



Recovery Plan: un Piano “grigio” che dimentica la Natura italiana.

Elementi critici e richiesta di correzioni al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Aprile-maggio 2021

1) Mancanza di obiettivi e azioni concrete dirette al raggiungimento dei target delle Strategie europee sulla Biodiversità per il 2030 e Farm to Fork.

Nonostante la Commissione europea abbia indicato come strada per il futuro dell’Unione i principi del Green Deal, declinati in particolare nelle strategie sulla Biodiversità per il 2030 e Farm to Fork pubblicate nel maggio 2020, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (da ora in avanti PNRR o Piano) (https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf), esse sono del tutto ignorate, sia nella forma (nominate nell’intero Piano una sola volta e in termini generici), sia soprattutto nella sostanza.

Il PNRR non chiarisce come l’Italia intenda raggiungere i target che le Strategie fissano per il prossimo decennio, perdendo di fatto la possibilità per il Paese di indirizzare una parte dei fondi in arrivo all’allineamento agli obiettivi europei di conservazione della Natura, nonostante le esplicite indicazioni comunitarie.

2) Mancanza di un sistema coerente di rinaturalizzazione del territorio italiano.

Riguardo alla fondamentale necessità di ripristino degli ecosistemi, richiamata anche dalla Strategia europea sulla biodiversità, il PNRR non presenta alcun programma coerente e strategico per il ripristino degli ecosistemi, se non un’azione concentrata sull’asta del Fiume Po e un’azione sui fondali e sugli habitat marini, ignorando la quasi totalità del territorio italiano e rinunciando a contribuire all’obiettivo di migliorare lo stato di conservazione degli habitat e delle specie protette dalle direttive europee Habitat e Uccelli.

Sebbene nel PNRR si affermi che “con gli interventi nel PNRR si agirà a 360 gradi su foreste, suolo, mare e aria per migliorare la qualità della vita e il benessere dei cittadini attraverso la tutela delle aree esistenti e la creazione di nuove”, di fatto non sono previsti investimenti mirati al ripristino della biodiversità.

In generale, gli obiettivi di ripristino e di conservazione previsti nella Strategia europea sulla biodiversità (dai quali l’Italia è ancora molto lontana, come emerge chiaramente dai Reporting inerenti le direttive Habitat e Uccelli), tra cui quello di assicurare una tendenza positiva ad almeno il 30% delle specie e degli habitat oggi in stato di conservazione non soddisfacente, non sono in alcun modo considerati. Le pochissime azioni per far fronte alle criticità legate alla salvaguardia della biodiversità sono affrontate in modo semplicistico, ove non banalizzato, riducendole a interventi di forestazione urbana e digitalizzazione dei parchi.

Le aree protette sono considerate in un'ottica prettamente turistica e ricreativa, dimenticando sia l'obiettivo prioritario della protezione e conservazione della natura, sia gli obiettivi della Strategia europea sulla biodiversità di proteggere almeno il 30 % della superficie terrestre e il 30 % del mare e di destinare il 10% a protezione rigorosa.

Nei capitoli dedicati agli investimenti contro il dissesto idrogeologico non viene posto il necessario accento, nonché l'indispensabile preferenza, sugli interventi di *nature based solutions* che pure avrebbero un sicuro effetto positivo sul lungo periodo.

Al contrario, è aperta de facto la strada ad opere di artificializzazione del territorio, in convergenza con programmi e progetti già predisposti e presentati da molti enti locali, nella gran parte dei casi tramite il recupero di vecchi progetti, già variamente e ampiamente bocciati (o comunque accantonati) proprio a causa della distanza dalla naturalità delle soluzioni e del forte impatto sull'ambiente.

Oltre all'assenza di investimenti mirati, a mancare è anche l'integrazione della conservazione della biodiversità all'interno delle altre componenti del Piano, compresi gli investimenti della Missione 2.

La totale assenza di un approccio ecosistemico, a vantaggio di un approccio prettamente tecnologico, si riscontra in particolare negli investimenti dedicati all'agricoltura dell'obiettivo M2C1.2 SVILUPPARE UNA FILIERA AGROALIMENTARE SOSTENIBILE. Gli investimenti descritti sono, infatti, di tipo esclusivamente tecnologico e infrastrutturale, e benché venga fatto più volte riferimento alla Strategia europea "dal produttore al consumatore", il modello, che promuove un sistema agroecologico, ne viene completamente ignorato.

In particolare, è necessario segnalare la grave mancanza di investimenti legati all'agricoltura biologica e all'implementazione di sistemi naturali degli ambienti agricoli, essenziali per garantire la sostenibilità a lungo termine del sistema agro-alimentare.

