



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ufficio del Consigliere Militare

Via dell'Impresa, 90 – 00187 Roma

Fax nr. 06.67792558 PEC: ucm@mailbox.governo.it

Spazio riservato al protocollo

Presidenza del Consiglio dei Ministri
UCM 0000241 P-4.38.9.10
del 02/03/2021



Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

DPE-0002012-A-03/03/2021 - Allegato Utente 1 (A01)

Oggetto dell'atto:

Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla resilienza dei soggetti critici

- **Codice della proposta:** COM(2020) 829 final del 16/12/2020
- **Codice interistituzionale:** 2020/0365(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Presidenza del Consiglio dei Ministri

Premessa: finalità e contesto

- *quadro normativo:* La proposta di Direttiva abrogherà analogo provvedimento legislativo del Consiglio adottato nel 2008, vale a dire la Direttiva 2008/114/CE del Consiglio relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee (*European Critical Infrastructure*, ECI) e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione. La Direttiva ECI, il cui ambito di applicazione è limitato ai soli settori dell'energia e dei trasporti, stabilisce una procedura di individuazione e designazione delle infrastrutture critiche europee, il cui danneggiamento o la cui distruzione avrebbe un significativo impatto su almeno due Stati membri. Dispone inoltre requisiti specifici di protezione per gli operatori ECI e per le autorità competenti degli Stati membri.
Fino ad oggi sono state designate 94 ECI, due terzi delle quali sono situate in tre Stati membri dell'Europa centrale e orientale (Bulgaria, Romania e Slovacchia); l'Italia, che ha recepito la Direttiva con il decreto legislativo 11 aprile 2011, n. 61, non ha designato alcuna ECI.
Nel frattempo, l'interesse dell'UE verso la sicurezza in senso ampio delle infrastrutture critiche si è tradotto nell'adozione di misure riguardanti, inter alia, la capacità di reagire ai cambiamenti climatici (Comunicazione della Commissione - Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici, COM(2013) 216), la protezione civile (decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile), la cibersicurezza (direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione, cd. "direttiva NIS") e gli investimenti esteri diretti (regolamento 2019/452 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione).
- *proposte correlate:* La proposta è fortemente ispirata a, e stabilisce strette sinergie con, la proposta di direttiva relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell'Unione (cd. "direttiva NIS 2", n. 2020/0359 (COD) del 16 dicembre 2020), che sostituirà la direttiva NIS al fine di affrontare la crescente interconnessione tra il mondo fisico e quello digitale attraverso un quadro legislativo con solide misure di resilienza, sia per gli aspetti

informatici che per quelli fisici.

