



*Associazioni aderenti:* [AAA \(Associazione Analisti Ambientali\)](#), [AIAPP \(Associazione Italiana di Architettura del Paesaggio\)](#), [AIN \(Associazione Italiana Naturalisti\)](#), [AIPIN \(Associazione Italiana per l'Ingegneria naturalistica\)](#), [ArcheoClub d'Italia- ONLUS](#), [SIEP-IALE \(Società Italiana di Ecologia del Paesaggio\)](#), [SIGEA \(Società Italiana di Geologia Ambientale\)](#)

Il C.A.T.A.P. riunisce alcune migliaia di ricercatori e docenti, tecnici pubblici e privati afferenti a diverse discipline ed iscritti alle associazioni aderenti che si riconoscono in una visione condivisa di qualità dell'ambiente, del paesaggio, di sviluppo sostenibile.

## OSSERVAZIONI in vista della audizione in Commissione Ambiente del Senato (11.03.2021) per C.A.T.A.P.

### 1. Premessa

La **versione del 12 gennaio 2021 del PNRR**: (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - Recovery Plan) approvato dal Consiglio dei Ministri del precedente Governo è stata trasmessa al Parlamento italiano ove è attualmente in discussione. Inquadrandosi nel programma Next Generation della Ue il PNRR si propone come lo strumento principale per una transizione economica ed ecologica verso un nuovo modello di sviluppo sostenibile che garantisca la prossima generazione.

Il CATAP (Coordinamento delle Associazioni tecnico-scientifiche per l'Ambiente ed il Paesaggio) individua in tale versione alcuni seri **punti di debolezza** che potrebbero inficiarne il raggiungimento degli obiettivi.

**Questa nota** si concentra su alcuni aspetti del tema **Biodiversità/Ecosistemi/Paesaggio**.

Nella consapevolezza dell'esistenza di **altre chiavi cruciali** di valutazione critica della versione del Piano del 12 gennaio, da approfondire in altra sede. Tra di essi la mancata indicazione, nelle premesse del Piano, degli asset strategici su cui basare le scelte per l'Italia dei prossimi lustri, e la mancata assunzione dello squilibrio Nord/Sud come problema da considerare nei contenuti.

[Per una visione di insieme di CATAP sul tema alla base di questa nota si legga [TRANSIZIONE ECOLOGICA: IL RUOLO IMPRESCINDIBILE DEL PAESAGGIO E DEL CAPITALE NATURALE](#)]

### 2. Atti dovuti

**Il Piano del 12 gennaio trascura in modo eccessivo il tema Biodiversità/Ecosistemi/Paesaggio nonostante ciò sia richiesto anche per dagli atti europei che sovrintendono i PNRR:**

- **Il Dispositivo europeo di Ripresa e Resilienza.** Il Dispositivo europeo di Ripresa e Resilienza (RRF – Recovery and Resilience Facility), approvato dal Parlamento Europeo il 10 febbraio 2021, indica che i PNRR devono esplicitare le misure per la Green Transition (la prima delle missioni del Piano, quella che assorbe le risorse maggiori) **“including biodiversity”**. Il rispetto di tale indicazione sarà anche uno degli oggetti (art.19.3) dell'Assessment dei Piani da parte della Commissione, che verificherà se *“the recovery and resilience plan contains measures that effectively contribute to the **green transition, including biodiversity**, I pochi richiami alla Biodiversità contenuti nella prima parte della versione del 12 gennaio sono del tutto secondari ed ininfluenti sul resto del Piano trasmesso alle Camere.*
- **Il Green Deal Europeo.** Il Dispositivo Recovery and Resilience Facility (RFF), per poter perseguire gli obiettivi relativi al clima ed alla sostenibilità, riflette il Green Deal Europeo (CE COM(2019) 640 final): *“Reflecting the European Green Deal as Europe’s sustainable growth strategy and the importance of tackling climate change..., the Facility is to contribute to the mainstreaming of climate action and environmental sustainability”*. Lo

European Green Deal si fonda su 6 politiche di base una delle quali è **“Preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità”**. Il Piano del 12 gennaio non considera gli ecosistemi ed i loro servizi come oggetto di attenzione: le due Linee progettuali in qualche modo collegabili (Infrastrutture verdi e Forestazione, sono trascurabili e rimandate a strumenti esterni. Il Piano parla di Ecosistema “digitale” e di “ecosistemi dell’innovazione”, mentre praticamente non considera quello bio-fisico, la base strutturale del sistema su cui poggiano non solo gli ambienti naturali, ma anche le città, le campagne, le attività economiche che verranno finanziate dal Piano.