L'assenza di azioni per la biodiversità si rileva anche nell'attenzione rivolta alla Piccole Isole, alle quali è dedicato l'investimento 3.1 dell'obiettivo M2C1: *Isole verdi*. In questo ambito i fondi sono esclusivamente destinati al tema climatico, benché le piccole isole rappresentino luoghi essenziali e irripetibili per la conservazione della fauna migratoria, come dimostrano innumerevoli studi scientifici e il pluriennale monitoraggio realizzato da Ispra mediante inanellamento degli uccelli a scopo scientifico. In tal modo un'importante occasione di integrare proficuamente la conservazione della biodiversità e la lotta ai cambiamenti climatici viene persa del tutto.

L'assenza di azioni concrete per il ripristino della biodiversità, l'assenza di un approccio *nature-based solution* nelle altre componenti del Piano unitamente alla volontà di semplificare le procedure di valutazione ambientale (ripetuta ovunque nel PNRR) mettono a repentaglio la possibilità di raggiungere gli obiettivi europei per la biodiversità e anzi rischiano di aggravare lo stato della natura sia livello nazionale sia a livello comunitario, data la responsabilità che l'Italia ha sulla conservazione a scala europea di diversi habitat e specie. Ragione per cui è davvero arduo affermare che l'attuale proposta di PNRR porti a una reale transizione ecologica del nostro Paese.

3) Assenza di Rete Natura 2000.

Clamorosa appare l'assenza dal PNRR della Rete Natura 2000. In nessun programma, progetto, sezione del PNRR, Natura 2000 è compresa e persino citata.

L'investimento 3.1 dell'obiettivo M2C4, che pure si riferisce alla tutela del verde (anche extraurbano) e, quantomeno come "dichiarazione di intenti", alla conservazione della biodiversità, non cita e non riguarda in alcun modo Natura 2000. Quanto alle minimali azioni sulla biodiversità descritte nell'investimento 3.2, esse si limitano quasi esclusivamente a un monitoraggio (verosimilmente di tipo tecnologico/digitale) nei Parchi Nazionali e un parziale restauro dei "sistemi marini e costieri", anche qui senza citare e includere Natura 2000.

In sostanza, è come se Rete Natura 2000, letteralmente, non esistesse.

La ripresa *verde* del nostro Paese dovrebbe dunque avvenire ignorando il più importante strumento comunitario per la conservazione della biodiversità, centro della Strategia europea sulla Biodiversità per il 2030 e fulcro delle attività indicate dalla Commissione europea come cruciali per arrestare il declino della biodiversità in Europa e "riportare la natura nelle nostre vite".

Questo aspetto risulta ancora più paradossale tenuto conto del fatto che molte regioni si sono già dotate di un dettagliato piano finanziario sulle azioni necessarie all'implementazione della Rete Natura 2000, il cosiddetto *Prioritized Action Framework* (PAF) richiesto dalla Commissione europea (come ad esempio il ripristino in uno stato di conservazione favorevole delle zone umide che ospitano habitat e specie di interesse comunitario).

La totale assenza di Natura 2000 dal PNRR è l'aspetto più eloquente, in negativo, circa la debolezza profonda del Piano sotto il profilo naturalistico. Un aspetto simbolicamente e concretamente grave, che equivale a un colpo di spugna sulla più importante legislazione naturalistica comunitaria e che già di per sé mortifica la pretesa "verde" del PNRR.

4) Budget insufficiente e non coerente con le regole comunitarie.

Dalla tavola 1.1 "COMPOSIZIONE DEL PNRR PER MISSIONI E COMPONENTI" si evince come solo il 31% dei fondi del PNRR (che ammontano a 191,50 miliardi di euro) sia destinato alla Missione M2 'RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA'. Tale percentuale scende al 29,7% includendo anche le risorse del React EU e del Fondo complementare (che portano il totale a 235,14 miliardi di euro). In entrambi i casi viene mancata ampiamente la percentuale del 37% richiesta dalla Commissione Europea quale tetto minimo per la transizione ecologica.

In questa *minusvalenza* ecologica si colloca l'irrisoria destinazione di risorse agli interventi mirati alla tutela della biodiversità. Sulla base della stima effettuata sui Quadri delle misure e risorse del PNRR risulta che agli interventi per la conservazione della biodiversità sono destinati investimenti per 1,19 miliardi, pari allo 0,62% delle risorse totali del PNRR. Una percentuale che scende allo 0,51% se si considerano anche le risorse del

React EU e il Fondo complementare. Tali interventi si riferiscono a: Investimento 3.1 “Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano”, Investimento 3.2 “Digitalizzazione dei parchi nazionali”, Investimento 3.3 “Rinaturazione dell’area del Po”, Investimento 3.5 “Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini”.

