

STATI GENERALI DELLA GREEN ECONOMY

5° Gruppo di lavoro:

“Sviluppo dei Servizi Ambientali”

Tutelare e valorizzare i benefici prodotti dagli ecosistemi

Documento introduttivo per l'Assemblea Programmatica Nazionale

6 Settembre 2012

Esperti componenti del gruppo di lavoro ed esperti invitati

Roberto Coizet, Tommaso Campanile, Monica Cerroni, Alessandro Brighetti, Laura Cutaia, Barbara Di Rollo, Renato Drusiani, Luigi Del Giacco, Daniele Fortini, Mauro Majone, Loredana Musmeci, Gianni Squitieri, Donatella Giacometti, Giuseppe Mininni, Vincenzo Lenucci, Stefano Leoni, Enrico Rolle, Giancarlo Paoletti, Ciro Pignatelli, Lucio Brotto, Giovanni Fini, Romano Pagnotta, Stefano Pareglio

Introduzione

Perché siamo impegnati a difendere l'ambiente?

Per rispondere in modo soddisfacente a questa domanda, apparentemente banale, occorre in realtà percorrere una riflessione che spesso è scarsamente frequentata anche dagli operatori economici più agguerriti. Si tratta infatti di cogliere la dimensione e la portata di ciò che l'ambiente offre a tutti noi, attraverso la disponibilità delle risorse primarie e i particolarissimi servizi forniti dagli ecosistemi, intuendone al contempo le qualità, i benefici, i valori e gli equilibri di funzionamento.

L'operazione non è semplice, perché richiede di rompere i nostri schemi convenzionali di interpretazione della realtà – centrati sull'economia e sul mercato – e considerare altri fattori, che tracciano relazioni reciproche più indeterminate e complesse.

In effetti il sistema delle risorse naturali realizza da sempre le condizioni per la vita sul nostro pianeta e i cosiddetti "servizi ambientali" costituiscono a tutt'oggi **la base delle principali attività** svolte dalle civiltà contemporanee e **il fondamento patrimoniale di tutte le nostre economie**. Ma si tratta di un patrimonio che dal punto di vista economico risulta in gran parte "invisibile", per la difficoltà di attribuire un "valore" specifico al capitale naturale.

La difficoltà dipende, oltre che dalla straordinaria complessità dell'ecosistema, dal fatto che gran parte delle risorse non sono monetizzabili in quanto la loro disponibilità non è legata a una transazione economica. Se parliamo di suolo edificabile e di flussi di materia destinati alla produzione, possiamo abbastanza facilmente attribuire un valore monetario a ciascuna di queste entità (lasciando sempre aperta la questione di quale sia la distanza tra "valore di mercato" e "valore reale" di queste risorse ai fini della collettività). Ma se parliamo di aria sana e respirabile, di condizioni climatiche equilibrate, di smaltimento "spontaneo" dei rifiuti naturali, di biodiversità e dei suoi effetti sulla resilienza e lo sviluppo degli ecosistemi, allora la conversione in valori monetari diventa estremamente labile.

La mancanza di valori numerici di riferimento, paragonabili a quelli delle attività economiche o del capitale costruito, fa sì che il valore del capitale naturale venga frequentemente percepito uguale a zero. Col risultato che, agli occhi dei decisori politici, esso assume una priorità minore rispetto ai beni e servizi economici.

Questa generale sottovalutazione dei servizi forniti dagli ecosistemi ha prodotto una sorta di "distorsione" delle strategie politiche, nazionali e internazionali, che si è andata aggravando negli anni più recenti. Da un lato i guasti ambientali hanno subito una accelerazione vertiginosa, col rischio di raggiungere in molti casi punti di rottura irreversibili. Dall'altro i costi sociali ed economici di questi guasti sono cresciuti in modo altrettanto rapido, contribuendo, insieme alla crisi finanziaria, al "rallentamento di sviluppo" che ha coinvolto tutte le economie mondiali.

Questo Gruppo di lavoro intende svolgere due funzioni principali in rapporto all'attività degli altri sette impegnati negli Stati Generali della Green Economy:

– La prima funzione è di contenuto e si traduce nell'offrire qualche elemento per consolidare il "perché" delle azioni di sostenibilità descritte negli Stati Generali, chiarendo i valori e le funzioni che il patrimonio naturale esprime a vantaggio della collettività e, conseguentemente, dell'economia generale. Ogni politica di sostenibilità contribuisce a salvaguardare "quel" patrimonio e concorre a mantenere la disponibilità di "quelle" risorse, anche ai fini delle nostre necessità economiche e occupazionali.

– La seconda funzione è di tipo metodologico, e mira a sottolineare che gli interventi a salvaguardia delle risorse naturali devono essere caratterizzati da un approccio sistemico, come progetti in grado di integrare fattori che operano in contesti differenti. E questa è una condizione che – così come vale per le risorse naturali – dovrebbe qualificare tutte le attività della Green Economy, per evitare il rischio di inseguire una efficacia specifica perdendo di vista l’eco-efficienza generale.

Pertanto il documento che segue sintetizza brevemente i servizi e i valori offerti dal patrimonio naturale, nonché qualche elemento sulle politiche di protezione, e propone sei riflessioni per interventi in ambiti specifici; si tratta di spunti progettuali dove le attività previste traggono vantaggi (anche economici e occupazionali) dall’esistenza delle risorse naturali, senza in alcun modo comprometterne qualità e prestazioni.

1. Inquadramento e definizioni

La più recente e strutturata definizione di “servizi ecosistemici” proviene da una iniziativa specifica dell’UNEP: “*The Economics of Ecosystems & Biodiversity*” (TEEB), del 2010. Il documento del TEEB argomenta come il capitale naturale costituisca la base delle nostre economie e richiama l’attenzione sulla necessità di tenere conto del valore economico dei servizi che gli ecosistemi e la biodiversità forniscono. Per “servizi ecosistemici”, infatti, si intendono tutti i servizi che l’ambiente produce spontaneamente, a prescindere dall’intervento umano, ma dei quali l’umanità, più o meno consapevolmente, di fatto usufruisce.

