

## **IL RUOLO DELLE AGENZIE AMBIENTALI NELLA *GOVERNANCE* DEL MEDITERRANEO. IL CASO ADRIATICO.**

L'ecosistema del mar Mediterraneo è un sistema complesso, interessato da molteplici attività antropiche, alcune delle quali con potenziale impatto diretto o indiretto (portualità, trasporto marittimo, estrazione idrocarburi, pesca, acquacoltura, ecc.), ma soprattutto è il recettore finale di tutto quanto contenuto o immesso nei corsi d'acqua superficiali, nelle acque di transizione ed anche nelle acque sotterranee (nel caso dell'apporto delle falde superficiali), nonché destinatario del dilavamento dei terreni costieri e degli scarichi diretti.

La necessità di una adeguata *governance* di questo particolare sistema ambientale risulta dunque aspetto prioritario nell'ottica della gestione sostenibile. In questo documento si evidenzierà come, pur in presenza di numerose iniziative di tipo politico-istituzionale (direttive, protocolli, convenzioni, protocolli, piani, programmi etc.) e di meritori progetti di ricerca ad hoc, siano assenti programmi di interazione tra le varie agenzie ambientali che hanno nella loro *mission* la tutela della risorsa marina. Un ulteriore fattore di debolezza è costituito dalla eterogeneità strutturale e funzionale, nelle varie realtà amministrative (nazioni, regioni) delle agenzie ambientali, che hanno anche budget molto variabili.

Tra la ricca serie di atti di indirizzo o norme specifiche, relative alla *governance* mediterranea, è opportuno ricordare:

- **UNCLOS (United Nations Convention of the Law of the Sea).** La convenzione è composta da 320 articoli, ed è stata predisposta al fine di governare tutti gli aspetti legati all'utilizzo dei mari, dalla delimitazione degli spazi nazionali, alla regolamentazione delle attività commerciali ed economiche sino al monitoraggio ambientale;
- **ESPOO (The Convention of Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context).** La convenzione specifica l'obbligo delle parti a valutare l'impatto ambientale di alcune attività, così come l'obbligatorietà degli Stati a notificare e a consultarsi tra loro nei casi in cui alcune attività possano avere effetti deleteri che interessino aree oltre confine;
- **Blue Book "Integrated Maritime Policy for the European Union (COM 2007/575).** La Comunicazione identifica i principi su cui deve basarsi la pianificazione dello spazio marittimo al fine di massimizzare l'uso sostenibile dei mari.
- **MAP (The Mediterranean Action Plan).** Gli obiettivi principali del MAP sono quelli di assistere i Paesi Mediterranei nella valutazione e controllo dell'inquinamento marino, nella formulazione delle politiche ambientali nazionali, nell'identificazione delle migliori opzioni di sviluppo.
- **ICZM Protocol for Mediterranean.** Il protocollo è stato redatto per promuovere la gestione integrata delle zone costiere, tenendo conto della protezione di aree di particolare interesse ecologico e paesaggistico nonché l'uso razionale delle risorse naturali.
- **MSSD (The Mediterranean Strategy for Sustainable Development).** Raccomanda l'implementazione di una strategia mediterranea per lo sviluppo sostenibile.
- **MSFD (2008/56/EC, The Marine Strategy Framework Directive).** L'obiettivo della Direttiva Quadro sulla Strategia Marina è quello di raggiungere lo stato ambientale "buono" in tutte le acque della Comunità Europea entro il 2020, allo scopo di proteggere la risorsa su cui si basano molte attività economiche e sociali.

In tutti gli atti precedentemente menzionati le questioni centrali affrontate sono quelle relative alla conoscenza delle variabili ambientali "marine", e quindi al ruolo dei monitoraggi e controlli, alla

