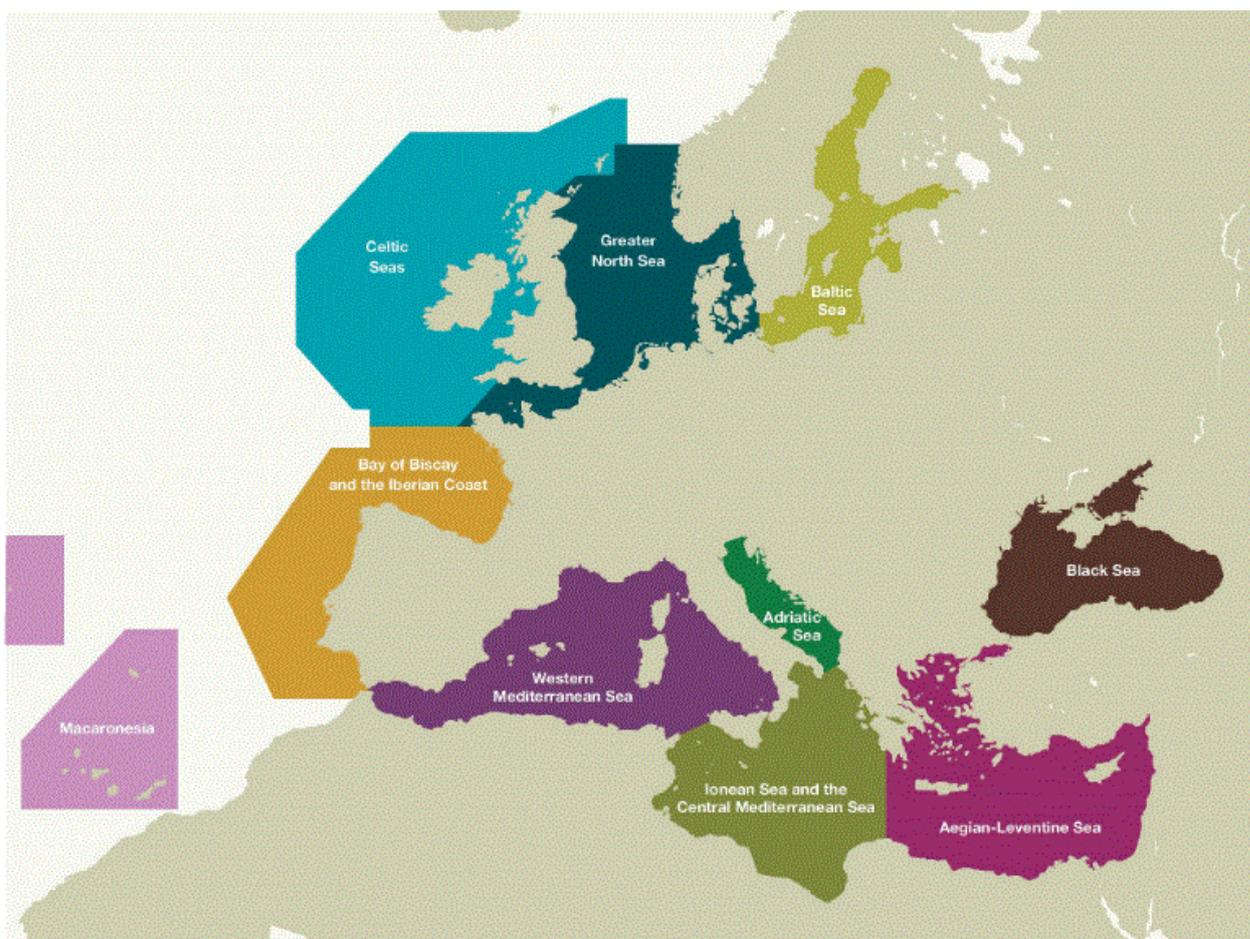
Mar Mediterraneo:

- a) Mar Mediterraneo occidentale;
- b) Mar Adriatico;
- c) Mari Ionio e Mar Mediterraneo centrale;
- d) Mar Egeo orientale.

---

<sup>2</sup> Il nostro Paese, ai fini, ad esempio, della realizzazione dei programmi di monitoraggio dell'ambiente marino, mediante le Agenzie regionali per la protezione ambientale, ha praticato la suddivisione in sottoregioni coerentemente con la suddivisione del Mediterraneo indicata dalla Direttiva.

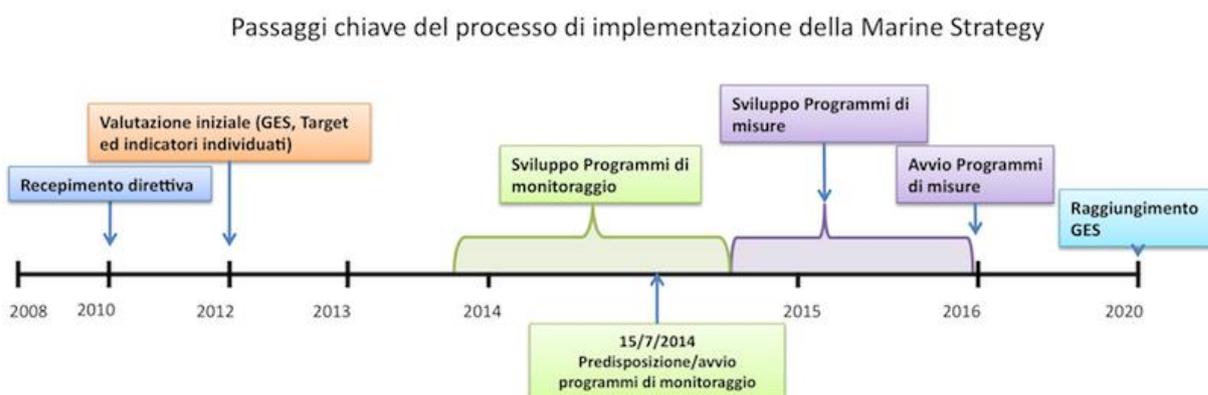
Figura n. 1 - Suddivisione dei mari europei in regioni e sottoregioni marine



Fonte: <http://www.celticseaspartnership.eu/about-us/marine-strategy-framework-directive-msfd/>

Nella figura seguente si indicano schematicamente le tappe essenziali della Strategia marina, come desumibili dalla Direttiva.

Figura n. 2 - Fasi di attuazione della Direttiva



Fonte: <http://www.naturaitalia.it/apriParagrafiArticoloSezioneMenu.do?idArticolo=119&paragrafo=1>

Nella prima fase la Direttiva chiedeva agli Stati membri l'invio, entro il 15 ottobre 2012, della valutazione iniziale dello stato ambientale attuale e dell'impatto delle attività antropiche sull'ambiente marino (art. 8 d.lgs. 190/2010), una determinazione del buono stato ambientale sulla base dei descrittori (art. 9) e la definizione di traguardi ambientali e degli indicatori ad essi associati (art. 10).

Il 14 ottobre 2012 l'Italia provvedeva a tale invio sulla base di uno studio dell'Ispira, a cui faceva seguito un'interlocuzione con la Commissione Europea e un'integrazione documentale, per la quale il Mattm faceva ricorso alla collaborazione delle regioni costiere, coinvolte nella Strategia marina mediante un protocollo d'intesa stipulato nel dicembre 2012. Con riferimento a questa fase della Strategia marina, le informazioni raccolte e gli elaborati prodotti venivano illustrati con una relazione trasmessa dal Ministero dell'ambiente al Parlamento l'11 marzo 2013.

Il decreto ministeriale 17 ottobre 2014, n. 249, previo parere della Conferenza unificata, fissava i requisiti del buono stato ambientale delle acque marine (art. 9, comma 3, del d.lgs. n. 190/2010) mediante specificazioni associate ad ognuno degli 11 descrittori definiti dalla Direttiva e i traguardi ambientali (art. 10, comma 1, del d.lgs. 190/2010).

La seconda fase del ciclo della Strategia marina ha riguardato l'elaborazione e l'attuazione di un programma di monitoraggio, per la valutazione continua e l'aggiornamento periodico dei traguardi ambientali, da trasmettere alla Commissione europea entro il 15 ottobre 2014 (art. 11) e l'elaborazione di programmi di misure finalizzati al conseguimento e al mantenimento di un Buono Stato Ecologico, a partire dal 2015 (art. 13).

L'Italia vi provvedeva in data 15 ottobre 2014. I due documenti sono stati formalizzati nell'ordinamento interno con il d.m. 11 febbraio 2015, emanato previo parere della Conferenza unificata.

Con la terza fase, infine, si è dato avvio a un programma di misure, per conseguire un buono stato ecologico entro il 2020 (art. 13). La relativa documentazione veniva trasmessa da Ispra alla Commissione Europea in data 28 novembre 2016, in ritardo rispetto al termine del 31 dicembre 2015 fissato dalla Direttiva, ma comunque entro la data ultima fissata dalla Commissione, che il 24 giugno 2016 aveva inviato un sollecito.

Con una terza relazione al Parlamento il Ministero ha riferito sull'attività svolta nell'arco temporale compreso tra il settembre 2014 e l'ottobre 2017.

Al momento attuale è in atto il secondo ciclo sessennale della Strategia marina, la cui fase iniziale si è conclusa con l'emanazione del decreto del Ministero dell'ambiente 15 febbraio 2019 avente ad oggetto l'aggiornamento della determinazione del buono stato ambientale delle acque marine e la definizione dei traguardi ambientali.

Nello svolgimento del secondo ciclo della Strategia marina, si ritiene che il Ministero dell'ambiente debba costantemente monitorare lo stato di effettiva attuazione delle misure comunicate alla Commissione Europea per conseguire il buono stato ecologico delle acque marine.

#### **4. La Decisione della Commissione europea 848/2017 del 17 maggio 2017 e la posizione italiana**

Come si è già accennato, la Commissione europea, con decisione 848/2017, ha abrogato e sostituito, per il secondo ciclo della Strategia marina, la decisione 2010/477/UE, concernente gli indirizzi per la determinazione del buono stato ecologico delle acque marine, introducendo, come si afferma nel preambolo, criteri e norme metodologiche più chiari, semplici, concisi, coerenti e comparabili<sup>3</sup>.

Si era infatti evidenziato, secondo la Commissione, dall'esame delle comunicazioni degli Stati membri circa la definizione dello stato ecologico delle loro acque marine e la definizione del buono stato ecologico e dei traguardi ambientali, la necessità urgente di un maggior impegno per migliorare significativamente la qualità e la coerenza della definizione stessa e raggiungere l'obiettivo entro il 2020.

Secondo il Ministero dell'ambiente, la nuova decisione nel ridurre il margine di flessibilità attuativa degli Stati membri, mediante soglie quantitative previste per

---

<sup>3</sup> La nuova decisione del 2017 ha ridotto i margini di discrezionalità attuativa della Direttiva, stabilendo, in particolare: a) criteri e norme metodologiche per la definizione di una serie di requisiti per il buono stato ecologico; b) specifiche e metodi standardizzati di monitoraggio e valutazione che gli Stati membri devono seguire nell'elaborazione di programmi di monitoraggio coordinati; c) il calendario per la definizione dei valori soglia, elenchi di elementi dei criteri e norme metodologiche attraverso la cooperazione unionale, regionale e sottoregionale; d) l'obbligo di comunicazione degli elementi dei criteri, dei valori di soglia e delle norme metodologiche.

ciascun target, comporta per il nostro Paese un aggravio delle difficoltà attuative dovute alla peculiarità del Mediterraneo<sup>4</sup>.

Il Ministero ha fatto presente di aver profuso un notevole impegno nelle attività negoziali preparatorie della nuova decisione non riuscendo tuttavia a far modificare l'impostazione vincolistica adottata dalla Commissione. Le principali difficoltà attuative sono così sintetizzate: 1) frequente inadeguata maturità scientifica rispetto alla possibilità di fissare valori soglia a livello europeo, regionale e subregionale e la loro applicabilità per tutti i criteri; 2) valutazione degli impatti in termini di costi aggiuntivi, per conseguire il buono stato ambientale secondo la nuova e più vincolante decisione attuativa; 3) tempistica di attuazione, che prevede l'utilizzo del nuovo approccio sin dalla metà del 2018, salvo adeguata giustificazione.

L'Italia, secondo una posizione condivisa dal Comitato tecnico, si è riservata il diritto di effettuare la revisione di GES (*Good Environmental Status*) e target sulla base della vecchia decisione, alla cui struttura è legata la configurazione dei programmi di monitoraggio a causa dell'impossibilità, di massima, di modificarli in corso d'opera, per adattarli ad alcuni descrittori, ma ha pure manifestato il proposito di applicare la nuova decisione nei singoli casi in cui ciò risulti possibile.

## 5. Comunicazione istituzionale in tema di ambiente

L'art. 19, comma 3, della Direttiva richiama gli obblighi di informazione al pubblico<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> La Direzione generale per la protezione della natura e del mare - nel riferire durante l'istruttoria su questo tema - ha sottolineato l'enormità del dato della biodiversità nel Mediterraneo rispetto ai mari nordici; le problematiche relative al Descrittore 2 - *specie aliene*, la cui presenza, nei mari settentrionali, è limitata a poche decine, di fronte a circa un migliaio esistenti nel Mediterraneo, per lo più penetrate dal Canale di Suez; la diversità dell'attività di pesca, che nel Mare del Nord e nel Baltico è praticata da poche imprese che pescano un numero relativamente limitato di specie commercialmente rilevanti, mentre nel Mediterraneo la pesca commerciale riguarda centinaia di specie e una miriade di piccole e medie imprese anche a carattere familiare, e con stock ittici condivisi con altri Paesi, molti dei quali non appartenenti all'Unione europea; la geopolitica del Mediterraneo, che rende necessaria la piena collaborazione, che sta a fondamento della Strategia marina, di tutte le nazioni che affacciano sullo stesso bacino.

<sup>5</sup> Gli obblighi di comunicazione istituzionale in materia ambientale scaturiscono da varie fonti normative. Il d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195, Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, che, in ordine agli strumenti dell'informazione, prevede che *l'autorità pubblica rende disponibile l'informazione ambientale detenuta rilevante ai fini delle proprie attività istituzionali avvalendosi, ove disponibili, delle tecnologie di telecomunicazione informatica e delle tecnologie elettroniche disponibili* e che *l'informazione ambientale può essere resa disponibile creando collegamenti a sistemi informativi e a banche dati elettroniche, anche gestiti da altre autorità pubbliche, da rendere facilmente accessibili al pubblico.*

in tema di ambiente.

Oltre alle informazioni che il Mattm, le Regioni, le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, i soggetti gestori delle aree marine protette rendono attraverso i siti web istituzionali sulle loro attività e sullo stato dell'ambiente marino, il SIC, Sistema informativo centralizzato per il monitoraggio dell'ambiente marino gestito (di cui si tratterà al Cap. IV), nel garantire la diffusione di tutti i dati derivanti dal monitoraggio dell'ambiente marino svolto in attuazione della Direttiva<sup>6</sup> è altresì strumento, secondo Ispra, per l'assolvimento degli obblighi di legge sulla trasparenza e sull'accessibilità dei dati ambientali. Il SIC, in origine commissionato da Mattm ad Ispra, è ora gestito da quest'ultimo nell'ambito del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente istituito con legge 28 giugno 2016, n. 132.

Il Ministero dell'ambiente dedica un'apposita sezione del suo sito istituzionale alla Strategia marina, con link allo stesso SIC e al Portale della Commissione europea che riporta i documenti sulla Strategia marina.

L'attuale sistema di comunicazione istituzionale sull'ambiente appare meritevole di continuo miglioramento, per la sua essenziale funzione d'informazione dei cittadini e dei media sullo stato dell'ambiente marino.

---

La legge 16 marzo 2001, n. 108 ha ratificato e resa esecutiva in Italia la Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998, secondo la quale *chacque partie fait en sorte .. a) que les autorités publiques possèdent et tiennent à jour les informations sur l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions ...Inoltre, .... Chaque partie veille à ce que , dans le cadre de la législation nationale, les autorités publiques mettent les informations sur l'environnement à la disposition du public de façon transparente et à ce que ces informations soient réellement accessibles ....*Secondo tale convenzione, dunque, ogni stato parte fa in modo che le pubbliche autorità possiedano e tengano aggiornate le informazioni sull'ambiente utili all'esercizio delle loro funzioni; ogni stato parte sorveglia affinché, nel quadro della vigente legislazione, le autorità mettano a disposizione del pubblico le informazioni sull'ambiente in modo trasparente e affinché siano realmente accessibili. Il testo prosegue esigendo che le informazioni sull'ambiente divengano progressivamente accessibili con mezzi informatici ai quali il pubblico possa avere facilmente accesso. Infine l'art. 40 d.lgs. 33/2013, oltre a rinviare alle disposizioni sopra riportate, prevede che *le amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 195 del 2005, pubblicano, sui propri siti istituzionali e in conformità a quanto previsto dal presente decreto, le informazioni ambientali di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, che detengono ai fini delle proprie attività istituzionali, nonché le relazioni di cui all'articolo 10 del medesimo decreto legislativo. Di tali informazioni deve essere dato specifico rilievo all'interno di un'apposita sezione detta «Informazioni ambientali».*

<sup>6</sup> Sul SIC sono attualmente presenti, secondo Ispra:

- n. 1631 files (dato aggiornato al 10 aprile 2019) redatti secondo gli standard informativi;
- n. 21 servizi per la messa a disposizione e il download dei dati di monitoraggio a supporto del Report MSFD 2018 con metadati conformi alla normativa INSPIRE per gli adempimenti dalla MSFD;
- link al Report MSFD 2018 ex art. 8,9 e 10 trasmesso alla CE e consultabile su EIONET-CDR;
- sezione dedicata alla consultazione dei dati di monitoraggio utilizzati nel primo di Reporting 2012 / Dati storici;
- consultazione dei dati mediante piattaforma Web - GIS su data set georeferenziati validati.



## CAPITOLO II

### LE RISORSE FINANZIARIE E IL LORO IMPIEGO

*Sommario:* 1. Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e la sua utilizzazione per le finalità della Direttiva sulla Strategia marina - 2. Le risorse interne specificamente destinate all'attuazione della Direttiva - 3. L'utilizzazione delle risorse destinate all'attuazione della Direttiva (quadro di sintesi) - 4. I risultati dell'impiego delle risorse destinate alla tutela del mare secondo gli indicatori della nota integrativa del rendiconto generale dello Stato 2018 - 5. Le valutazioni dell'OIV sulla performance.

#### **1. Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e la sua utilizzazione per le finalità della Direttiva sulla Strategia marina**

Il regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio (che ha abrogato e sostituito i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio) disciplina il Fondo Europeo per gli affari marittimi e la pesca, *European Maritime and Fisheries Fund (EMFF)*, creato per supportare progetti coerenti con determinati obiettivi, uno dei quali è di promuovere - in consonanza con la Direttiva sulla Strategia marina - la protezione dell'ambiente marino, in particolare la sua biodiversità e le aree marine protette come i siti di Natura 2000, e l'uso sostenibile delle risorse marine e costiere per meglio definire i confini della sostenibilità delle attività umane che hanno un impatto sull'ambiente marino.

Proprio a valere su tale Fondo, la Commissione Europea - Direzione Generale dell'ambiente, ha nel 2018 emanato il *Call for proposals "Marine strategy framework directive - second cycle: implementation of the new Ges Decision and Programmes of Measures"*, con lo scopo di supportare, appunto, l'attuale (secondo) ciclo sessennale di applicazione della Direttiva, contribuendo ai bisogni della collaborazione regionale e subregionale delle autorità competenti degli Stati Membri nel dare attuazione alla Direttiva. I finanziamenti sono finalizzati a sostenere quelle subregioni dove gli Stati Membri hanno congiuntamente identificato certe manchevolezze, proponendosi di affrontarle insieme in modo coerente.

## 2. Le risorse interne specificamente destinate all'attuazione della Direttiva

Ferma restando la possibilità dell'intervento sussidiario dell'Unione Europea, la Direttiva sulla Strategia marina ha inteso basarsi sull'autonoma attività degli Stati Membri, seppure nell'ambito di un coordinamento e di una collaborazione tra loro finalizzati ad uno scopo comune.

Nell'ordinamento interno, alla tutela del mare concorrono, oltre che le attività ordinariamente svolte a tal fine dal Ministero dell'ambiente (finanziate dal cap. 1644 e da altri), le attività di altri ministeri e istituzioni della pubblica amministrazione: Ministero della difesa - Marina, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Capitanerie di Porto, regioni, enti locali, istituti scientifici, come l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca ambientale (Ispra), il Consiglio nazionale delle ricerche, le Università e così via.

Le risorse del bilancio dello Stato destinate dall'art. 19 del d.lgs. 190/2010 ai fini precisi dell'attuazione della Direttiva sulla Strategia marina ammontano a 9,18 milioni nel 2011, 9 nel 2012 e 16 a decorrere dal 2014. Esse provengono in parte dal fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, e in parte sono ritagliate dalla spesa prevista dalla legge 31 dicembre 1982, n. 979, *Disposizioni sulla difesa del mare*.

Complessivamente, dal 2011 ad oggi, risultano stanziati per l'attuazione della Direttiva 76,1 milioni, di cui impegnati 72,1 e pagati 53,4.

Le risorse anzidette hanno una finalizzazione specifica alle attività previste dagli artt. 8 e 11 del citato decreto legislativo attuativo della Direttiva, cioè alla valutazione iniziale dello stato ambientale attuale e dell'impatto delle attività antropiche sull'ambiente marino, e, a decorrere dal 2014, all'elaborazione e attuazione di programmi di monitoraggio coordinati per la valutazione continua dello stato ambientale delle acque marine, in funzione dei traguardi ambientali e per l'aggiornamento di tali traguardi (art. 11).

Alle altre attività previste dalla Direttiva, come ad esempio l'attuazione del programma delle misure, il d.lgs. 190/2010 non ha destinato specifiche risorse, dovendo le amministrazioni interessate provvedere agli adempimenti di rispettiva competenza, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione

vigente.

Si riporta di seguito la tabella illustrativa dell'andamento delle risorse del cap. 1644.