In particolare TEEB propone la classificazione seguente:

- **Servizi di approvvigionamento:** Prodotti alimentari; Materie prime; Acqua potabile; Risorse genetiche e biochimiche.
- **Servizi di regolazione:** Clima locale e regolazione della qualità dell’aria; Cattura e stoccaggio del carbonio; Azioni di moderazione contro gli eventi estremi; Trattamento delle acque di scarico; Prevenzione dell’erosione e mantenimento della fertilità dei suoli; Impollinazione; Controllo biologico.
- **Servizi di supporto:** Decomposizione e mineralizzazione di materia organica; Produzione di nutrienti fondamentali; Ciclo dell’acqua; Habitat delle specie; Conservazione della diversità genetica.
- **Servizi culturali:** Servizi ricreativi e salute mentale e fisica; Turismo; Valorizzazione estetica e ispirazione per la cultura, l’arte ed il design; Esperienza spirituale e spirito/vocazione dei luoghi.

Anche l’OCSE si è occupata di definire e classificare i servizi offerti dagli ecosistemi, segnalando la necessità di attribuire valori monetari alle più significative variazioni di stock e di flusso dei beni naturali. E in un documento del 2011 ha presentato una strategia per una “crescita economica verde”, una *Green Growth* che permetta di “disaccoppiare la crescita dalla riduzione del capitale naturale”. In quest’ottica, l’Organizzazione propone anche una definizione di “**prodotti e servizi ambientali**”, intesi come i prodotti e i servizi che sono il risultato di attività dell’uomo rivolte alla tutela e alla migliore gestione dell’ambiente (ad esempio tecnologie e prodotti puliti, attività anti-inquinamento, gestione razionale delle risorse primarie, ecc).

Tenendo conto di entrambi questi approcci, abbiamo intitolato questo documento ai “**Servizi ambientali**” riferendoci con questa formula sia alle risorse e ai servizi offerti dal capitale naturale che alle attività umane volte a tutelare e incrementare i benefici prodotti dagli ecosistemi.

Detto questo, per dare uno spunto di quantificazione ai principali servizi ecosistemici presenti in Italia, il gruppo propone la tabella che segue, nell’intento di attribuire quantomeno un indicatore fisico, completato da un vettore di tendenza, a ciascuna delle voci-base classificate da TEEB.

Alcuni dati sono stati inseriti e altri sono ancora mancanti: ci auguriamo che il contributo degli esperti coinvolti ci consenta di completare questa rappresentazione in modo sintetico e soddisfacente.

SERVIZI ECOSISTEMICI	Indicatore	Valore	Tendenza
Servizi di approvvigionamento			
Prodotti alimentari	Superficie Agricola Utilizzata	12,9 Mha	↓
	Prodotti alimentari - Indice di autonomia interna (DMA)	0,92	↓
Materie prime	Superficie forestale	9,98 Mha	↑
	Legname - Indice di autonomia interna (DMA)	0,30	↓
	Minerali da costruzione - Indice di autonomia interna (DMA)	0,99	↓
	Metalli - Indice di autonomia interna (DMA)	0,01	↓
	Combustibili fossili - Indice di autonomia interna (DMA)	0,15	↓
Acqua potabile	Acque dolci	2000 m ³ /pc	↓
.....			
Servizi di regolazione			
.....			
Habitat e servizi di supporto			
Habitat delle specie	Superficie dei parchi e aree protette	3,5 Mha	↑
.....			
Servizi culturali			
Servizi ricreativi e salute mentale e fisica	Verde urbano	105,85 m ² /pc 9,29 %	↑
.....			

2. Le politiche di protezione e valorizzazione del capitale naturale

La salvaguardia del capitale naturale e dell'equilibrio degli ecosistemi è, come si è detto, una condizione necessaria non solo per la tutela dell'ambiente ma anche per uno sviluppo reale e sostenibile dell'economia. Per questo è indispensabile far convergere una quota degli investimenti nazionali e dell'economia del sistema produttivo verso politiche di protezione coordinate ed armonizzate con politiche produttive e di mercato.

Eliminato: coordinate

Per avere un'idea delle dimensioni del problema, è sufficiente valutare la portata economica dei danni che si stanno accumulando nel nostro territorio. Secondo il Ministro dell'Ambiente negli ultimi vent'anni i danni da dissesto idrogeologico nel nostro paese sono ammontati in media a 2,5 miliardi di euro all'anno (in totale, 50 miliardi). Sarebbero necessari 41,5 miliardi di euro in 15 anni per garantire la sicurezza di base al territorio italiano. Anche il Capo dello Stato ha dichiarato

recentemente *“...Il processo di urbanizzazione e lo sviluppo delle attività economiche sono stati realizzati in molte aree del Paese senza porre la dovuta attenzione alla tutela del territorio ... Con conseguenze drammatiche per le popolazioni colpite e per l'ambiente. ... La sempre più evidente fragilità del territorio – ha aggiunto Giorgio Napolitano – impone alle istituzioni nazionali e locali, e alla comunità scientifica, un responsabile impegno per sviluppare la cultura della previsione e della prevenzione”*. Tutto questo in un Paese dove, secondo l'Istat *“ogni anno si perdono 500 km² di superficie naturale, rurale o agricola, trasformati in cemento”*.

L'aggravamento della crisi climatica, affermato nella Dichiarazione finale di Rio+20, impone una forte azione di contrasto al dissesto idrogeologico, che è la prima e immediata conseguenza di quei fenomeni meteorologici estremi. E diventa quindi imprescindibile un immediato aggiornamento delle mappe di rischio che permetta di approntare un piano nazionale straordinario di prevenzione e manutenzione.

La cosiddetta **Road Map** europea per la Green Economy, dedica grande attenzione al ruolo che il capitale naturale e i servizi ecosistemici possono svolgere all'interno di una nuova prospettiva economica sostenibile. E affinché questa prospettiva si traduca in concrete politiche di protezione e sviluppo, la strategia europea prevede una serie di azioni e strumenti che coinvolgono direttamente le autorità pubbliche e le imprese. In particolare:

→ Promuovere l'impiego di **strumenti finanziari innovativi**, basati sul mercato, esplorandone le ampie potenzialità di applicazione. Ad esempio iniziative in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti che – tramite partenariati pubblico/privato – possano attivare finanziamenti in grado di premiare la biodiversità, oppure promuovere un sistema di “Pagamenti per i Servizi Ecosistemici” (PES) in grado di introdurre nel mercato un nuovo e potente meccanismo correttivo, capace di compensare gli attuali squilibri a svantaggio del capitale naturale (impegno continuativo).