La cifra complessiva sale a 1,83 miliardi, pari a 0,95% o 0,78%, volendo includere nelle risorse per la biodiversità, con non poca forzatura, programmi di investimento che direttamente o indirettamente citano/richiamano il termine ‘biodiversità’, e che pure appaiono del tutto incongrui (vedansi l’Investimento 2.3 “Programmi per valorizzare l’identità di luoghi: parchi e giardini storici” e l’Investimento 3.2 “Green communities”), nonché il programma Horizon Europe previsto dall’Investimento 2.2 “Partenariati – Horizon Europe” che sostiene progetti di sviluppo e innovazione.

Si consideri che la Spagna, per fare un esempio, su 69,528 miliardi totali del Fondo dedica alle opere di conservazione e restauro di ecosistemi e biodiversità 1,642 miliardi, cui vanno ad aggiungersi 2,091 miliardi destinati a interventi su tutela delle coste e le risorse idriche, per un totale di 3,733 miliardi, pari al 5,37% delle risorse complessive. Proporzionalmente, si tratta di **una quota oltre 10 volte superiore a quella italiana** e peraltro ben mirata su azioni fortemente strategiche.

5) Indebolimento delle norme per la tutela del territorio e della partecipazione della società civile.

Il carattere *grigio* del Piano è aggravato dalla più volte citata “semplificazione” normativa, che seguirà il PNRR con l’annunciato Decreto Semplificazioni.

In particolare, è preoccupante il fatto che nel capitolo “Le Riforme del PNRR”, tra i “vincoli burocratici” e i “colli di bottiglia” amministrativi venga dato massimo rilievo alla VIA - Valutazione di Impatto Ambientale, statale e regionale, che è lo strumento principale a disposizione delle amministrazioni per garantire il rispetto del “*do no significant harm principle*”.

Tale preoccupazione trova purtroppo riscontro nel fatto che il Decreto Semplificazioni, alla luce delle dettagliate anticipazioni da parte del Governo, agirà sulle norme a tutela del territorio naturale con l’obiettivo di, appunto, *semplificarle* e velocizzare l’iter autorizzativo delle infrastrutture grigie.

Un esempio: nella proposta della Regione Piemonte di contributo al PNRR si riscontra una serie di proposte di investimento riconducibili agli interventi previsti all’interno del piano infrastrutturale denominato “Avvicinare le Montagne”, che prevede la realizzazione di un comprensorio per gli sport invernali (impianti di risalita, piste di discesa, corridoi infrastrutturali, bacini di innevamento) ed estivi (mountain bike) che interesserà la ZPS e ZSC IT1140016 Alpi Veglia e Devero - Monte Giove.

Il 26 febbraio 2018 si è aperto l’iter della procedura di VAS del Piano “Avvicinare le Montagne”, ma da allora tutto è fermo alla fase di Scoping a causa di alcune criticità ambientali emerse. Sebbene nella proposta del Piemonte al PNRR i vari interventi siano stati presentati come progetti separati, essi sono esattamente quelli che formano il complesso impianto di infrastrutture “Avvicinare le Montagne”, il cui accorpamento avrà la conseguenza, nel caso del finanziamento dei progetti, di eludere la necessaria valutazione cumulativa all’interno della procedura di VAS (Valutazione di incidenza inclusa).

La semplificazione delle valutazioni ambientali (in particolare della VIA, che nei siti Natura 2000 comprende la Valutazione di incidenza) porterà alla realizzazione di un vasto sistema di opere, sparse su tutto il territorio italiano, senza una base strategica e senza verosimilmente una valutazione dell'impatto cumulativo, derogando ai processi valutativi e di coinvolgimento dei portatori di interesse che, fino ad oggi, hanno garantito la salvaguardia di una quota importante del patrimonio naturale del Paese.

Inoltre, nel mentre si prevede di approvare il Decreto legge sulle Semplificazioni già a maggio 2021, e di convertirlo in Legge entro la metà del mese di luglio, il lavoro di digitalizzazione delle procedure e il miglioramento della performance amministrativa richiederanno tempi tecnici molto più lunghi (dal 2021 al 2026), aprendo quindi un lungo periodo di semplificazioni valutative in assenza degli strumenti a garanzia della qualità delle valutazioni ambientali, della trasparenza e della partecipazione da parte dei cittadini. Ciò comporterebbe anche l'elevato rischio di un aumento dei ricorsi e dei procedimenti giudiziari, la cui riduzione è invece uno degli obiettivi del PNRR.