**Tab. 1 - Risorse stanziare, impegnate e pagate sul Cap. 1644 Ministero dell'ambiente, annualità dal 2011 al 2019**

Es.	P.G.	Risorse stanziare	Risorse impegnate	Risorse pagate	Pagamenti conto residui	Pagamenti conto comp.za
2011	1	14.266.091	14.265.504	20.273.971	21.389.181	833.669
	3	9.187.578	9.186.563	0	0	0
	97	447.059	447.053	452.580	12.000	440.580
	<b>Totale</b>	<b>23.900.728</b>	<b>23.899.120</b>	<b>20.726.551</b>		
2012	1	18.313.000	18.246.563	20.412.097	21.814.759	1.669
	3	9.000.000	8.995.405	3.147.692	3.147.692	0
	97	84.348	84.348	84.348	1.154	84.348
	<b>Totale</b>	<b>27.397.348</b>	<b>27.326.316</b>	<b>23.644.137</b>		
2013	1	15.679.000	15.543.000	26.304.712	17.445.480	10.175.032
	3	0	0	3.859.655	3.859.655	0
	5	3.283.742	3.283.742	0	0	0
	97	241.720	236.401	241.720	0	241.720
	<b>Totale</b>	<b>19.204.462</b>	<b>19.063.143</b>	<b>30.406.087</b>		
2014	1	25.083.000	25.081.409	24.793.867	7.041.450	18.395.311
	3	0	0	2.911.750	2.911.750	0
	4	14.015.855	13.868.465	3.465	0	3.465
	5	16.081.304	16.081.182	5.749.865	3.283.742	2.466.123
	97	1.236.676	1.236.674	1.219.932	0	1.229.265
	<b>Totale</b>	<b>56.416.835</b>	<b>56.267.730</b>	<b>34.678.879</b>		
2015	1	28.083.000	28.078.395	25.191.535	7.071.450	18.120.085
	4	12.616.529	12.616.529	4.594.729	4.594.729	0
	5	16.868.416	16.863.328	4.709.195	4.598.115	836.359
	97	2.602.012	2.575.565	2.495.357	0	2.570.853
	<b>Totale</b>	<b>60.169.957</b>	<b>60.133.817</b>	<b>36.990.816</b>		
2016	1	27.083.000	27.083.000	28.579.674	955.312	19.065.543
	4	13.283.417	13.283.417	12.365.329	12.158.904	206.425
	5	8.600.000	8.508.877	20.892.167	18.844.037	3.173.284
	97	325.274	325.274	325.274	4.712	325.274
	<b>Totale</b>	<b>49.291.691</b>	<b>49.200.568</b>	<b>62.162.444</b>		
2017	1	27.083.000	27.082.602	24.800.094	7.798.470	17.062.637
	4	10.728.121	9.672.939	9.969.395	9.941.779	27.617
	5	9.261.633	9.255.193	7.776.040	7.831.437	66.093

	97	858.929	858.927	858.927	0	858.927
	<b>Totale</b>	<b>47.931.683</b>	<b>46.869.661</b>	<b>43.404.456</b>		
2018	1	27.083.000	27.077.284	26.257.408	10.257.841	15.999.567
	4	9.435.855	9.404.126	9.435.854	8.084.824	1.351.030
	5	5.078.209	4.436.876	7.488.779	5.636.959	1.977.437
	97	190.249	190.249	190249	0	190249
	<b>Totale</b>	<b>41.787.313</b>	<b>41.108.535</b>	<b>43.372.290</b>		
2019	1	26.496.428	26.600.000	22.141.414	5.870.339	16.271.075
	4	9.835.855	7.100.000	4.188.119	3.679.898	508.221
	5	5.540.449	4.061.111	6872231	4053151	1.722.496
	97	739.985	739.984	739984	0	739.984
	<b>Totale</b>	<b>42.612.717</b>	<b>38.501.095</b>	<b>33.941.748</b>		
<b>Totale generale</b>		<b>368.712.734</b>	<b>362.369.985</b>	<b>329.327.408</b>		

Fonte: sistema informativo Corte dei conti

Il piano gestionale 1 concerne in generale le spese *per protezione ambiente marino* e il 5 è intitolato *monitoraggio e contrasto dell'inquinamento marino*.

Le risorse appositamente destinate all'attuazione della Direttiva sono assegnate ai piani gestionali 3, *somme riassegnate per l'attuazione della direttiva 2008/56/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino e per le attività connesse*, 4, *somma occorrente per i programmi di monitoraggio coordinati per la valutazione continua dello stato ambientale* e 97, *reiscrizione residui passivi perenti relativi ad altri esercizi*.

La situazione contabile di questi tre piani gestionali è sintetizzata nella seguente tabella, che espone l'andamento di tali risorse dal 2011 ad oggi.

**Tab. 2 - Capitolo 1644 Ministero dell'Ambiente - Annualità dal 2011 al 2019 - Risorse destinate all'attuazione della Strategia marina, Pg. 03, 04, 97 con totali per esercizio.**

Es.	P.G.	Risorse stanziare	Risorse impegnate	Risorse pagate	Pagamenti conto residui	Pagamenti conto comp.za
2011	03	9.187.578	9.186.563	0	0	0
	97	447.059	447.053	452.580	12.000	440.580
	<b>TOT.</b>	<b>9.634.637</b>	<b>9.633.616</b>	<b>452.580</b>	<b>12.000</b>	<b>440.580</b>
2012	03	9.000.000	8.995.405	3.147.692	3.147.692	0
	97	84.348	84.348	84.348	1.154	84.348
	<b>TOT.</b>	<b>9.084.348</b>	<b>9.079.753</b>	<b>3.232.040</b>	<b>3.148.846</b>	<b>84.348</b>
2013	03	0	0	3.859.655	3.859.655	0
	97	241.720	236.401	241.720	0	241.720
	<b>TOT.</b>	<b>241.720</b>	<b>236.401</b>	<b>4.101.375</b>	<b>3.859.655</b>	<b>241.720</b>
2014	03	0	0	2.911.750	2.911.750	0
	04	14.015.855	13.868.465	3.465	0	3.465
	97	1.236.676	1.236.674	1.219.932	0	1.229.265
	<b>Tot.</b>	<b>15.252.531</b>	<b>15.105.139</b>	<b>4.135.147</b>	<b>2.911.750</b>	<b>1.232.730</b>
2015	04	12.616.529	12.616.529	4.594.729	4.594.729	0
	97	2.602.012	2.575.565	2.495.357	0	2.570.853
	<b>Tot.</b>	<b>15.218.541</b>	<b>15.192.094</b>	<b>7.090.086</b>	<b>4.594.729</b>	<b>2.570.853</b>
2016	04	13.283.417	13.293.417	12.365.329	12.158.904	206.425
	97	325.274	325.274	325.274	4.712	325.274
	<b>Tot.</b>	<b>13.608.691</b>	<b>13.608.691</b>	<b>12.690.603</b>	<b>12.163.617</b>	<b>531.699</b>
2017	04	10.728.121	9.672.939	9.969.395	9.941.779	27.617
	97	858.929	858.927	858.927	0	858.927
	<b>Tot.</b>	<b>11.587.050</b>	<b>10.531.866</b>	<b>10.828.322</b>	<b>9.941.779</b>	<b>886.544</b>
2018	04	9.435.855	9.404.126	9.435.854	8.084.824	1.351.030
	97	190.249	190.249	190.249	0	190.249
	<b>Tot.</b>	<b>9.626.104</b>	<b>9.594.375</b>	<b>9.626.103</b>	<b>8.084.824</b>	<b>1.541.279</b>
2019	04	9.835.855	7.100.000	4.188.119	3.679.898	508.221
	97	739.985	739.984	739.984	0	739.984
	<b>Tot.</b>	<b>10.575.840</b>	<b>7.839.984</b>	<b>4.928.104</b>	<b>3.679.898</b>	<b>1.248.206</b>
<b>TOTALE</b>		<b>76.110.477</b>	<b>72.108.550</b>	<b>53.399.739</b>		

Fonte: sistema informativo Corte dei conti

La Commissione Europea non ha mosso rilievi in ordine all'adeguatezza delle risorse destinate dal nostro Paese all'attuazione della Direttiva. Si rileva, tuttavia, una progressiva diminuzione negli anni delle risorse destinate alla tutela del mare, in particolare quelle riguardanti la gestione delle aree marine protette.

### 3. L'utilizzazione delle risorse destinate all'attuazione della Direttiva (quadro di sintesi)

Qui di seguito si espone una sintesi circa l'utilizzazione delle risorse destinate all'attuazione della Direttiva, stanziata, come si è detto, nel cap. 1644, piani gestionali 3, 4 e 97:

- importi impegnati per convenzioni tra il Mattm e le regioni costiere, nella prima fase della Strategia marina, per attività finalizzate all'integrazione delle notizie sullo stato iniziale dell'ambiente marino: 6 milioni (2,25 alle regioni del Mar Adriatico; 1,75 a quelle del Mediterraneo centrale - Mar Ionio, 2 a quelle del Mediterraneo Occidentale), di cui 4 milioni effettivamente trasferiti;
- importi trasferiti dal bilancio dello Stato alle Agenzie regionali per la protezione ambientale, sulla base di convenzioni tra il Mattm e le Arpa stesse intervenute nel 2014 (stipulate in seguito ad un accordo di programma tra il Mattm e le regioni costiere) per l'attuazione dei programmi di monitoraggio dell'ambiente marino;
- finanziamenti ai soggetti gestori delle aree marine protette, per i monitoraggi dell'ambiente marino all'interno delle aree tutelate: 5 milioni impegnati;
- parte finanziata dal bilancio dello Stato di accordi ex art. 15 della legge sul procedimento amministrativo:
  - tra Mattm e Ispra, Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale: 9 milioni impegnati, di cui pagati 7;
  - tra Mattm e Cnr, Consiglio nazionale delle ricerche: 7,58 milioni impegnati, di cui pagati 6,8;
  - tra Mattm e Unioncamere: 1,85 milioni, di cui pagati 1,7;
- affidamento di incarichi di collaborazione scientifica nelle prime fasi della Strategia marina a Cursa, Consorzio universitario per la ricerca scientifica ambientale, 875mila euro (altri incarichi di collaborazione scientifica, indirettamente a carico del bilancio dello Stato, sono stati conferiti da Ispra a vari istituti, come si mostrerà nel capitolo IV);
- iniziative riconducibili all'attività prevista dall'art. 19 della Direttiva di consultazione e informazione finalizzata a sensibilizzare il pubblico e i media sul tema della tutela dell'ambiente marino:

- finanziamento di 70.000 € all'Ente Parco nazionale Arcipelago toscano per la realizzazione del progetto "Parco e Goletta Verde<sup>7</sup> per la *Marine Strategy*" con l'organizzazione di laboratori didattici su *Marine Litter* e specie aliene, con scuole medie e licei, in alcune aree Marine protette (Isola del Giglio, Isola d'Elba, Portoferraio, Milazzo, Lampedusa, Palermo);
- iniziative internazionali per la tutela della biodiversità e per la salvaguardia dell'ambiente marino e lo sviluppo sostenibile nel Mediterraneo:
  - trasferimento di 20.000 euro a favore dell'*Agence Nationale de Protection de l'Environnement*, Anpe, con sede in Tunisia, per il finanziamento degli incontri avvenuti a Sciacca il 13 e 14 aprile 2015 e a Trieste il 22 e 23 aprile 2015 tra i Paesi della Convenzione di Barcellona<sup>8</sup>.
  - 2,5 milioni versati, dal 2016 ad oggi all'Unep, Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente per i seguenti titoli: 1) sottoscrizione, in data 14 settembre 2016, di un memorandum d'intesa finalizzato al rafforzamento della cooperazione tra i Paesi della convenzione di Barcellona, per la protezione dell'ambiente marino e lo sviluppo sostenibile delle aree costiere del Mediterraneo (*United Nations Environmental Programme- Mediterranean Action Plan, Unep-Map*), in attuazione della "Carta di Livorno", adottata nel novembre 2014; 2) contributi ordinari 2018 e 2019; 3) consulenza semestrale 2018 (45.000 €); 4) contributo volontario 2019;
  - 87.500 pagati alla GFCM, General Fisheries for the Mediterranean (es.

---

<sup>7</sup> Goletta Verde, la campagna di Legambiente per la difesa di mare e coste italiane, svolge attività di monitoraggio sulla qualità delle acque, la difesa di coste e paesaggio dall'inquinamento e dal cemento, la promozione delle buone pratiche e l'informazione ai cittadini.

<sup>8</sup> La Convenzione di Barcellona per la protezione del Mar Mediterraneo dai rischi dell'inquinamento è stata firmata a Barcellona il 16 febbraio 1976, ed è entrata in vigore nel 1978. L'Italia l'ha ratificata il 3 febbraio 1979 con l. 25.1.1979, n. 30.

2013)<sup>9</sup>;

- corrispettivi, dal 2012 ad oggi, pagati (a valere sui piani gestionali 3, 4 e 97) alla società in house, Sogesid, cui sono stati affidati anche compiti di segreteria tecnica del Comitato tecnico per l'attuazione della Strategia marina : 12,8 milioni;
- pagamenti per 779mila € (es. 2011, 2012 e 2013) a valere su piano gestionale 97, *reiscrizione residui passivi perenti relativi ad altri esercizi, a favore di creditori vari*<sup>10</sup>.

#### **4. I risultati dell'impiego delle risorse destinate alla tutela del mare secondo gli indicatori della nota integrativa del rendiconto generale dello Stato 2018**

Gli indicatori di bilancio, riportati nella nota integrativa del rendiconto generale dello Stato 2018, che appaiono riferibili all'attività presa in esame dalla presente indagine, riguardano la missione 1 - *Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente* e, nell'ambito di questa, il programma *Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino*.

Per quanto concerne l'obiettivo 18 "*Incrementare i livelli di protezione della natura e del mare*", il più significativo degli indicatori presenti è riferito all' *aggiornamento e alla conclusione dell'individuazione di nuove Zone Speciali di Conservazione in attuazione della direttiva habitat*. Il valore target (150 zone speciali di conservazione da individuarsi) è ampiamente superato dal valore a rendiconto, pari a 248 casi in cui si sono verificate le condizioni per la designazione di nuove zone di protezione speciale.

In relazione all'obiettivo 19, che riguarda *tutela e rafforzamento delle aree naturali protette, trasferimento risorse e monitoraggio del sistema nazionale delle aree protette*, sono presenti due indicatori, il primo dei quali misura l'incremento del rapporto percentuale superficie nazionale protetta/superficie del territorio nazionale.

---

<sup>9</sup> Si tratta di un'organizzazione regionale per il governo della pesca nel Mediterraneo, di cui sono membri 23 Stati e l'Unione Europea, il cui principale obiettivo è la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse viventi marine, nonché lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nel Mediterraneo e nel Mar Nero.

<sup>10</sup> Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, per sito web sidimar, 273 mila € complessivamente (es. 2011 e 2013); Analisi e Mercati srl, 21mila € e KPNQWEST Italia spa, 31mila €, per forniture, rispettivamente, di software e hardware (es. 2011); 208mila € a favore di Ispra, causale "zooplanctoniche"; 12mila € a Ispra per "guida normativa internazionale" - es 2011; Società Italiana di biologia marina forniture di hardware housing servizi e connettività, per sito web, € 78mila (es. 2011) e per Checklist organismi marini italiani, guida identificazione razze, € 84.348 (es. 2012); Istituto superiore di sanità, € 70.000 per attività di revisione riconoscimento idoneità prodotti disperdenti e assorbiti (es. 2013).

L'indicatore a rendiconto 2018 (2 % di incremento di tale rapporto) supera di 10 volte il target (0,2 per cento). Il rapporto superficie aree protette/superficie nazionale, che alla fine del 2017 era del 21 per cento è dunque aumentato, secondo tale risultato, al 23 per cento.

Il secondo è un indicatore di realizzazione finanziaria circa il rapporto percentuale tra *somme trasferite alle aree marine protette/somme stanziare* che tuttavia non appare idoneo a fornire elementi circa l'adeguatezza delle somme trasferite rispetto alle effettive esigenze di una ottimale gestione delle stesse aree marine protette.

Al riguardo occorrerebbe forse riferirsi al costo di gestione di un dato modello di area marina protetta.

Il valore a rendiconto 2018 dell'indicatore fornisce una percentuale del 95 per cento corrispondente al valore target.

La Sezione rileva una ancora insufficiente elaborazione di indicatori di efficacia e d'impatto idonei a valutare i risultati delle politiche ambientali: elaborazione che dovrebbe in futuro essere facilitata proprio dal lavoro svolto per la Strategia marina, mediante la trasposizione di alcuni dei più significativi e rilevanti target ambientali in indicatori d'impatto esprimibili in valori quantitativi.

## **5. Le valutazioni dell'OIV sulla *performance***

Il piano della *performance* 2011-2013 considerava l'attuazione del d.lgs. n. 190/2010 tra le priorità politiche e così pure il piano 2012-2014 senza, però, indicare specifici riferimenti agli obiettivi programmati, o far riferimento alle norme di recepimento della direttiva all'interno degli obiettivi strategici ed operativi.

La relazione sulla *performance* per l'anno 2011 indica il raggiungimento del 100 per cento dell'obiettivo strategico "*Tutela, salvaguardia e promozione dell'ambiente marino e promozione dell'uso sostenibile delle risorse naturali*" e dei relativi obiettivi operativi e così pure la relazione sulla *performance* per l'anno 2012.

Tra le priorità politiche, il Piano della *performance* 2013-2015 indica di incrementare le attività nel rispetto dei tempi e degli obiettivi previsti dalla Direttiva sulla Strategia marina, nonché di aumentare l'impegno della governance, delle amministrazioni competenti e degli *stakeholders* del settore marittimo. L'obiettivo strategico "*Tutela,*

*salvaguardia e promozione dell'ambiente marino e promozione dell'uso sostenibile delle risorse naturali"* e gli obiettivi operativi prevedono alcune specifiche attività finalizzate all'attuazione del decreto legislativo di recepimento della Direttiva. Gli indicatori definiti nella programmazione per gli obiettivi operativi suddetti sono del tipo di realizzazione fisica: *"Corretta e tempestiva partecipazione alle attività internazionali di competenza, relazioni, proposte, pareri e rapporto tra "n. richieste istruite e n. richieste pervenute"*.

Tuttavia tali indicatori, secondo lo stesso Oiv (nota del 23 marzo 2017 Mattn) non sono in grado di definire e descrivere in modo puntuale e misurabile le attività realizzate.

A partire dal gennaio 2014 il monitoraggio della performance dell'Oiv si è dotato di una *"Metodologia per la validazione della relazione sulla performance"*. Risultano raggiunti al 100 per cento i due obiettivi strategici riferibili alle attività della Strategia marina, ma alcuni indicatori non sono stati ritenuti idonei dallo stesso Oiv a definire un quadro adeguato e misurabile delle attività e dei risultati.

Anche per il 2015, il programma della performance 2015-2017 risulta raggiunto al 100 per cento, così come nel 2016.

Nel piano della *performance 2017-2019*, nell'ambito dell'obiettivo strategico *"tutela, salvaguardia e promozione dell'ambiente marino e promozione dell'uso sostenibile delle sue risorse naturali"*, è previsto l'obiettivo di risultato così descritto *"attuazione dei programmi di monitoraggio di cui al d.m. 22 dell'11 febbraio 2015, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 190/2010"*, in relazione al quale sono stati considerati raggiunti interamente i relativi seguenti indicatori:

- *"Verifica della completezza e tempestività della trasmissione da parte dei soggetti responsabili dei programmi di monitoraggio dei risultati delle attività di monitoraggio derivanti dall'attuazione dei Programmi Operativi delle Attività (POA) approvati per il 2017"*.
- *"Indagini a campione per la verifica della conformità ai relativi POA dei risultati derivanti dalle attività di monitoraggio svolte dai soggetti responsabili"*;
- *"Predisposizione e trasmissione del d.p.c.m. che adotta il Programma di misure"*.

Per quanto riguarda il Piano della *performance 2018-2020*, che alla data attuale non

si è concluso, nell'ambito dello stesso obiettivo strategico di cui sopra, sono posti i seguenti indicatori:

- *“Avvio dell’attuazione del secondo ciclo della Strategia marina che richiede di effettuare nel 2018 una nuova valutazione sullo stato dell’ambiente marino, l’aggiornamento della definizione del buono stato ambientale (GES) e dei relativi traguardi ambientali (Targets)”*. Metodo di calcolo: verifica della trasmissione alla Commissione europea delle proposte di aggiornamento della Strategia marina del 2018;
- *“Prosecuzione dei programmi di monitoraggio ex d.m. 22 dell’11 febbraio 2015, previsti dal d.lgs. n. 190/2010 e ss. mm.ii”*. Metodo di calcolo: continuazione dei programmi di monitoraggio degli accordi operativi con le Arpa e della collaborazione con Ispra.

Sulla realizzazione di questi indicatori l’Oiv ha richiamato, in sostanza, le informazioni circa lo svolgimento dei monitoraggi nel secondo ciclo della Strategia marina e sull’effettuazione del percorso per l’aggiornamento della valutazione dello stato dell’ambiente marino, della definizione del buono stato ambientale (GES) e dei traguardi ambientali.

Secondo l’Oiv, alla luce di quanto rendicontato ed esposto per il 2018 nelle relazioni del Direttore generale della Direzione generale per la protezione della natura e del mare l’obiettivo strategico *“Tutela, salvaguardia e promozione dell’ambiente marino e promozione dell’uso sostenibile delle sue risorse naturali”* e il relativo obiettivo operativo risultano raggiunti al 100 per cento.

L’Oiv ha infine fatto presente che non risultano tecnicamente possibili ulteriori valutazioni, quanto al livello di efficienza gestionale e alla verifica degli aspetti concernenti l’impiego delle risorse, i tempi effettivi di realizzazione delle azioni delle fasi della Strategia marina, la congruenza delle risorse disponibili rispetto agli obiettivi, in quanto non sono stati introdotti nella rendicontazione indicatori di efficienza che rapportino i risultati prodotti con le risorse impiegate.



## CAPITOLO III

### PROFILI ORGANIZZATIVI

*Sommario:* 1. Il Ministero dell'ambiente quale Autorità competente per il coordinamento della Strategia marina e il Comitato tecnico - 2. Gli accordi tra pubbliche amministrazioni e i rapporti di collaborazione per l'attuazione della Strategia marina

#### **1. Il Ministero dell'ambiente quale Autorità competente per il coordinamento della Strategia marina e il Comitato tecnico**

Il Ministero dell'ambiente, secondo il decreto legislativo attuativo della Direttiva, è l'Autorità competente per il coordinamento della Strategia marina<sup>11</sup>. Si avvale a tal fine di un apposito Comitato tecnico, del quale fanno parte, mediante loro rappresentanti, i soggetti istituzionali competenti per il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla Direttiva. In concreto, oltre allo stesso Ministero dell'ambiente (presente con tre membri, di cui uno con funzioni di presidente) e al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e del turismo (che ha due componenti), partecipano al Comitato altri otto ministeri e il Dipartimento per gli affari regionali, le regioni, la Provincia autonoma di Bolzano, l'Unione Province d'Italia e l'Associazione nazionale comuni italiani<sup>12</sup>.

Esso riferisce periodicamente al Parlamento. Finora lo ha fatto tre volte. La prima relazione, inviata al Parlamento nel marzo 2013, riguardava le attività compiute fino all'ottobre 2012, data di invio alla Commissione europea dei documenti del nostro Paese sulla valutazione iniziale dello stato ambientale e dell'impatto delle attività antropiche, sulla determinazione del buono stato delle acque e sulla definizione di traguardi ambientali mediante indicatori. La seconda ha riguardato il periodo dal marzo 2013 all'agosto 2014, mentre la terza, comunicata ai Presidenti delle Camere nel gennaio 2018, riassume lo stato delle attività attuative della Strategia marina compiute fino all'ottobre 2017.

---

<sup>11</sup> Art. 4, d.lgs. n. 190/2010. Tale funzione di coordinamento della Strategia marina è svolta dal Direttore generale della Direzione generale della Protezione della Natura e del Mare, che presiede il Comitato.

<sup>12</sup> Con una modifica legislativa intervenuta nel 2014 si è stabilito, per la validità delle deliberazioni del Comitato, il criterio deliberativo della maggioranza dei presenti, per evitare difficoltà di funzionamento dovute alla frequente mancanza del numero legale previsto dalla precedente disciplina.

Il Comitato tecnico, come si desume dallo stesso suo nome, rappresenta non solo il luogo dell'esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti nella Strategia marina, ma costituisce, soprattutto, la sede nella quale dovrebbero confluire o essere offerti i contributi conoscitivi e materiali che in relazione alle diversificate competenze e alle specificità territoriali ciascuna amministrazione che vi partecipa sia in condizioni di arrecare.

Dai verbali delle riunioni sembra desumersi che in questo senso è stata intesa la ragione della partecipazione al Comitato tecnico da parte di alcune amministrazioni. Così, ad es., nella riunione del 13 gennaio 2012, il Ministero per i beni e le attività culturali manifestava la piena disponibilità a raccogliere i dati sui beni culturali presenti sulla costa e sui beni sommersi, mentre il Ministero della difesa richiamava l'attenzione sulla copiosa banca di dati geofisici e geo-spaziali in possesso del Comando Generale della Marina. Si faceva inoltre presente che il sistema satellitare di osservazione del mare e delle coste di cui dispone il nostro Paese è uno dei più avanzati del mondo.