→ Presentare **proposte di investimento nel capitale naturale**, per valorizzare appieno il potenziale di crescita e di innovazione delle infrastrutture verdi e della cosiddetta “economia del ripristino”, tramite una Comunicazione sulle infrastrutture verdi (2012) e l'iniziativa “Impedire la perdita netta” (2015).

Secondo la *Road Map*, gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, dovrebbero:

- **elaborare una mappa degli ecosistemi** e dei relativi servizi (entro il 2014), **valutandone i valori economici**, nonché promuovere l'integrazione di questi valori all'interno di nuovi sistemi contabili e di comunicazione, da adottare sia per l'Unione che per i singoli Stati membri (impegno continuativo);
- **spingere le imprese a valutare la loro dipendenza dai servizi ecosistemici**, avvalendosi della Piattaforma UE per le imprese e la biodiversità (impegno continuativo).

Inoltre la Commissione intende arrestare, entro il 2020, il degrado dei servizi ecosistemici nell'area dell'Unione ripristinando il più possibile la biodiversità. A questo scopo sono previste strategie specifiche nei settori dell'agricoltura e della pesca (impegno continuativo) e tutti gli Stati membri saranno tenuti ad integrare il valore dei servizi ecosistemici nei propri processi decisionali (impegno continuativo).

Ancora entro il 2020, la strategia della Commissione prevede interventi mirati in materia di gestione delle acque e uso dei terreni.

Per le acque dovranno essere attuati (Direttiva quadro sulle acque) i piani di gestione dei bacini idrografici, che dovranno raggiungere il "buono stato" già entro il 2015; in questo quadro

l'estrazione di acqua non dovrebbe superare il 20% delle risorse idriche rinnovabili disponibili.

Per i terreni, dovrà essere ridotta l'erosione dei suoli e aumentato il contenuto di materia organica, avviando nel contempo azioni per il ripristino dei siti contaminati; tutte le strategie dell'Unione europea valuteranno le rispettive ripercussioni sull'uso dei terreni e, a livello mondiale, la percentuale di occupazione dei terreni sarà conforme all'obiettivo di arrivare a quota zero entro il 2050.

A fronte di questi propositi politici assunti dalla Commissione europea, anche il nostro modello di utilizzo ed esecuzione dei servizi ambientali dovrà essere ristrutturato, e occorre fissare immediatamente obiettivi e scadenze.

Alcuni strumenti di programmazione sono già stati previsti dal Legislatore, altri invece devono ancora essere definiti. Riassumiamo gli elementi principali:

- ➔ approvare le linee fondamentali di assetto del territorio, previste dagli anni Sessanta e mai realizzate, stabilendo una data entro la quale determinare lo stop al consumo del suolo e le tappe intermedie, e fissando fin da ora una quota minima di territorio non edificabile;
- ➔ implementare la strategia nazionale per la biodiversità, suddividendo il territorio nazionale in eco-regioni omogenee e definire il carico ambientale ammissibile (minimo livello vitale);
- ➔ adottare la *Marine Strategy* comunitaria sulle eco-regioni marine;
- ➔ adottare il piano di adattamento ai cambiamenti climatici;
- ➔ rivedere le pianificazioni esistenti alla luce delle linee fondamentali di assetto del territorio, la strategia nazionale per la biodiversità e il piano di adattamento ai cambiamenti climatici;
- ➔ definire il limite di non superamento del 20% delle risorse idriche rinnovabili disponibili;

→ rilanciare la bonifica dei siti contaminati, riordinando la disciplina anche mediante la sua applicazione nei procedimenti ordinari come l'AIA, la VIA o altre autorizzazioni di opere, impianti o interventi sul territorio non sottoposti a tali procedimenti amministrativi.

3. Interventi in ambiti specifici

3.1 L'uso ecoefficiente della risorsa idrica

“...L'acqua la possiamo contenere, incanalare, raccogliere, purificare, confezionare, trasportare e trasformare, ma non la possiamo 'produrre'...”. È una affermazione della Banca Mondiale, che va sottolineata come premessa a qualunque riflessione sul tema delle acque, insieme all'indicazione europea contenuta nella Direttiva Quadro 60/2000: *“L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale”*.

In realtà nel nostro Paese gli interventi in materia sono tuttora piuttosto limitati, come fossero viziati da una visione ancora legata al semplice rispetto delle norme di legge anziché alla considerazione delle straordinarie qualità di questa risorsa.

Si sente l'esigenza di un salto di qualità, mirato a una riduzione complessiva dell' "impronta idrica" richiesta dalla produzione di beni e servizi. Andrebbe favorita in ogni caso la componente "grigia" (risorsa riciclata) rispetto a quella "blu" (risorsa sottratta al ciclo naturale), possibilmente rendendo visibile questo bilancio in una sorta di "etichettatura" applicata al bene prodotto, per favorire scelte di consumo più rispettose dell'ambiente.

Si presentano alcune proposte che potrebbero portare opportunità di sviluppo economico-ambientale in questo settore.

→ Nel settore della depurazione delle acque civili lo scarico nei corpi idrici non è altro che un sistema per "smaltire" una risorsa, ancora parzialmente contaminata, in modo che il gestore non abbia più da preoccuparsi. Questa soluzione tradisce un'idea errata che ancora persiste a monte della procedura, e cioè che l'acqua depurata continui ad essere un "qualcosa" di cui sbarazzarsi il prima possibile rimandando all'autorità regionale ogni altra pianificazione. Questo concetto deve essere rivisto e progressivamente abbandonato, a favore della valorizzazione – eventualmente sostenuta da incentivi – di sistemi urbani verdi e parchi metropolitani dove l'acqua depurata si trasformi in mezzo di attrazione.

→ Quando l'acqua viene impiegata per usi agricoli, la presenza di sostanza organica e di nutrienti può risultare perfino favorevole. In molti casi, perciò, il rispetto assoluto di limiti all'effluente è un inutile spreco di risorse mentre un trattamento più blando può essere oltre che economicamente più vantaggioso anche opportuno (fatte ovviamente salve tutte le esigenze di tutela della salute umana). Ciò richiederebbe una profonda revisione della disciplina insieme alle dovute azioni di monitoraggio e controllo. Eventuali incentivi al riutilizzo dovrebbero tenere conto del fatto che i carichi inquinanti convogliati sui terreni agricoli possono essere contabilizzati in diminuzione sulle acque superficiali, alleggerendo così i costi di adeguamento delle altre fonti per rientrare entro i carichi massimi ammissibili.