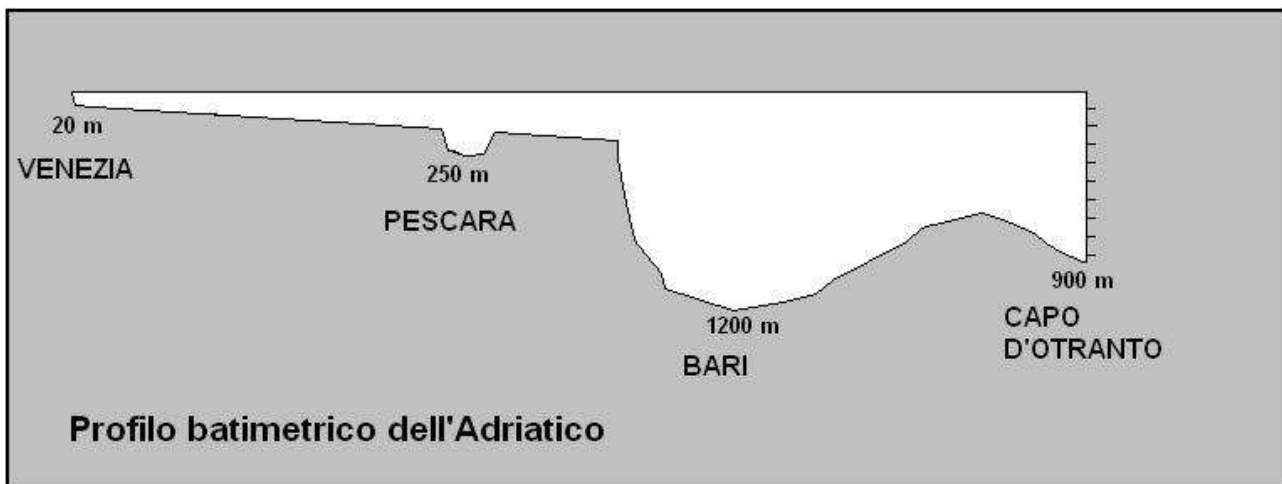
gestione sostenibile e soprattutto alla condivisione delle problematiche comuni ai Paesi transfrontalieri.

Inoltre, per quanto riguarda la Direttiva 2008/56/EC (Marine Strategy) è opportuno rimarcare che la stessa è stata recepita dallo Stato Italiano con il Decreto Legislativo 13 ottobre 2010, n.190 **“Attuazione della direttiva 2008/56/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino”**.