Veniva pure manifestata (in seno al Comitato tecnico) la disponibilità dalla Marina militare (la quale svolge per suo conto attività di monitoraggio delle acque marine nell'ambito delle proprie competenze istituzionali) a dare un supporto di mezzi alle attività di monitoraggio svolte ai precipui fini della Direttiva, ma tale intenzione non risulta essersi concretizzata.

Un ruolo importante riveste, nell'ambito del Comitato tecnico, la presenza del Ministero delle politiche agricole e forestali (Mipaaf), per il rilievo che la Direttiva attribuisce alla materia della pesca<sup>13</sup>, che, oltre ad essere prioritaria tra le pressioni prese in esame in relazione ai Descrittori 1, *Biodiversità*, 4, *Rete trofica* e 6, *Integrità dei fondali*, forma di per sé oggetto interamente del Descrittore 3, che indica: *le popolazioni di tutti i pesci e molluschi sfruttati a fini commerciali restano entro limiti biologicamente sicuri, presentando una ripartizione della popolazione per età e dimensioni indicativa della buona salute dello stock*. Lo strumento principale per la gestione della pesca e dell'acquacoltura nelle acque dei Paesi dell'Unione europea è la PCP - Politica comune della pesca, che

---

<sup>13</sup> Com'è noto, è materia di esclusiva competenza dell'Unione Europea, a norma dell'art. 3, comma 1, lett. d) del TFUE la "conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca".

ha come obiettivo di assicurare la coerenza sul tema degli Stati membri e la sostenibilità della pesca commerciale, in modo da non mettere a rischio la coesistenza degli stock delle specie che ne sono oggetto.

Con memoria fatta pervenire in prossimità dell'adunanza pubblica il Mipaaf ha illustrato i punti di convergenza delle attività svolte in attuazione della Politica Comune della Pesca e gli obiettivi della Direttiva sulla Strategia Marina<sup>14</sup>.

Nell'ambito di tale politica il citato Ministero ha inoltre fatto presente di aver recentemente emesso il decreto datato 22 gennaio 2019, con cui alcune aree di tutela

---

<sup>14</sup> Premesso che il Regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell' 11 dicembre 2013 disciplina gli interventi in materia di PCP, Politica Comune della Pesca (con la finalità di garantire che le attività di pesca e di acquacoltura siano sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine e siano gestite in modo coerente con gli obiettivi consistenti nel conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale e nel contribuire alla disponibilità dell'approvvigionamento alimentare (art. 2, comma 1), il Mipaaf ha rappresentato che sin dalle prime fasi di impostazione della strategia per l'ambiente marino a livello europeo, è stata evidenziata l'attinenza e la convergenza degli obiettivi di sostenibilità ambientale con la Politica Comune della Pesca, per ciò che concerne lo sfruttamento delle risorse marine viventi di interesse commerciale. In particolare secondo la direttiva citata l'obiettivo della ricostituzione graduale e del mantenimento delle popolazioni di stock ittici a livello di biomassa in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile entro il 2020, è stato considerato congruente con l'obiettivo del raggiungimento del buono stato ecologico di cui alla Direttiva "strategia marina" per ciò che concerne il descrittore 3 e gli altri descrittori che possono essere collegati, in quanto a obiettivi da raggiungere, alla gestione della pesca marittima. Il Fondo Europeo per gli affari Marittimi e la Pesca (FEAMP) è uno degli strumenti attraverso i quali si procede all'attuazione delle previsioni della Politica Comune della Pesca. Secondo il Mipaaf, per l'intero PO FEAMP risultano attivate 50 delle 54 Misure previste dal Programma a valere su tutte le 6 Priorità. Sono state avviate più di 600 procedure, con oltre 6.700 interventi ammessi.

Nell'ambito del FEAMP 2014 /2020, per quanto detto sopra, le Misure che concorrono maggiormente al raggiungimento degli obiettivi comuni della PCP e della Direttiva sulla strategia per l'ambiente marino sono le seguenti:

- Misura 1.33 Arresto temporaneo delle attività di pesca;
- Misura 1.34 Arresto definitivo dell'attività di pesca.
- Misura 1.37 Sostegno all'ideazione e all'attuazione delle misure di conservazione ed alla cooperazione regionale;
- Misura 1.38 Limitazione dell'impatto della pesca e adeguamento della pesca alla protezione della specie;
- Misura 1.39 Innovazione connessa alla conservazione delle risorse biologiche inarine;
- Misura 1.40 Protezione della biodiversità e degli ecosistemi marini e dei regimi di compensazione nell'ambito di attività di pesca sostenibili;
- Misura 1.44 par. 1 lett. c) investimenti di cui agli artt. 38 e 39;
- Misura 1.44 par. 6 Fauna e flora acquatiche (a: interventi su siti Natura2000, b: installazione di elementi per proteggere e potenziare fauna e flora acquatiche).

Il Ministero ha riferito che la misura di arresto temporaneo viene attivata anche per dare attuazione ai Piani di gestione nazionale relative alle flotte di pesca per la cattura delle specie demersali redatti ai sensi del Reg.(CE) n. 1380/2013. I Piani prevedono una riduzione costante negli anni dello sforzo di pesca al fine del raggiungimento al 2023 dello sfruttamento massimo sostenibile. La misura è stata attivata già dall'anno 2015 ed ha permesso ad oggi una riduzione di circa l' 8% annuo dello sforzo di pesca in termini di giorni di pesca annui effettuati.

Per quanto attiene invece l'arresto definitivo, nel 2016, il Ministero ha riferito di aver attivato un bando per la demolizione dei pescherecci che operano con i sistemi a strascico. L'arresto definitivo si è concluso nell'anno 2018 con la demolizione di 202 pescherecci, procedendo in tal modo ad una significativa riduzione della capacità di pesca, con una media in generale dell'8%, in alcuni segmenti raggiungendo il 19 % (strascico 18-24 metri GSA 10). Al riguardo il Mipaaf ha fatto riferimento alla relazione annuale sulla flotta del 2018 pubblicata sul sito internet dello stesso Ministero.

biologica (istituite ai sensi del regolamento CE 1967/2006) già in precedenza istituite in via temporanea, sono state rese permanenti. L'area di tutela biologica "Banco di Santa Croce" è stata ampliata fino a un chilometro di diametro e sono state dettate misure restrittive della pesca in tutte le zone di tutela biologica. Con memoria presentata in prossimità dell'adunanza pubblica il Mipaaf ha riferito ampiamente sull'argomento <sup>15</sup>.

La coesistenza di funzioni finalizzate entrambe alla tutela della biodiversità e degli ecosistemi marini rende evidente l'esigenza di coordinamento e di collaborazione tra i due ministeri, ai fini di una migliore efficacia di tali politiche. Secondo quanto riferito dal Mattm, questa collaborazione è stata efficace e fattiva fino alla seconda fase di attuazione della Strategia marina, conclusa con la determinazione degli indicatori ambientali e dei programmi di monitoraggio, e dal 2016 ha riguardato essenzialmente la parziale discussione delle misure relative al settore della pesca, sottoposte all'approvazione del Comitato tecnico il 16 settembre 2016 e pubblicate con d.p.c.m. del 10 ottobre 2017. Le proposte di aggiornamento dei programmi di monitoraggio nel 2018, per la parte riguardante il Descrittore 3, erano oggetto, come ha riferito il Mattm, di osservazioni degli esperti del Mipaaf. Si raggiungeva poi un accordo su una parziale modifica di tali proposte.

---

<sup>15</sup> Il Mipaaf ha fatto presente che in linea con quanto previsto dall'art. 8 del Regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013, nell'ambito del PO FEAMP sono state individuate zone di tutela biologica.

La rete delle zone di tutela biologica è stata istituita in un periodo precedente all'approvazione della Politica Comune della Pesca. Tali zone si individuano esclusivamente all'interno delle acque territoriali, quindi non rientrano nell'applicazione dell'art. 18 del reg. (UE) 1380/2013. In linea generale, le ZTB si basano sulla possibilità di vietare o limitare nel tempo tutte o alcune attività di pesca nelle zone di mare che, in base ai dati scientifici, siano riconosciute come aree di riproduzione o di accrescimento di specie marine di importanza economica.

Il Mipaaf ha riferito di aver istituito nel 2006 un Comitato di Gestione delle ZTB unico a livello nazionale, con il compito di stilare la regolamentazione dell'attività di pesca e organizzare il monitoraggio e il controllo di tutte le ZTB. Tale Comitato ha individuato le limitazioni all'attività pesca da associare a ciascuna ZTB, delimitando l'uso di determinati sistemi di pesca allo scopo di tutelare le risorse biologiche del mare e indirettamente rendere più sostenibile l'attività di prelievo da pesca. La necessità di redigere piani di gestione relativi alle attività della pesca con il contributo degli stessi pescatori dovrebbe permettere di rendere più sostenibile il prelievo da pesca. La necessità di redigere piani di gestione relativi alle attività di pesca con il contributo degli stessi pescatori dovrebbe favorire secondo il Ministero l'uso condiviso di questo strumento flessibile ed eventualmente estenderlo all'ambito della più generale gestione spaziale delle attività di pesca.

Relativamente alle zone in cui la pesca è vietata o limitata il Ministero ha citato il caso della Fossa di Pomo. Anche se localizzata al di fuori delle acque marine italiane quest'area, a partire dal 2015, è stata soggetta a misure di gestione stabilite bilateralmente da Italia e Croazia che hanno portato alla chiusura totale dell'area alle attività di pesca, esercitate con attrezzi e sistemi che sfruttano specie demersali, per il periodo di un anno.

Successivamente le attività di pesca sono state, nuovamente, consentite per un breve periodo per poi essere nuovamente vietate in una particolare zona dell'area.

Sarebbero auspicabili l'integrazione, il coordinamento e la collaborazione massimi tra i due Ministeri, al fine di garantire il grado di efficacia più elevato possibile delle misure di tutela dell'ambiente marino, per quanto attiene alla biodiversità e agli habitat marini.

Dal verbale della riunione del Comitato tecnico del 18 aprile 2013 e dallo scambio di corrispondenza tra il Mattm e il Ministero della salute, si desume come quest'ultimo abbia fornito un contributo per quanto attiene alla definizione del buono stato ambientale in relazione al Descrittore 9: *"I contaminanti presenti nei pesci e in altri prodotti presenti in mare destinati al consumo umano non eccedono i valori previsti dalla legislazione comunitaria e da altre norme pertinenti"* (in particolare sotto il profilo della necessità di introdurre nei valori soglia parametri microbiologici oltre che chimici).

Ai fini del raccordo e della consultazione sul lavoro svolto sui documenti predisposti per l'invio alla Commissione europea, gli enti che collaborano nell'attuazione della Strategia marina (Ispra, Cnr, le Arpa, Enea, Unioncamere, Istituto superiore di sanità) hanno spesso partecipato alle riunioni del Comitato, seppure non in qualità di membri.

Tra le Amministrazioni dello Stato, oltre al Ministero dell'ambiente, sono state alquanto frequenti le presenze alle riunioni del Comitato dei già citati ministeri delle politiche agricole (con almeno uno dei suoi due rappresentanti) della salute e della difesa.

Importante è la presenza nel Comitato tecnico delle regioni, il cui apporto alla Strategia marina è da riconnettere alle competenze amministrative d'indubbia rilevanza di questi enti nella tutela del territorio e del mare (si pensi soltanto alla zone di tutela gestite in ambito regionale e alle competenze delle regioni in tema di monitoraggio dei dati ambientali, oltre alle competenze attinenti alla gestione e pianificazione dello sviluppo nel territorio aventi notevoli riflessi sulla tutela dell'ambiente). Molte regioni sono spesso intervenute alle riunioni (l'Emilia-Romagna a tutte le riunioni; il Friuli-Venezia Giulia, la Liguria, le Marche, la Toscana, il Veneto, il Lazio e la Puglia sono state assenti poche volte), altre regioni sono state meno presenti.

Sarebbe auspicabile una maggiore partecipazione dell'ANCI e dell'Unione delle

Province d'Italia, atteso l'indubbio interesse delle comunità locali costiere alla conservazione di un buono stato dell'ambiente marino.

In generale ci si deve aspettare in futuro una partecipazione più intensa di tutte le amministrazioni facenti parte del Comitato tecnico, ai fini del loro contributo alla buona riuscita della Strategia marina e di una maggiore efficacia del controllo sullo stato di attuazione delle misure adottate a conclusione del primo ciclo della Strategia marina.

## **2. Gli accordi tra pubbliche amministrazioni e i rapporti di collaborazione per l'attuazione della Strategia marina**

La Direzione generale per la protezione della natura e del mare si è avvalsa, oltre che dei propri uffici, di un contingente della società *in house* Sogesid, cui sono stati affidati anche i compiti di segreteria tecnica del Comitato. Ha inoltre concluso accordi con altre pubbliche amministrazioni a norma dell'art. 15 della legge sul procedimento amministrativo, e in primo luogo con Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, cui la legge e il regolamento di organizzazione attribuiscono proprio compiti di collaborazione scientifica con il Ministero dell'ambiente<sup>16</sup>. L'Ispra inoltre coordina ora il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente istituito dalla legge 28 giugno 2016, n. 132.

Il citato istituto ha fornito la sua collaborazione scientifica e tecnica durante tutte le fasi della Strategia marina, ed in particolare a fini dell'attuazione degli artt. 8, 9, 10, 11 e 16 del d.lgs. 13 ottobre 2010, n. 190.

All'istituto dell'accordo tra pubbliche amministrazioni il Mattm ha fatto inoltre ricorso per disciplinare i rapporti con il Consiglio nazionale delle ricerche (Cnr) e con Unioncamere finalizzati alle prestazioni affidate a tali enti per far fronte agli impegni attuativi della Direttiva.

Tali rapporti hanno comportato il concorso finanziario del bilancio dello Stato, per

---

<sup>16</sup> Ai sensi dell'art. 28, comma d.l. 25 giugno 2008, n. 112, l'Ispra eredita le funzioni dei tre enti soppressi: Agenzia per la protezione dell'Ambiente e per i servizi tecnici, Istituto Nazionale per la fauna selvatica e Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare. Il regolamento (decreto del Mattm 21 maggio 2010 di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze) lo configura come un istituto tecnico - scientifico di cui il Ministero dell'ambiente si avvale nell'esercizio delle sue attribuzioni.

la parte (costituente quella di gran lunga maggiore) non coperta dalla dotazione di bilancio propria degli enti chiamati a collaborare con il Ministero dell'ambiente.

Risorse finanziarie destinate alla Strategia marina sono state impiegate in accordi di programma e convenzioni con le regioni costiere allorché occorreva integrare i dati sullo stato presente dell'ambiente marino e sui traguardi ambientali, secondo una richiesta integrativa della Commissione europea successiva al primo invio dell'ottobre 2012.

Nella fase attuativa dei programmi di monitoraggio hanno collaborato nella Strategia marina le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente e gli enti gestori delle Aree marine protette.

Quanto ai rapporti di collaborazione instaurati direttamente dal MATTM con altri soggetti al di fuori di accordi ex art. 15 della legge sul procedimento amministrativo, emerge il caso del Cursa, consorzio universitario per la ricerca socioeconomica e per l'ambiente, cui venivano affidate, con procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, nel dicembre 2011<sup>17</sup>, attività, per complessivi 230 mila euro, ricognitive e di studio in ordine ai profili generali e al contesto internazionale della Strategia marina<sup>18</sup>, e, con una seconda convenzione del 28 dicembre 2012, ancora

---

<sup>17</sup> In questo caso il Ministero si è avvalso della possibilità di instaurare collaborazioni con istituti scientifici e universitari prevista sin dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (art. 8 comma 1 della legge 8 luglio 1986 n. 349) ed ha fatto ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, nel presupposto, enunciato nelle premesse della convenzione stessa, dell'unicità della prestazione, ai sensi dell'art. 57, comma 2 lett. b) dell'allora vigente codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006) e in base al richiamo alle disposizioni codice dell'ambiente (d.lgs. 163/2006) circa i servizi di ricerca e sviluppo diversi da quelli i cui risultati appartengono esclusivamente alla stazione appaltante (art. 19, comma 1 lett. f.).

<sup>18</sup> La prestazione del Cursa è consistita in attività scientifiche e di approfondimento giuridico trasfuse in report nei quali sono stati affrontati le varie tematiche trattate dalla Direttiva e gli adempimenti posti a carico degli Stati membri. Un primo report sull'attività di cui alla convenzione del dicembre 2011 intitolato "*International tools for the implementation of the European marine strategy (Items)*" ha trattato, ad esempio, del principio di precauzione, del principio "chi inquina paga", dell'approccio ecosistemico e della gestione integrata e adattativa basata sulla conoscenza, della valutazione e del monitoraggio dell'ambiente marino (inclusa la valutazione dei servizi ecosistemici), della prevenzione degli inquinamenti e degli effetti transfrontalieri sull'ambiente marino, della biodiversità e delle aree marine protette, della gestione sostenibile delle risorse marine, del cambiamento climatico, della partecipazione del pubblico e dell'accesso alle informazioni, della ricerca della green economy e blue economy. Nelle successive fasi si è trattato della valutazione della congruenza dei processi individuati con la Direttiva e delle criticità collegate agli sviluppi di alcuni dei Descrittori per il superamento delle quali sono state formulate anche proposte di soluzione. Successivamente è stato reso un report di attività supplementare, 2014, nel quale veniva affrontata un'analisi comparativa dei programmi di monitoraggio dell'ambiente marino formulati da altri Paesi (Francia, Belgio, Irlanda Spagna, Regno Unito).

attività scientifiche per l'attuazione della Direttiva<sup>19</sup>, con ulteriore impegno di spesa di 645mila €.

Dall'esame del rendiconto di questa seconda convenzione si rileva che i costi sono dovuti all'impiego di personale (335mila € per l'attività di un coordinatore generale, un responsabile scientifico, 3 esperti, 5 ricercatori, 3 operatori tecnici), ad altre attività scientifiche e indagini sul campo (120mila €), pubblicazione/diffusione, missioni e spese generali.

In seguito a rilievi del Mattm sull'esecuzione delle prestazioni della prima convenzione, che comportavano una riduzione del loro valore del 30 per cento del corrispettivo pattuito, il Cursa offriva prestazioni suppletive di esperti e ricercatori per attività tecnico-scientifica analoga sufficienti a compensare le carenze riscontrate.

L'esecuzione della seconda convenzione non dava luogo a rilievi.

Altri rapporti con soggetti esterni finalizzati agli adempimenti della Strategia marina sono stati instaurati da Ispra, come si dirà nel capitolo seguente.

---

<sup>19</sup> Dalla documentazione acquisita si desume che le prestazioni della seconda convenzione si sono concretate in un voluminoso report (di 708 pagine) in cui sono stati trattati vari temi giuridici (riguardanti la regolamentazione delle attività c.d. offshore, la regolamentazione delle attività di pianificazione spaziale marittima e gestione integrata delle coste, in ambito unionale e della Convenzione di Barcellona, la politica comune della pesca, i piani di monitoraggio e i piani delle misure); sono stati aggiornati gli aspetti socioeconomici trattati precedentemente, ed è stata svolta un'analisi socio economica dei costi del degrado. La terza parte del report consiste in un supporto sulle chiarificazioni del Mattm alla Commissione Europea, riguardo alla definizione del buono stato ambientale in rapporto agli 11 descrittori. La quarta parte ha riguardato l'analisi dei documenti prodotti all'interno del Working group Dike della Commissione Europea.

## CAPITOLO IV

### IL RUOLO E LE ATTIVITA' DI ISPRA PER L'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA MARINA

*Sommario:* 1. La convenzione tra Mattm e Ispra del dicembre 2011 - 2. I controlli sulle attività esecutive della convenzione - 3. Le attività svolte, secondo i piani operativi attuativi - 4. Le attività dal luglio 2014 - 5. La formazione per le attività di monitoraggio dell'ambiente marino e la realizzazione e il funzionamento del SIC, Sistema informativo centralizzato per la raccolta, elaborazione e pubblicazione dei dati dei monitoraggi marino-costieri - 6. Seconda convenzione tra Mattm e Ispra.

#### **1 . La Convenzione tra Mattm e Ispra del dicembre 2011**

Con convenzione del dicembre 2011, che ha avuto esecuzione fino a tutto il 2018, il Mattm ha affidato a Ispra le attività scientifiche e tecniche finalizzate a dare attuazione agli artt. 8, 9, 10, 11 e 16 del d.lgs. n. 190/2010, per un importo di 12 milioni, di cui 3,4 costituenti costi interni, cioè costi rimasti a carico del bilancio di Ispra, per l'impiego di personale e di mezzi della sua ordinaria dotazione<sup>20</sup>.

Il valore complessivo delle prestazioni, stimato in 12 milioni, è così determinato dall'allegato tecnico:

1. 3,37 milioni costituenti costi interni, ovvero costi destinati a rimanere a carico dell'Ispra dovuti all'impiego di personale della sua ordinaria dotazione valutato in mesi/uomo;
2. 4,7 milioni costituenti costi aggiuntivi, per personale con contratti atipici assunto appositamente, per le spese per missione del personale Ispra, per le spese d'investimento e servizi connesse, per materiale non inventariabile e per spese di funzionamento, logistiche, eventi e divulgazione;
3. 4 milioni di costi esterni, vale a dire costi per accordi con soggetti pubblici di cui all'art. 9, comma 3 della convenzione (possibilità di Ispra di stipulare accordi con i soggetti pubblici previsti nello studio di pre-fattibilità, ovvero ulteriori

---

<sup>20</sup> Tale collaborazione trova fondamento nelle funzioni istituzionali dell'Istituto, a cui l'art. 28, comma d.l. 25 giugno 2008, n. 112 ha conferito le funzioni dei tre enti soppressi: Agenzia per la protezione dell'Ambiente e per i servizi tecnici, Istituto Nazionale per la fauna selvatica e Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare. Il regolamento (decreto del Mattm 21 maggio 2010 di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze) lo configura come un istituto tecnico-scientifico di cui il Ministero dell'ambiente si avvale nell'esercizio delle sue attribuzioni.

soggetti, anche se non indicati nello studio di pre-fattibilità, per collaborazioni necessarie agli obiettivi del d.lgs. 190/2010).

La voce 2. è costituita essenzialmente dal personale con contratti atipici di cui Ispra si è servito nelle attività remunerate dalla convenzione. In massima parte si tratta di laureati in discipline scientifiche (biologia marina, chimica, scienze biologiche, scienze ambientali, ingegneria ambiente e territorio, fisica) e in parte minore in altre discipline (scienza delle comunicazioni o scienze politiche) oltre a poche unità di diplomati adibiti ad attività di supporto amministrativo. Il costo di tale personale è rimborsato dal Mattm a Ispra sulla base di costi unitari mesi/uomo (variabile in relazione alla qualifica e al livello retributivo) sicché, ad esempio, la mancata prestazione lavorativa dovuta a malattia o altra causa rimane a carico dell'Ispra.

In relazione alla voce 3, si riporta di seguito la tabella fornita da Ispra, dei rapporti di collaborazione scientifica instaurati dall'Istituto con soggetti terzi ai fini delle attività esecutive della convenzione. Esse appaiono riguardare le prime fasi della Strategia marina.