→ L'uso di acqua nell'industria può essere distinto a seconda che riguardi imprese soggette o meno a AIA. Le prime dovrebbero già avere elaborato un piano gestionale con attenzione all'uso delle acque e al loro smaltimento. Le richieste di autorizzazione di AIA dovrebbero alla loro naturale scadenza essere rielaborate secondo principi e meccanismi premiali che spingano le imprese a massimizzare il recupero della risorsa, anche ai fini ambientali/paesaggistici. Zone verdi di rispetto intorno alle imprese potrebbero costituire aree di pregio piuttosto che zone degradate, come comunemente succede. Per le imprese non soggette a AIA l'incentivo all'uso sostenibile della risorsa potrebbe basarsi sull'applicazione di procedure di controllo con ampio uso di autodichiarazione e eventuale deroga per alcuni parametri di Tab. 3, compatibili ai fini della classificazione del corpo idrico recettore, come peraltro previsto nella disciplina.

→ Attenzione merita anche lo sfruttamento delle acque per scopi idroelettrici. In questo settore la regimentazione delle acque di valle a fini ambientali e paesaggistici può essere attuata con mediazione fra le esigenze industriali e quelle pubbliche. La previsione di svuotamenti controllati degli invasi nei periodi di scarso apporto idrico può essere garantita mediante uso di algoritmi di controllo dove le variabili da ottimizzare siano la resa di produzione elettrica e la garanzia del minimo deflusso idrico.

Le barriere per lo sviluppo dei concetti di green economy al settore dell'acqua sono essenzialmente dovute a norme incomplete, esuberanti, o difficilmente applicabili a strutture tecnico-amministrative inadeguate, a risorse economiche insufficienti.

In una recente analisi svolta da un gruppo di lavoro creato all'interno del Ministero dell'ambiente per concorrere alla revisione della normativa di settore, sono stati evidenziati i seguenti punti critici per una corretta gestione delle risorse idriche:

- Incompleta attuazione della riforma introdotta con la Direttiva 2000/60/Ce per quanto riguarda distretti idrografici e loro organi di governo;
- Piani di tutela regionali delle acque ancora non allineati ai principi della direttiva e particolarmente carenti nell'analisi economica dei diversi usi dell'acqua;
- Scarsa conoscenza dei reali prelievi d'acqua da fonti superficiali e sotterranee;
- Bilanci idrici scarsamente affidabili, anche alla luce dei cambiamenti climatici in atto;
- Insufficienti incentivi al risparmio e al riciclo dell'acqua;
- Mancato adeguamento delle tariffe dei servizi idrici ai principi fissati dalle norme europee, che prevedono l'obbligo del recupero attraverso la tariffa dei costi ambientali e della risorsa;
- Norme che regolano i servizi idrici ai cittadini da rivedere in modo radicale per garantire efficienza, efficacia ed economicità

Alla luce di tali carenze, che si presentano in modo più evidente procedendo verso il sud del paese, una politica di sostenibilità deve prevedere una revisione completa del quadro normativo. E parallelamente occorre che gli apparati amministrativi di distretto, regionali e locali siano adeguati in termini di risorse umane e materiali ai compiti a loro affidati, eventualmente mediante l'utilizzazione diffusa di personale tecnico-scientifico di altre amministrazioni scarsamente utilizzato nelle strutture di appartenenza.

Per i servizi idrici integrati, dopo anni d'inerzia, siamo oggi all'avvio di una prospettiva più favorevole, anche se la regolazione economica da sola non è strumento sufficiente e va garantita

un'adeguata regolazione ambientale, ricordando che questi svolgono un ruolo fondamentale nella tutela qualitativa e quantitativa della risorsa idrica. È a tal fine necessario che siano adottati alcuni provvedimenti per migliorare le prestazioni ambientali del settore, quali:

- adeguamento delle dotazioni idriche pro capite agli standard dei paesi europei più virtuosi;
- obbligo di prevedere interventi sulle reti acquedottistiche al fine di ottenere una riduzione delle perdite secondo una scansione temporale programmata, con adeguati sistemi di incentivi/disincentivi;
- adeguamento delle concessioni per uso idropotabile alle reali necessità;
- adeguamento del metodo tariffario per consentire il risparmio idrico, oggi considerato un evento negativo in quanto determina minori entrate per i gestori.

3.2 Suoli agricoli tra mercato e ambiente

Ciò che noi chiamiamo suolo è lo spazio fisico che ospita gli ecosistemi terrestri. E oggi più della metà del suolo nazionale (57%) è classificato come superficie agricola.

Il semplice confronto tra questi due dati dimostra che l'agricoltura – in quanto sistema produttivo che ridisegna la funzionalità e le prestazioni dei suoli – ha un'incidenza senza dubbio importante sugli ecosistemi e sui servizi che questi sono in grado di generare. L'attività agricola influenza la biodiversità, i cicli biologici, l'attività microbiologica dei suoli, ma anche la conformazione del paesaggio e l'identità dei luoghi; e l'ambiente agricolo ospita comunità specifiche, dove gli insediamenti rurali divengono inseparabili dai fenomeni biologici e naturali, e tutti insieme concorrono a formare un sistema interconnesso e unitario.

Poiché le risorse della natura sono, per così dire, la “materia prima” dell'agricoltura, questa è senz'altro la prima interessata a mantenerle e valorizzarle. La questione è comunque più complessa, non solo per ragioni di mercato (trade-off tra massimo sfruttamento immediato e conservazione per il futuro) ma soprattutto per una crisi strutturale del settore. L'attività agricola in Italia è in forte contrazione. Secondo recenti dati Istat (Censimento 2010), negli ultimi 30 anni il numero delle aziende agricole è dimezzato e la superficie agricola utilizzata (SAU) è diminuita di 3 milioni di ettari (pari a 30.000 kmq). La tabella che segue mostra alcuni dati significativi.