- *riferimenti: strategie, "pacchetti", programmi della Presidenza, conclusioni del Consiglio europeo, ecc.:* la proposta va letta alla luce dei contenuti della Comunicazione della Commissione sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza (COM/2020/605 final del 24 luglio 2020), della valutazione d'impatto della Commissione del 19 giugno 2020 in vista della sua imminente proposta di misure per migliorare la protezione e la resilienza delle infrastrutture critiche, del programma di lavoro della CE del 29 gennaio 2020, delle Conclusioni del Consiglio del 10 dicembre 2019 sul rafforzamento della resilienza e il contrasto alle minacce ibride (14972/19)), della valutazione della Commissione del 2019 della Direttiva 2008/114/CE e della Risoluzione del 12 dicembre 2018 sulle conclusioni e raccomandazioni, della commissione speciale sul terrorismo del Parlamento europeo (2018/2044(INI)). In particolare:
 - Nella nuova strategia dell'Unione di sicurezza 2020-2025 adottata il 24 luglio 2020, la Commissione ha annunciato, nell'ambito della sua prima priorità - un ambiente di sicurezza a prova di futuro - azioni per adattare il quadro dell'UE al fine di proteggere meglio le infrastrutture critiche e costruire nuovi strumenti a sostegno della loro resilienza, e ha confermato l'intenzione di proporre una legislazione in questo senso.
 - Il 19 giugno 2020 la Commissione ha pubblicato una valutazione d'impatto iniziale in vista della sua imminente proposta di misure per migliorare la protezione e la resilienza delle infrastrutture critiche. Gli obiettivi dichiarati dell'iniziativa sono di garantire una maggiore coerenza dell'approccio di protezione delle infrastrutture critiche dell'UE, di includere tutti i settori pertinenti che forniscono servizi essenziali, di aiutare gli Stati membri a raggiungere la resilienza delle infrastrutture nazionali e di migliorare lo scambio di informazioni e la cooperazione.
 - Il 29 gennaio 2020 è stato pubblicato il nuovo programma di lavoro della Commissione Europea. Nell'ambito della quinta priorità - "Promuovere il nostro stile di vita europeo", la Commissione ha annunciato l'intenzione di pubblicare una proposta legislativa per ulteriori misure sulla protezione delle infrastrutture critiche. Secondo il programma di lavoro, la proposta dovrebbe essere adottata nel quarto trimestre del 2020 e includere una valutazione d'impatto.
 - Nelle sue conclusioni del dicembre 2019, il Consiglio ha stimato che la protezione delle infrastrutture critiche nazionali ed europee è una priorità fondamentale e ha invitato la Commissione a consultarsi con gli Stati membri su una possibile proposta di revisione della direttiva (2008/114/CE) per l'individuazione e la designazione delle infrastrutture critiche europee (ICE) all'inizio del nuovo ciclo legislativo, comprese le potenziali misure aggiuntive per migliorare la protezione e la resilienza delle infrastrutture critiche nell'UE.
 - Nel 2019, la Commissione ha condotto una valutazione della Direttiva 2008/114/CE dell'8 dicembre 2008 relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee, concludendo che la Direttiva è oggi solo parzialmente rilevante, alla luce di una serie di fattori tra cui un panorama di sicurezza molto diverso rispetto a uno Stato membro che si trovava ad affrontare nel 2008 quando la Direttiva è stata adottata. La valutazione della Direttiva è stata determinata dai risultati della Valutazione globale delle politiche di sicurezza dell'Unione Europea del 2017, da cui è emerso che uno dei principali punti deboli della Direttiva esistente era il suo limitato campo di applicazione, che riguardava solo i settori dei trasporti e dell'energia.
 - Il Parlamento europeo, nella sua risoluzione sui risultati e le raccomandazioni del Comitato speciale sul terrorismo del dicembre 2018, ha stimato che l'attuale approccio settoriale alle infrastrutture critiche europee (ICE) è superato e ha chiesto una revisione della direttiva 2008/114/CE, al fine di garantire che la designazione delle ICE sia effettuata sulla base di un'analisi dei sistemi a supporto dei servizi vitali e transfrontalieri, piuttosto che di un

approccio settoriale, tenendo debitamente conto dell'importanza della sicurezza informatica e delle interdipendenze esistenti, nonché di creare l'obbligo per gli operatori pubblici e privati di infrastrutture critiche di segnalare gli incidenti, tra le altre cose. In una precedente risoluzione sulla criminalità informatica adottata nel 2017, il Parlamento ha sottolineato l'importanza di migliorare la resilienza delle infrastrutture critiche agli attacchi informatici e ha invitato la Commissione a continuare a individuare le vulnerabilità delle infrastrutture critiche europee in materia di sicurezza delle reti e dell'informazione.

- *finalità generali*: La proposta mira a rafforzare la fornitura, nel mercato interno, di servizi essenziali per il mantenimento di funzioni vitali della società o di attività economiche, aumentando la resilienza dei soggetti critici che somministrano tali servizi.
- *elementi qualificanti ed innovativi*: Negli anni intercorsi tra l'adozione della Direttiva ECI e la formulazione di questa proposta, si è constatato che un'interruzione della fornitura di servizi da parte di un operatore in un settore può potenzialmente generare effetti a cascata sulla fornitura di servizi in altri settori e anche in altri Stati membri o in tutta l'Unione. Le misure europee e nazionali esistenti non sono idonee ad aiutare gli operatori ad affrontare le sfide operative e le vulnerabilità derivanti dalle interdipendenze, per una serie di motivi: 1) gli operatori non sono pienamente consapevoli o non comprendono appieno le implicazioni del contesto di rischio in cui operano; 2) l'impegno verso la resilienza diverge in modo significativo tra gli Stati membri e in relazione ai diversi settori; 3) tipi simili di operatori sono riconosciuti come critici da alcuni Stati membri ma non da altri, il che significa che soggetti tra loro comparabili ricevono sostegno e aiuto dal Governo in misura diversa a seconda del luogo in cui operano. Data la natura sempre più interconnessa dei servizi e dei settori negli Stati membri e in tutta l'UE, un livello insufficiente di resilienza da parte di un operatore rappresenta un grave rischio per le entità che operano in altre parti del mercato interno, con ripercussioni negative per i cittadini, le imprese, i governi e l'ambiente. Inoltre, la diversità di normative nazionali è suscettibile di avere anche un impatto negativo sulla concorrenza.