È bene ricordare che la Commissione europea ha recentemente avviato la procedura di infrazione n. 2019/2308, concernente il non corretto recepimento della direttiva 2011/92/UE e l'EU Pilot 6730/2014/ENVI in merito alla Valutazione di incidenza.

6) Non rispetto del “Do no harm principle”.

Gli interventi descritti o comunque anticipati nel PNRR si traducono in un'ondata di infrastrutture, tra cui strade, ferrovie ad alta velocità ma anche infrastrutture per la produzione di energia rinnovabile su vasta scala, e persino – come detto - nuovi impianti per la pratica dello sci alpino, che andranno a erodere e frammentare ulteriormente il territorio italiano, con un impatto molto importante sulla conservazione degli ecosistemi e sul Capitale naturale.

Tale impatto, tanto più nella più volte declamata ipotesi dell'indebolimento dei vincoli di salvaguardia e del rispetto delle procedure di valutazione ambientale, farà saltare il “do no significant harm principle”, posto tra le condizioni formali del corretto utilizzo dei fondi europei e basilare per una reale transizione ecologica italiana ed europea.

Alla luce di queste osservazioni

e senza addentrarci in considerazioni più di sistema sulla filosofia che muove il piano, tutta fondata sulla logica dell'*aumento* (di energia, di infrastrutture, di costruzioni), appare evidente come il PNRR - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza predisposto dal Governo italiano presenti gravi criticità nei confronti della Biodiversità e del Capitale Naturale, in violazione delle condizioni formali poste dal Regolamento europeo e, non di meno, in violazione della sostanza stessa del Next Generation Ue, che nella componente naturalistica vede una caratteristica portante della ripresa dell'Unione Europea all'insegna del Green Deal.

Per queste ragioni chiediamo quanto segue.

- Il budget destinato alla Missione della Transizione ecologica sia complessivamente aumentato almeno al 37% delle risorse complessive, e al ripristino e alla conservazione della biodiversità siano comunque destinate risorse pari almeno al 2,5% del budget complessivo.

- L'investimento sulla biodiversità nelle aree protette terrestri (Parchi nazionali) e marine (Aree marine protette) sia esteso alla Rete Natura 2000, cioè alle Zps (Zone di protezione speciale) e ai Sic/Zsc (Zone speciali di conservazione), quale ambito programmatico e progettuale primario per il ripristino e la conservazione della biodiversità, anche in relazione alla Strategia europea per la biodiversità 2030, aumentando consistentemente le risorse specificamente destinate.

Tale azione, inoltre, sia scorporata da quella relativa alla *digitalizzazione* (3.2) e inclusa più coerentemente nell'Investimento 3.1 dell'obiettivo M2C4, da denominare *Conservazione della biodiversità e tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano*.

- Nella Missione della Transizione ecologica sia inclusa un'ampia opera di ristrutturazione degli ecosistemi danneggiati, a partire dalle zone umide, con adeguato stanziamento economico, in relazione alla Strategia europea sulla biodiversità per il 2030 e in particolare all'obiettivo di *habitat restoration* ivi incluso.

- Nel Piano sia chiarito esplicitamente che le normative e le procedure di tutela ambientale, e in special modo naturalistiche, non saranno interessate dal Decreto Semplificazioni e che comunque tali normative e procedure non saranno in alcun modo indebolite.

- Nel Piano sia previsto che l'installazione degli impianti di energia rinnovabile, quali impianti eolici *onshore* e *offshore* e impianti fotovoltaici a terra, avvenga sulla base di una pianificazione attenta e rispettosa della biodiversità e del paesaggio, mediante l'individuazione di aree adatte e aree non adatte e dei criteri di realizzazione degli impianti.

- Nel Piano sia chiarito esplicitamente che il principio di "non arrecare danni significativi" all'ambiente (DNSH - "Do Not Significant Harm") rappresenti la condizione *sine qua non* di ogni progetto strutturale e infrastrutturale attivato. Ciò, ponendosi in linea con il Regolamento europeo per la gestione dei fondi e andando oltre la generica dichiarazione, attualmente contenuta nel Piano, secondo cui "gli impatti ambientali indiretti sono stati valutati e la loro entità minimizzata in linea col principio del "non arrecare danni significativi" all'ambiente".

* * *