Eliminato: dovrebbe essere

Eliminato: Ciò in parte è vero, ma la

Eliminato: conflitto

Formattato: Tipo di carattere: Corsivo

Aziende agricole, superficie agricola e territorio
 Un'elaborazione a partire dai dati dei censimenti agricoltura
 (elaborazione Confagricoltura su dati Istat)

	Censimenti agricoltura del:				Diff. 2010/1982	
	1982	1990	2000	2010	Assoluta	Percentuale
SAU*	15.972.746	15.025.954	13.181.859	12.856.048	-3.116.698	-19,5%
SAT**	22.397.833	21.628.355	18.766.895	17.081.099	-5.316.734	-23,7%
Aziende agricole***	3.124.311	2.843.766	2.394.097	1.619.228	-1.505.083	-48,2%
Superficie Territoriale Italia****	30.126.825	30.130.208	30.132.845	30.133.600	+6.775	+0,02%
% SAU / Superficie territoriale Italia	53,0%	49,9%	43,7%	42,7%	-10,4%	-19,5%
% SAT / Superficie territoriale Italia	74,3%	71,8%	62,3%	56,7%	-17,7%	-23,8%

* SAU: Superficie Agricola Utilizzata (ha)

** SAT: Superficie Agricola Totale (ha)

*** N. Aziende agricole con terreni (escluse le aziende senza terra che nel 2010 erano 1.656)

**** Dati censimenti: 1981; 1991; 2001 e, per il 2010, statistiche fonte anagrafica 2009 (ha)

Questa contrazione è senz'altro un danno per l'economia e l'occupazione ma anche un danno per la valorizzazione dei suoli, in quanto un suolo agricolo abbandonato non è un "ritorno alla natura" e mette a repentaglio la biodiversità, che non va salvaguardata solo nelle aree protette ma che è patrimonio connesso al territorio agricolo. Oggi l'Ispra stima infatti che il 21% della SAU "presenta un importante valore anche in termini di biodiversità, a livello genetico, di specie e di paesaggio, costituendo anche un elemento di collegamento tra gli spazi naturali".

Eliminato: ma semplicemente un "incolto improduttivo", con le problematiche che ne derivano, compresi incendi e discariche abusive. Ed

Eliminato: è un danno anche per la

Eliminato: anche all'interno de

Non è questa la sede per analizzare le ragioni di crisi del settore agricolo. Ma il quadro appena tracciato mostra una relazione fondamentale tra sviluppo dell'economia agricola e salvaguardia di alcuni servizi ecosistemici, e questa relazione può risolversi positivamente solo attraverso interventi di Green economy nel settore, capaci di coniugare il miglioramento economico e occupazionale con criteri di valorizzazione del capitale naturale.

Molto è già stato fatto in questa direzione attraverso le iniziative dell'Unione europea. Da quasi dieci anni i pagamenti diretti della Politica agricola comune (PAC) sono condizionati (cross compliance) al rispetto di determinati standard, e per il futuro la Commissione europea ha proposto, nelle linee di riforma per la "Pac verso il 2020", di vincolare il 30% dei pagamenti a pratiche di "inverdimento" (greening), diversificando i seminativi in almeno tre colture, mantenendo le superfici foraggere senza convertirle e destinando il 7% delle superfici coltivate ad "aree a focus ecologico". Si tratta di impegni importanti, che hanno già prodotto notevoli benefici; tuttavia se queste misure non sono accompagnate da nuovi indirizzi politici a favore delle imprese agricole e da strumenti economici che compensino i maggiori costi ed i minori ricavi connessi a queste pratiche, diventano estremamente gravose e possono indurre molte aziende ad abbandonare l'attività agricola, facendo perdere alla collettività l'"esternalità positiva" della loro azione.

Eliminato: si propone

Eliminato:

Eliminato: qualche beneficio

Eliminato: strumenti

Eliminato: di sostegno

Formattato: Tipo di carattere: 12 pt, Non Grassetto, Sottolineato

Formattato: Tipo di carattere: 12 pt, Non Grassetto, Sottolineato

Formattato: Tipo di carattere: Times New Roman, Non Grassetto, Sottolineato

Formattato: Tipo di carattere: Times New Roman, Non Grassetto, Sottolineato

Formattato: Tipo di carattere: Non Grassetto

Formattato: Tipo di carattere: Times New Roman, Non Grassetto, Sottolineato

Occorre quindi creare nuovi mercati che rendano economicamente praticabili attività agricole più sostenibili, capaci cioè di valorizzare i servizi ecosistemici dei territori nei quali vengono esercitate. Si suggeriscono alcuni spunti in questa direzione.

→ occorre dosare divieti ed incentivi e valutare (ad esempio mediante delle valutazioni di impatto), prima dell'introduzione di determinate norme prescrittive, quali siano gli eventuali rischi per il sistema produttivo. Ad oggi manca una analisi che deve essere invece condotta in relazione a tutte le conseguenze indotte da nuovi vincoli e regolamentazioni delle attività economiche. Tanto più

quando le misure sono assunte su base nazionale in attuazione di disposizioni comunitarie e quindi possono essere più o meno restrittive.

Formattato: Tipo di carattere:
12 pt, Non Grassetto,
Sottolineato

Formattato: Tipo di carattere:
12 pt

→ Una più diffusa e mirata applicazione dei *Pagamenti per i servizi ecosistemici* (PES) in questo settore. Secondo la definizione dell'UNEP i PES sono “*pagamenti per un servizio o per l'uso del suolo che presumibilmente garantirà tale servizio*”. In ambito agroambientale essi possono costituire un pagamento a titolo di compensazione dei costi supplementari e delle perdite di reddito dovute al fatto di aver modificato le pratiche agricole. E potrebbero essere applicati per la valorizzazione dell'attività multifunzionale agricola per il sostegno alla produzione biologica e integrata, per la preservazione del paesaggio ecc. Il tutto in via transitoria, in vista di un trasferimento di questo onere al mercato che deve riconoscere un “premium price” per i prodotti della “green economy agricola”.

Eliminato:

Eliminato: per il sostegno alla produzione biologica e integrata, per la preservazione del paesaggio ecc.

→ La creazione di nuovi mercati attraverso lo scambio di crediti ambientali, secondo un meccanismo simile a quello adottato per i crediti di carbonio con il Protocollo di Kyoto. Esistono già esempi concreti in questa direzione: in USA, dove privati cittadini e aziende possono acquistare crediti ambientali per il recupero di terreni paludosi inquinati, oppure crediti per specie a rischio di estinzione; o anche in Australia (Nuovo Galles del sud) dove, grazie ad un progetto pilota sul *biobanking*, sono stati creati “*crediti di biodiversità*” acquistabili da società immobiliari per ripagare i costi degli impatti negativi sulla biodiversità.