Questo è il motivo per cui, invece di proteggere un insieme limitato di infrastrutture fisiche il cui danneggiamento o distruzione avrebbero un impatto significativo a livello transfrontaliero (come faceva la Direttiva 114), l'obiettivo della proposta in oggetto è di migliorare la resilienza complessiva delle entità che forniscono servizi essenziali per il mantenimento delle funzioni vitali della società o delle attività economiche nel mercato interno in una serie di settori più ampia di quella considerata dalla Direttiva 114. La Direttiva ruota pertanto attorno al concetto di "soggetto critico" nazionale e non più, come la Direttiva 114, di "infrastruttura critica europea".

Per l'identificazione dei soggetti critici, la proposta prevede che si verifichi se il soggetto assicura un servizio essenziale, se questo servizio è basato su una infrastruttura e se l'interruzione del servizio avrebbe effetti negativi rilevanti sulla fornitura del servizio o di altri servizi essenziali. L'allegato alla Direttiva precisa in quali settori e sottosettori devono essere censiti i soggetti critici (energia, trasporti, banche, mercati finanziari, salute, acqua potabile, acque reflue, infrastrutture digitali, pubblica amministrazione, spazio) e ne specifica altresì la tipologia.

Poiché la Direttiva è complementare agli altri atti dell'Unione Europea che disciplinano settori specifici e, in particolare, alla normativa applicabile al settore bancario, alle infrastrutture dei mercati finanziari e alle infrastrutture digitali, si distinguono i "soggetti critici" tout court e i "soggetti equivalenti ai soggetti critici", da individuare, appunto, nel settore bancario, nel settore delle infrastrutture dei mercati finanziari e nel settore delle infrastrutture digitali: in concreto, questo significa che i soggetti attivi in tali settori devono essere considerati unicamente ai fini della valutazione del rischio e della strategia nazionale per la resilienza, mentre non si applicheranno loro le misure di *governance* (designazione dell'Autorità

competente) e non saranno soggetti agli obblighi gravanti sui soggetti critici ai sensi del Capo III della proposta, prevalendo a questo riguardo la disciplina di settore.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

- La proposta rispetta il principio di attribuzione in quanto è fondata sulla necessità di avvicinare le legislazioni per migliorare il funzionamento del mercato interno, a causa della forte interdipendenza tra i settori e i servizi considerati dalla proposta e della necessità di creare condizioni di maggiore parità per i soggetti critici.
- La base giuridica è, pertanto, correttamente individuata nell'articolo 114 del TFUE.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

- La proposta rispetta il principio di sussidiarietà in quanto i suoi obiettivi non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, a causa dal carattere interdipendente e transfrontaliero del nesso esistente fra le attività delle infrastrutture critiche e i servizi essenziali da queste erogati. Un operatore situato in uno Stato membro può, infatti, fornire servizi in diversi altri Stati membri o persino in tutta l'UE attraverso reti strettamente interconnesse di guisa che una perturbazione che lo interessasse potrebbe avere effetti di vasta portata non solo su altri settori, ma anche oltre le frontiere nazionali.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

- La proposta rispetta il principio di proporzionalità in quanto gli oneri amministrativi supplementari imposti agli Stati membri e ai soggetti critici (ad es., la valutazione del rischio, l'elaborazione di una strategia nazionale, l'attuazione di specifiche misure tecniche e organizzative orientate alla resilienza) sono in genere di natura limitata e, per quanto riguarda in particolare i soggetti critici, non contengono elementi di novità sostanziale o requisiti che non siano per lo più già stati implementati dagli stessi in autonomia per proteggere le loro infrastrutture e garantire la continuità operativa.
- Laddove, tuttavia, l'adeguamento ai precetti imposti dalla direttiva dovesse richiedere investimenti più consistenti, tali investimenti sarebbero giustificati dal fatto di contribuire ad aumentare la resilienza sia a livello sistemico sia a livello degli operatori e dal fatto di essere comunque inferiori ai costi derivanti dal dover gestire e superare incidenti o perturbazioni che comprometterebbero la continuità della fornitura di servizi riguardanti funzioni vitali della società e il benessere economico dell'Unione Europea, dei suoi Stati membri e dei cittadini.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione delle finalità generali della proposta è complessivamente positiva in quanto l'iniziativa proposta dalla Commissione è volta a sostenere la protezione e la resilienza delle infrastrutture critiche presenti sul territorio nazionale ed europeo.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale nel promuovere la protezione e la resilienza dei soggetti critici.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