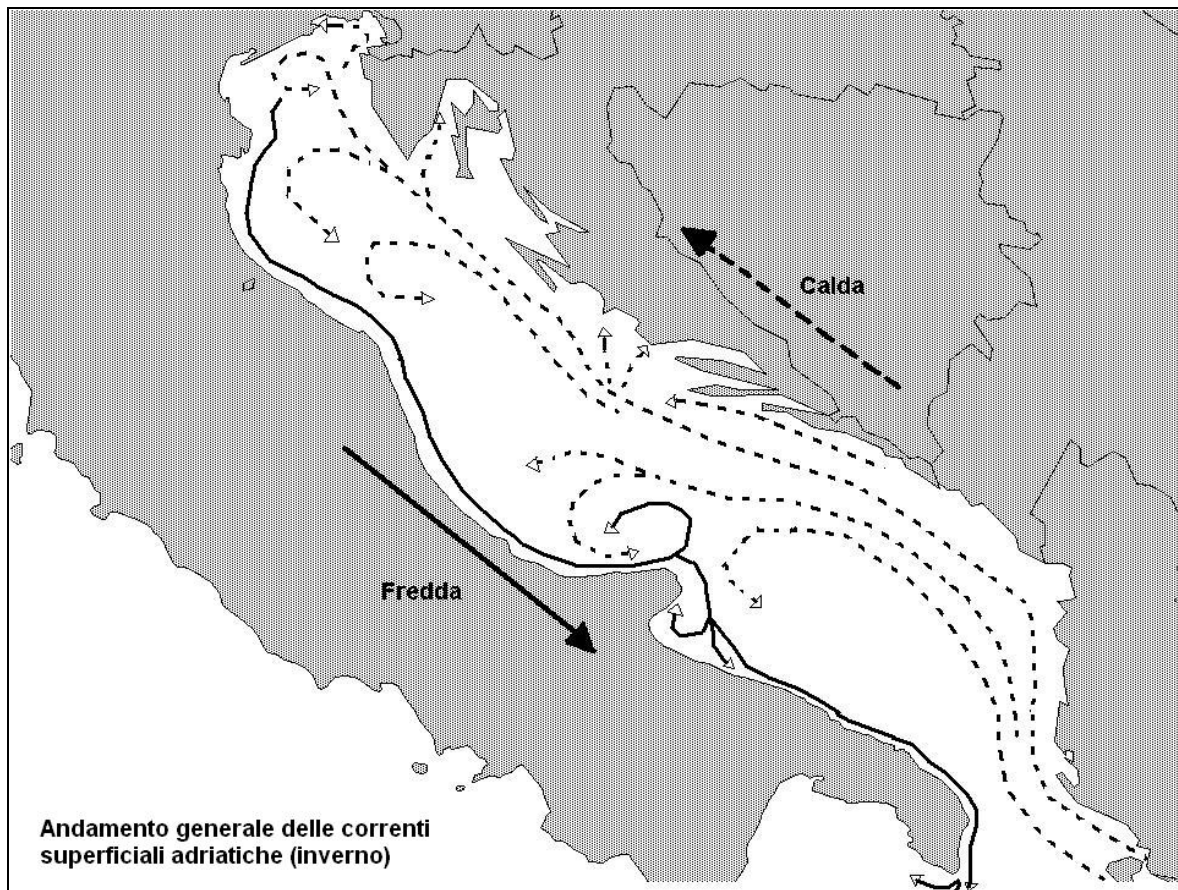
Nello stesso Decreto all'Art. 1, comma 2, è così riportato: *“Nell'ambiente marino, nel rispetto di quanto disposto al comma 1, deve essere garantito un uso sostenibile delle risorse, in considerazione dell'interesse generale. A tal fine le strategie per l'ambiente marino: a) applicano un approccio ecosistemico alla gestione delle attività umane per assicurare che la pressione complessiva di tali attività sia mantenuta entro livelli compatibili con il conseguimento di un buon stato ambientale; b) salvaguardano la capacità degli ecosistemi marini di reagire ai cambiamenti indotti dall'uomo; c) **considerano gli effetti transfrontalieri sulla qualità dell'ambiente marino degli Stati terzi situati nella stessa regione o sottoregione marina**; d) rafforzano la conservazione della biodiversità dell'ambiente marino, attraverso l'ampliamento e l'integrazione della rete delle aree marine protette previste dalla vigente normativa e di tutte le altre misure di protezione; e) **perseguono la progressiva eliminazione dell'inquinamento dell'ambiente marino**; f) assicurano che le azioni di monitoraggio e la ricerca scientifica sul mare siano orientate all'acquisizione delle conoscenze necessarie per la razionale utilizzazione delle sue risorse e potenzialità.*

## Il caso Adriatico

Il mare Adriatico è un classico esempio di bacino semi-chiuso, data la peculiare conformazione. Oltre ad essere “stretto e lungo”, è caratterizzato da particolari aspetti batimetrici lungo l'asse Nord-Sud.



La posizione dell'Adriatico nel Mediterraneo, la sua forma e la batimetria, condizionano i movimenti delle masse d'acqua superficiali, genericamente illustrati nella figura successiva.



Allo stesso tempo, su questo bacino semi-chiuso, con forti dipendenze ambientali tra le due opposte sponde, si affacciano sei Stati Nazionali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Italia, Montenegro e Slovenia), con tutto quanto ne consegue in termini di opportunità di una gestione condivisa della risorsa “mare”.

In effetti negli ultimi decenni si sono sviluppate alcune iniziative “di raccordo” tra i Paesi Adriatici; tra queste si possono menzionare:

- **La Commissione Trilaterale per la protezione dell’Adriatico.** Questa commissione, istituita nel 1992, include l’Italia, la Croazia e la Slovenia. Ultimamente anche il Montenegro ne è diventato membro, mentre l’Albania e la Bosnia-Erzegovina hanno evidenziato il loro interesse per l’iniziativa. L’obiettivo principale della Commissione è la protezione dell’Adriatico, con particolare riferimento alla gestione delle acque di zavorra, alle situazioni emergenziali di inquinamento, e all’applicazione condivisa della Direttiva CE “Marine Strategy”.
- **L’Euroregione Adriatica.** L’Euroregione Adriatica, istituita nel 2006, rappresenta il quadro istituzionale per la definizione e la risoluzione di problematiche nell’area Adriatica. L’Euroregione è composta di 26 membri, rappresentativi dei governi locali e regionali di Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Italia, Montenegro e Slovenia, ma non da quelli Nazionali. All’interno dell’Euroregione Adriatica sono state istituite 6 Commissioni Tecniche, di cui quella “Ambiente” è presieduta dalla Regione Emilia-Romagna. Questa Commissione ha il compito di identificare politiche comuni e progetti utili allo sviluppo sostenibile dell’Adriatico.