3.3 Bonifiche e riqualificazione del territorio

Eliminato: ¶

¶
¶
¶

La bonifica dei siti contaminati in Italia è stata regolamentata dal Dlgs 152/2006 che ha unificato e sostituito tutta la precedente normativa in campo ambientale. Sul piano tecnico si è finora registrata una prevalenza di interventi basati su scavo e smaltimento per i suoli e su pompaggio, trattamento e scarico per le acque (*Pump and Treat*, P&T). Tali approcci sono talvolta inevitabili ma non particolarmente ecoefficienti, in quanto comportano la trasformazione delle matrici ambientali da risorsa da recuperare a rifiuto da smaltire. Si è inoltre assistito a frequentissimi contenziosi amministrativi, che hanno rallentato l'attuazione delle bonifiche e la restituzione delle aree bonificate a nuovi usi produttivi.

In questo quadro emergono con chiarezza le linee programmatiche su cui basare un approccio “sostenibile” alla bonifica.

→ Inserire la bonifica nel quadro generale della tutela delle risorse ambientali (suoli e acque sotterranee), ai fini del loro recupero agli usi, attuali o programmati.

→ Garantire il recupero delle aree bonificate all'uso produttivo, al contempo diminuendo la richiesta di aree di maggior pregio da destinare ex novo a fini industriali (o anche commerciali e residenziali).

→ Garantire la sostenibilità economica e temporale degli interventi assicurando piena compatibilità con le attività in essere sulle aree e con i programmi di sviluppo.

→ Valutare e minimizzare gli impatti secondari (ad esempio la produzione di rifiuti e l'uso di energia) secondo il tipico approccio delle *Best Available Technologies* (BAT).

Per conseguire questi obiettivi occorre valutare sia i fattori propulsivi su cui far leva che i fattori limitanti da rimuovere in riferimento ai principali elementi in gioco.

In riferimento al quadro normativo:

- Dare piena implementazione alle procedure previste per i Siti di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale (art. 252bis, Dlgs 152/2006), a partire dal rifinanziamento del Programma CIPE nel Piano per lo Sviluppo Economico.
- Dare piena attuazione al Dlgs 30/2009 sulla protezione delle acque sotterranee, al fine di inserire la bonifica delle acque sotterranee nel quadro della protezione della risorsa idrica. Ruolo strategico delle Regioni per finalizzare le azioni alla protezione dei corpi idrici significativi, evitando azioni generalizzate e indistinte su quelli non significativi.
- Essendo aperta una finestra normativa per la revisione degli allegati del titolo V, darne rapida attuazione, soprattutto per Allegati 1 (Analisi di rischio) e 5 (tabelle con i valori limite), con l'obiettivo di tenere in maggior conto il fondo naturale.
- Raccordare la normativa in materia con quella sulle attività industriali, in particolare con la nuova Direttiva IED sulle emissioni industriali, per ottimizzare la prevenzione della contaminazione e il coordinamento tra bonifica e esercizio delle attività produttive.
- Distinguere con maggiore chiarezza le previsioni in materia di bonifiche da quelle in materia di "rifiuti". Il principio guida dovrebbe essere: se il suolo o l'acqua contaminati vengono risanati sono il PRODOTTO dell'attività di bonifica e quindi non possono esserne il RIFIUTO.
- Prevedere esplicitamente e incentivare l'utilizzo di impianti di depurazione esistenti per il trattamento delle acque. Consentire interventi migliorativi su impianti esistenti a compensazione di non interventi su corpi idrici non significativi (attraverso meccanismi di crediti ambientali).
- Riperimetrare in tempi rapidi i siti di interesse nazionale, per espungerne le aree non contaminate sulle quali potrebbero essere realizzati nuovi investimenti imprenditoriali; ricondurre alcuni siti di interesse nazionale alla competenza regionale, consentendo allo Stato di concentrare le proprie risorse tecniche sui casi di maggior complessità, in attuazione di quanto recentemente introdotto dalla legge di conversione del "Dl Crescita".

In riferimento alla Pubblica Amministrazione:

- Nell'approvazione dei singoli progetti, concentrare l'azione della PA sugli aspetti salienti: a) individuazione delle cause e delle responsabilità della contaminazione, b) definizione degli obiettivi e del destino delle matrici trattate, c) procedure di controllo in corso d'opera e certificazione finale.
- Lasciare invece massima flessibilità sulle attività, anche per minimizzare il rischio di varianti in corso d'opera, incentivare il ricorso alla progettazione per fasi e ridurre il ricorso alla messa in sicurezza di emergenza.

In riferimento alle imprese:

- Valorizzare il patrimonio di conoscenze delle imprese (quadro storico del sito, processi produttivi, sostanze impiegate ecc.) e supportare la loro propensione ad investire per la riqualificazione del sito.
- Coinvolgere le imprese nelle decisioni riguardanti gli obiettivi da raggiungere e gli interventi da attuare nel singolo sito. Quanto disposto con l'art. 252 bis andrebbe esteso a tutte le procedure.

- Garantire la rapida restituzione agli usi legittimi dei terreni non contaminati, anche in presenza di falde inquinate, fermo restando l'accertamento delle responsabilità di inquinamento delle falde; dare certezza di impegni e tempi per la conclusione dei procedimenti.
- Creare un sistema di qualificazione ad hoc per le imprese di servizi nel settore delle bonifiche: la professionalità di queste aziende è fondamentale, in quanto la condivisione e la replicabilità delle esperienze tecniche sono condizione per il raggiungimento degli obiettivi.

In riferimento a ricerca e sviluppo:

- Sviluppare metodi avanzati di caratterizzazione dei siti, con tecniche combinate e modellizzazione.
- Sviluppare approcci "*knowledge-intensive*" e privilegiare approcci "in situ".
- Sviluppare approcci "*source-oriented*", ovvero concentrati nello spazio e ad elevata selettività per la rimozione delle sorgenti secondarie.
- Sviluppare metodi di valutazione di possibili impatti secondari di tipo tossicologico ed ecotossicologici, monitoraggio, effetti di lungo periodo e interazione con aspetti igienico-sanitari.
- Sviluppare processi decisionali con parametri non solo ambientali ed economici ma anche sociali per conseguire a pieno la sostenibilità delle bonifiche.