- In occasione della prima riunione del Gruppo tecnico (Prociv)del Consiglio, si è espresso generale apprezzamento per la proposta di Direttiva, salvo effettuare ulteriori approfondimenti in merito alla governance del sistema (art. 4, 5, 8 e 9), ai soggetti critici di particolare rilevanza europea (art. 14), e alle azioni previste in ambito di specifica sorveglianza (art. 15)
- Eventuali modifiche di merito e di testo saranno condivise con le altre Amministrazioni nazionali competenti e prospettate a tempo debito in sede di Consiglio EU anche alla luce dei commenti degli altri Stati membri.
- I Gruppi di coordinamento strategico ed operativo, istituzionalizzati nell'ambito della Segreteria Infrastrutture Critiche, incardinata presso l'Ufficio del Consigliere militare, riuniscono già le Amministrazioni centrali (come evidenziato nel punto "altro" della presente scheda) coinvolte per i settori di competenza relativi alla proposta di direttiva.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Incidenza sul bilancio UE: gli stanziamenti operativi richiesti nel contesto della proposta sono coperti da stanziamenti già previsti nella scheda finanziaria legislativa alla base del Regolamento ISF (Fondo Sicurezza Interna) nel quadro del Quadro Finanziario pluriennale 2021-2027. Tali stanziamenti, - dell'ordine di circa cinque milioni di euro di stanziamento amministrativo e di circa trentasette milioni di euro di stanziamento operativo -, copriranno principalmente le spese amministrative della DG HOME, l'accordo amministrativo con il Centro comune di ricerca e le sovvenzioni gestite dalla Commissione.

Incidenza sul bilancio nazionale: in base alla direttiva proposta, gli Stati membri adatteranno ciascuno una strategia nazionale per garantire la resilienza dei soggetti critici (art. 3) ed effettuare valutazioni del rischio periodiche (Art. 4) al fine di individuare i soggetti critici (art. 5) ed aiutare tali soggetti ad adottare misure di resilienza (artt. 9 e 11). Saranno inoltre chiamati a designare una o più autorità competente/i e un punto di contatto nazionale che eserciti una funzione di collegamento con le autorità competenti degli altri Stati membri e con la Commissione europea (art. 8). Sulla base della valutazione del rischio, ogni Stato membro dovrà quindi designare soggetti critici in diversi settori.

Gli Stati membri dovranno garantire che le autorità nazionali abbiano i poteri e i mezzi per condurre ispezioni in loco dei soggetti critici e dovranno anche introdurre nell'ordinamento sanzioni (art. 19) per le ipotesi di inosservanza degli obblighi derivanti dalla direttiva.

Per i compiti di cui sopra, gli Stati membri dovranno usare le proprie dotazioni nazionali. Le disposizioni a carico del bilancio nazionale non sono quantificabili al momento. Per poter procedere ad una compiuta analisi dei costi gravanti sul bilancio nazionale, occorrerà effettuare una valutazione sulla natura e composizione dell'Autorità nazionale competente per poi procedere ad una stima dei costi che gli obblighi derivanti dalla Direttiva potranno in essere.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Non essendoci una legislazione nazionale in materia, non sono al momento previsti adeguamenti resi necessari dalla proposta

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma potrebbe incidere sulle competenze regionali e delle autonomie locali nella misura in cui impatta su alcuni settori (ad es. acque e salute, solo per citarne alcuni) ai sensi di quanto previsto

dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Come già espresso precedentemente in ambito di incidenza sul bilancio nazionale si sottolinea che gli artt. 3, 4, 5, 8, 9, 11, 13 e 19 della proposta di Direttiva in argomento prevedono una serie di compiti ed oneri di competenza degli Stati membri e, più specificamente, in capo alle/alla Autorità nazionale competente ciò che avrà sicuramente degli effetti sull'organizzazione della Pubblica Amministrazione.

Vi sarà inoltre un certo impatto organizzativo sulle autorità competenti degli Stati membri, che deriverà dagli obblighi specifici previsti, ad esempio le valutazioni dei rischi periodiche a livello nazionale, le strategie nazionali e le misure di vigilanza ed esecuzione. Comporterà alcuni costi anche la necessità di fornire un sostegno supplementare agli operatori individuati come soggetti critici nell'adempimento degli obblighi derivanti dalla legislazione.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Impatto sui cittadini: si ritiene che la proposta di Direttiva, possa avere un impatto positivo su molte imprese nazionali o soggetti pubblici che forniscono uno o più servizi essenziali alla popolazione per i quali si servono di infrastrutture situate nello Stato. La criticità è legata al fatto che un incidente (di origine naturale o antropica) avrebbe un notevole effetto di interruzione della fornitura del servizio.

