



Doc. XXVII n. 18, PROPOSTA DI PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte, Commissione VIII, Ambiente Territorio e Lavori pubblici - Camera dei Deputati.

Roma, 9 febbraio 2021

Next Generation EU e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: perché la biodiversità non può essere ignorata. Le Proposte della Lipu per l'integrazione del PNRR.

PANDEMIA E NATURA. DUE VOLTI DELLA CRISI

Tra le lezioni che ci giungono dalla crisi sanitaria da Covid-19 ce n'è una, di importanza fondamentale, che riguarda la biodiversità. La distruzione degli habitat naturali e il perseguimento di modelli di agricoltura, allevamento e industria sempre più intensivi minano alla base le risorse necessarie al benessere, alla salute e all'economia delle comunità umane e al contempo espongono noi tutti a seri rischi biologici.

Come dire: la drammatica crisi della biodiversità, che nonostante i reiterati allarmi è ampiamente sottovalutata da vari attori economici e istituzionali, oggi merita attenzione persino per ragioni sanitarie.

Anche per questo motivo l'Unione europea ha posto una particolare enfasi nel presentare, lo scorso 20 maggio con la Presidente della Commissione Ursula Von der Leyen, l'ambiziosa Strategia sulla Biodiversità per il 2030 "Bringing Nature Back Into Our Lives". La nuova strategia europea è al tempo stesso una presa d'atto della gravità della crisi della biodiversità, continentale e mondiale, una messa in evidenza dell'importanza della natura per le nostre vite e una sorta di "ultima chiamata" a fermarne il declino, cambiando rotta anche dal punto di vista della nostra sicurezza generale.

Il messaggio giunto dall'Unione europea, nel pieno della pandemia, è stato dunque quello di guardare ai grandi problemi del nostro tempo in modo integrato e di chiedere di agire altrettanto integralmente per mettere in atto le soluzioni.

IL NEXT GENERATION EU E LA CENTRALITÀ' DELLA BIODIVERSITÀ

E' in questo senso che va letta l'imponente reazione alla crisi pandemica messa in atto dall'Unione europea e in gran parte rappresentata dal Programma "Next Generation EU". Tale Programma, confermando e facendo propri i principi di sostenibilità del Green Deal, dimostra che la Commissione europea e gli Stati membri, pur attraverso un non facile percorso di convergenza, hanno almeno in teoria compreso che è davvero tempo di cambiare e che la ripresa economica deve abbinarsi strettamente alla resilienza e alla sostenibilità ambientale.

La soluzione, insomma, non può che essere una ripresa *verde*, che metta al centro la biodiversità e la lotta ai cambiamenti climatici e sia capace di rilanciare l'economia e creare posti di lavoro ma conducendo verso politiche di vera salvaguardia del capitale naturale. Questo è il significato primo ed ultimo del Next Generation EU e questo deve essere il significato concreto delle sue attuazioni a livello di stati membri.

Ciò ha trovato ulteriore conferma nella relazione al regolamento del Recovery and Resilience Facility (RRF), approvato dal Trilogo il 18 dicembre 2020, che ha affermato che la transizione verde, uno dei sei pilastri del Programma, debba beneficiare di almeno il 37% della dotazione complessiva e debba includere obbligatoriamente progetti sulla conservazione della biodiversità.

E' quindi davvero incomprensibile che la Proposta del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ovvero il programma italiano di attuazione del Next Generation EU, sia del tutto mancante del tema. Una mancanza grave, inattesa, ingiustificata, alla quale bisogna assolutamente porre rimedio.

IL PIANO ATTUATIVO ITALIANO E L'ASSENZA DELLA BIODIVERSITÀ

Nella Proposta di PNRR, nessuna delle quattro componenti della Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” prevede linee progettuali sulla biodiversità. Null'altro che due accenni indiretti e generici alla materia.

Nel capitolo introduttivo, 1.3, *Strategia, Priorità, Missioni*, è fatto cenno all'importanza della “gestione efficace delle aree verdi, anche in termini di una maggiore diffusione delle stesse sul territorio urbano e periurbano, nonché corposi interventi di rimboschimento e azioni per invertire il declino della biodiversità e il degrado del territorio, prendendo ad esempio il patrimonio verde costituito dai parchi naturali”.

Nel capitolo 2.4, *Tutela del territorio e della risorsa idrica*, si afferma che “è necessario incrementare l'utilizzo di interventi *nature-based* e *land-based*, come le *Natural Water Retention Measures*, che forniscono un ampio spettro di servizi ecosistemici, integrando le esigenze di mitigazione del rischio idrogeologico con la tutela e il recupero degli ecosistemi e della biodiversità”.