3.4 Ecosistema forestale e biomasse

Una delle principali preoccupazioni di chi si occupa di ambiente è come poter effettuare un uso calibrato delle risorse naturali senza compromettere la possibilità che queste risorse restino pienamente disponibili in futuro. È la scommessa della sostenibilità: l'uso e riuso delle acque, l'uso e riuso dei suoli ne sono un paradigma. Insieme all'uso e riuso, e quindi alla piena valorizzazione, della notevole serie di prodotti che derivano dalle superfici forestali e boschive.

In Italia circa un terzo del territorio è coperto da boschi e foreste (99.800 kmq), mentre una porzione di poco inferiore è il territorio marginale incolto, improduttivo spesso ormai desertificato. Le foreste italiane sono composte per l'84% da boschi e per il 16% da altre terre boscate. Dal 1920 ad oggi l'estensione delle foreste è triplicata a causa dell'abbandono di pascoli e di aree agricole in montagna. Tutta questa superficie è interessata annualmente da disastri ambientali e naturali; incendi, alluvioni, frane e appunto desertificazione e cementificazione.

In generale, un uso equilibrato di questi territori, secondo criteri di green economy, può portare importanti benefici alla qualità della vita degli abitanti, all'economia locale e alla tutela dell'ambiente. Così come è possibile rendere produttivi terreni marginali, anche affidandoli all'iniziativa privata, incrementando la fissazione di anidride carbonica ai fini dei parametri di Kyoto e portando nuovo reddito alle comunità locali.

Una superficie boschiva, affidata a una cura consapevole e interessata – oltre a evitare i danni, e i costi relativi, di incendi, frane e smottamenti – può produrre servizi economicamente rilevanti; i prodotti del sottobosco possono costituire una significativa fonte di reddito; dalla manutenzione dei

boschi si possono ricavare quantità di biomassa tali da eguagliare quella proveniente dall'agricoltura tradizionale e destinata al consumo energetico.

Si presentano alcuni spunti di proposta coerenti con questa impostazione.

→ **Valorizzazione biomasse legnose.** L'ipotesi è incrementare la produzione di legname di qualità, puntando sui boschi a turno medio-lungo, arrivando alla produzione di biomassa ad uso energetico come automatico *by-product* della lavorazione di legname di maggior valore. La filiera potrebbe essere rappresentata nel modo seguente: Selvicoltura di qualità → Legname di valore (edilizia in legno, mobili e altri prodotti a lungo periodo di stoccaggio di carbonio) → Produzione di scarti di lavorazione industriale → Biomassa ad uso energetico. Questo modello – già largamente promosso a livello internazionale – prende il nome di *Cascading*.

→ **Valorizzazione dei prodotti forestali non legnosi.** In molti casi gli incrementi di reddito delle attività forestali sono legati a funghi, tartufi, castagne, pinoli, sughero, erbe aromatiche e medicinali e centinaia di altri prodotti-nicchia per i quali valgono considerazioni analoghe ai prodotti alimentari d'origine controllata e di qualità (salvaguardia del patrimonio culturale, marketing territoriale, filiere corte ecc.). Questi prodotti – ancora più di quelli agricoli, viste le condizioni di produzione (prodotti biologici ante litteram) – si prestano a politiche di valorizzazione delle aree marginali come prodotti-immagine (“strada del fungo porcino”, “strada del marrone” ecc.).

→ **Misure di sostegno.** Vanno concepite secondo criteri differenti da quelli applicati nelle politiche agricole e non vanno intese in termini di assistenza all'economia degli agricoltori:

- Misure di carattere fiscale, che comportano una ridotta pressione fiscale sui soggetti che conducono queste attività e sui loro prodotti.
- Una decisa azione di promozione in favore di queste produzioni, favorendo il loro consumo e la loro allocazione, quantomeno negli ambiti delle Pubbliche amministrazioni.

3.5 Priorità e criteri per una riforma urbanistica

L'insieme di temi e competenze che va sotto il nome di “governo del territorio” costituisce lo strumento operativo più adeguato per gestire le complesse trasformazioni che investono le città, le aree peri-urbane e gli spazi extraurbani. Tenendo conto che “governare il territorio” – sia esso comunale, provinciale o regionale – è comunque un'attività di scala locale, che si applica ad un ambito spaziale circoscritto, e come tale deve essere integrata con le azioni per la sostenibilità condotte a scala globale.

Pertanto il governo del territorio riesce ad essere efficace ed efficiente solo quando è in grado di armonizzare le diverse azioni che competono ai differenti livelli di autonomia politica e responsabilità amministrativa; ed acquista pienezza di significato solo se persegue una esplicita strategia. Ciò, purtroppo, non avviene nel nostro Paese, anche per effetto di una patologica frammentazione delle competenze, sia tematiche che territoriali.

La riforma amministrativa del governo del territorio (negli istituti e negli strumenti, nonché nelle funzioni e negli spazi geografici di riferimento) – accompagnata ad una adeguata e razionale

riforma della fiscalità locale – costituisce quindi il pre-requisito necessario per ottenere risultati concreti, anche nell’ottica della sostenibilità ambientale.

Va sottolineato che il governo del territorio chiama in causa il delicato rapporto tra l’Ente pubblico – cui compete il ruolo di individuare gli obiettivi di interesse pubblico della pianificazione, dettando le regole e le condizioni di sostenibilità – e il privato, che è l’attore principale nell’uso dei territori. Questo rapporto pubblico/privato si esprime in due aspetti fondamentali.

→ Il primo è quello della **efficienza energetica territoriale**. È conseguibile attraverso una accelerazione degli interventi di riqualificazione e rigenerazione dei tessuti urbanizzati, cioè “riuso al posto di uso”, per avere insediamenti efficienti e contrastare il consumo di suolo (anche in tempi di crisi, circa 70 ettari al giorno). In Italia quasi 2 unità su 3 di energia sono destinate a riscaldare e a illuminare i manufatti edilizi e ad assicurare la mobilità delle persone e delle merci. Un adeguato governo del territorio può quindi far molto in direzione della sostenibilità ambientale, imponendo la realizzazione di edifici energeticamente passivi e riducendo strutturalmente la domanda di mobilità. Ai vantaggi ambientali degli interventi si sommano chiari co-benefici economici e sociali, come dimostrano le iniziative avviate in molti Stati europei. Le condizioni di equilibrio pubblico-privato sono diverse e possono essere sostenute, ad esempio, da prelievi fiscali sull’uso dei suoli liberi, prelievi che diventano risorse per la qualità della città esistente. Questa possibilità è tuttavia limitata da una normativa urbanistica e sulla fiscalità locale inadeguata. Interessante al proposito il caso della Regione Emilia Romagna che ha introdotto nella propria legge sul governo del territorio la possibilità che i piani incentivino in termini volumetrici gli interventi che migliorano le prestazioni dell’esistente.