La proposta di Direttiva predispone una serie di azioni necessarie per migliorare la protezione di tali soggetti definiti "critici" ed aumentarne la capacità di resilienza e di erogazione con continuità dei propri servizi essenziali alla popolazione. La norma è volta inoltre a favorire una migliore cooperazione fra i diversi organi dello Stato deputati alla supervisione delle attività condotte per mezzo di tali imprese, alla gestione dell'ordine e della sicurezza, alla difesa e alla gestione delle emergenze a seguito di eventi avversi.

Per raggiungere l'obiettivo che si prefigge, la norma pone una serie di obblighi in capo a tali soggetti pubblici o privati.

Il primo degli obblighi è quello di effettuare una valutazione del rischio soggettiva, basandosi su quella fatta a livello nazionale e su altre fonti di informazione pertinenti (art. 10).

Il secondo obbligo è la predisposizione di un piano per la resilienza, che deve includere misure tecniche ed organizzative in relazione alle quali la Direttiva fornisce alcune indicazioni (ad es., assicurare un'adeguata protezione fisica, attivare meccanismi di allerta, individuare catene di approvvigionamento alternative ecc.) (art. 11).

Il terzo obbligo è la notifica degli incidenti che deve includere tutte le informazioni disponibili necessarie per consentire all'autorità competente di comprendere la natura, la causa e le possibili conseguenze dell'incidente, compresa la determinazione di un suo eventuale impatto transfrontaliero (art. 13).

La notifica è un obbligo ed è certamente tra le condotte che, ove omesse, determinano sanzione.

Nel senso sopra descritto la norma intende tutelare la sicurezza dei cittadini

Costi: per quanto precede, è ragionevole prevedere che la norma imporrà necessariamente un aumento degli oneri a carico delle imprese e dei soggetti pubblici individuati come "soggetti critici". In considerazione di ciò, è ipotizzabile che in sede di recepimento sia prevista una copertura finanziaria a ristoro parziale dei maggiori oneri sostenuti in applicazione della nuova normativa.

Altro

La relazione tiene conto delle osservazioni delle altre Amministrazioni attualmente coinvolte in

tema di infrastrutture critiche e di coordinamento nazionale sul negoziato in Consiglio dell'UE di tale proposta di Direttiva. Si tratta in particolare di: Ministero degli Affari esteri, Ministero dell'Interno, Ministero della Difesa, Ministero dell'economia e Finanze, Ministero dello Sviluppo economico, Ministero dell'Ambiente, tutela del Territorio e del Mare, Ministero dei Trasporti, Ministero della Salute, Comparto I.S. e Protezione Civile.

Si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione del Governo italiano potrà evolvere, in base anche alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ufficio del Consigliere Militare

Via dell'Impresa, 90 – 00187 Roma

Fax nr. 06.67792558 PEC: ucm@mailbox.governo.it

Tabella di corrispondenza ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

Oggetto dell'atto:
Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla resilienza dei soggetti critici
– Codice della proposta: COM(2020) 829 final del 16/12/2020
– Codice interistituzionale: 2020/0365(COD)
– Amministrazione con competenza prevalente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Nell'ordinamento giuridico italiano non esiste alcuna disposizione che disciplini la resilienza degli operatori di infrastrutture critiche (denominati "soggetti critici" nella proposta in esame), né che ne detti i criteri di individuazione e i meccanismi di *governance*.

Le sole disposizioni riferite alle infrastrutture critiche sono limitate nello scopo e nell'ambito di applicazione:

- il decreto legislativo 11 aprile 2011, n. 61, di "Attuazione della Direttiva 2008/114/CE recante l'individuazione e la designazione delle infrastrutture critiche europee e la valutazione della necessità di migliorarne la protezione", si riferisce alle sole infrastrutture nei settori dell'energia e dei trasporti, contiene unicamente i criteri e meccanismi per individuare e designare eventuali infrastrutture critiche europee site in Italia e detta gli adempimenti necessari per assicurarne la sola protezione;
- l'art. 211-bis del 19 maggio 2020, n. 34, recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", è rubricato "Continuità dei servizi erogati dagli operatori di infrastrutture critiche", ma la sua applicazione è limitata alle emergenze di natura sanitaria e non enuncia criteri omogenei per l'individuazione delle infrastrutture critiche.

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)