Dall'analisi del quadro normativo e concettuale sull'argomento, e sulla base dei ruoli e compiti istituzionali, **risulta evidente quanto il sistema delle Agenzie Ambientali debba essere interessato alla problematica e come le stesse Agenzie Nazionali e Regionali del bacino Adriatico debbano interagire al fine di armonizzare le azioni e le metodiche di intervento.**

Di seguito verranno descritte le organizzazioni delle Agenzie Ambientali nei Paesi balcanici transfrontalieri.

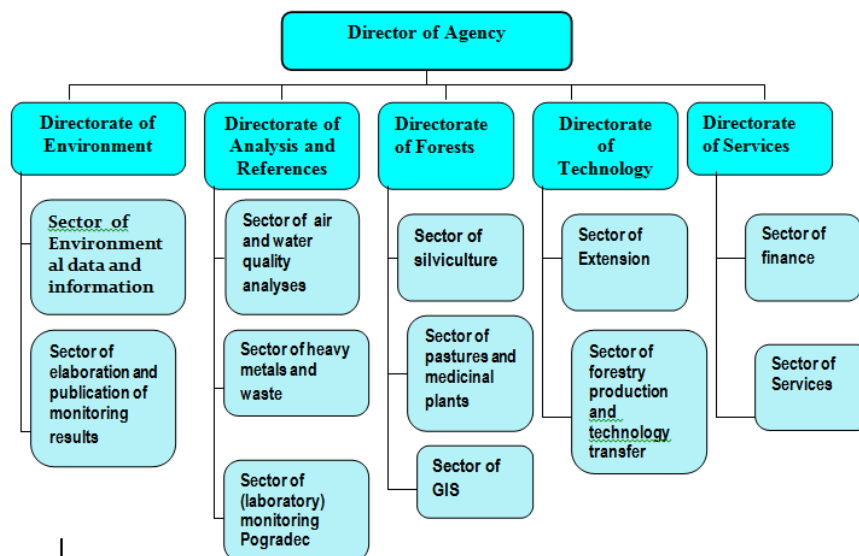
**Albania.** L'Agenzia dell'Ambiente e delle Foreste (AEF) è stata istituita con la Decisione del Consiglio dei Ministri n. 579 del 23.08.2006. L'Agenzia è una Istituzione Pubblica con figura legale e dotata di budget, che dipende dal Ministero dell'Ambiente, delle Foreste e delle Acque (MEFWA).

La *mission* dell'Agenzia è quella di favorire la rigenerazione e mantenere il buono stato dell'ambiente, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile. La *vision* dell'Agenzia è quella di uno Stato Albanese che abbia un ambiente pulito e salubre, consentendo una migliore qualità della vita per le generazioni presenti e future, mantenendo le diversità delle risorse naturali.

I compiti principali dell'Agenzia sono:

- Supporto tecnico al Ministero dell'Ambiente, delle Foreste e delle Acque;
- Raccolta, elaborazione e informazione al pubblico di dati ambientali;
- Attività di Monitoraggio (qualità dell'aria, qualità delle acque di scarico e dei corpi idrici superficiali, monitoraggio delle foreste, delle piante e della fauna selvatica) (n.b.: alcuni dei monitoraggi vengono affidati ad altri Enti e/o Istituzioni, quali l'INEUM, le Università ed altri);
- Attività di reporting all'Agenzia Ambientale Europea e EIONET;
- Preparazione e pubblicazione del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente.

Lo staff dell'Agenzia è composto da circa 50 unità suddivise come da organigramma seguente:



L'Agenzia ha iniziato le procedure per l'accreditamento del laboratorio di analisi delle acque in accordo agli standard ISO.