→ Il secondo aspetto riguarda la **manutenzione ordinaria dei suoli liberi**, cioè difesa idrogeologica, bonifiche dei suoli e colture sostenibili. Anche questa linea di intervento deve prevedere l’uso concorrente di risorse pubbliche e private. In particolare le risorse pubbliche devono essere indirizzate là dove è maggiore il beneficio per la collettività (tutela del suolo in zone di rischio, sostegno ad usi agricoli più 'green'). Il tema è delicato, perché la manutenzione ordinaria dei suoli comporta limitati vantaggi economici. Per connettere maggiormente il governo del territorio alla sostenibilità ambientale andrebbe promosso diffusamente il riconoscimento della limitatezza, della non-riproducibilità e della non-surrogabilità del suolo, bene generalmente privato che però svolge importanti funzioni di interesse generale. Questa specifica nozione di “bene comune” andrebbe tradotta nell’ordinamento e nella prassi, per conseguire – quanto più rapidamente possibile – un minore e comunque più efficiente impiego dei suoli liberi, con tutti i vantaggi ambientali e i co-benefici economici e sociali che ne conseguono. Molto interessante, in questo senso, l’esempio della Regione Lombardia, con la definizione di “aree agricole strategiche”.

3.6 Parchi e aree protette: coniugare tutela e sviluppo

Eliminato: conciliare

I Parchi possono contribuire allo sviluppo dell'economia verde? È possibile cioè conciliare le politiche di tutela delle aree di "rilevante valore naturalistico e ambientale" con iniziative che portino vantaggi economici agli Enti e soprattutto alle popolazioni residenti?

Certamente è possibile, a condizione di far leva sul fatto che anche i Parchi e le aree protette sono luoghi di relazioni sociali ed economiche, che in quanto tali non vengono cancellate dall'esistenza di un nuovo confine amministrativo e possono essere quindi usate creativamente nella prospettiva della Green economy.

Le politiche di conservazione della biodiversità accrescono il nostro patrimonio naturale e solo da un patrimonio ben conservato può nascere "valore aggiunto". Per avviare azioni in grado di creare valore sono fondamentali la ricerca scientifica e l'educazione ambientale: la prima fornisce le basi della conoscenza dei beni presenti, e stabilisce il perimetro delle azioni praticabili; la seconda – rivolta sia alle giovani generazioni che alle popolazioni residenti – crea i presupposti per la partecipazione e il consenso, senza i quali non è possibile coniugare tutela e sviluppo.

Eliminato: conciliare

In particolare, per attivare iniziative nell'ambito del turismo occorrono azioni di promozione specifica, che possono avvenire attraverso la comunicazione ma richiedono qualche strumento per facilitare l'accessibilità al bene.

Si propongono quindi alcuni spunti operativi.

→ **Politica dell'accoglienza.** Si tratta di tutte le azioni volte al raggiungimento della valorizzazione dei beni disponibili in un Parco. La creazione di sentieri, aree sosta, rifugi, musei, luoghi di osservazione delle bellezze naturali, agriturismi, alberghi diffusi, percorsi enogastronomici, può rappresentare un fattore di incremento di un *diverso* valore aggiunto. Condizione indispensabile è che l'accoglienza sia a saldo zero per quanto concerne l'attività edilizia, eccezion fatta per quegli interventi di adeguamento funzionale delle strutture alle nuove esigenze, limitando però queste al mantenimento delle qualità architettoniche.

Eliminato:

→ **Cultura dei servizi.** Nel mondo dei Parchi va diffusa in modo più capillare la cultura dei servizi verso il cittadino. Servizi a pagamento, grazie ai quali nell'offerta turistica del Parco tutti i valori del territorio vengono messi in rete. Estremizzando, il parco va promosso anche, come luogo dove il visitatore sceglie il suo originale modo di trovare benessere. L'offerta deve integrare cultura (feste, sagre, patrimonio storico, musei tradizioni) natura, paesaggio, enogastronomia. Il processo d'integrazione delle singole offerte può consentire la pianificazione della stagionalità e della domanda.

Eliminato: lanciato

Eliminato: una "beauty farm territoriale"

Eliminato: l'utilizzatore finale

Eliminato: modo

Eliminato: piacere

→ **Alberghi diffusi.** Per la residenzialità l'orientamento prevalente dovrebbe essere quella dei cosiddetti "Alberghi diffusi" – cioè l'organizzazione dell'ospitalità presso le residenze esistenti – che, oltre ad essere una scelta sostenibile (non si consuma suolo e si riqualifica il patrimonio edilizio esistente), struttura un'offerta flessibile, capace di soddisfare le diversità della domanda. E pone le condizioni per un'alleanza tra l'Ente e le popolazioni residenti, vero nodo del successo dei Parchi.

→ **Il Parco come “agente di sviluppo”**. Ma un Parco può fare le azioni sopra indicate? Le può fare se introduce nella redazione dei propri strumenti di gestione territoriale ed economica una visione di “agente di sviluppo locale sostenibile”. Per far questo non va snaturata la missione principale della conservazione ma va promosso un cambio di mentalità tra gli operatori dei Parchi, spesso più vicini a una cultura specialistica che non all’ipotesi di creare valore (anche economico) nel territorio. Il mondo dei Parchi deve appropriarsi dei progetti e degli strumenti della Green economy e coniugarli con l’esigenza prioritaria della conservazione del patrimonio esistente, attraverso un dialogo costante con le amministrazioni locali e con le popolazioni residenti, affermando così la propria leadership in materia di conservazione e sviluppo. E a questo cambio di mentalità deve affiancarsi una nuova visione della governance, con maggiore autonomia rispetto agli “azionisti” (Stato, Regioni, Province e Comuni), maggiore consapevolezza e determinazione nel creare consenso tra le popolazioni nonché grande capacità di ascolto dei portatori d’interesse.

Eliminato: propria *mission* anche il ruolo