Al netto di questi due riferimenti, del tutto condivisibili concettualmente ma altrettanto astratti, null'altro è presente. Non una visione strategica generale sulla biodiversità, non un singolo intervento ad essa specificatamente e concretamente dedicato.

La mancanza, rilevante sotto il profilo formale per via della citata condizione posta dal Trologo, è molto grave sostanzialmente e pone la domanda su come possa operarsi una transizione verde se si ignorano completamente non solo le esigenze delle direttive Habitat e Uccelli e delle strategie sulla Biodiversità e Farm to Fork, ma anche l'evidente stato di crisi e per alcuni versi di collasso ecologico dei nostri ecosistemi e conseguentemente dei servizi essenziali che svolgono per le comunità umane.

La mancanza nel PNRR della funzione di “mainstreaming della biodiversità” prevista dal Regolamento, fa venir meno l'intera considerazione delle funzioni e dei servizi che gli ecosistemi svolgono a vantaggio delle nostre vite e dell'economia, inclusi quei settori come l'agricoltura e la pesca che maggiormente pagano il dazio al degrado del nostro “life support system”.

Allora, se davvero si intende ottemperare al dettato del Regolamento RRF sul “sostanziale contributo alla protezione e restauro della biodiversità e degli ecosistemi” che deve venire dal Piano, non basta ricorrere all'espedito di etichettare “post hoc”, come utili alla biodiversità, alcune delle misure previste. Occorre invece agire fattivamente e in modo strategico, inserendo nella Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” del PNRR un quinto capitolo, una quinta componente, che qui indichiamo come “Conservazione della Biodiversità e Restauro degli Ecosistemi”, che dia al tema l'adeguato rilievo e riporti il Piano nella correttezza formale e sostanziale.

NATURA 2000 E RESTAURO DEGLI ECOSISTEMI: MANCANZE PESANTI

Sebbene l'obbligo di prevedere azioni sulla biodiversità non venga economicamente quantificato, l'RRF enuncia con precisione i settori rilevanti di progetto tra cui la gestione della rete Natura 2000, la conservazione e il restauro delle specie e degli habitat, l'implementazione e la gestione di infrastrutture verdi (reti ecologiche) e blu (reti ecologiche inerenti gli ambienti acquatici interni).

Tra questi campi d'azione, l'attuale bozza di PNRR affronta unicamente il tema delle reti ecologiche e lo fa limitandolo all'ambiente urbano. E' interessante notare come, nonostante la parola “rete” compaia per 82 volte nel Piano, mai una volta è citata la rete Natura 2000, vero caposaldo della conservazione della biodiversità a livello di Unione europea. Parimenti, nonostante il termine “riqualificazione” compaia nel Piano 39 volte, completamente ignorata è la riqualificazione (o il restauro) degli ecosistemi.

La carenza del PNRR rispetto ai programmi sulla biodiversità è dunque duplice: sia nell'accezione di conservazione della natura, sia come inversione della tendenza al degrado e dunque, appunto, di restauro ambientale. Peraltro, la Strategia europea sulla Biodiversità - e la stessa Strategia Farm to Fork per quanto attiene l'ambiente agricolo - forniscono un'utile road map corredata da target quantitativi e inclusiva di preziose indicazioni su come ciascuno Stato membro dovrebbe procedere per fermare la crisi della biodiversità.

CORREGGERE IL PIANO. CINQUE ESSENZIALI LINEE DI AZIONE

Cosa fare, dunque, per correggere il Piano e colmare le sue gravi lacune? Qui di seguito indichiamo cinque linee di azione relative ad altrettanti essenziali campi di interesse per la diversità biologica del nostro Paese, che dovrebbero sostanziare la richiesta *quinta componente* (“Conservazione della Biodiversità e Restauro degli Ecosistemi”) della Missione 2.

1. HABITAT E RETI ECOLOGICHE. Avviare un programma di restauro ambientale di larga scala (infrastrutture verdi e blu).

Nella nuova Strategia europea sulla Biodiversità così come nell'imminente provvedimento legislativo della Commissione europea sul restauro ambientale, previsto per quest'anno, sarà centrale l'opera di restauro ambientale che dovrà essere mirata al miglioramento della qualità ambientale di habitat degradati, nonché alla creazione di reti ecologiche finalizzate a favorire una migliore connettività tra gli ecosistemi. E' essenziale che questo programma sia incluso nel PNRR e che tra varie le tipologie ambientali target su cui intervenire siano previste:

- a) le zone umide, particolarmente minacciate da degrado, inquinamento e cambiamenti climatici, con riduzione dei livelli idrici e perduranti siccità, ingressioni marine lungo le coste basse, aggravamento delle condizioni biotiche;
- b) i corsi d'acqua nella loro componente acquatica e vegetazionale emersa, anch'essi minacciati da molteplici fattori.