- **Il criterio “Do not significant Harm”**. Il Dispositivo RFF ribadisce in più punti che i progetti finanziati dovranno rispettare il criterio “Do not significant Harm”, ovvero non produrre danni significativi sugli obiettivi ambientali indicati dal Regolamento UE 2020/852. Uno de 6 campi di verifica indicati da tale Regolamento è dichiaratamente quello relativo **“alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi” ed allo “stato di conservazione degli habitat e delle specie, comprese quelli di interesse per l’Unione”**. Il Piano del 12 gennaio trascura la questione del rispetto di tale criterio ed in generale il tema della valutazione degli effetti ambientali dei progetti finanziati.
- **Le Linee Guida europee per la redazione dei PNRR**. Su un piano più tecnico, le Linee Guida europee per la redazione dei PNRR (ultimo aggiornamento: CE SWD(2021) 12 final del 21.1.2021) confermano i riferimenti precedenti sulla **“green transition, including biodiversity”**. Le Linee Guida ribadiscono che i **“Member States should explain how the plans are coherent with the priorities of the European Green Deal”**, e che i **“Member States are invited to explain how the plan will contribute to reaching the environmental goals”** che comprendono **“protection and restoration of healthy ecosystems”. including forests, wetlands, peatlands and coastal areas, and the planting of trees and greening of urban areas”**
- **Il Paesaggio**. Il Paesaggio non è esplicitamente nominato nelle Linee guida europee ma, in quanto matrice di collegamento tra gli ecosistemi e le sensibilità delle popolazioni umane (vedi la Convenzione Europea sul Paesaggio del 2000), è un capitolo necessariamente da considerare, soprattutto nella realtà italiana dove l’intreccio tra uomo e natura nel corso dei secoli ha plasmato i luoghi, i loro significati, i valori del territorio. Questo a maggior ragione in virtù del ruolo che la Costituzione italiana assegna al Paesaggio, il che lo rende un riferimento amministrativamente necessario per tutti i progetti che insistono sul territorio, quindi anche per quelli che deriveranno dal PNRR. La disattenzione del Piano del 12 gennaio per il tema Paesaggio è praticamente completa, se si esclude qualche richiamo secondario nella sezione “Turismo”.

### 3. Potenziali insostenibilità

**Non è solo questione di un dovuto rispetto formale ai dettati europei e della Costituzione; non trattare adeguatamente il tema Biodiversità/Ecosistemi/Paesaggio rischia di compromettere gli obiettivi di Ripresa e Resilienza del Piano e del Next Generation EU per l’Italia.** Tra l’altro:

- **Rischi sanitari ulteriori**. Il Piano per definizione deve essere di **“Ripresa dal crollo”** sanitario ed economico provocato dalla pandemia di COVID-19. Ma se il Piano non interverrà sui rischi che hanno provocato la pandemia altri crolli potranno esserci ed avrà fallito i propri obiettivi. Un recente [Rapporto IPBES](#) (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) ha stimato 600-800.000 virus presenti in natura potenzialmente in grado di infettare l’uomo, con rischi di nuove pandemie devastanti, ed ha evidenziato il ruolo cruciale per ridurre tali rischi di un buon governo della biodiversità e degli ecosistemi. Non affrontare la questione, anche attraverso la rigenerazione degli ecosistemi italiani (naturali, rurali, urbani), dissestati e consumati nei decenni trascorsi, significa provocare un **aumento nei prossimi anni dei rischi sanitari** provocati da una riduzione delle barriere naturali e da potenziali corto-circuiti biologici a scala territoriale.
- **Rischi di aumento delle fragilità eco-territoriali**. Oltre a quella contro i futuri rischi sanitari, ci deve essere **Resilienza** (altra parola-chiave del Piano) contro i futuri rischi derivati dai cambiamenti climatici in corso, che stanno producendo con sempre maggior frequenza eventi meteo-climatici estremi, causa di dissesti fisici e disastri umani. Un’insufficiente azione nei prossimi anni (gli anni finanziati dal Piano) di ricostruzione dei punti di debolezza idro-geologica ed ecologica dell’ecosistema Italia, rischia addirittura di provocare un **aumento della fragilità bio-fisica** del nostro territorio in conseguenza delle pressioni meteo-climatiche sempre più