**Tab. 3 – Collaborazioni scientifiche cui Ispra ha fatto ricorso per la Strategia marina.**

Oggetto degli accordi: Collaborazione scientifica nell'ambito dello studio sulle tematiche della Strategia marina ai fini della realizzazione della valutazione iniziale dello stato dell'ambiente marino e del conseguimento degli obiettivi prioritari della direttiva D.Lgs. 190/2010				
SOGGETTO	DURATA		IMPORTO CONVENZIONE	PAGATO
CNR - DTA -Consiglio Nazionale delle Ricerche - Dipartimento Scienze del Sistema Terra e Tecnologie per l'Ambiente	12 mesi dal 01/08/2012 al 01/08/2013		€ 1.000.000,00	€ 1.000.000,00
CoNISMa - Consorzio Nazionale Interuniversitario per le Scienze del Mare	12 mesi dal 18/09/2012 al 18/09/2013		€ 1.273.000,00	€ 1.273.000,00
CINECA EX CASPUR - Consorzio Interuniversitario per le Applicazioni di Supercalcolo per Università e Ricerca	12 mesi dal 31/07/2012 al 31/07/2013		€ 70.000,00	€ 70.000,00
INGV - Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia.	12 mesi dal 04/01/2013 al 04/01/2014		Titolo gratuito	
OGS Trieste - Istituto Nazionale di Oceanografia e Geofisica Sperimentale	12 mesi dal 01/02/2013 al 01/02/2014		€ 27.000,00	€ 27.000,00
CIBRA - Centro Interdisciplinare di Bioacustica e Ricerche Ambientali	12 mesi dal 12/12/2012 al 12/12/2013		€ 8.500,00	€ 8.500,00
Università di Padova DBCA - Dipartimento di Biomedicina Comparata e Alimentazione	12 mesi dal 04/12/2012 al 04/12/2013		€ 15.000,00	€ 15.000,00

IZSLT Sezione di Rieti - Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle regioni Lazio e Toscana	12 mesi dal 30/11/2012 a130/11/2013		€ 3.000,00	€ 3.000,00
Enea - Agenzia Nazionale per le Nuove Tecnologie	12 mesi dal 27/07/2012 al 27/07/2013		€ 47.000,00	€ 47.000,00
ARPA ER	12 mesi dal 07/12/2012 al 07/12/2013		€ 5.000,00	€ 5.000,00
ARPA Sicilia - Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Regione Sicilia	12 mesi dal 04/12/2012 al 04/12/2013		€ 5.000,00	€ 5.000,00
Staz.Zool. A. Dohrn	12 mesi dal 14/12/2012 al 14/12/2013		€ 80.600,00	€ 80.600,00
ARPA Toscana - Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Toscana	12 mesi dal 31/12/2012 a1 31/12/2013		€ 34.000,00	€ 34.000,00
Università Venezia 'Ca Foscari - Dipartimento di Scienze Ambientali, Informatica e Statistica	12 mesi dal 31/12/2012 al 31/12/2013		€ 25.000,00	€ 25.000,00
IZSPAM - Istituto Zooprofilattico Sperimentale Abruzzo e Molise	12 mesi dal 30/11/2012 al 30/11/2013		€ 25.000,00	€ 25.000,00
IZSve - Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie	12 mesi dal 21/12/2012 al 21/12/2013		€ 25.000,00	€ 25.000,00
IZSUM - Istituto Zooprofilattico Sperimentale Umbria e Marche	12 mesi dal 30/11/2012 al 30/11/2013		€ 25.000,00	€ 25.000,00
ARPA Daphne - Agenzia Regionale per la Prevenzione e l'Ambiente dell'Emilia-Romagna	12 mesi dal 07/12/2012 al 07/12/2013		€ 18.500,00	€ 12.950,00
ARPA Liguria - Agenzia Regionale per la Protezione dell'ambiente ligure	12 mesi dal 30/11/2012 al 30/11/2013		€ 20.000,00	€ 7.000,00
CoNISMa - Consorzio Nazionale Interuniversitario per le Scienze del Mare Atto aggiuntivo	12 mesi dal 30/01/2013 a1 30/01/2014		€ 91.000,00	€ 91.000,00
Università Venezia 'Ca Foscari	9 mesi dal 30/10/2013 al 31/07/2014		€ 194.224,00	€ 194.224,00
Totali			€ 2.991.824,00	€ 2.973.274,00

Fonte: Ispra

## 2. I controlli sulle attività esecutive della convenzione

Ai fini del coordinamento delle attività, la convenzione ha istituito un apposito comitato di coordinamento (art. 9), composto da tre membri del Mattm, di cui uno con funzione di presidente, e tre membri dell'Ispra. Nel corso dell'esecuzione della convenzione esso ha approvato il programma operativo attuativo, i successivi aggiornamenti e i dettagli dei costi relativi alle categorie di spesa esposte nell'allegato tecnico.

I corrispettivi sono stati pagati, quanto al 35 per cento (tre milioni), con decreto del 13 agosto 2012, e la restante parte a determinate scadenze, negli importi riconosciuti dal Mattm in seguito ai rendiconti periodici, come mostra la tabella seguente:

**Tab. 4 - Riepilogo pagamenti convenzione Mattm-Ispra, fino al 31 dicembre 2018**

Totale convenzione € 8.685.283,00	importo spese per ISPRA	importo riconosciuto	Incassato	n. nota di debito	importo non riconosciuto
rendiconto al 30/04/2013	€4.289.796,31	€4.127.813,33	€3.039.849,05	nota n.149 del 5/08/2014	€161.982,98
			€1.087.964,28	nota n.150 del 5/08/2014	
rendiconto maggio-dicembre 2013	€780.760,92	€748.747,86	€432.133,74	nota n.208 del 12/11/2014	€32.013,06
			€272.963,84		
			€25.595,17		
			€18.055,11	nota n.70 del 17/05/2019	
rendiconto gennaio-ottobre 2014	€1.100.272,59	€1.100.272,59	€1.100.272,59	nota n.70 del 17/05/2020	
rendiconto novembre- dicembre 2014	€186.223,37	€184.622,86	€184.622,86	nota n.35 del 26/02/2015	€1.600,51
rendiconto gennaio-15 febbraio 2015	€125.861,83	€125.861,83	€125.861,83	nota n.109 del 22/07/2015	
rendiconto 16 febbraio-31 agosto 2015	€276.370,06	€230.108,72	€230.108,72	nota n.78 del 15/04/2016	€46.261,34
rendiconto 01 settembre 2015- 08 marzo 2016	€403.410,24	€403.410,24	€403.410,24	nota n.156 del 22/10/2015	
rendiconto 09 marzo-06 settembre 2016	€345.601,76	€345.601,76	€345.601,76	nota n.3 del 10/02/2017	
rendiconto 07 settembre 31 dicembre 2016	€137.390,18	€137.390,18		nota n.35 del 26/04/2018	
rendiconto 07 settembre 31 dicembre 2016 -SIC	€269.559,00				€269.559,00
rendiconto 01 gennaio 2017- 31 dicembre 2017	€179.482,84	€179.482,84		nota n.36 del 26/04/2018	
rendiconto 01 gennaio 2017- 31 dicembre 2017 SIC	€128.893,00				€128.893,00
rendiconto 01 gennaio 2018- 31 dicembre 2018	€82.286,76	€82.286,76		nota n. 42 del 11/03/2019	
<b>Totali</b>	<b>€ 8.305.908,86</b>	<b>€ 7.665.598,97</b>	<b>€ 7.266.439,19</b>		<b>€640.309,89</b>

Fonte: Ispra.

Le prestazioni eseguite in forza delle convenzioni sono puntualmente descritte nelle relazioni presentate da Ispra e nei piani operativi di dettaglio periodicamente redatti. Esse sono classificate in moduli e recano un dettaglio idoneo a darne un'efficace rappresentazione.

I resoconti delle attività e i rendiconti sono stati oggetto di puntuali verifiche da parte del Mattm, che ha spesso formulato rilievi, chiesto chiarimenti e talvolta ha escluso motivatamente il riconoscimento di spese, come, ad es., in un caso di mancata prestazione lavorativa (dovuta ad assenza) di personale assegnato alle attività della convenzione.

Al 31 dicembre 2018 la situazione contabile relativa all'attuazione della convenzione fornita da Ispra, indica spese sostenute dall'Istituto per 8,3 milioni, riconosciute dal Mattm per in 7,66 milioni.

### **3. Le attività svolte, secondo i piani operativi attuativi**

Dai programmi operativi attuativi (integrativi, in sostanza, dell'oggetto della convenzione) esaminati nel corso dell'istruttoria si rileva che l'attività di Ispra ha avuto inizio sulla base di uno studio di pre-fattibilità predisposto dallo stesso Istituto su questi temi: la valutazione iniziale, la determinazione del GES (*Good Environmental Status*), la definizione dei traguardi ambientali, la collaborazione regionale e comunitaria.

L'attività dell'Istituto è consistita nell'analisi degli elementi e delle caratteristiche dello stato ambientale, cioè le caratteristiche fisiche, chimiche, i tipi di habitat, le caratteristiche biologiche dei gruppi funzionali, delle specie, dell'ecosistema; nell'analisi dei principali impatti e pressioni, includendo i principali effetti cumulativi e sinergici influenti sullo stato dell'ambiente marino; nell'analisi degli aspetti socio-economici sull'uso delle acque marine e del costo del suo degrado (art. 8.1 del d.lgs. 190/2010); nella determinazione del buono stato ambientale delle acque considerate (art. 9); nella determinazione dei traguardi ambientali (art. 10); nella comunicazione alla Commissione europea; nell'integrazione dei dati e delle informazioni di interesse della Strategia marina per l'informazione territoriale e del monitoraggio ambientale;

nelle proposte dei programmi di monitoraggio; nella consultazione e nell'informazione al pubblico; nell'integrazione con gli ambiti internazionali rilevanti, con l'obiettivo di raccordare le attività e le relazioni di carattere internazionale, quali la Convenzione di Barcellona<sup>21</sup>.

#### **4. Le attività dal luglio 2014**

A partire dal luglio 2014, secondo il piano operativo rimodulato, l'Ispra ha assunto i seguenti compiti: supporto al coordinamento comunitario e regionale e alla integrazione a livello internazionale dell'attuazione della Direttiva; definizione e *reporting* alla Commissione Europea, dei programmi di monitoraggio (art. 11 del d.lgs. 190/2010); analisi del report sulla valutazione iniziale, della definizione del buono stato ambientale e dei traguardi ambientali, in relazione alla valutazione eseguita dalla Commissione europea ai sensi dell'art 12 della Direttiva; consultazione e informazione al pubblico, con l'implementazione e l'aggiornamento continuo dei contenuti del Portale web della Strategia marina, il suo collegamento con il sito internet istituzionale del Mattm, l'informazione del pubblico sui temi della Strategia marina attraverso attività divulgative, le consultazioni del pubblico in relazione ai programmi di monitoraggio (art. 11 del d.lgs. 190/2010). Infine, veniva aggiunto il modulo 16, concernente l'accesso al pubblico dell'informazione ambientale.

#### **5. La formazione per le attività di monitoraggio dell'ambiente marino e la realizzazione e il funzionamento del SIC, Sistema informativo centralizzato per la raccolta, elaborazione e pubblicazione dei dati dei monitoraggi marino-costieri**

Nei programmi operativi attuativi successivi venivano ancora aggiunte ulteriori attività in relazione alle necessità sopravvenute, e così, tra le attività del 2015, la formazione e il coordinamento degli operatori tecnici per le attività di monitoraggio e la realizzazione del Sistema informativo centralizzato per la raccolta, elaborazione e pubblicazione dei dati dei monitoraggi marino-costieri (SIC).

---

<sup>21</sup> La Convenzione di Barcellona - *Convention for the protection of the marine environment and the coastal region of the Mediterranean* è stata stipulata nel 1976 tra le stesse parti (16 paesi del Mediterraneo e l'allora Comunità economica europea) che l'anno precedente avevano adottato il *Mediterranean Action Plan* (MAP).

Dall'esame dei dati riportati nel report di rendicontazione di Ispra, si rileva che la realizzazione di tale sistema ha richiesto un'attività complessa, le cui fasi possono così riassumersi: redazione di un documento sulle specifiche tecniche per la progettazione del sistema informativo; definizione di standard informativi e delle procedure per il controllo e la validazione dei dati provenienti dai programmi di monitoraggio; la progettazione e realizzazione di una *respository* dei dati connessi alle attività di monitoraggio; realizzazione del progetto tecnico del sistema informativo centralizzato del Mattm per la raccolta, la gestione e la condivisione a livello comunitario dei dati; e altre attività descritte nei report.

Nei programmi operativi di dettaglio risultano indicate altre attività così definite: test, validazione e collaudo del sistema informativo centralizzato (SIC) per la raccolta, la gestione e la condivisione dei dati derivanti dall'attuazione dell'art. 11 del d.lgs. 190/2010; finalizzazione delle attività relative alla definizione dei criteri di valutazione dei risultati delle attività di monitoraggio ai fini della loro completa integrazione nel SIC.

Originariamente il SIC, secondo quanto il Ministero aveva richiesto ad Ispra, avrebbe dovuto essere integrato nel portale Natura Italia, attraverso le funzionalità del Progetto Modus: un portale *web* dedicato, gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze in collaborazione dell'Istituto Poligrafico Zecca dello Stato, IPZS, a disposizione di organismi della pubblica amministrazione, che ospita servizi finalizzati a gestire transazioni commerciali, a fornire informazioni in tempo reale sulla struttura della P.A., a divulgare sul web in maniera strutturata, le pubblicazioni dello Stato.

L'Ispra, in seguito ad un parere richiesto all'Anac, ne affidava la realizzazione ad una terza impresa, scelta mediante una procedura di evidenza pubblica.

Realizzato il SIC, insorgevano però difficoltà per la sua integrazione nel portale Natura Italia, poiché il Poligrafico riteneva che il sistema dovesse essere re-ingegnerizzato per rispettare i suoi criteri di sicurezza informatica, ma ciò avrebbe comportato, secondo Ispra, una mera duplicazione di quanto già collaudato e funzionante, dovendo l'integrazione intendersi meramente in termini di interoperabilità tra i due sistemi.

Il sistema avrebbe potuto poi ricevere - secondo l'esigenza manifestata dell'Istituto poligrafico - solo dati validati dal Ministero, che però osservava che la validazione non poteva che essere fornita dall'Ispra, quale istituto tecnico-scientifico detentore di quei dati destinati a confluire del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente istituito dalla recente legge 28 giugno 2016, 132.

Infine l'Ispra, con una proposta rivolta al Mattm nel luglio 2018, si dichiarava disponibile ad assumere la gestione e lo sviluppo del SIC per integrarlo nell'anzidetto Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente.

L'Ispra ha prodotto, nell'aprile 2019, in occasione dell'audizione tenuta nel corso dell'istruttoria, una scheda tecnica con la quale ha riferito che il SIC è stato realizzato nel periodo 2016-2017 e reso accessibile all'indirizzo web [www.db-strategiamarina.isprambiente.it](http://www.db-strategiamarina.isprambiente.it) ed ora anche mediante un link fruibile dall'apposita sezione del sito del Ministero dell'ambiente dedicato alla Strategia marina.

Il sistema, secondo quanto riportato la scheda informativa prodotta da Ispra, è dotato delle seguenti funzionalità previste nel Capitolato Speciale d'appalto, approvato dal Mattm:

- servizi di trasmissione, accesso e consultazione dei dati per i soggetti istituzionali coinvolti;
- servizi di pubblicazione delle informazioni su piattaforma Web-Gis;
- servizi di messa a disposizione delle informazioni alla Commissione europea e all'Agenzia europea dell'ambiente mediante WMS e WFS con metadati conformi alla Direttiva INSPIRE per gli adempimenti previsti dall'art. 19.3 della MSFD;
- procedure software di controllo di qualità dei dati in termini di formato (testo, numerico, data, categorie etc.) e di congruenza delle relazioni;
- consultazione dei dati di monitoraggio utilizzati di reporting 2012 (dati storici).

## **6. La seconda convenzione tra Mattm e Ispra**

Con altra convenzione del dicembre 2012, dell'importo di 270.000 euro, il Mattm ha affidato ad Ispra le attività finalizzate agli adempimenti di cui agli artt. 8-11 e 16 del decreto legislativo attuativo della Direttiva, non rientranti nella precedente

convenzione del 2011.

Le prestazioni oggetto di questa seconda convenzione sono consistite (secondo la relazione finale presentata da Ispra) in studi di metodologie per attività di rilevamento e classificazione, analisi di dati sui rifiuti marini, sulla distribuzione ed estensione degli *habitat* bentonici e pelagici e sull'attività socio economica legata al mare.

La convenzione ha comportato spese per l'acquisto di materiale tecnologico, software e applicazioni informatiche utili ai fini delle rilevazione dei dati e per la partecipazione a un convegno a Livorno su "mare: sostenibilità come motore di sviluppo"<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Tra le spese si riportano in via esemplificativa quelle di euro 32.391 per l'affitto degli spazi espositivi presso il terminal crociere del Porto di Livorno in occasione del convegno "Il mare: la sostenibilità come motore di sviluppo", svoltosi nelle giornate del 14 e 15 novembre 2014, di euro 12.078,00 per lo sviluppo dell'applicazione per il rilevamento dei rifiuti marini sulla spiaggia; di euro 8.527 per l'acquisto di materiale fotografico utilizzato ai fini del citato evento di Livorno del 14 e 15 novembre 2014; di euro 9.274, per l'acquisto su Mepa di personal computer e notebook; di euro 8.338, per l'acquisto di pc e stampante per la gestione tecnico-amministrativa del progetto; di euro 9.322, per l'acquisto di opere monografiche; di euro 54.337 per l'acquisto di applicazioni informatiche per la realizzazione dell'App "*marine litter*" e dell'App "Lotta all'inquinamento accidentale in mare" su piattaforme Android e Windows (anche in questo caso si tratta di spese in conto capitale).

Gran parte di tali spese attiene a software operativi per dispositivi mobili che forniscono un supporto per il campionamento dei rifiuti spiaggiati ad uso degli operatori delle Arpa regionali, ma anche di singoli utenti e associazioni ambientaliste interessati alle problematiche ambientali. Il sistema è divenuto operante soltanto dal 2016, dopo essere stato adattato a modalità di raccolta dei dati conformi alle esigenze classificatorie dalla Strategia marina.



## CAPITOLO V

### LA COLLABORAZIONE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE PER L'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA MARINA

*Sommario:* 1. - Convenzione Mattm - Consiglio nazionale delle ricerche (Cnr) del dicembre 2015 - 2. Seconda convenzione tra Mattm e Cnr per l'esecuzione dei programmi di monitoraggio

#### **1. Convenzione Mattm - Consiglio nazionale delle ricerche (Cnr) del dicembre 2015**

Con convenzione del dicembre 2015, che ha comportato un impegno di spesa di 2 milioni sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'ambiente, veniva disciplinata la realizzazione congiunta tra lo stesso Mattm e il Consiglio nazionale delle ricerche - Dipartimento Scienze del Sistema Terra e Tecnologie per l'Ambiente (che assumeva sul proprio bilancio il relativo costo limitatamente ad euro 174.600) delle attività di monitoraggio delle acque marine previste dal d.m. 11 febbraio 2015<sup>23</sup>.

L'oggetto della convenzione ha riguardato più in particolare: il coordinamento tecnico scientifico al fine di sinergie con le Arpa regionali incaricate (v. *infra cap. VII*) delle attività di monitoraggio; l'acquisizione di dati da piattaforme fisse e mobili, incluse quelle satellitari, le analisi di laboratorio; l'elaborazione di dati per la valutazione continua dello stato dell'ambiente marino e per colmare i *deficit* di conoscenza delle sue componenti, dei processi che vi si producono e delle pressioni che vi si esercitano. I monitoraggi del Cnr diversamente da quelli dell'Arpa sono eseguiti oltre la distanza di 12 miglia dalla costa

Le prestazioni tecnico-scientifiche (più in dettaglio descritte nell'allegato tecnico alla convenzione del 14 dicembre 2015) venivano così distinte:

- l'avvio di attività di coordinamento del progetto sia tecnico scientifico che amministrativo;
- le campagne di campionamento e misura in mare;

---

<sup>23</sup> Il contributo del Cnr nell'attività della Strategia marina si situa nell'ambito di un più generale protocollo d'intesa (del 6 luglio 2015) che contempla la *marine strategy* come uno degli ambiti della sua collaborazione con il Ministero dell'ambiente, oltre a quelli concernenti: cambiamenti climatici, rifiuti, bonifiche e risanamento dei siti contaminati, biodiversità e *green economy*.

- l'acquisizione di dati da piattaforme fisse, mobili (navi) e satellitari;
- l'esecuzione di analisi di laboratorio;
- il recupero dei dati e campioni derivanti da attività precedenti l'avvio del monitoraggio;
- la consegna del report e i risultati elaborazione dati 2015.

Un apposito comitato di coordinamento, composto dai responsabili dell'esecuzione della convenzione designati dal Mattm e dal Cnr e da altri rispettivi rappresentanti, ha provveduto a gestire il coordinamento delle attività previste dall'allegato tecnico e ad esprimere il parere in merito alla documentazione prodotta e alla rendicontazione delle spese rimborsabili.

Dalla documentazione di rendicontazione esaminata in istruttoria si rileva che in seguito alla valutazione positiva delle prestazioni eseguite dal Cnr da parte dell'apposito comitato di coordinamento, riunitosi l'1 dicembre 2016, veniva disposto, con decreto del 6 dicembre 2016, il pagamento dell'intero importo della convenzione di euro 2.022.100.

## **2. Seconda convenzione tra Mattm e Cnr per l'esecuzione dei programmi di monitoraggio**

Nel giugno 2016 veniva stipulata altra convenzione avente oggetto analogo alla precedente<sup>24</sup>. L'impegno di spesa a carico del Ministero dell'ambiente è stato di 5,58 milioni, mentre a carico del bilancio del Cnr era previsto l'importo di 500.000 euro. A consuntivo, secondo il Cnr, sono rimasti a carico del suo bilancio euro 1.771.339.

---

<sup>24</sup> L'allegato tecnico alla convenzione ha suddiviso il lavoro in nove Work Package: i primi 7, corrispondenti ad altrettanti programmi di monitoraggio definiti dal dm ambiente 11 febbraio 2015 e ad altri 2 programmi trasversali, di cui uno, WP0, dedicato alle attività per l'avvio del programma e il WP8 rivolto alle attività logistiche necessarie per il monitoraggio e alle attività trasversali e di supporto agli altri WP.

**Tab. 5 - Risorse finanziarie destinate alla convenzione Mattm-Cnr, anno 2016**

N. WP	Programma di monitoraggio	Importo a carico Mattm in euro	Cofinanziamento Cnr in euro
1	Fito-zooplankton, caratteristiche chimico-fisiche della colonna d'acqua e rifiuti spiaggiati	160.000,00	20.000,00
2	Habitat del fondo marino e biodiversità	990.000,00	80.000,00
3	Pesca	600.000,00	60.000,00
4	Contaminanti ambientali e input di nutrienti	700.000,00	80.000,00
5	Contaminanti nei prodotti destinati al consumo umano	290.000,00	20.000,00
6	Condizioni idrografiche	1.070.000,00	100.000,00
7	Rumore di sottomarino	360.000,00	20.000,00
8	Attività trasversali di supporto al programma	1.410.000,00	120.000,00
Totale		5.580.000,00	500.000,00
Totale costo convenzione		6.080.000,00	

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Le attività si sono concluse, come previsto, nel giugno 2017 e all'inizio di dicembre il rendiconto è stato trasmesso al Mattm, che ha chiesto l'integrazione di parte della documentazione scientifica, la verifica della documentazione amministrativa delle spese sostenute e una relazione per la giustificazione degli scostamenti tra spese previste e spese sostenute. L'apposito Comitato di coordinamento istituito dalla convenzione ha approvato il rendiconto finale e i rapporti tecnici nel marzo 2019<sup>25</sup>.