L'Agenzia inoltre partecipa a diversi programmi internazionali sull'implementazione delle reti di monitoraggio.

**Bosnia-Erzegovina.** Allo stato attuale l'istituzione di una Agenzia Ambientale è ancora in uno stato embrionale, sebbene si stiano sviluppando progetti in ambito internazionale (anche con partnership Italiana) allo scopo di favorirne la nascita e l'operatività.

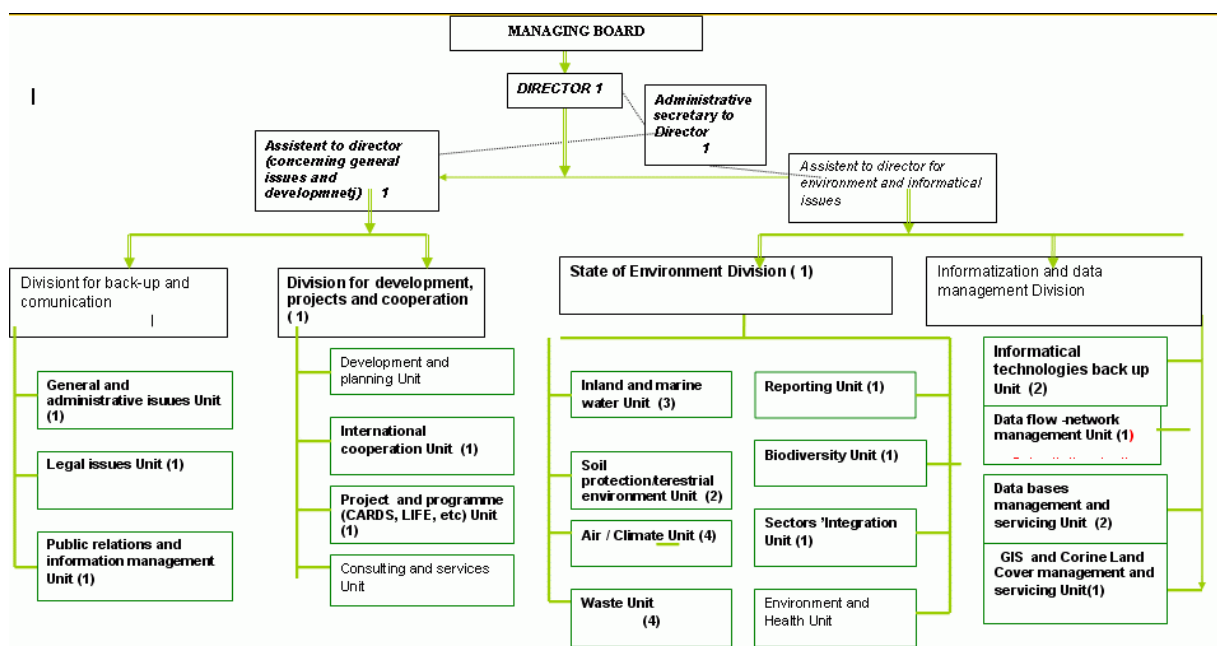
**Croazia.** L'Agenzia Ambientale (CEA) è una istituzione pubblica istituita dal Governo Croato nel Giugno del 2002.

Lo scopo principale dell'Agenzia è quello di raccogliere, integrare ed elaborare i dati a livello nazionale, di istituire, sviluppare, coordinare e mantenere il sistema informativo nazionale sull'ambiente, di redigere report ambientali nazionali ed internazionali.

I compiti principali dell'Agenzia sono:

- Sistema informativo ambientale;
- Raccolta e integrazione dati ed informazioni ambientali;
- Gestione di database ambientali;
- Reporting sullo stato dell'ambiente (report Nazionale);
- Lista Nazionale degli indicatori ambientali;
- Collaborazione con le Istituzioni Locali, Nazionali o Internazionali sulle problematiche ambientali;
- Collaborazione in progetti e accordi internazionali, su incarico del Ministero dell'Ambiente;
- Favorire il libero accesso alle informazioni ambientali.