critiche. Per ridurre significativamente gli enormi costi economici connessi a tali rischi crescenti, che potrebbero richiedere risorse emergenziali sempre più cospicue, il PNRR italiano dovrebbe per questo capitolo riferirsi ad un disegno complessivo di ricostruzione ecologica ed idrogeologica, e raccordarsi per le risorse necessarie con altri strumenti finanziari che possono concorrere (altre sezioni della NG-EU, altre risorse nazionali ordinarie e straordinarie).

- **Rischi di indebolimento delle capacità di adattamento ai cambiamenti climatici.** Un punto centrale della Transizione ecologica è la lotta ai cambiamenti climatici, che si fa con **Mitigazione** (riduzione delle emissioni climalteranti), i cui effetti benefici si misurano su un orizzonte temporale di lungo termine, ma anche con l'**Adattamento**, ovvero la capacità di modificare il proprio stato attuale in modo da renderlo più resiliente nei confronti degli stress climatici prevedibili in tempi più ravvicinati. Ad esempio nei confronti delle precipitazioni eccezionali e delle ondate di calore estive in ambito urbano, sempre più frequenti. In tal senso diventano centrali i temi del **Verde Pubblico** e più in generale il tema delle **Infrastrutture verdi-blu multi-funzionali** e dell'uso delle **Nature Based Solutions** come fattori di resilienza urbana. Gli effetti positivi attesi sono sul potenziale ruolo di tamponamento sia termico (raffrescamento estivo) sia idrico (laminazione delle acque meteoriche) svolto dalla componente vegetale, nonché dal disegno degli ecosistemi locali che risulteranno dai progetti di **Rigenerazione Urbana ed Extraurbana**. E' questa una partita che nel suo complesso ha anche altre grandi opportunità positive: sul piano ambientale anche il contributo alla Carbon Neutrality al 2050 e la riduzione del rischio idrogeologico, sul piano economico la creazione di nuovi posti di lavoro ed il contributo a bio-economie circolari locali, sul piano sociale l'occasione per il coinvolgimento dei cittadini e l'aumento della coesione territoriale. Ma nel Piano del 12 gennaio la parte preponderante delle risorse per la Transizione ecologica è destinata alle Mitigazioni, mentre solo briciole sono lasciate alle infrastrutture verdi-blu che dell'Adattamento potrebbero addirittura costituire i capitoli più rilevanti. Non rafforzare le proprie capacità adattative significa aumentare i rischi di condizioni di insostenibilità in un futuro non lontano.
- **Rischi di produzione di danni ambientali e paesaggistici potenzialmente significativi.** Almeno 21 Linee progettuali del PNRR del 12 gennaio (per 113 mld €, il 53% della risorsa complessiva del Piano del 12 gennaio), sono in grado di produrre **danni potenzialmente significativi** sul patrimonio eco-paesaggistico italiano. Tra esse non solo le grandi opere infrastrutturali soggette a Valutazione di Impatto Ambientale, ma anche azioni di per sé nominalmente "ecologiche" come ad esempio l'efficientamento energetico degli edifici che, qualora realizzate in modo polverizzato e progettualmente povero in contesti delicati, potrebbero compromettere valori irripetibili in paesaggi urbani storici. In assenza di efficienti strumenti tecnico-amministrativi di valutazione, tale rischio è elevato. Ma nel Piano del 12 gennaio il capitolo sulla valutazione dimentica questi aspetti. Sembra piuttosto riflettere il sospetto diffuso che gli strumenti di controllo e valutazione siano solo un freno all'avanzata spedita dei progetti, e non l'occasione per ottimizzarne la qualità.
- **Rischi di spreco di ricchezza.** Biodiversità/Ecosistemi/Paesaggio costituiscono l'essenza del Capitale Naturale e dei Servizi ecosistemici derivabili, che non sono solo la base bio-fisica degli esseri viventi (noi compresi) e delle loro attività, ma anche un valore economico. Trascurandoli il Piano trascura **uno dei pilastri principali della ricchezza del paese**. La natura ed i luoghi in cui si intrecciano valori ambientali e umani sono un caposaldo della ricchezza dell'Italia. Trascurare il Paesaggio significa indebolire un connettivo essenziale tra le popolazioni ed i luoghi in cui vivono ed operano; una cornice di componenti culturali (ad esempio quelle legate alla storia ed all'archeologia) che concorrono in modo decisivo al valore dei territori anche in termini di una spendibilità controllabile sul piano economico (ad esempio, ma non solo, sul fronte Turismo, da ridisegnare nella prospettiva post-Covid). Non fare di tale campo un oggetto centrale del PNRR, principale strumento di investimento per il prossimo futuro, significa minare le prospettive di sviluppo sostenibile per la prossima generazione (la Next Generation) in Italia.