Il prodotto delle prestazioni del Cnr si è trasfuso in vari documenti (cartografici, video, audio, relazioni scientifiche), riguardanti ogni singola voce dei sottoprogrammi di monitoraggio e sottoposto a Ispra per l'analisi preliminare sulla sua utilizzabilità ai fini della formulazione della nuova valutazione iniziale dello stato dell'ambiente marino (per il secondo ciclo sessennale della Strategia marina) nonché sulla coerenza dei dati con i criteri previsti per il loro inserimento nel sistema

---

<sup>25</sup> Una parte certamente rilevante della spesa delle convenzioni con il Cnr riguarda le imbarcazioni utilizzate per le attività di monitoraggio delle acque marine per il noleggio, per 64 giorni effettivi ad un costo giornaliero di euro 19.626,82 (inferiore a quello stimato nell'allegato tecnico della convenzione di 22.400 euro) della nave Minerva, impiegata per i campionamenti *in situ*.

informativo centralizzato. L'Ispra ha al riguardo rilevato problematiche in gran parte poi risolte, secondo quanto riferito dal Mattm<sup>26</sup>.

La spesa complessiva a consuntivo a carico del Mattm è stata di 4,87 milioni con un'economia di euro 750.513,67 rispetto all'importo impegnato. Le spese ritenute non ammissibili dal Comitato di coordinamento ammontano a euro 42.183,67.

---

<sup>26</sup> L'apposito comitato di coordinamento, previsto dall'art. 7 della convenzione, con rappresentanti delle due parti Mattm-Cnr, ha definito, secondo un resoconto in data 7 marzo 2019 fornito dal Cnr, gli aspetti tecnici e amministrativo - contabili ancora da dirimere, sulle attività:

"2.14 Monitoraggio dell'avifauna marina" comprese nel WP2 Habitat del fondo marino e biodiversità (importo complessivo a carico del Mattm di euro 862.977,6);

"6.5 - Validazione della modellistica oceanografica in aree chiave" e "6.6 valutazione dell'estensione spaziale delle alterazioni idrografiche permanenti", comprese nell'ambito del WP 6: Condizioni idrografiche (importo complessivo a carico del Mattm euro 873.991,08).

Le parti hanno riconosciuto concordemente la non rimborsabilità dei costi relativi all'attività 2.14, pari a euro 42.183,67, mentre sono state riconosciute rimborsabili le attività 6.5 e 6.6, poiché sul piano tecnico scientifico, si è ritenuto utilizzabile, in futuro, lo strumento modellistico messo a punto nella valutazione delle alterazioni idrografiche permanenti dovute ad attività antropiche potenzialmente impattanti.

## CAPITOLO VI

# LA COLLABORAZIONE DI UNIONCAMERE PER L'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA MARINA (ASPETTI SOCIO-ECONOMICI DELL'AMBIENTE MARINO E PROGRAMMA DELLE MISURE)

*Sommario:* 1. - Primo accordo quadro con Unioncamere – 2. Secondo accordo quadro con Unioncamere – 3. L'attività svolta da Unioncamere

### 1. Primo accordo quadro con Unioncamere

Nel febbraio 2012 il Ministero dell'ambiente stipulava con Unioncamere<sup>27</sup> un accordo quadro con un impegno di spesa a carico del bilancio dello Stato di 500.000 euro. In forza della successiva convenzione attuativa del 20 dicembre 2012 e sulla base di un piano operativo di dettaglio del settembre 2013, Unioncamere si impegnava ad eseguire le prestazioni così in sintesi riassumibili:

- analisi dei principali impatti e pressioni antropiche influenti sullo stato ambientale di ciascuna sottoregione marina, con la finalità di realizzare, in base alle informazioni disponibili sulla spesa delle regioni (sugli usi economici del mare, sui rifiuti etc.) un modello econometrico basato sugli aspetti demografici, economici e climatici produttivi di pressioni sull'ambiente, al fine di valutare gli investimenti regionali nei capitoli di spesa rilevanti della Strategia marina;
- analisi degli aspetti socio-economici legati all'utilizzo dell'ambiente marino-costiero e dei costi del suo degrado;
- predisposizione di programmi di monitoraggio coordinati per la valutazione continua dello stato ambientale delle acque marine;
- predisposizione di programmi di misure finalizzati a conseguire o mantenere un buono stato ambientale;
- definizione di strumenti e procedure per il coinvolgimento degli *stakeholders* nell'esame degli aspetti rilevanti per la Strategia marina.

---

<sup>27</sup> L'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, denominata Unioncamere, fondata nel 1901, è un ente di diritto pubblico a norma dell'art. 7, l. 29 dicembre 1993, n. 580 e modificata dal d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 23.

A conclusione delle attività veniva pagato l'importo di € 464.790, con un'economia di 35.210 €.

## **2. Secondo accordo quadro con Unioncamere**

Un secondo accordo quadro del maggio 2015 (seguito da convenzione attuativa e atti aggiuntivi del luglio e del settembre 2015) – con impegno di spesa 1,85 milioni, ridotto a **1,35** per contenere la spesa nell'esercizio 2015 - in seguito ad un rilievo dell'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'ambiente - ha avuto ad oggetto un supporto tecnico-scientifico ed operativo per l'attuazione degli articoli 13, 14, 15 e 16 della Direttiva: definizione dei "programmi di misure", in linea con i target ambientali; predisposizione misure e loro valutazione; identificazione delle eccezioni (art. 14 d.lgs. n. 190/2010) e dei casi che richiedono un'azione comunitaria (art. 15 d.lgs. n. 190/2010); individuazione delle misure occorrenti per il migliore conseguimento dei target ambientali sulla base degli impatti socio-economici futuri.

Dalla documentazione acquisita presso il Mattm, risulta che la convenzione attuativa, la cui durata era limitata al 31 dicembre 2015, è stata poi prorogata fino al luglio 2016. Il pagamento del corrispettivo è stato di euro 1.080.000 a favore di Unioncamere (decreto 7 dicembre 2016) ed è consistito nel rimborso dei costi per personale e collaboratori interni di Unioncamere o di sue strutture *in house* e del sistema camerale, quanto a € 178.000, e per altro personale e per collaboratori esterni, quanto a € 902.400,00.

Il lavoro ha avuto esito nel voluminoso programma delle misure trasmesso dal Governo italiano alla Commissione europea che dovrà essere oggetto di un continuo monitoraggio per la verifica della loro attuazione ed efficacia.

## **3. L'attività svolta da Unioncamere**

E' noto che nel corso degli ultimi decenni si è intensificato lo sforzo in sede scientifica di misurare il valore economico della salubrità dell'ambiente e correlativamente di valutare e contabilizzare nei bilanci pubblici i costi del degrado ambientale, anche con iniziative internazionali, come *The Economics of Ecosystems and*

*Biodiversity (TEEB) operante nell'ambito dell'Unep, United Nations Environment Programme (UN Environment) under the Biodiversity and Ecosystem Services Branch (BESB) of the Ecosystems Division* <sup>28</sup>.

Il Mattm, in risposta ad una specifica richiesta di elementi da parte di questa Corte ha risposto che la c.d. *contabilizzazione dei costi del degrado* costituisce tuttora una delle sfide tecnico-scientifiche maggiori previste dalla Strategia marina, in quanto coinvolge ambiti di competenze sostanzialmente diverse da quelle puramente ambientali e che a causa di ciò, né la Direzione generale per la protezione della Natura e del Mare né l'Ispra hanno uffici o competenze tecniche specialistiche per affrontare tale tema. Ha inoltre precisato che neppure a livello europeo esiste ad oggi una metodologia standard e concordata per effettuare tale contabilizzazione, per cui i vari Paesi procedono per metodologie di "approssimazione" e sperimentali al fine di far comunque progredire sia la capacità di sviluppare sistemi conoscitivi in tali ambiti, sia di testare metodologie e algoritmi che consentano di "contabilizzare" e quindi applicare i risultati conseguiti.

In base a tali considerazioni il Mattm ha riferito di aver provveduto da un lato a servirsi della collaborazione di Unioncamere, per un supporto di *expertise* in tale materia, e dall'altro ad effettuare una sperimentazione con le regioni costiere, sulla base, essenzialmente, della verifica e della valutazione dei rispettivi bilanci sotto il profilo delle destinazioni a finalità ambientali riconducibili alla Strategia marina.

L'accordo quadro del dicembre 2012 tra Mattm-DPNM e Unioncamere ha previsto appunto tra le attività affidate a tale ente, inserite nel modulo 2 del piano operativo attuativo, *un'analisi degli aspetti socio-economici dell'utilizzo dell'ambiente marino-costiero e dei costi del suo degrado, nonché di modelli previsionali e di strumenti per il suo contenimento, riduzione e ove possibile eliminazione*.

Tali attività si sono concretate, in una prima fase, nella raccolta e nella sistematizzazione di dati volti a colmare le lacune informative sugli elementi necessari

---

<sup>28</sup> Gli aspetti economici di eco sistemi e biodiversità (TEEB) è un'iniziativa globale focalizzata nel "rendere visibile i valori della natura". Il suo principale obiettivo è di immettere il valore della biodiversità e dei servizi eco sistemici nei meccanismi decisionali a tutti i livelli. Essa mira a raggiungere questo risultato seguendo un approccio improntato ad una valutazione che aiuti i decisori politici a riconoscere il vasto insieme dei benefici dagli eco sistemi e della biodiversità, a dimostrare i loro valori in termini economici e, laddove appropriato, cogliere questi valori nel prendere le decisioni politiche.

alla valutazione dei costi del degrado ambientale, in schemi distintivi di spese correnti e spese in conto capitale, al fine di realizzare un sistema informativo di monitoraggio a regime idoneo a integrare la matrice degli usi economici del mare.

Una seconda fase ha riguardato l'acquisizione delle informazioni necessarie per la ricostruzione degli aspetti socio - economici inerenti all'utilizzo dell'ambiente marino, predisponendo una raccolta d'informazioni sugli usi economici del mare per un periodo di 13 anni (dal 2000 al 2012) sull'occupazione, sul valore aggiunto e sul valore della produzione. Nella realizzazione degli schemi per la raccolta delle informazioni, con riferimento all'articolazione settoriale attuata, è stato seguito, secondo il Ministero, l'approccio *Marine Water Accounts* in base alle linee guida del *Working Group* dell'*Economic and Social Assessment (ISA)* della Commissione europea.

Anche i protocolli d'intesa con le regioni costiere ripartite in sottoregioni (finalizzati ad attività d'indagine su alcuni ambiti deficitari di informazioni tecnico-scientifiche per la valutazione dello stato delle acque marine e la definizione dei traguardi ambientali) riguardavano gli *aspetti socio-economici dell'utilizzo dell'ambiente marino e dei costi del degrado*.

Infine l'accordo quadro del 12 febbraio 2015 tra Mattm e Unoncamere ha previsto, tra le attività da porre in essere per la definizione della proposta per il Programma di misure in attuazione della Strategia marina, un'*analisi degli aspetti socio economici dell'utilizzo dell'ambiente marino-costiero e dei costi del suo degrado, nonché di modelli previsionali e di strumenti per il suo contenimento, riduzione e ove possibile eliminazione*. Nella successiva convenzione attuativa, venivano incluse, nel modulo 2 del piano operativo di dettaglio, attività volte ad ampliare il sistema informativo di monitoraggio sui costi del degrado e sugli usi economici dell'ambiente marino, con l'obiettivo di produrre dati e valutazioni poi utilizzati per la definizione del Programma delle Misure, inviato dall'Italia alla Commissione Europea e adottato a livello nazionale con D.P.C.M. del 10 ottobre 2017.

Circa i risultati di tale attività, il Ministero dell'ambiente ha riferito dello sforzo profuso sullo sviluppo delle tecniche di quantificazione economica e di contabilizzazione dei costi del degrado, il cui perfezionamento costituirebbe certamente un utile strumento a supporto delle decisioni politiche sulla destinazione

delle risorse per la tutela dell'ambiente marino e sugli interventi da effettuare. Il rappresentante di Unioncamere, nell'adunanza pubblica in cui si è discussa la presente relazione, ha rappresentato che il maggiore ostacolo alla realizzazione di un sistema di contabilità comprendente gli aspetti del degrado ambientale consiste in un ancora scarso impiego della contabilità economica, nei bilanci pubblici.

Si auspica perciò che si possa pervenire ad un adeguato livello metodologico della tecnica di contabilizzazione, nei bilanci pubblici, dei costi del degrado, nonché ad un più elevato grado di omogeneità e di confrontabilità dei risultati fra le regioni e al livello aggregato delle sottoregioni marine.



## CAPITOLO VII

### I FINANZIAMENTI A REGIONI, AGENZIE REGIONALI PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE, ENTI GESTORI DELLE AREE MARINE PROTETTE

*Sommario:* 1. Protocolli d'intesa tra il Mattm e le regioni costiere per l'integrazione delle informazioni sullo stato iniziale dell'ambiente marino - 2. Convenzioni con le Arpa per la realizzazione dei programmi di monitoraggio - 3. Le attività di monitoraggio delle Arpa nel secondo ciclo della Strategia marina. - 4. Attività di monitoraggio dei soggetti gestori delle aree marine protette.

#### **1. Protocolli d'intesa tra il Mattm e le regioni costiere per l'integrazione delle informazioni sullo stato iniziale dell'ambiente marino**

Nel dicembre 2012 furono stipulati tre protocolli d'intesa di analogo contenuto tra il Mattm, da un lato, e le regioni, dall'altro lato, con sviluppo costiero su ciascuna delle tre sottoregioni marine individuate in base alla Direttiva: Mare Adriatico, Mediterraneo centrale Mar Ionio e Mediterraneo occidentale.

Tali protocolli d'intesa erano finalizzati ad ottemperare alla richiesta della Commissione europea di informazioni integrative rilevanti per la definizione dello stato iniziale dell'ambiente marino, il cui invio era stato curato in precedenza con il supporto operativo dell'Ispra<sup>29</sup>.

L'accordo con le regioni si fondava espressamente sulle competenze di queste in tema di monitoraggio di dati ambientali e sulla loro appartenenza al Comitato tecnico in quanto istituzioni chiamate a concorrere alla realizzazione della Strategia marina.

Con decreti del 19 dicembre 2012 furono impegnate, per i protocolli d'intesa in oggetto, risorse complessive per 6 milioni ripartite in quote per ciascuna regione appartenente alle rispettive sottoregioni, definite secondo criteri specificati negli allegati tecnici ai protocolli d'intesa, come da tabella 6. Ferma restando la

---

<sup>29</sup> A tal fine si richiedeva un ampliamento e un approfondimento, in particolare in relazione al livello regionale e di sottoregione anche per una più efficace integrazione tecnico scientifica e socio-economica. L'attività delle regioni era diretta all'approfondimento delle conoscenze circa la distribuzione ed estensione degli *habitat* sia bentonici che pelagici; la valutazione del contenuto in sostanza organica principalmente nella colonna d'acqua; gamma e schema di distribuzione della fauna ittica costiera non d'interesse commerciale; i rifiuti marini; caratteristiche morfo batimetriche e di tessitura del sedimento del fondale marino; la valutazione degli *input* di contaminanti attraverso gli apporti fluviali; caratteristiche idrodinamiche del fondale marino; la valutazione degli impatti delle specie non indigene; lo studio degli ambienti *offshore* e batiali; aspetti socio-economici dell'utilizzo dell'ambiente marino e dei costi del suo degrado.

responsabilità di ogni regione in relazione al finanziamento ricevuto e alla sua utilizzazione, una regione capofila, per ognuna dei gruppi di regioni con affaccio costiero della stessa sottoregione marina, assumeva i compiti di mandataria e di coordinamento tecnico remunerati.

Nel luglio 2013 il Mattm trasferiva a ciascuna regione, secondo le previsioni dei protocolli d'intesa, l'importo pari al 50 per cento del finanziamento assentito.

La Cabina di regia prevista all'art. 11 dei protocolli d'intesa, composta dai rappresentanti delle regioni capofila e da rappresentanti del Mattm, provvedeva al monitoraggio e al controllo dell'attuazione coerente e sinergica delle attività delle regioni costiere e al controllo delle attività complessive in relazione agli obiettivi istituzionali della Strategia marina.

Trascorso il 31 maggio 2014 (termine di consegna dei dati acquisiti a seguito del completamento delle azioni previste) e dopo un confronto con i rappresentanti delle regioni capofila formalizzato con una riunione della Cabina di regia del 16 luglio 2014, il Ministero comunicava alle regioni gli esiti delle verifiche sulle attività svolte, chiedendo contestualmente la rendicontazione finale delle spese sostenute.

La liquidazione a saldo delle attività oggetto di rendiconto veniva effettuata nel dicembre 2014, quanto alle Sottoregioni Mar Adriatico e Mar Mediterraneo occidentale, e nell'ottobre 2015, quanto alla Regione Sardegna.

La tabella seguente riassume la situazione finanziaria al 31 dicembre 2014:

**Tab. 6 - Finanziamenti destinati alle regioni costiere**

SOTTOREGIONE MAR ADRIATICO	SOGGETTO BENEFICIARIO	IMPORTI ASSEGNATI	IMPORTI TRASFERITI	IMPORTI TRASFERITI NON UTILIZZATI
	Regione Emilia- Romagna	€ 320.000,00	€ 319.900,00	€ 0,00
	Regione Puglia	€ 720.000,00	€ 670.000,00	€ 254.436,50
	Regione Molise	€ 105.000,00	€ 105.000,00	€ 0,00
	Regione Friuli- Venezia Giulia	€ 270.000,00	€ 135.000,00	€ 80.963,03
	Regione Abruzzo	€ 270.000,00	€ 135.000,00	€ 33.189,66
	Regione Veneto	€ 270.000,00	€ 135.000,00	€ 35.526,30
	Regione Marche	€ 270.000,00	€ 135.000,00	€ 169,99
		<b>€ 2.225.000,00</b>	<b>€ 1.634.900,00</b>	<b>€ 404.305,48</b>

SOTTOREGIONE MEDITERANEO CENTRALE MAR IONIO	SOGGETTO BENEFICIARIO	IMPORTI ASSEGNATI	IMPORTI TRASFERITI	IMPORTI TRASFERITI NON UTILIZZATI
	Regione Calabria	€ 675.000,00	€ 337.500,00	€ 127.186,08
	Regione Sicilia	€ 900.000,00	€ 450.000,00	€ 0,00
	Regione Basilicata	€ 200.000,00	€ 100.000,00	€ 100.000,00
		<b>€ 1.775.000,00</b>	<b>€ 887.500,00</b>	<b>€ 227.186,08</b>

SOTTOREGIONE MEDITERRANEO OCCIDENTALE	SOGGETTO BENEFICIARIO	IMPORTI ASSEGNATI	IMPORTI TRASFERITI	IMPORTI TRASFERITI NON UTILIZZATI
	Regione Toscana	€ 365.000,00	€ 312.100,00	€ 12.200,00
	Regione Liguria	€ 248.000,00	€ 248.000,00	€ 0,00
	Regione Lazio	€ 253.000,00	€ 253.000,00	€ 0,00
	Regione Campania	€ 300.000,00	€ 150.000,00	€ 150.000,00
	Regione Sardegna	€ 834.000,00	€ 606.702,10	€ 0,00
	<b>€ 2.000.000,00</b>	<b>€ 1.569.802,00</b>	<b>€ 162.200,00</b>	

Fonte. Ministero dell'ambiente.

La possibilità di utilizzare le risorse non spese nelle attività di monitoraggio dell'ambiente marino previste negli accordi nel frattempo intervenuti con le agenzie regionali per l'ambiente (v. *infra*, par. seguente) non si è concretizzata, secondo il Mattm, a causa delle difficoltà, da parte delle regioni, di trasferire le risorse dal proprio bilancio a quello delle Arpa.

Di conseguenza il Ministero, nel 2016, ritenendo definitivamente preclusa la possibilità di ulteriore utilizzo delle somme a suo tempo trasferite e non spese, ha avviato la procedura per il loro recupero nei confronti delle regioni.

## **2. Convenzioni con le Arpa per la realizzazione dei programmi di monitoraggio**

Con l'art. 17 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto n. 116, si è modificato e integrato l'art. 11 del d.lgs. 190/2010, dando la possibilità al Ministero dell'ambiente di ricorrere, in qualità di autorità responsabile del coordinamento delle azioni attuative della Direttiva, per l'esecuzione dei programmi di monitoraggio dell'ambiente marino, ad appositi accordi con le Agenzie regionali per l'ambiente (Arpa) nonché con soggetti pubblici tecnici specializzati, anche in forma associata o consorziata.

Di tale modifica legislativa si era fatto promotore lo stesso Ministero, a causa delle difficoltà che in precedenza si erano manifestate, per problemi di capacità di spesa delle regioni, specialmente in ordine alle attività operative da svolgere in campo.

Nel dicembre del 2014 tra il Ministero dell'ambiente e le regioni costiere (Abruzzo, Basilicata, Campania, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Veneto), interveniva un accordo avente lo scopo di *definire la collaborazione tra il Ministero e le Regioni firmatarie per assicurare l'avvio e l'attuazione della componente regionale dei programmi di monitoraggio coordinati per la valutazione continua dello stato ambientale delle acque marine di cui all'art. 11 del d. lgs. n. 190/2010.*

Tale accordo prevedeva:

- estensione e modalità delle attività di monitoraggio delle acque marine di pertinenza delle regioni,

- la stipula di successivi accordi direttamente tra il Ministero e le Arpa, incaricate dell'esecuzione delle attività;
- la suddivisione dei mari italiani nelle tre sottoregioni marine individuate nella Direttiva, con un'Arpa capofila per ogni sottoregione;
- le modalità di erogazione dei finanziamenti alle Arpa (complessivamente 9 milioni a carico del bilancio dello Stato) poi specificate anche nelle convenzioni tra Mattm e Arpa (vd. *infra*);
- l'istituzione di un'apposita commissione di coordinamento e verifica, composta da un rappresentante di ogni regione firmataria e da tre rappresentanti del Ministero, con la eventuale partecipazione dei rappresentanti delle Arpa capofila, con compiti di coordinamento generale delle attività di monitoraggio, programmazione annuale delle attività da realizzare e la relativa attribuzione delle risorse disponibili, nonché di verifica dell'attuazione dei programmi di monitoraggio previsti e dei relativi report delle attività, e di assicurare l'integrazione tra Direttiva sulla Strategia marina e le altre;

In seguito a tali accordi il Ministero ha stipulato 3 convenzioni con le Arpa di ciascuna sottoregione, tramite una di esse denominata capofila (rispettivamente, Arpa Emilia Romagna, Arpa Liguria e Arpa Calabria) con poteri di rappresentanza esterni delle altre (e sottostanti convenzioni interne tra le Arpa della stessa sottoregione).

Tali convenzioni prevedevano:

- i moduli di monitoraggio da effettuare, specificati nell'allegato tecnico, con rinvio ai piani operativi attuativi; le tipologie delle spese e dei costi ammessi a rendiconto ;
- il finanziamento, alla capofila, in qualità di mandataria, obbligata a sua volta a ripartire le quote tra tutte le Arpa: inizialmente 3 milioni per ogni sottoregione, da ripartirsi tra le Arpa, previa deduzione di una quota di 100.000 € destinati all'Agenzia Capofila, per le attività di coordinamento;
- tempi e modalità dell'erogazione: 40 % di anticipazione; ulteriore 40% al raggiungimento di almeno il 60 % delle complessive attività di monitoraggio previste dall'allegato tecnico e programmate nel Piano Operativo dell'anno di riferimento; saldo del 20 % all'ultimazione delle attività programmate per

l'anno, sulla base del rapporto finale della attività e della rendicontazione, previa approvazione del Ministero;

- la trasmissione dei dati raccolti con i monitoraggi all'Arpa capofila, per l'invio coordinato da parte di quest'ultima al Ministero;
- i compiti della capofila, consistenti tra gli altri nella partecipazione alle riunioni dell'apposita Commissione tecnica di coordinamento e verifica di cui all'art. 3 dell'accordo tra MATTM e regioni costiere.