Lo staff dell'Agenzia è composto da circa 40 unità suddivise come da organigramma seguente:



Le informazioni ambientali in disponibilità dell'Agenzia sono organizzati nei seguenti database:

- Landfills database
- Pollutant Emission Register
- Risk Installation database
- Potentially polluted and polluted sites database
- Cover (CLC) - 2006 update
- ASEMP (Adriatic Sea Environment Master Plan) tool
- damages-crown condition database
- Laboratories database

- Environment Protection Projects database
- Waste Management Licences Register
- Web-based interactive tool for development and tracking marine indicators

I report a livello nazionale riguardano i seguenti argomenti: qualità dell'aria, emissioni in atmosfera, gestione dei rifiuti, impianti di depurazione, qualità dei corpi idrici superficiali, suoli contaminati.

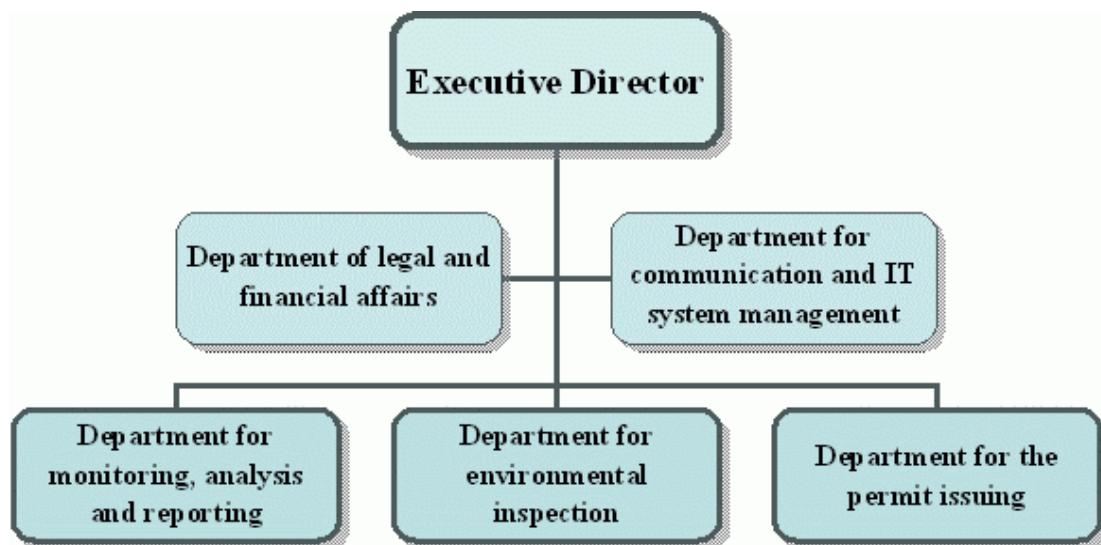
**Montenegro.** L'Agenzia per la Protezione Ambientale è stata istituita dal Governo del Montenegro nel mese di Novembre 2008, diventando operativa dal 1 Marzo 2009.

L'Agenzia è un Ente dell'Amministrazione Centrale, competente per le questioni relative alla protezione ambientale.

In particolare l'Agenzia:

- 1. Rilascia autorizzazioni;
- 2. Effettua monitoraggi;
- 3. Redige pareri e relazioni;
- 4. Effettua ispezioni ambientali;
- 5. Comunica con Istituzioni locali ed internazionali, nonché con il pubblico.

L'organizzazione interna dell'Agenzia prevede 5 Dipartimenti come illustrato nel seguente organigramma:



Il Dipartimento per il monitoraggio, le analisi ed il reporting prepara i piani di monitoraggio, stabilisce e valuta gli indicatori, valuta lo stato dell'ambiente, anche su base transfrontaliera, analizza ed elabora i dati ambientali, partecipa alle reti di dati ambientali.

Il Dipartimento per il rilascio delle autorizzazioni valuta la documentazione tecnica sulle attività antropiche proposte, anche in base alle procedure di valutazione di impatto ambientale, mantiene l'archivi dei permessi e delle autorizzazioni, mantiene il registro degli inquinanti.

Il Dipartimento per le ispezioni ambientali assicura l'osservanza delle norme ambientali mediante sopralluoghi, denuncia le irregolarità e prepara relazioni.