#### 4. Proposte ai fini della revisione del piano

Nella consapevolezza della difficoltà di una riscrittura complessiva del Piano, per ridurre i rischi indicati si suggeriscono alcune semplici modifiche da introdurre nella versione definitiva:

1. **Completare la visione del Piano.** Il Piano definitivo dovrà riscrivere nella prima parte (Visione di insieme) i richiami al campo Biodiversità/Ecosistemi/Paesaggio riconoscendone il ruolo strategico per il futuro del sistema Italia e le implicazioni ai fini delle linee progettuali da finanziare.
2. **Implementare significativamente la linea progettuale “Infrastrutture verdi”.** Serve un potenziamento della Linea progettuale specificamente dedicata alle infrastrutture verdi–blu, nel senso della [Strategia UE delle Green Infrastructures CE COM\(2013\) 249 final](#), finalizzandola alla produzione di una maggiore resilienza dei sistemi naturali, rurali, urbani. Devono essere prefigurati specifici progetti di ricostruzione ecosistemica, di riqualificazione paesaggistica, di consolidamento della biodiversità e dei servizi ecosistemici polivalenti offerti. Ciò dovrà avvenire con una dotazione di risorse ben più adeguata di quella attualmente prevista dal Piano (0,33 mld €), nell’ottica di un programma nazionale complessivo di restauro e rigenerazione degli ecosistemi degradati e/o danneggiati.
3. **Forestazione polivalente.** La Forestazione costituisce uno dei capitoli più rilevanti all’interno del tema “infrastrutture verdi”; il Piano del 12 gennaio prevede per il tema una Linea progettuale specifica, ma senza assegnarle alcuna risorsa (0 mld €)! Serve invece un capitolo “Forestazione” con una dotazione specifica significativa e con compiti polivalenti, vista la rilevanza dei servizi ecosistemici ottenibili sia in ambito urbano sia a livello di bacino idrografico. Tra essi la riqualificazione di ecosistemi manomessi dall'uomo, la riparazione dei dissesti idrogeologici e la riduzione dei rischi relativi futuri, il sostegno alla biodiversità, un verde urbano polivalente con tutti i suoi vantaggi in termini di qualità dell'aria, di tamponamento microclimatico, di occasione per fruizione ricreativa e coesione sociale, di occupazione lavorativa che il settore potrebbe offrire.
4. **Supportare le Istituzioni eco-territoriali strategiche.** Sembra necessaria anche una linea progettuale significativa dedicata ad istituzioni eco-territoriali che possono costituire di per sé infrastrutture verdi di area vasta. Le principali realtà al riguardo comprendono il sistema dei **Parchi ed aree protette**, e le **Autorità Distrettuali di Bacino**. Le risorse potranno essere utilizzate per potenziare i servizi ecosistemici che già tali realtà sono in grado di fornire, nonché progetti innovativi di portata strategica. Un esempio al riguardo di importanza nazionale può essere quello della Valle del Po (da Monviso al Delta), in cui problemi cruciali la frammentazione eco-territoriale, l’invasione di specie aliene ecc.) si intrecciano con eccezionali opportunità di interesse generale.
5. **I nuovi progetti non devono costituire frammenti disconnessi dal loro contesto ambientale.** Un progetto che non si faccia carico del suo corretto inserimento nel contesto ambientale (ecosistema, paesaggio, territorio) funzionerà male e provocherà impatti negativi sul sistema eco-territoriale in cui è inserito. Si potrebbe prevedere, come criterio attuativo minimo per tutti gli interventi finanziati dal Piano che incidono sul territorio, che una **quota economica degli interventi** (es. dal 2 al 10% del valore dell’intervento) sia destinata al **corretto raccordo (connessione) con il relativo contesto eco-territoriale**. Questo deve avvenire NON in una logica di compensazione, ma di necessaria completezza della qualità degli interventi.
6. **Verificare l’uso delle Nature Based Solutions.** Occorre prevedere, come criterio attuativo minimo per tutte le azioni finanziate, che il relativo progetto contenga e esplicitamente una **verifica sull’utilizzabilità di Nature Based Solutions** come indicato dagli atti europei che accompagnano il Green New Deal (e quindi anche i PNRR) e che avvenga la loro attuazione quando riconosciuti utilizzabili.
7. **Valutare i danni potenzialmente significativi.** Occorre chiarire, già in sede di PNRR, che per rispondere al dettato del “do not significant harm” previsto nel Dispositivo RRF che sovrintende i PNRR, ogni azione finanziata sia accompagnata da una **valutazione degli effetti sull’ambiente**. Non si auspica al riguardo un appesantimento degli strumenti tecnico-amministrativi attualmente esistenti, ma neppure un azzeramento della questione. Si auspica uno snellimento ed un coordinamento degli strumenti da utilizzare (istituzionali e volontari), che potranno essere oggetto di risorse trasversali specifiche che li rendano nel loro insieme più efficienti ed efficaci. Snellimento non vuol dire semplificazione scoordinata degli strumenti di valutazione attuali, pena la produzione di rischi di danneggiamento dei valori e delle fragilità esistenti.
8. **Usare nuove opportunità di fiscalità ambientale.** Anche qualora la riforma fiscale complessiva non rientri tra quelle che affiancheranno il PNRR italiano, occorre prevedere comunque l’uso di nuovi strumenti di **fiscalità ambientale** che, rispetto alla situazione attuale, penalizzino progetti ed interventi che incidono negativamente sul territorio, e che favoriscano invece quelli in grado di produrre servizi e benefici polivalenti al sistema eco-territoriale entro cui si inseriscono. Il Piano potrà già anticipare, ad esempio, risorse che si traducano in agevolazioni fiscali significative per chi recupera e mantiene immobili di pregio, boschi gestiti in