La situazione della spesa del Ministero dell'Ambiente per i finanziamenti alle Arpa, al novembre 2019, è esposta nella tabella seguente.

**Tab. 7 - Importi trasferiti dal bilancio dello Stato alle Agenzie regionali per la protezione ambientale a novembre 2019**

	Totale impegni MATTM	Totale somme trasferite a novembre 2019
Arpa Emilia Romagna (Adriatico)	8.756.551,23	8.754.479,46
Arpa Liguria (Med. Occidentale)	10.327.806,84	10.227.457,04
Arpa Calabria* (Med. Centrale)	5.218.236,94	5.145.298,05
<b>Totale</b>	<b>24.302.595,01</b>	<b>24.127.234,55</b>

\*Per l'Arpa Calabria nell'importo indicato come trasferito è contemplata anche la richiesta di reinscrizione di € 557.383,64  
**Fonte: Ministero dell'ambiente**

I monitoraggi sono stati effettuati entro la distanza di 12 miglia nautiche dalla costa e fino alla batimetrica di cento metri sulle principali matrici ambientali marine (acqua, comunità vegetali e animali planctoniche e bentoniche, sedimenti, spiaggia) in aree predefinite a seconda di ciascun modulo e con frequenza variabile da mensile ad annuale secondo il tipo di matrice.

Le attività di ciascuna Arpa (secondo il campione documentale esaminato in istruttoria, che si riferisce alla sottoregione Ionio Mediterraneo) si sono trasfuse in relazioni tecniche che le descrivono in modo chiaro e conciso, con il corredo di documentazione fotografica e di mappe geografiche, con la simbologia indicante le località delle attività e i transetti. Le relazioni danno conto delle problematiche insorte,

come, ad es., i cambiamenti di programma per condizioni proibitive del mare e per altri motivi.

I rendiconti sono stati verificati dall'apposita Commissione coordinamento e verifica, prevista dall'art. 3 dell'accordo con le regioni costiere, composta da un rappresentante di ogni regione e da tre rappresentanti del Ministero dell'ambiente e a cui possono partecipare i rappresentanti delle Arpa capofila.

### **3. Le attività di monitoraggio delle Arpa nel secondo ciclo della Strategia marina**

Per garantire la continuità dei programmi di monitoraggio è stato rinnovato, per gli anni 2018-2020, l'accordo quadro suddetto.

I piani operativi dei nuovi accordi con le Arpa, che nel triennio 2015-2017 erano articolati in 9 moduli di monitoraggio, sono ora organizzati in 13 moduli, ove sono compresi gli habitat marini inclusi nelle direttive europee Habitat e Uccelli. Il Ministero ha precisato che ai trasferimenti delle risorse si darà corso esclusivamente con modalità di rimborso dei costi effettivamente sostenuti.

Le nuove attività hanno comportato impegni integrativi di 1,6 milioni in favore dell'Arpa Emilia-Romagna, quale capofila della Sottoregione Adriatico, e di 2,1 milioni in favore dell'Arpa Liguria, capofila del Mediterraneo Occidentale. Nella Sottoregione "Mare Ionio-Mediterraneo Centrale" si è reso possibile l'utilizzazione della disponibilità residua accertata a valere sui fondi assentiti nel precedente triennio, di circa 1,4 milioni di euro, per l'avvio delle attività del programma operativo attuativo del 2018 e per le spese di coordinamento, pari ad euro 100.000, spettanti all'Arpa capofila.

#### 4. Attività di monitoraggio dei soggetti gestori delle aree marine protette

All'esecuzione dei programmi di monitoraggio coordinati per la valutazione continua dello stato ambientale delle acque marine hanno contribuito i soggetti gestori delle aree marine protette, a cui il Ministero dell'ambiente ha erogato finanziamenti appositi di 315 mila euro nel 2014 e di 4,7 milioni nel 2015, come nei prospetti seguenti:

**Tab. 8 - Finanziamenti ai soggetti gestori delle aree marine protette destinati ai programmi di monitoraggio, anno 2014**

AREE MARINE PROTETTE	FINANZIAMENTO
Isole Egadi	€ 45.000,00
Porto Cesareo	€ 45.000,00
Portofino	€ 45.000,00
Punta Campanella	€ 45.000,00
Penisola del Sinis- I. Mal di Ventre	€ 45.000,00
Tavolara - Punta Coda Cavallo	€ 45.000,00
Torre Guaceto	€ 45.000,00
TOTALE	€ 315.000,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

**Tab. 9 - Finanziamenti ai soggetti gestori delle aree marine protette destinati ai monitoraggi, anno 2015**

Aree Marine Protette - Protocollo di attuazione del D.M. n. 24833 dell'11 dicembre 2015								
	Estensione (ettari)	Area Marina Protetta Ente Gestore	Quota fissa €	Quota rapportata all'estensione territoriale in euro	Totale finanziamenti in euro	Somme erogate	Differenza tra finanziamento assentito e importi erogati dal 2018	In economia
1		Isola dell'Asinara	10.000,00	206.850,55	216.850,55	82.397,69	134.452,86	
2		Isola di Bergeggi	10.000,00	3.912,67	13.912,67	11.369,43	2.543,23	
3		Capo Carbonara	10.000,00	276.777,29	286.777,29	106.872,05	179.905,24	
4		Capo Gallo -isola delle femmine	10.000,00	41.882,80	51.882,80	24.658,98	27.223,82	

5		Capo Rizzuto	10.000,00	283.735,27	293.735,27	109.307,34	184.427,93	
6		Capo Caccia - isola piana	10.000,00	50.710,38	60.710,38	27.748,63	32.961,75	
7		Isole dei Ciclopi	10.000,00	12.104,19	22.104,19	21.634,08	0,00	€ 470,11 in economia
8		S.M. Castellabate	10.000,00	136.750,34	146.750,34	57.862,62	88.887,72	
9		Costa Infreschi e della Massetta	10.000,00	44.947,40	54.947,40	25.731,59	29.215,81	
10		Cinque Terre	10.000,00	87.774,64	97.774,64	40.721,12	57.053,52	
11		Isole Egadi	10.000,00	1.040.651,77	1.050.651,77	157.752,85	892.898,92	
12		Porto Cesareo	10.000,00	320.992,27	330.992,27	122.347,29	208.644,98	
13		Secche T.P.	10.000,00	26.733,29	36.733,29	0	36.733,29	
14		Penisola del Sinis	10.000,00	514.678,55	524.678,55	190.137,49	334.541,06	
15		Torre Cerrano	10.000,00	66.110,45	76.110,45	33.138,66	42.971,79	
16		Torre Guaceto	10.000,00	42.923,61	52.923,61	25.023,26	27.900,35	
17		Isole Tremiti	10.000,00	28.255,95	38.255,95	19.889,58	18.366,37	
18		Miramare	10.000,00	578,23	10.578,23	10.578,23	0	
19		Pelagie	10.000,00	79.718,03	89.718,03	37.901,31	51.816,72	
20		Plemmirio	10.000,00	46.816,99	56.816,99	26.385,95	30.431,04	
21		Portofino	10.000,00	6.668,87	16.668,87	12.334,10	4.334,77	
22		Punta Campanella	10.000,00	29.662,97	39.662,97	20.382,04	19.280,93	
23		Secche Meloria	10.000,00	180.637,66	190.637,66	0	190.637,66	
24		Tavolara	10.000,00	295.993,65	305.993,65	113.597,78	192.395,87	
25		Ustica	10.000,00	307.442,52	317.442,52	117.604,88	199.837,64	
26		Ventotene	10.000,00	53.948,44	63.948,44	28.881,95	35.066,49	
27		Regno di Nettuno	10.000,00	216.950,22	226.950,22	85.932,58	141.017,64	
<b>Totali euro</b>			<b>270.000,00</b>	<b>4.404.209,00</b>	<b>4.674.208,99</b>	<b>1.510.191,48</b>	<b>3.163.547,40</b>	

Fonte: Ministero dell'ambiente

Nella Sottoregione Mar Mediterraneo Occidentale la maggior parte degli enti gestori delle aree marine protette, secondo un primo ragguaglio fornito dal Ministero all'aprile 2019, aveva in via di completamento le attività programmate, anche se in alcuni casi mancava ancora o era incompleto l'inserimento dei dati o si era nella fase prodromica alla trasmissione dei dati successiva alle attività di campo (Area marina protetta Tavolara). In due casi ("Isole di Ventotene e Santo Stefano" e "Capo Carbonara") le attività erano in corso all'aprile 2019. L'ente gestore dell'Area marina protetta Secche di Tor Paterno (Roma Natura, ente della Regione Lazio per la gestione del sistema delle aree naturali protette del Comune di Roma), dopo aver firmato il protocollo attuativo e redatto il progetto operativo delle attività di monitoraggio, non dava alcun riscontro alle richieste di integrare la documentazione avanzate dal Mattm.

Nella Sottoregione Adriatico le attività risultano completate per tutti i moduli programmati, ma mancava l'inserimento dei dati nel *file transfert protocol*, ad eccezione di Torre Guaceto, che dei tre moduli programmati (4, rifiuti spiaggiati, 2.12 fauna ittica in AMP, 2.14, avifauna marina) aveva completato il solo modulo 4, rifiuti spiaggiati.

Nella Sottoregione Mediterraneo Centrale - Mar Ionio, solo Isole Ciclopi aveva completato le attività, che nelle altre sei aree marine protette risultavano in corso o completate solo per alcuni dei moduli programmati.

Il tipo di spesa sostenuto per le attività di monitoraggio è riassumibile nelle seguenti voci: a) personale dipendente e a contratto, ricercatori e personale di supporto; b) noleggio imbarcazioni, con specificazione del tipo d'imbarcazione, del costo giornaliero e se sono state utilizzate imbarcazioni fornite da altri ministeri o enti pubblici; c) altre spese, per es. per strumenti per i monitoraggi.

Talvolta gli enti gestori, per l'esecuzione dei monitoraggi all'interno delle zone di tutela, hanno fatto ricorso ad accordi con le Arpa. La Cabina di Regia prevista dalla convenzione tra il Ministero dell'Ambiente e le Arpa (riunione del 14 giugno 2016) aveva indicato di definire specifici accordi tra i soggetti gestore delle aree marine protette e le Arpa al fine di evitare duplicazioni e garantire le necessarie sinergie.

La situazione finanziaria contabile al novembre 2019, illustrata dalla tabella precedente, indica un ritardo nell'utilizzo del finanziamento da parte di pressochè tutti i soggetti gestori, ritardo che il Ministero ha motivato, nell'intervento in adunanza

pubblica, con necessità di ordine tecnico riguardanti il contenuto delle scheda metodologica dei monitoraggi.



## CAPITOLO VIII

### LE VALUTAZIONI DELLA COMMISSIONE EUROPEA

*Sommario:* 1. Le valutazioni della Commissione Europea sulla definizione di buono stato ambientale e dei traguardi ambientali - 2. Le valutazioni della Commissione Europea sui programmi di monitoraggio - 3. Le valutazioni della Commissione Europea sui programmi delle misure.

#### **1. Le valutazioni della Commissione Europea sulla definizione di buono stato ambientale e dei traguardi ambientali**

La valutazione iniziale dell'ambiente marino – primo adempimento del primo ciclo della Strategia marina – consisteva nell'analisi degli elementi e delle caratteristiche essenziali dello stato ambientale marino; dei principali impatti e delle pressioni influenti sullo stato ambientale della regione o sotto-regione marina; degli aspetti socio-economici dell'utilizzo dell'ambiente marino e dei costi del suo degrado.

Il 14 ottobre 2012 (nel rispetto del termine) l'Italia metteva a disposizione della Commissione europea, attraverso il portale Reportnet<sup>30</sup>, i relativi documenti <sup>31</sup>.

In seguito l'Italia ha rassegnato un'ultima versione del *paper report* in data 30 aprile 2013 concernente il buono stato ambientale e gli obiettivi ambientali.

La Commissione ha rilevato che lo stato del report italiano era piuttosto incerto, tanto da sembrare ogni definizione del buono stato ambientale e degli obiettivi ambientali ancora soltanto proposte piuttosto che “una finale versione sostenuta dalle autorità”.

Nel complesso il report italiano presentava punti di forza e punti di debolezza.

La Commissione ha apprezzato il sistematico rispetto delle esigenze e degli

---

<sup>30</sup> Reportnet è un portale per supportare e accrescere i flussi di dati e informazioni. Si basa su un sistema di strumenti e processi che si alimenta nell'uso attivo dell'intero web mondiale. Si è sviluppato sin dal 2000 ed è entrato nell'uso operativo dal 2002. Integra differenti servizi del web, mettendo dati a disposizione delle altre organizzazioni nazionali e internazionali in modo trasparente.

<sup>31</sup> Il report consiste in più documenti:

*paper reports* (in lingua italiana), relazioni che forniscono un'informazione contestuale a supporto dell'attività di reporting;

*reporting sheets* (in lingua inglese), sorta di schede che rappresentano gli standard informativi secondo schemi predisposti dalla Commissione europea al cui interno sono riportati i metadati, le metodologie e le informazioni relative alla elaborazione dei dati;

*supporting documents*, riproducono tutti i documenti di supporto ai *reporting sheets* come: le cartografie, informazioni di dettaglio, riferimenti bibliografici e così via.

standard richiesti dall'Unione europea: in generale, l'iniziale valutazione era ben focalizzata in relazione ai bisogni della Strategia marina, avendo l'Italia posto in atto un giusto approccio per un giudizio sullo stato e sulle tendenze dell'ambiente marino, ad eccezione dei descrittori D8 e D9. La definizione di buono stato ambientale del descrittore D8 (contaminanti), pur sufficientemente dettagliata e specifica, era carente di un certo numero di specifiche informazioni sulle sostanze, sulle specie o sugli effetti biologici. Quanto, invece, al descrittore D9 (contaminanti nei pesci e nei frutti di mare) era estesa e completa l'identificazione, nel report italiano, delle lacune conoscitive e dei metodi, ricerche e monitoraggi per rimediarvi.

Altri punti di forza sono stati ravvisati: nell'uso di diverse aree di valutazione, a seconda dei descrittori, per la valutazione iniziale dello stato ambientale; nella menzione del Regolamento (EC) 708/2007 concernente l'impiego in acquacoltura di specie localmente assenti (*Non-indigenous species, NIS*); nell'inclusione, in relazione al descrittore 3 (*commercial fish and shellfish*), dell'obiettivo ambientale di affrontare la pesca ricreativa; nell'aver adottato una buona prassi, fissando, nel definire il buono stato in relazione al descrittore 3 di cui all'allegato 1 della direttiva (*le popolazioni di tutti i pesci e molluschi sfruttati a fini commerciali restano entro limiti biologicamente sicuri, presentando una ripartizione della popolazione per età e dimensioni indicativa della buona salute dello stock*) una soglia tale che l'indicatore rimanga stabile o mostri un significativo andamento positivo per tutti gli stock ittici commerciali; nell'aver fissato un obiettivo, e sviluppato una metodologia per la rilevazione delle plastiche ingerite dalle tartarughe marine *Caretta caretta*: una promettente alternativa, secondo la Commissione, al *Fulmars target* adottato nell'Oceano Atlantico del Nord<sup>32</sup>.

Debolezze sono state invece ravvisate nelle incertezze in ordine alla definizione del buono stato ambientale e dei target ambientali, ritenuti ancora "proposte"; nella provvisorietà della stragrande maggioranza degli obiettivi ambientali e delle definizioni del buono stato ambientale; nel vuoto di allocazione di responsabilità e di impegni finanziari che poneva in dubbio, secondo la Commissione, la reale attuazione della campagna di monitoraggio e degli altri tipi di azione da realizzare entro il 2018;

---

<sup>32</sup> Si tratta di una soglia corrispondente a una certa percentuale di questi uccelli marini spiaggiati nei quali si rilevi oltre 1/10 di g. di plastiche ingerite.

nell'esistenza di discrepanze tra i *reporting sheets* (resoconti informativi compilati secondo schemi predisposti dalla Commissione Europea) e i *paper report* (relazioni) tra la definizione del buono stato ambientale e gli indicatori; nella generale mancanza di ambizione, in relazione sia alla definizione del buono stato ambientale sia alle definizioni degli obiettivi.

## **2. Le valutazioni della Commissione Europea sui programmi di monitoraggio**

Il 15 ottobre 2014 l'Italia ha inviato alla Commissione europea i documenti *paper reports* (relazioni), *reporting sheets*, *reporting package* attraverso il portale Reportnet in ordine alla "Determinazione degli indicatori associati ai traguardi ambientali e dei programmi di monitoraggio" (d.m. 11 febbraio 2015).

La Commissione europea, con relazione del 16 gennaio 2017, ha trasmesso al Parlamento e al Consiglio il proprio *assessment*, che indicava le date entro le quali gli Stati membri si aspettavano di raggiungere il punto giusto dei rispettivi programmi di monitoraggio, in rapporto all'obiettivo del buono stato dell'ambiente marino. Per l'Italia questa situazione era prevista entro il 2018, in relazione a 10 descrittori su tredici, mentre mancava l'indicazione di una data riguardo ai programmi di monitoraggio attinenti ai restanti descrittori. Il nostro Paese valutava di poter raggiungere entro il 2020 i relativi obiettivi ambientali (per 10 descrittori).

Quanto al grado di copertura generale, per tutti gli Stati membri, dell'attività di monitoraggio, il documento della Commissione indicava percentuali comprese tra l'85-90 per cento di intera o parziale copertura rispetto alle esigenze di valutazione del buono stato ambientale con riferimento ad ogni descrittore. La restante percentuale riguarda programmi di misure non riferiti o mancate definizioni del buono stato ambientale.

Il documento riporta infine in rappresentazione grafica la sintesi della valutazione circa l'appropriatezza dei programmi di monitoraggio di ciascuno Stato. Generalmente si è ritenuto i programmi in percentuali variabili parzialmente appropriati o per lo più appropriati e, per una parte degli Stati, si è indicato percentuali corrispondenti ad assenza di programmi di monitoraggio o mancata definizione di un

buono stato ambientale.

L'Italia ha ricevuto una valutazione situata nella parte medio alta, con una percentuale di programmi del 30 per cento adeguati e del restante 70 per cento parzialmente adeguati.

### **3. Le valutazioni della Commissione Europea sui programmi delle misure**

I programmi di misure adottati dagli Stati membri (nel nostro Paese d.p.c.m. 10 ottobre 2017), sono stati oggetto di una valutazione della Commissione, che ha in proposito riferito al Parlamento europeo e al Consiglio con relazione del 31 luglio 2018 corredata da un voluminoso *Commission staff working document* che illustra le valutazioni scientifico-tecniche ed espone le raccomandazioni rivolte agli Stati membri.

Il documento dedica ampio spazio agli aspetti di forza del programma di misure del nostro Paese, senza tuttavia mancare di porre in luce alcuni punti deboli. Lo *staff working document* riporta le raccomandazioni riferite specificamente alle misure correlate a ciascuno dei descrittori.

Aspetti di forza del programma italiano delle misure sono considerati la presa in esame del buono stato ambientale e la fissazione di obiettivi riguardo a diversi descrittori: Descrittore 1, biodiversità - uccelli, mammiferi e rettili - e 4, rete trofica, specie non indigene (D2), eutrofizzazione (D5), contaminanti nei pesci commestibili (D9), rifiuti marini (D10).

Il nostro Paese ha apportato alla Strategia marina e coordinato, secondo il *commission staff working document*, sia le misure e i processi nazionali (correlati all'attuazione di decisioni e regolamentazioni dell'UE, così come ad impegni regionali per proteggere l'ambiente marino più efficientemente) sia misure nuove che completano quelle già in atto per affrontare specificamente le pressioni sull'ambiente marino che non sarebbero altrimenti coperte.

Il documento apprezza inoltre:

- che il programma includa misure basate su impegni derivanti dalla legislazione e dalle politiche europee, così come da accordi internazionali regionali, ambientali

cumulativi<sup>33</sup>;

- che vi siano comprese misure di protezione spaziale e specialmente il rafforzamento della rete delle Aree marine protette e la fissazione e la gestione di misure insieme con le Aree marine protette;

- che spesso queste misure affrontino più di un descrittore e perciò contribuiscano al buono stato ambientale e agli obiettivi per molti descrittori;

- che il programma metta insieme misure dirette e indirette, affrontando direttamente le pressioni sull'ambiente marino e applicando simultaneamente misure che completano quelle dirette attraverso un'azione amministrativa e di coordinamento, così come aumentando gli sforzi di conoscenza;

- che l'ambito spaziale delle misure sia sistematicamente specificato attraverso i programmi delle misure.

Secondo il citato *commission staff working document*, tenuto conto delle informazioni riferite dall'Italia sui costi e sulle allocazioni delle risorse, sul cronoprogramma delle misure e sugli enti responsabili, è alta la probabilità che esse siano attuate.

Nel primo ciclo di attuazione della Strategia marina, in relazione ai descrittori per i quali esistono vuoti di conoscenze (D2, D8, D10) il documento anzidetto apprezza gli sforzi di ricerca del nostro Paese, che permetteranno di affrontarli ma anche di sviluppare i risultati per progettare le misure per contrastare direttamente le pressioni nel secondo ciclo di attuazione della Strategia marina.

Quanto alle "debolezze" del programma di misure del nostro Paese, nel *Commission staff working document* si riferisce che esso affronta parzialmente il buono stato ambientale con riferimento agli obiettivi relativi ad alcuni descrittori: pesci e cefalopodi, habitat della colonna d'acqua (Descrittori 1, biodiversità, e 4, rete trofica),

---

<sup>33</sup> La Convenzione di Barcellona (D2, D3, D5, D10, D1, 4, 6), le direttive sugli uccelli e sugli habitat (D1, 4, 6, D2, D3) l'accordo sulla conservazione dei cetacei nel Mar Nero, nel Mar Mediterraneo e nella contigua area dell'Atlantico - , regolamento del consiglio europeo n. 708/2007 sull'uso di specie aliene in acquacultura (D2), regolamento UE n. 1143/2014 sulla prevenzione e la gestione dell'introduzione e della diffusione di specie aliene invasive, Commissione Generale per la Pesca nel Mediterraneo (GFCM: D1, 4, 6; D3), la politica Comune della Pesca (D1, 4, 6; D3), la convenzione di Berna sulla conservazione della vita selvatica e degli *habitat* naturali (D3), la convenzione CITES (D3, conservazione delle specie, pesci, molluschi e crostacei, sfruttate ai fini commerciali), Direttiva Acque (WFD, D5, D7, D8), la SEA, Strategic Environmental Assessment e la EIA Directive (D7, D10), MSP, directive Maritime Spatial Planning, D7, REACH, Regolamento (CE) 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la registrazione di sostanze chimiche (D8); Direttiva del 2008 relativa a standard di qualità ambientale nel settore delle acque; Direttiva sulle acque di balneazione (D8); Direttiva relativa ai rifiuti e direttiva 2000/59/EC relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico.

habitat dei fondali (D1, 4 e 6, integrità dei fondi marini), pesci e crostacei commerciali (D3, buona salute degli stock), modificazioni idrografiche (D7), contaminanti (D8), energie e rumori sottomarini (D11). Il programma, secondo il documento, non stabilisce sufficienti collegamenti tra le misure approntate in relazione ai descrittori delle pressioni e i descrittori dello stato, in modo che si possa comprendere come questi ultimi traggano beneficio dalle misure volte ad affrontare le pressioni sulle specie e sugli *habitat* (Descrittore della biodiversità D1, 4, 6).