Il Governo del Montenegro attribuisce all'Agenzia per la Protezione Ambientale un budget annuo di circa € 900.000,00 (dato 2009).

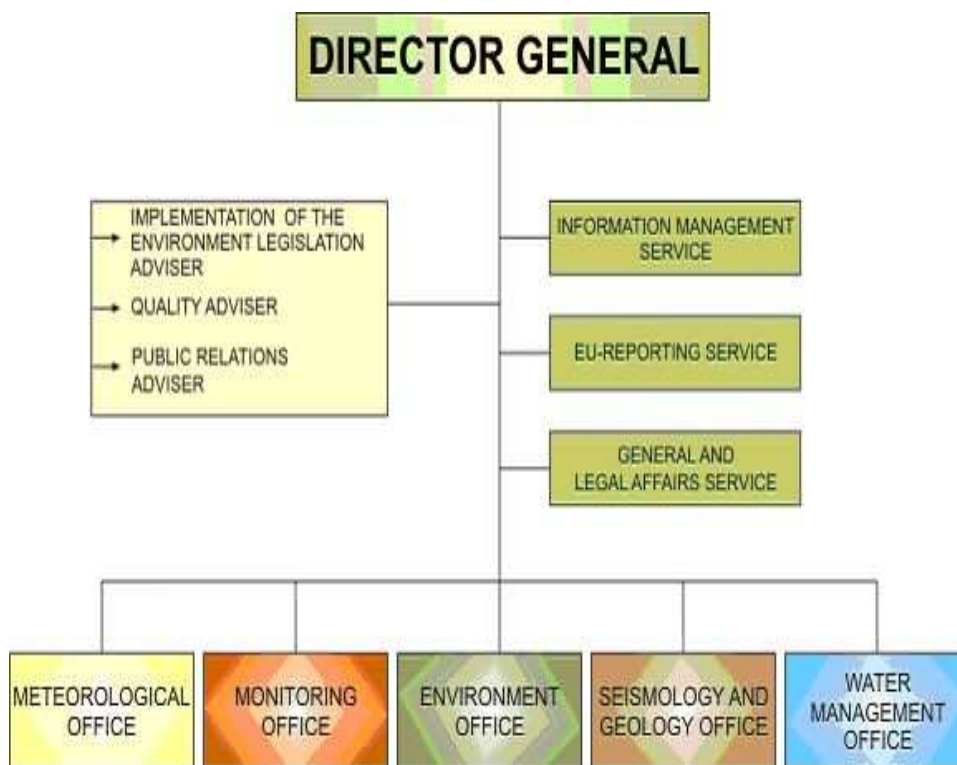
**Slovenia.** L’Agenzia Ambientale della Repubblica Slovena è una istituzione pubblica che dipende dal Ministero dell’Ambiente e della Pianificazione del Territorio.

Lo scopo principale dell’Agenzia è quello di monitorare, analizzare e prevedere i fenomeni naturali e i processi ambientali, e di ridurre le minacce naturali alle popolazioni e alle proprietà.

I compiti principali dell’Agenzia sono:

- Preservare le risorse naturali, la Biodiversità e lo sviluppo sostenibile;
- Osservare, analizzare e prevedere i fenomeni naturali ed i processi ambientali;
- Ridurre gli impatti dei rischi naturali;
- Assicurare la protezione legale e l’assistenza professionale ai soggetti coinvolti nelle procedure ambientali;
- Assicurare dati ambientali di elevata qualità;
- Accrescere la consapevolezza del pubblico e delle istituzioni sull’ambiente e sulle problematiche ambientali.

L’organizzazione interna dell’Agenzia, il cui staff consiste di circa 450 unità, è organizzata come illustrato nel seguente organigramma:



L’Agenzia ha 2 laboratori accreditati secondo gli standard ISO 9001:2000 e ISO/SIST/IEC 17025: il laboratorio di intercalibrazione ed il laboratorio per le analisi chimiche.

Il budget annuale per l’Agenzia Ambientale è pari a circa € 35.000.000 (dato 2006).