modo naturalistico, nuove piantagioni polivalenti di alberi, la depurazione delle acque mediante fitodepurazione, la rinaturalizzazione di corsi d'acqua precedentemente regimati, il recupero e riciclo di materiali da costruzione. Al contrario sarebbero ad esempio da disincentivare i progetti che producono nuovi consumi di suolo, di risorse non rinnovabili, di capitale naturale.

9. **Potenziare la Formazione sulla cura del Territorio e dell'Ambiente.** Occorre un forte sostegno alla formazione per la cura dei Beni Comuni diffusi (del Territorio, del Capitale naturale, degli Ecosistemi, del Paesaggio), che potrebbe essere previsto con le necessarie risorse nella missione del Piano dedicata a Istruzione e Ricerca. Questo è quanto serve per il necessario rafforzamento delle **competenze e professionalità interdisciplinari**, necessarie, anche di tipo innovativo, partendo da quelle dell'ecologia, della geologia ambientale, delle discipline del paesaggio. Tali competenze serviranno per consentire il percorso di transizione ecologica, garantendo una migliore qualità dei progetti, della loro valutazione, delle procedure amministrative connesse. L'investimento nella formazione in materia di qualità eco-paesaggistica potrà così alimentare la corretta **progettazione sistematica dei sistemi naturali ed antropici**, attraverso interventi territoriali di forestazione, di estensione dei parchi naturali, di cura dei paesaggi culturali, di progetti per una struttura funzionale delle città, valorizzandone la capacità di turismo e le potenzialità del patrimonio storico, culturale e naturale.
-