Inoltre il livello corrente delle conoscenze scientifiche, secondo quanto riferito dal nostro stesso Paese, non permette un giudizio se il buono stato ambientale sarà raggiunto entro il 2020; il programma delle misure non include una quantificazione del loro risultato futuro; manca un cronoprogramma per il raggiungimento del buono stato ambientale per ciascun descrittore.

## CAPITOLO IX

### LE AREE MARINE PROTETTE

*Sommario:* 1. Le aree marine protette. Premessa – 2. Le aree marine protette in corso di istituzione 3. Le aree marine protette. Aspetti normativi, organizzativi e finanziari

#### **1. Le aree marine protette. Premessa**

Nel precedente capitolo VII si è trattato dell'attività dei soggetti gestori delle aree marine protette in quanto coinvolti nelle attività di monitoraggio dell'ambiente marino riferite agli undici descrittori enunciati dalla Direttiva. A questo riguardo tali enti hanno ricevuto specifici finanziamenti a valere sui fondi appositamente destinati appunto allo svolgimento dei monitoraggi dell'ambiente marino dal decreto legislativo 190/2010, che ha recepito la Direttiva nel nostro Paese.

In questo capitolo si tratterà invece più in generale delle aree marine protette e dei finanziamenti che annualmente i soggetti gestori ricevono dal Ministero dell'ambiente.

La Commissione europea annovera tra i punti di forza delle misure per il raggiungimento di un buono stato dell'ambiente marino le aree marine protette, le quali sono contemplate in vari accordi internazionali come essenziali per un efficace sistema di protezione della biodiversità marina.

Nel 2010 i Paesi aderenti alla Convenzione sulla Diversità biologica, ad Aichi, in Giappone hanno stabilito l'obiettivo secondo cui *entro il 2020 almeno il 17% delle terre e delle acque interne, e il 10% delle aree marine e costiere, in special modo le aree di particolare importanza per la biodiversità e per i servizi eco sistemici, sono conservate attraverso un sistema gestito in maniera equa, ecologicamente rappresentativo e ben collegato di aree protette e altre misure efficaci basate sul territorio e integrate nel più ampio paesaggio terrestre e marino.*

Nel programma delle misure adottato nel nostro Paese ex art. 12 del d.lgs. 190/2010 tra le misure attinenti al descrittore 1 (biodiversità) si prevede la misura T.1.4 per cui è istituita e mantenuta una rete di aree marine protette. La Convenzione di Barcellona, al fine di supportare i Paesi che si affacciano sul Mar Mediterraneo nell'attuazione del Protocollo relativo alle aree specialmente protette e alla biodiversità nel Mediterraneo (protocollo Spa-Bio), ha istituito nel 1995 il *Regional Activity Center Special Protected*

*Area, Rac-Spa*, con sede in Tunisia. Questo ente definisce e mantiene la lista delle aree speciali protette di importanza mediterranea, Aspim, vagliando sia le nuove domande, sia promuovendo le aree protette meritevoli del riconoscimento.

Ad oggi le Aree speciali protette di importanza mediterranea esistenti nel nostro territorio sono: Portofino; Capo Caccia-Isola Piana; Capo Carbonara; Miramare; Penisola del Sinis-Isola di Mal di Ventre; Plemmirio; Porto Cesareo; Punta Campanella; Tavolara-Punta Coda Cavallo; Torre Guaceto.

Stante l'importanza delle aree marine protette per la tutela dell'ambiente marino e per la realizzazione delle finalità della Direttiva, si è inteso dedicare ad esse questo breve capitolo, con lo scopo di evidenziare elementi di riflessione sul loro funzionamento e circa l'adeguatezza dell'attuale loro ordinamento.

Sono oggi istituite in Italia 29 aree marine protette, 2 parchi sommersi e il santuario internazionale per la tutela dei mammiferi marini. Esistono, inoltre, 2 parchi nazionali la cui competenza si estende anche sul mare: Arcipelago toscano, Arcipelago della Maddalena.

Tali Aree marine protette costituiscono, come riportato dal Mattm, oltre la metà delle aree marine di reperimento previste da varie leggi<sup>34</sup>.

## **2. Le aree marine protette in corso di istituzione**

Si riportano di seguito le notizie fornite dal Ministero sullo stato dei procedimenti istitutivi di nuove altre aree marine protette:

- 1) **Capo Spartivento:** è stato espresso parere favorevole in sede tecnica dalla Conferenza unificata sullo schema di decreto di approvazione del regolamento di disciplina delle diverse zone dell'area protetta. E' in fase di acquisizione l'intesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze sul decreto istitutivo, da sottoporre al parere della Conferenza unificata;
- 2) **Capo d'Otranto - Grotte Zinzulusa e Romanelli - Capo di Leuca:** in seguito alle prime risultanze dell'istruttoria di Ispra si è ritenuto opportuno chiedere conferma agli enti territoriali interessati dell'attualità dell'orientamento

---

<sup>34</sup> L. n. 972/1982, 394/1991, 344/1997, 426/1998, 388/2000, 93/2001, 147/2013, 221/2015.

sull'istituzione dell'area marina protetta, tenuto conto della complessità del processo di partecipazione e condivisione, atteso che l'area interessa il territorio di 11 comuni;

- 3) **Golfo di Orosei - Capo Monte Santu:** sulla base delle prime risultanze dell'istruttoria di Ispra, si è tenuta una riunione con gli enti interessati, tra i quali la Regione Sardegna cui compete l'espressione dell'intesa, per fornire ulteriori elementi tecnici ai fini della valutazione e della conferma dell'attualità della posizione in merito all'istituzione dell'area marina protetta; i comuni di Orosei e Dorgali hanno confermato il loro favore, mentre non è intervenuto il Comune di Baunei, nei fatti confermando un parere sfavorevole già espresso;
- 4) **Isole Eolie:** l'Ispra ha svolto l'analisi ambientale e dispone di molti dati conoscitivi, anche da fonti bibliografiche; da avviare l'interlocuzione con gli Enti locali e gli operatori del settore;
- 5) **Banchi Graham, Terribile, Pantelleria e Avventura:** è in corso l'interlocuzione conclusiva con Ispra, attraverso appositi incontri tecnici, al fine di definire la fase istruttoria e di acquisire, sulla base dell'elaborazione degli esiti degli studi condotti, una prima ipotesi delle aree interessanti per l'istituzione dell'area marina protetta;
- 6) **Costa del Monte Conero:** una riformulazione della proposta le attività istruttorie da parte di Ispra e le interlocuzioni con il Comune di Ancona è stato acquisito il formale interesse dello stesso alla prosecuzione del procedimento di istituzione dell'area marina protetta.

Il Ministero ha riferito che sono in corso di avvio i procedimenti per l'istituzione delle aree marine protette Isola di Capri, Isola di san Pietro, Costa di Maratea.

### **3. Le aree marine protette. Aspetti normativi, organizzativi e finanziari**

In Italia, nell'ordinamento interno, l'istituzione delle riserve marine risale alla legge 31 dicembre 1982, n. 979, *Disposizioni per la difesa del mare*, che dedica l'intero titolo V (artt. 25-31) appunto alle riserve marine, il tipo più diffuso delle aree marine protette. Queste sono state poi più compiutamente regolate dalla legge quadro sulle aree protette 6 dicembre 1991, n. 394, la prima disciplina organica interna sulla protezione

della natura.

In base a questa legge le Aree marine protette non hanno attualmente il carattere di enti autonomi come i parchi nazionali o regionali, e, salvo alcuni casi in cui sono gestite da parchi nazionali (Tremiti, gestita dall'Ente Parco Nazionale del Gargano; Asinara, dall'Ente Parco Nazionale dell'Asinara; Cinque Terre, dall'Ente Nazionale delle Cinque Terre), possono essere gestite dalle Capitanerie di Porto, com'è il caso di Capo Gallo - Isola delle Femmine, gestita dalla Capitanerie di Porto di Palermo, o da associazioni riconosciute (es. Secche T.P., gestita da Roma Natura; Miramare, gestita dal W.W.F.; il Parco sommerso di Gaiola, gestita dal Centro Studi Interdisciplinari Gaiola Onlus) o, nei nella maggior parte casi, da comuni o consorzi di enti locali, cui talvolta partecipano anche associazioni ambientaliste. E' questo il caso, ad esempio, dell'Area Marina Protetta Torre Guaceto, gestita da un consorzio cui partecipano il Comune di Brindisi, il Comune di Convigno e WWF Italia, e di quella di Capo Milazzo, gestita dal Comune di Milazzo insieme all'Università degli studi di Messina e a Marevivo Onlus.

I soggetti che gestiscono le aree marine protette svolgono in sostanza una funzione delegata dello Stato con personale da essi stessi messo a disposizione.

Il Ministero dell'ambiente partecipa alle spese di gestione delle aree marine protette mediante risorse a valere sul cap. 1646, piano gestionale 1, "spese per la gestione delle aree marine protette e per la loro promozione" - che peraltro sono andate progressivamente diminuendo nel corso degli anni, come mostra la tabella seguente.

**Tab. 10 - Contributi ordinari per il funzionamento delle Aree Marine Protette**

2006	12.607.569
2007	11.789.569
2008	11.569.000
2009	7.069.729
2010	7.870.051
2011	5.383.088
2012	3.642.238

2013	5.405.599
2014	4.992.906
2015	5.051,807
2016	3.735.730
2017	3.970.694
2018	3.907.522
2019	3.907.522

Questa tendenza non appare coerente con il programma di ampliamento del numero delle aree marine protette. Secondo il Ministero l'ammontare delle risorse non è adeguato alle potenzialità di queste istituzioni, quali promotori di educazione ambientale, di diffusione delle conoscenze, di comportamenti virtuosi per la salvaguardia dell'ambiente marino e di potenziamento delle attività di valore scientifico.

Il Ministero dell'ambiente ha riferito di aver predisposto, nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza, un software per la determinazione dei criteri di riparto delle risorse, che attraverso un sistema di calcolo basato su indicatori di *performance* definisce le percentuali spettanti a ogni area marina protetta in modo da garantire trasparenza, imparzialità, efficacia ed economicità, in risposta anche alle norme anticorruzione.

Inoltre, dal 2012, anche al fine di adempiere alla convenzione sulla biodiversità sopra citata, si è dato luogo alla programmazione ISEA (Interventi standardizzati della gestione efficace delle aree marine protette) che secondo il Ministero consente la pianificazione della gestione delle aree marine protette e dei due parchi sommersi, nell'ambito delle 4 macro finalità<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> 1) Tutela e valorizzazione delle caratteristiche naturali, chimiche, fisiche e delle biodiversità marina e costiera; 2) promozione dell'educazione ambientale e della conoscenza degli ambienti marini e costieri dell'area marina protetta, anche attraverso la realizzazione di programmi didattici e divulgativi; 3) realizzazione di programmi di studio, monitoraggio e ricerca scientifica nei settori delle scienze naturali e della tutela dell'ambiente; 4) promozione dello sviluppo sostenibile dell'area, con particolare riguardo alla valorizzazione delle attività tradizionali, delle culture locali, del turismo ecocompatibile e alla fruizione da parte delle categorie socialmente sensibili.

Le aree marine protette hanno necessità, per il loro funzionamento, di diversi strumenti normativi. Tra questi è di fondamentale importanza il regolamento di esecuzione e di organizzazione, di cui non sono ancora dotate, oltre a Capo Milazzo e Capo Testa Punta Falcone, di più recente istituzione, altre 5 aree marine protette. Sono in via di definizione i regolamenti di Capo Carbonara e Capo Caccia, mentre per le Isole Tremiti si è conclusa la fase istruttoria. Le difficoltà dell'iter approvativo di tali strumenti normativi sono dovute all'incidenza delle prescrizioni e delle modalità di funzionamento delle aree marine protette su imprese e residenti, con necessità di confronti e valutazioni per contemperare le finalità di tutela e le esigenze di valorizzazione.

Per quanto concerne i controlli amministrativi, la Direzione generale per la protezione della natura e del mare ha riferito di svolgere, nell'ambito dell'obiettivo strategico concernente il monitoraggio del sistema nazionale delle aree marine protette, sia attività ordinaria di monitoraggio sia di controllo straordinario in seguito a particolari criticità, avvalendosi anche del Reparto Ambientale Marino del Corpo delle Capitanerie di Porto.

Ha riferito di aver effettuato sopralluoghi straordinari per criticità di carattere gestionale emerse in alcune aree marine protette, e controlli, nel corso del corrente anno, sul corretto inserimento dei dati nel software per la determinazione dei criteri di riparto delle risorse ordinarie, esaminando un campione di 8 aree marine protette (circa un terzo del totale) distribuito tra i versanti tirrenico, adriatico e ionico, Sicilia e Sardegna. Tali controlli hanno confermato, secondo il Ministero, la rispondenza dello strumento ai criteri di oggettività e di trasparenza per la determinazione delle quote annuali di riparto spettanti agli enti gestori delle aree marine protette

Infine, merita approfondimento la configurazione giuridica delle aree marine protette, a circa un trentennio dalla citata legge quadro sulle aree protette, anche comparativamente con le esperienze di altri Paesi, che come la Francia e la Spagna, hanno uno sviluppo costiero sul Mediterraneo, ai fini di un loro rafforzamento, tenendo conto dei forti benefici da esse derivanti, nella conservazione della biodiversità, nel mantenimento dell'integrità dell'ambiente costiero e degli habitat, nel concorso al mantenimento della pulizia delle coste, nel contrasto indiretto

all'inquinamento proveniente da terra, e, potenzialmente, nel concorso nella difesa dell'integrità delle coste nell'ambito della pianificazione edilizia nell'ambiente costiero.



## CAPITOLO X

### IL CONTRASTO AI FATTORI OSTATIVI DEL RISULTATO AMBIENTALE DELLA STRATEGIA MARINA

*Sommario:* 1. Contrasto alla pesca illecita – 2. Prevenzione dei fenomeni inquinanti, rifiuti marini – 3. L'inquinamento tellurico

#### **1. Contrasto alla pesca illecita**

I fattori esterni che maggiormente pregiudicano il risultato ambientale della Strategia marina sono rappresentati, secondo il Mattm, dalla pesca illecita e dall'inquinamento tellurico, cioè proveniente dalle acque interne che si riversano in mare.

Quanto al primo, il Mattm, pur ritenendo che l'incidenza del fattore possa essere significativa, ha riferito di non disporre di informazioni necessarie per la sua valutazione in termini quantitativi.

L'impatto sull'ambiente marino delle attività di pesca illegale, non regolata e non monitorata, oggetto di attenzione nelle discussioni sia nazionali sia internazionali, è rilevante, secondo il Mattm, sotto due aspetti. Da un lato la difficoltà della previsione di conseguenze qualitative e quantitative della pesca illegale rende problematica la definizione del GES (*Good environmental status*) e dei traguardi ambientali e dall'altro si richiederebbero misure che attengono alla materia della politica comune della pesca, la quale, com'è noto, è di competenza esclusiva dell'Unione europea. Il Mattm, pur ritenendo che l'incidenza negativa della pesca illecita sia rilevante, ha riferito di non disporre dati per una stima del fenomeno.

Ai fini di dell'approfondimento di quest'aspetto dell'indagine la Sezione ha acquisito elementi forniti dal Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto, che ha evidenziato di aver raggiunto, nel 2018, l'obiettivo strutturale di 189.900 controlli sulla filiera della pesca, come riportato nella nota integrativa del bilancio 2018. I dati mostrerebbero una certa diminuzione dei fenomeni illegali, dell'entità dei quali non è stata però fornita una stima.

In prossimità dell'adunanza pubblica ha fatto pervenire una memoria il Ministero

delle politiche agricole e forestali, che ha riferito sulle attività rientranti nella materia di competenza esclusiva dell'Unione Europea "conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca", ed in particolare sul controllo dell'attività della pesca, svolta dalla Direzione della pesca marittima e dell'acquacoltura che, a norma dell'art. 5 del reg. CE n. 1224/2009, è l'Autorità unica competente per il coordinamento dell'attività di controllo. Un protocollo d'intesa del 2016 è stato stipulato con il Comando Generale del Corpo delle capitanerie di porto ai fini dell'attuazione di specifici interventi finanziati dal Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP) a sostegno del regime unionale di controllo, vigilanza, ispezione ed esecuzione.

In ordine all'auspicabile possibilità di pervenire a valutazioni qualitative e quantitative sull'impatto della pesca illecita sul buono stato dell'ambiente marino e sui raggiungimenti dei traguardi ambientali, anche al fine di poter valutare l'adeguatezza delle attività di vigilanza e di repressione degli illeciti, il Ministero anzidetto ha osservato che al momento non esistono basi scientifiche adeguate per stimare l'incidenza di tale fenomeno sull'eventuale mancato raggiungimento dei target riferiti al buono stato ambientale per quanto riguarda il descrittore 3 e quelli associati.

## **2. Prevenzione dei fenomeni inquinanti, rifiuti marini**

Sull'attività di prevenzione dei fenomeni inquinanti da idrocarburi, il Comando generale delle Capitanerie di Porto ha fatto riferimento agli accordi convenzionali con il Mattm finalizzati alla deterrenza e al contrasto dei comportamenti illeciti e degli eventi, anche accidentali, in grado di minacciare l'ecosistema marino, nonché all'attività preventiva di controllo del naviglio nazionale ed estero posta in essere dagli ispettori Port State Contrai e Flag State. Il Comando generale delle Capitanerie di porto ha fornito i dati sulle attività del 2018 riportati nel prospetto allegato alla presente relazione.

Lo Stato Maggiore della Marina Militare ha prodotto una scheda illustrativa dei mezzi impiegati nell'assolvimento dei compiti di vigilanza in mare, ai sensi dell'art.

115 del d. lgs. 15 marzo 2010, 66, Codice dell'ordinamento militare e dell'art. 23 della legge 31 dicembre 1982, n. 89, Disposizioni per la difesa del mare, ma non ha fornito dati quantitativi in ordine agli interventi effettuati, in relazione a incidenti inquinanti.

Infine merita un cenno la necessità di rafforzare la normativa di prevenzione, anche in coerenza con le quattro direttive europee del "pacchetto dell'economia circolare", pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 14 giugno 2018. Sul tema dei rifiuti marini è stato approvato dalla Camera dei Deputati ed è in corso di esame, al momento della redazione della presente relazione, il disegno di legge d'iniziativa governativa c.d. "Salvamare", che ha la finalità di disciplinare la gestione e il riciclo dei rifiuti accidentalmente pescati e dei rifiuti volontariamente raccolti nel corso di campagne per la pulizia di spiagge, mare e acque interne.

### **3. L'inquinamento tellurico**

L'altro fattore che influisce sul raggiungimento del risultato ambientale della Strategia marina è costituito, secondo il Ministero, dall'inquinamento tellurico, causato dal trasporto in mare di sostanze inquinanti dai corpi idrici.

La Direttiva quadro Acque (Dr. 2000/60/CE) fissa i parametri per il raggiungimento del "buono" stato ambientale delle acque interne, sia superficiali sia sotterranee, nonché per le acque marine costiere.

La direttiva 91/271/CEE relativa alla raccolta, trattamento e scarico delle acque reflue generate da agglomerati urbani e da alcuni settori industriali, prevede che tutti gli agglomerati con carico generato superiore a 2.000 abitanti equivalenti siano provvisti di rete fognaria e di impianti depurativi, secondo specifiche modalità e tempi di adeguamento in funzione del carico generato e dell'area di scarico (in area sensibile o meno). I tempi di adeguamento risultano ormai ampiamente superati, tenuto conto che l'ultima scadenza era fissata al 31 dicembre 2005.

Le criticità dei sistemi di raccolta e trattamento delle acque reflue ancora presenti sul territorio nazionale hanno determinato, a partire dal 2004, l'avvio, da parte della Commissione europea, di quattro procedure di infrazione (Cause C 251/17, C 85/13, procedure d'infrazione 2009/2034 e 2017/2181 esitate in pronuncia di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea) per la violazione della direttiva sopra citata che

ad oggi interessano complessivamente, secondo i dati forniti dalla Direzione generale per la salvaguardia del territorio delle acque, oltre mille agglomerati con carico generato superiore a duemila abitanti equivalenti, come da tabella seguente.

**Tab. 11 - Procedure d'infrazione, distribuzione regionale degli agglomerati, numero e carico generato**

REGIONE	C 251/17 (PI 2004/2034)		C 85/13 (PI200912034)		2014/2059		2017/2181		TOTALE	
	AGGLOMERATI		AGGLOMERATI		AGGLOMERATI		AGGLOMERATI		AGGLOMERATI	
	NR.	CG	NR.	CG	NR.	CG	NR.	CG	NR.	CG
Abruzzo			1	11.163	18	114.400	34	403.335	53	528.898
Basilicata					40	510.919	1	2.854	41	513.773
Calabria	13	865.531			129	1.494.836	48	762.530	190	3.122.897
Campania	6	1.105.345			108	3.436.508	4	380.535	118	4.922.388
F.V.Giulia	1	2.592	1	7.676	8	304.498	1	2.190	11	316.956
Lazio					4	2.804.767	2	35.267	6	2.840.034
Liguria	2	69.400			6	168.800	5	67.156	13	305.356
Lombardia			2	48.699	92	2.603.331	91	5.627.174	185	8.279.204
Marche			2	101.772	46	888.558	4	24.462	52	1.014.792
Molise							1	3.585	1	3.585
Piemonte					1	6.500	2	7.985	3	14.485
Puglia	3	105.406			27	2.117.583	14	706.778	44	2.929.767
Sardegna					41	282.331	10	614.132	51	896.463
Sicilia	46	3.418.771	5	117.852	175	1.683.361	35	1.847.403	261	7.067.387
Toscana					33	1.148.137	24	130.243	57	1.278.380
Umbria					5	206.176			5	206.176
Valle d'Aosta			1	30.000	1	13.500			2	43.500
Veneto			2	134.058	23	405.676			25	539.734
P.A. Trento					1	4.969			1	4.969
	<b>71</b>	<b>5.567.045</b>	<b>14</b>	<b>451.220</b>	<b>758</b>	<b>18.194.850</b>	<b>276</b>	<b>10.615.629</b>	<b>1.119</b>	<b>34.828.744</b>

Fonte: Mattm. Direzione generale per la salvaguardia del territorio e delle acque.

La Direzione anzidetta ha riferito di aver seguito costantemente le procedure, comunicando la loro evoluzione, per quanto di competenza, alle Regioni, ai Commissari straordinari (nominati ai sensi dell'art 7, comma 7, decreto legge n. 133/2014) e al Commissario straordinario unico di cui al d.l. n. 243/2016; di monitorare lo stato di attuazione degli interventi previsti per l'adeguamento degli agglomerati interessati, informandone la Commissione europea con l'invio periodico (ogni sei mesi per le cause e ogni 12 mesi per le procedure d'infrazione), per il tramite della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche europee -

Struttura di Missione Procedure di infrazione, di rapporti dettagliati sullo stato di attuazione degli interventi e circa il raggiungimento della conformità degli agglomerati ai requisiti della direttiva acque reflue urbane.

La normativa (art. 149, comma 1, d.lgs. 152/2006) assegna agli enti di governo d'ambito (che predispongono e aggiornano il piano d'ambito) il compito di condurre le attività di ricognizione delle infrastrutture, programmazione degli interventi, redazione del piano economico finanziario.