Senza un coordinamento operativo del sistema delle agenzie ambientali che tutelano l’ambiente del Mare Adriatico, tutti gli atti politico-istituzionali rischiano di non trovare piena realizzazione

operativa. A tale rischio sono esposti anche i risultati delle attività dei numerosi enti di ricerca, pur in presenza di diffusa partnership internazionale.

Sullo specifico argomento è necessario evidenziare che la Comunità Europea ha sviluppato negli ultimi anni una vasta programmazione, con strumenti finanziari quali MEDA, CARDS, INTERREG, e più recentemente ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*) ed IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*), proprio per implementare gli aspetti relativi alla “politica di vicinato” (*neighbourhood policy*). Per esempio, la programmazione IPA-Adriatico dovrebbe consentire e favorire la cooperazione transfrontaliera tra le autorità sub-statali allo scopo di incrementare la *capacity building* di sistema, e prevede il finanziamento di programmi comuni che collegano le regioni, gli enti e le istituzioni locali negli Stati membri e nei paesi partner sulle opposte sponde dell’Adriatico (Italia e Paesi Balcanici).

Anche lo Stato Italiano, almeno nei documenti di indirizzo sui programmi di “vicinato”, gestiti dal Ministero degli Affari Esteri, intende rafforzare la propria azione di cooperazione avviando un processo di creazione di partenariati territoriali con Enti sub-statali dei vari paesi del Mediterraneo, con il consenso dei rispettivi governi centrali. Spesso, in questi processi comunque virtuosi, le Agenzie Ambientali del contesto Adriatico e Mediterraneo vengono coinvolte in qualità di semplici *stakeholder* individuali, ignorandone la loro funzione di punti nodali nel sistema integrato di *governance* ambientale.

Un’analisi delle criticità nella *governance* ambientale nell’area euro mediterranea è indicato in un recente rapporto sul progetto Natura 2000 (CESPI, luglio 2011) in cui si sottolineano le specifiche difficoltà incontrate nel Lazio, sia a causa della mancata identificazione del soggetto attuatore che delle scarse risorse assegnate a livello istituzionale.

La stessa agenzia CESPI in un rapporto analizza in dettaglio la *governance* ambientale nell’area euro mediterranea. In esso viene descritto il sistema agenziale italiano, che consiste nell’agenzia nazionale (ISPRA, ex APAT) e delle agenzie regionali e delle province autonome, ma non se ne chiarisce né l’eventuale proprio autonomo campo di azione nella tematica, né le modalità di relazione tra l’Agenzia Nazionale ed il Ministero dell’Ambiente, né il rapporto tra ciascuna Regione e la propria agenzia Ambientale. Al contrario sembra meglio definito il quadro politico delle relazioni tra Ministero e Regioni nell’ambito della Conferenza Stato - Regioni ed il rapporto con le Autorità Ambientali (afferente agli Assessorati all’ambiente di ciascuna regione).

La scarsa attenzione per la problematica è dimostrata anche dal fatto che, mentre esistono decine di gruppi di lavoro interagenziali coordinati da ISPRA, non è presente nessuna iniziativa di coordinamento del sistema agenziale.

Pertanto si auspica che, essendo il Ministero dell’Ambiente affidato ad un tecnico profondo conoscitore del sistema, il ruolo di ciascuna istituzione all’interno della *governance* ambientale euromediterranea possa finalmente essere definito in un’ottica integrata, anche al fine di evitare gli sprechi dovuti ad una programmazione fondata sull’attuale prevalente approccio bottom-up.

Per avviare il percorso si propone ad ISPRA di assumere il ruolo di coordinamento nazionale delle azioni agenziali italiane in tema, e di farsi promotrice presso i competenti Ministeri di una proposta per il coordinamento internazionale degli interventi.

## RIFERIMENTI

- European Network of the Heads of Environment Protection Agencies. [http://epanet.ew.eea.europa.eu/european\\_epas/countries](http://epanet.ew.eea.europa.eu/european_epas/countries).
- Ministry of Foreign Affairs – Italian Regions (2004). Territorial partnerships for environment and sustainable development in the Mediterranean area. *Concept Paper CeSPI*.
- Cugusi B. & Stocchiero A. (2011). Mediterranean Regions and Multilevel Governance of the Environment. *Mediterranean Governance, Policy Brief*.