Dal 2012, attraverso vari strumenti finanziari (Cipe 60/2012 – Legge di Stabilità 2014 – Piano Operativo Ambiente FSC 2014/2020 – Patti per il Sud) si destinavano risorse finanziarie per oltre 3 miliardi per gli interventi necessari per ottemperare alle sentenze di condanna e per diversi interventi oggetto delle restanti procedure d'infrazione. Si attivavano inoltre i poteri sostitutivi volti ad accelerare la progettazione e la realizzazione degli interventi di adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione, con la nomina di undici commissari straordinari ai sensi dell'art. 7, comma 7, del d.l. 133/2014) poi sostituiti con un Commissario straordinario unico di Governo (ai sensi dell'art. 2 del d.l. 243/2016, convertito dalla legge del 27 febbraio 2017, n. 18) per garantire il rafforzamento delle capacità istituzionali e il superamento della frammentarietà della programmazione ed esecuzione degli interventi.

La Direzione generale per la salvaguardia del territorio e delle acque ha riferito di aver richiesto, in seguito alle criticità finanziarie evidenziate dal Commissario straordinario unico, ulteriori risorse pari a oltre 300 milioni (per 33 interventi) nell'ambito della nuova programmazione a valere sulla legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 95 e successivi).

Il Commissario straordinario unico è subentrato ai precedenti commissari straordinari per gli interventi oggetto delle due cause C 565/10 e C 85/13, mentre restano in carica solo i commissari straordinari nominati ai sensi dell'art. 7 del d.l. n. 133/2014 per gli interventi oggetto della procedura d'infrazione 2014/2059 (6 Commissari straordinari per 20 interventi).

Il Commissario straordinario unico nominato nell'aprile 2016 coordina e realizza gli interventi diretti ad assicurare il rispetto, in un breve lasso di tempo, delle sentenze di

condanna emesse dalla Corte di giustizia dell'UE (interventi che consistono nell'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione delle acque reflue per gli agglomerati non ancora dichiarati conformi al 31 dicembre 2016), assicura la gestione degli impianti fino a quando l'agglomerato urbano corrispondente non sia reso conforme a quanto stabilito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e trasferisce le opere realizzate agli enti di governo dell'ambito.

Il Commissario unico si avvale prevalentemente di Sogesid, società *in house* del Ministero dell'ambiente, per l'assistenza tecnica, amministrativa e legale e di Invitalia, quale centrale di committenza. E' dotato di una segreteria tecnica i cui membri sono nominati dal Mattm.

Secondo le notizie fornite dal Mattm, il Commissario unico ha stipulato convenzioni e atti d'intesa con i Comuni di Benevento, Palermo e Catania, con la Regione Campania e i gestori d'Abruzzo, Marche e Friuli, ha svolto attività di ricognizione e monitoraggio dello stato di avanzamento degli interventi e delle procedure tecnico-amministrative e analisi delle criticità, ha attuato un sistema informativo-gestionale e predisposto l'Albo progettisti e il relativo sistema di qualificazione.

Il Ministero ha inoltre fornito i dati quantitativi sull'attività amministrativa svolta dal Commissario, che ha emanato 144 provvedimenti di carattere tecnico-amministrativo, per gli interventi di diretta competenza, 18 contratti per progettazione e/o esecuzione lavori, 3 gare per indagini propedeutiche alla progettazione, 21 gare per servizi di ingegneria, 13 procedure di gara per l'affidamento di lavori.

Per quanto riguarda l'aspetto finanziario, secondo il Ministero circa 90 milioni di euro sono confluiti nella contabilità del Commissario, sono stati emessi impegni per circa 100 milioni e spesi oltre 4 milioni.

Secondo i cronoprogrammi sviluppati per ciascuno intervento, tutte le opere saranno avviate entro luglio 2020.

La situazione descritta evidenzia un indubbio sforzo finanziario finalizzato a risolvere lo stato critico delle infrastrutture idriche e della depurazione delle acque nel nostro Paese, la cui causa sembra da ascrivere a carenze, inefficienze e non adeguata capacità tecnica e progettuale delle amministrazioni regionali e degli enti locali titolari delle competenze amministrative, lungaggini burocratiche e spesso complicazioni

legali, come peraltro questa Sezione ha rilevato in altra occasione <sup>36</sup>a proposito degli interventi sul territorio attuati nell'ambito delle compensazioni ambientali.

---

<sup>36</sup> "I compiti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il ruolo della Sogesid", deliberazione n. 16/2018 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.



## CAPITOLO XI

### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE DELL'ISTRUTTORIA, ESITI DEL CONTRADDITTORIO E RACCOMANDAZIONI

1. Il nostro Paese ha portato a compimento nei tempi previsti gli adempimenti richiesti dalla Direttiva. La Strategia marina si è integrata con gli strumenti normativi già esistenti: direttive europee in materia di ambiente (direttiva habitat e direttiva uccelli, in tema di biodiversità); normativa interna in tema di tutela del mare e di aree protette; trattati internazionali, come ad es. la convenzione di Barcellona del 16 febbraio 1976. Il primo ciclo della Strategia marina si è concluso con la redazione di un voluminoso programma delle misure, la cui attuazione dovrà essere oggetto di continua verifica.

2. Il Comitato tecnico di cui si è avvalso il Mattm per le sue funzioni di coordinamento della Strategia marina ha operato per la sua buona riuscita, sebbene sia auspicabile che la partecipazione dei diversi soggetti istituzionali assuma maggiore valenza non solo ai fini di mera consultazione, ma piuttosto come opportunità per ciascuno di essi, in relazione alle rispettive competenze, di offrire apporti concreti. Si auspica una maggiore partecipazione delle associazioni degli enti territoriali rappresentate nel Comitato, il cui contributo - si ritiene - potrebbe essere molto utile, stante l'indubbio interesse delle comunità amministrare dagli enti locali costieri alla tutela dell'ambiente marino.

3. La collaborazione delle regioni costiere iniziata nella prima fase della Strategia marina, ai fini dell'interazione delle informazioni sullo stato dell'ambiente marino, pur proficua, sembra aver risentito di difficoltà di spesa. Più efficace appare la collaborazione delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, nella fase dei programmi di monitoraggio.

Per quanto riguarda la collaborazione dei soggetti gestori delle aree marine protette, dalle informazioni sui moduli di monitoraggio programmati in ciascuna area protetta e sullo stato di attuazione dei medesimi, come illustrato dal Ministero, si rilevano

situazioni alquanto diversificate. Stando ai dati finanziari aggiornati al novembre 2019 solo una delle aree marine protette ha portato a compimento i programmi, risultando utilizzata, quanto alle altre, solo una parte delle risorse assegnate, seppure questo ritardo sia da giustificare, secondo quanto riferito dal Mattm nell'adunanza pubblica, da difficoltà tecniche nella definizione delle schede dei monitoraggi.

Si raccomanda ad Mattm di adottare le opportune misure per il completo adempimento dei programmi e per assicurarne la buona riuscita.

4. Nel complesso le valutazioni della Commissione europea sull'adeguatezza degli adempimenti posti in essere dall'Italia, soprattutto per quanto concerne il programma delle misure, appaiono aver rilevato sia punti di forza sia punti di debolezza. Gli aspetti su cui le valutazioni della Commissione hanno ravvisato punti di debolezza sono comunque oggetto di confronto dialettico con le autorità italiane. Le attività della Strategia marina appaiono utili per colmare le lacune di conoscenza sull'ambiente marino.

5. Per quanto attiene all'efficacia concreta delle attività della Strategia marina su temi specifici, la Sezione rileva che non sono stati raggiunti risultati soddisfacenti nel livello di conoscenze e di applicazione concreta di un sistema per la contabilizzazione dei costi del degrado e del valore dell'ambiente salubre. Infatti, come lo stesso Mattm ha riferito, i risultati rispecchiano un insufficiente livello tecnico e metodologico e mancano di omogeneità e confrontabilità fra le regioni e al livello aggregato delle sottoregioni marine. Si raccomanda pertanto la ricerca di forme di collaborazione non onerose con altre istituzioni al fine di raggiungere buoni risultati nella contabilizzazione, nei bilanci pubblici, dei costi del degrado e della misurabilità economica dell'ambiente salubre, in modo da fornire un indispensabile supporto conoscitivo alle decisioni politiche, anche in tema di tutela del mare.

6. Il sistema attuale delle Aree marine protette (gestite per lo più, secondo l'ordinamento vigente, da consorzi di enti territoriali, con uno statuto diverso dai parchi nazionali o regionali) richiede attenzione degli organismi competenti sotto vari

profili: sulla adeguatezza dell'attuale ordinamento, sull'adeguatezza delle risorse e dei mezzi di cui dispongono, sul sistema dei controlli amministrativi, sui profili gestionali delle aree sottoposte a tutela e sull'organizzazione.

Si raccomanda al Mattm un rafforzamento dell'attività di vigilanza e di controllo delle aree marine protette, valutando le misure per la valorizzazione dell'efficacia della loro azione, anche sotto il profilo del loro adeguato finanziamento.

7. La Sezione ritiene che vada incoraggiata l'azione del Mattm, con l'ausilio degli enti scientifici che hanno concorso agli adempimenti della Strategia marina, volta a stimolare la massima considerazione della Commissione europea sulle problematiche che riguardano il Mediterraneo: la biodiversità, la penetrazione delle specie aliene, gli aspetti geopolitici (che rendono più problematico l'approccio alla Strategia marina per il carattere transnazionale degli impatti e delle pressioni che interessano la tutela del mare), gli effetti del mutamento climatico e così via.

8. In ordine alle valutazioni sui risultati delle politiche di tutela dell'ambiente, riferibili alla tutela del mare e alla Strategia marina, desumibili dalle notizie riportate nella nota integrativa del rendiconto consuntivo dello Stato dell'esercizio 2018, la Sezione valuta che appare significativo e utile l'indicatore sull'incremento delle aree marine protette, cui andrebbero accompagnati, per la natura in larga parte scientifico-tecnica delle attività finalizzate a tutelare l'ambiente, indicatori di impatto. Le valutazioni dell'Oiv sulla performance risentono infatti di limiti dovuti alla tipologia e alla natura degli indicatori utilizzati.

Per quanto riguarda il controllo sull'efficienza gestionale, sull'impiego delle risorse, sui tempi effettivi di realizzazione delle azioni delle fasi della Strategia marina, sulla congruenza delle risorse disponibili rispetto agli obiettivi, mancano, come ha rilevato l'Oiv, indicatori di efficienza che mettano in relazione i risultati prodotti con le risorse impiegate.

9. Il controllo esercitato dal Mattm sulla conformità delle attività esecutive delle convenzioni con Ispra e con gli altri enti si è incentrato sui piani operativi attuativi e

sulla rispondenza dei costi rendicontati con le attività effettivamente svolte, nonché sull'economicità dell'uso dei mezzi in generale e di quelli navali per le attività di monitoraggio.

La Sezione raccomanda di ottimizzare, ove possibile, l'uso di tali mezzi, ad es., laddove il carattere e le esigenze scientifiche dei monitoraggi lo rendano possibile, mediante il coordinamento con le analoghe attività della Marina militare anche ai fini del risparmio dei costi di utilizzo dei mezzi nautici.

**ALLEGATO**  
**Attività delle Capitanerie di Porto per la prevenzione e repressione degli illeciti**



## ALLEGATO - Attività delle Capitanerie di Porto per la prevenzione e repressione degli illeciti

### Attività Capitanerie di porto biennio 2017/2018

Tabella dati aggregati ambiente biennio 2017/2018

Anno	2017	2018	Totale
N. missioni MIAN (antiquinamento)	13.140	11.386	24.526
N. infrazioni antiquinamento rilevate dai mezzi navali	70	214	284
N. casi di grave/medio inquinamento	48	63	111
N. piccoli inquinamenti	255	184	439
Atti amministrativi posti in essere per inquinamento	419	193	612
N. infrazioni in materia di inquinamento	122	96	218
N. notizie di reato per inquinamento	97	139	236

Fonte: Comando generale delle Capitanerie di Porto

### Attività capitanerie di porto anno 2017

Tipologia soggetto	Ispezioni e controlli	Sanzioni amm.ve	Sanzioni penali	Importo	Numero sequestri	Esercizi chiusi	Imbarcazioni sequestrate	Kg	Attrezzi
Motopesca	77.297	1.482	191	2.934.933,42	279	-	2	15.543,01	1.648
Mercantile	333	4	-	8.308,00	2	-	-	18,00	-
Trap	970	-	-	-	-	-	-	-	-
Pescatore sub professionale	634	13	-	31.313,00	9	-	-	116,00	1
Unità da diporto	12.339	191	5	252.217,92	110	-	6	1.227,62	505
Pescatore non professionale	17.231	564	41	1.004.095,07	511	-	7	3.938,46	2.140
Impianto ingrasso BFT	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Impianto piscicoltura	83	-	-	-	-	-	-	-	-
Impianto molluscoltura	986	-	-	-	-	-	-	-	-
Centro di depurazione e/o distribuzione	113	4	-	13.500,00	1	-	-	9,00	-

Automezzo	3.295	242	26	857.110,00	227		2	63.267,48	2
Velivolo	1	2		26.500,00	1	-	-	632,00	
Operatore logistico	194	7	1	15.500,00	5	-	-	29.741,00	-
Grossista	4.086	276	12	610.264,46	199	-	-	174.103,91	-
Venditore on-line	12	1	-	1.500,00	1	-	-	-	-
Pescheria	6.456	555	24	932.540,35	433	1	2	22.117,27	-
Grande distribuzione organizzata	1.729	150	1	291.832,01	76	1	-	5.545,75	-
Esercizio commerciale	2.355	228	12	445.898,35	165	1		4.330,29	-
Ristorante	8.341	984	91	1.761.693,99	906	1	2	13.068,74	-
Venditore ambulante	7.310	165	14	266.012,67	126			18.576,67	-
Box al dettaglio	1.122	44	2	76.167,00	37	-	-	1.296,69	-
Venditore abusivo	1.204	295	88	840.143,67	344	1	2	9.331,83	2
Stabilimento di produzione/trasformazione	261	15	3	42.000,00	14	-	-	3.438,35	-
Ignoti	0	551	99	1.644.523,33	647	-	2	10.426,70	2.367
<b>Totale</b>	<b>146.354</b>	<b>5.773</b>	<b>610</b>	<b>12.056.053,24</b>	<b>4.093</b>	<b>5</b>	<b>25</b>	<b>376.728,77</b>	<b>6.665</b>

Fonte: Comando generale delle Capitanerie di Porto

### Attività capitanerie di porto anno 2018

Tipologia soggetto	Ispezioni e controlli	Sanzioni amm.ve	Sanzioni penali	Importo	Numero sequestri	Esercizi chiusi	Imbarcazioni sequestrate	Kg	Attrezzi
Motopesca	65.076	1.270	105	2.529.397,63	316	1	2	21.349,90	2.681
Mercantile	186	1		4.000,00	1	-	-	-	-
Trap	1.417	-	-	-	-	-	-	-	-
Pescatore sub professionale	402	13	1	38.319,00	9	-	1	71,00	4
Unità da diporto	10.194	231	3	354.956,66	131		4	3.926,63	607
Pescatore non professionale	16.791	664	53	1.318.691,17	531	-	11	6.773,21	1.107
Impianto ingrasso BFT	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Impianto piscicoltura	109	-	-	-	-	-	-	-	-
Impianto molluscoltura	985	1	5	1.032	5	-	3	2.200	

Centro di depurazione e/o distribuzione	79	-	2		2	-	-	82,00	-
Automezzo	5.133	274	20	1.085.047,00	261	-	1	150.839,25	1
Velivolo	30							-	
Operatore logistico	94	15	-	38.500,00	13	-	-	1.518,33	-
Grossista	2.922	225	17	525.664,00	162	1	-	160.938,74	-
Venditore on-line	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Pescheria	6.957	581	25	1.000.837,47	485	2	4	17.890,48	
Grande distribuzione organizzata	1.941	108	8	271.663,34	68	-	-	1.259,62	-
Esercizio commerciale	1.608	175	15	336.832,67	140	1	1	20.296,02	3
Ristorante	10.104	1.071	56	2.340.517,42	969	5	3	38.409,37	-
Venditore ambulante	1.761	129	15	304.167,00	118	-	-	14.469,77	-
Box al dettaglio	1.089	71	5	123.334,00	56	1		1.938,87	-
Venditore abusivo	1.417	290	56	743.749,44	325	-		9.754,66	8
Stabilimento di produzione/trasformazione	110	4	2	16.500,00	6	-	-	2.555,30	-
Ignoti	-	551	99	1.379.873,16	649	-	3	9.958,95	3.148
<i>Totale</i>	128.406	5.674	487	12.413.081,96	4.247	11	33	464.232,10	7.559

Fonte: Comando generale delle Capitanerie di Porto

### Tipologie di illeciti rilevati a seguito delle attività di controllo, anno 2017

Tipologia violazione	Numero illeciti	Sanzioni amm.ve	Sanzioni penali	Importo	Numero sequestri	Esercizi chiusi	Imbarcazioni sequestrate	Kg	Attrezzi
Tracciabilità/etichettatura	2.226	2.219	7	3.547.443,71	1.813	1	6	240.527,57	8
Pesca illegale	886	815	71	2.512.516,93	602	-	2	10.892,00	3.255
Pesca ricreativa/sportiva	591	590	1	1.031.262,16	500	-	3	5.591,88	2.316
Scaduti/TMC	124	117	7	347.457,66	106	-		20.511,94	
Sottomisura/novellame	280	274	6	1.316.503,00	261	2	-	19.997,74	5
Frodi commerciali/Pubb. Ingannevole	88	14	74	65.500,00	55	1	1	12.797,50	-
Impianti abusivi/non autorizzati	3	2	1	20.000,00	3	-	-	170,00	-
Area marina protetta	53	33	20	54.188,00	23		2	136,50	15
Derivanti	32	31	1	75.000,00	31	-	-		25

Strascico	101	101		412.000,00	67			1.009,75	63
Sicurezza della navigazione	396	182	214	128.933,97	65	-	-	18,00	264
Lavoro marittimo/imbarchi	223	222	1	75.245,00	1	-	-	-	1
Documenti di bordo	222	220	2	132.405,36	11		5	336,00	2
Apparato motore	7	7	-	16.306,00		-	-	-	-
Ostruzione /intimidazione /interferenza ispezione	28	25	3	96.000,00	1	-	-	-	-
Frodi sanitarie	19	5	14	11.166,67	17	-	-	2.494,45	
Logbook/E	148	148		324.500,65	14			1.036,30	1
VMS	58	52	6	184.391,66	1	-	-	28,00	
INFO Consumatore Finale (etichettatura)	61	61	-	128.944,67	27	-	-	4.712,94	-
Nocivi/Cattivo stato di conservazione	61	1	60	1.000,00	57	-	-	2.331,35	-
Pacchetto Igiene/HACCP	265	199	66	332.078,66	161	1	-	47.588,80	-
Altro	511	455	56	1.243.209,14	277		6	6.548,05	710
<i>Totale</i>	<i>6.383</i>	<i>5.763</i>	<i>610</i>	<i>12.056.053,24</i>	<i>4.093</i>	<i>5</i>	<i>25</i>	<i>376.728,77</i>	<i>6.665</i>

Fonte: Comando generale delle Capitanerie di Porto

### Tipologie di illeciti rilevati a seguito delle attività di controllo, anno 2018

Tipologia violazione	Numero illeciti	Sanzioni amm.ve	Sanzioni penali	Importo	Numero sequestri	Esercizi chiusi	Imbarcazioni sequestrate	Kg	Attrezzi
Tracciabilità/etichettatura	2.271	2.268	3	3.639.998,67	1.970	6	5	347.825,19	80
Pesca illegale	654	604	50	2.060.863,66	587	-	4	20.200,50	2.863
Pesca ricreativa/sportiva	610	608	2	1.197.013,36	492	-	4	7.022,89	1.241
Scaduti/TMC	94	92	2	708.996,46	84	-	1	21.804,95	
Sottomisura/novellame	270	265	5	1.357.500,00	262	2	1	10.835,33	35
Frodi commerciali/Pubb. Ingannevole	71	5	66	26.000,00	45	-	1	7.572,56	-
Impianti abusivi/non autorizzati	5	3	2	24.000,00	5	-	-	3.151,00	5
Area marina protetta	55	31	24	30.272,20	27	-	2	219,60	207
Derivanti	22	22		75.000,00	22	-	-	374,00	21
Strascico	108	107	1	423.000,00	76	-	-	1.981,90	70
Sicurezza della navigazione	303	141	162	131.104,82	88	-	1	407,00	611
Lavoro marittimo/imbarchi	257	254	3	87.942,34	-	-	-	-	-
Documenti di bordo	306	306	-	156.154,85	10	-	3	160,00	-

Apparato motore	8	8	-	17.183,00	2	-	-	-	-
Ostruzione /intimidazione /interferenza ispezione	24	24	-	100.000,00	4	-	-	506,70	50
Frodi sanitarie	30	11	19	36.000,00	24	-	2	7.160,67	-
Logbook/E	120	120		317.822,00	41	-	-	7.340,67	456
VMS	64	63	1	186.993,98	6	-	-	1.987,00	5
INFO Consumatore Finale (etichettatura)	89	87	2	336.506,44	54	-	-	2.838,67	-
Nocivi/Cattivo stato di conservazione	70	5	65	25.167,00	69	-	1	3.696,72	-
Pacchetto Igiene/HACCP	272	229	43	423.056,00	149	3	2	5.311,72	-
Altro	458	421	37	1.052.507,18	230		6	13.835,51	1.915
<b>Totale</b>	<b>6.161</b>	<b>5.674</b>	<b>487</b>	<b>12.413.081,96</b>	<b>4.247</b>	<b>11</b>	<b>33</b>	<b>464.232,10</b>	<b>7.559</b>

Fonte: Comando generale delle Capitanerie di Porto

### Ripartizione regionale attività controllo pesca 2018

Tipologia luogo Direzioni Marittime - Regioni	Ispezioni e controlli	Sanzioni amm.ve	Sanzioni penali	Importo	Numero sequestri	Esercizi chiusi	Imbarcazioni sequestrate	Kg	Attrezzi
DM Ancona - Marche	3.773	233	3	573.790,34	159	1	-	10.722,77	199
DM Bari - Puglia	14.289	727	101	1.562.963,98	610	2	10	65.613,94	211
DM Cagliari - Sardegna Meridionale	5.835	160	19	237.346,34	131	-	2	93.596,88	948
DM Catania - Sicilia Orientale	8.689	494	74	1.328.411,72	442	-	1	20.478,38	1.128
DM Civitavecchia - Lazio	6.110	482	14	958.967,47	357	1	3	27.171,14	249
DM Genova - Liguria	11.450	433	23	806.928,82	249	2	5	70.426,03	27
DM Livorno - Toscana	8.326	343	19	907.588,65	216	1	-	10.770,63	188
DM Napoli - Campania	8.366	316	70	613.992,06	336	-	1	20.476,71	1.999
DM Olbia - Sardegna Settentrionale	7.478	207	31	390.374,00	170	-	3	33.947,65	246
DM Palermo - Sicilia Occidentale	14.549	782	44	1.499.721,17	584	-	4	49.860,71	253
DM Pescara - Abruzzo	6.867	345	9	781.745,27	243	-	-	13.235,15	219
DM Ravenna - Emilia- Romagna	7.320	272	5	416.233,55	125	1	4	3.805,82	169
DM R. Calabria - Calabria	17.104	467	50	1.385.062,37	417	-	-	29.635,53	377
DM Trieste - F.V. Giulia	4.666	105	11	184.529,00	74	-	-	4.764,77	768
DM Venezia - Veneto	2.878	216	3	488.752,29	98	3	-	8.809,29	202
<b>Totale</b>	<b>127.700</b>	<b>5.582</b>	<b>476</b>	<b>12.136.407,03</b>	<b>4.211</b>	<b>11</b>	<b>33</b>	<b>463.315,40</b>	<b>7.183</b>

Fonte: Comando generale delle Capitanerie di Porto

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