Tali tipologie, in quanto particolarmente dinamiche, sarebbero in grado di migliorare il loro stato di conservazione in tempi rapidi. Un approccio di progettualità integrata degli interventi, fondato sulle *nature based solutions*, consentirebbe inoltre di ridurre i rischi idrogeologici e di fornire elementi di resilienza alle comunità umane locali.

2. IMPLEMENTAZIONE DELLE DIRETTIVE NATURA. Riportare in uno stato di conservazione favorevole (o significativamente migliorato) le specie e gli habitat tutelati dalle Direttive Habitat e Uccelli e favorire la piena gestione dei siti della Rete Natura 2000 e l'implementazione dei Priority Action Framework (PAF), in buona parte già elaborati dalle Regioni.

Varie regioni italiane hanno già elaborato il PAF, che descrive le azioni necessarie per implementare i monitoraggi di habitat e specie, i piani di gestione e le misure di conservazione dei siti Natura 2000 (sia ZSC che ZPS) e definisce la necessaria dotazione economica. L'applicazione di criteri di selezione delle azioni previste, finalizzati a rispettare il principio di non addizionalità e a massimizzare l'impatto positivo sulla biodiversità, consentirebbe una rapida definizione degli interventi e garantirebbe la loro efficacia in un'ottica strategica e di resilienza dei siti.

3. SPECIE A RISCHIO DI ESTINZIONE. Promuovere un programma per impedire l'estinzione di specie animali e vegetali particolarmente minacciate di estinzione su scala nazionale.

Tale programma, basandosi sugli esistenti strumenti scientifici che definiscono le priorità (Liste rosse, Piani d'Azione, SPEC), attiverebbe azioni di tutela, di sorveglianza e di miglioramento ambientale a vantaggio delle specie individuate come target. A titolo di esempio si consideri che la recente Lista rossa nazionale degli uccelli individua ben 72 specie, ovvero il 26% di quelle valutate, come specie a elevato rischio di estinzione.

4. VALORIZZAZIONE DELLA NATURA. Lavorare per la rimozione dei detrattori di qualità ambientale (specifici o diffusi) al fine di mitigare specifiche minacce ai danni della biodiversità e incrementare l'attrattività dei paesaggi e delle pratiche naturalistiche.

Tale programma agirebbe sulla rimozione di fattori diffusi di degrado, come ad esempio il bracconaggio, che ancora interessa in maniera importante il nostro Paese, pur raggiungendo livelli di assoluta problematicità in alcuni siti designati come *hotspots* dalle Convenzioni delle Nazioni unite e dall'Unione europea. La rimozione deve avvenire attraverso la sinergia tra il rafforzamento di attività di sorveglianza da parte delle preposte forze dell'ordine, la sensibilizzazione del pubblico e l'azione delle comunità locali, nonché attraverso opportune modifiche legislative, come già previsto dal Piano d'Azione Nazionale sull'antibracconaggio. Il programma dovrebbe inoltre contare su un'importante *pars costruens*, consistente in uno specifico piano di valorizzazione turistica della natura, a basso impatto, focalizzato sulle preziosità della natura presente nel nostro Paese. Ciò farebbe sì che fenomeni ed elementi naturali come la migrazione degli uccelli e i paesaggi delle aree protette e pratiche naturalistiche come il birdwatching, attrattivi e potenzialmente produttivi sotto il profilo economico, diventino occasione doppia per le comunità umane: di conservazione del territorio e di attività imprenditoriale.

5. BIODIVERSITÀ MARINA. Operare per una gestione più sostenibile dell'attività di pesca commerciale, inclusa la riduzione delle catture accidentali (bycatch) di specie non oggetto di consumo alimentare.

Tale programma si concentrerebbe sull'aggiornamento delle attività di registrazione elettronica del pescato sui vascelli nonché sul potenziamento delle attività di sorveglianza da parte delle Capitanerie di Porto. Il programma avrebbe inoltre l'obiettivo di iniziare una raccolta dati sistematica sul bycatch marino, in particolare sugli uccelli marini (e su altri gruppi per i quali i dati sono carenti), come previsto dalla Strategia Marina dell'Unione europea.

IL PRINCIPIO "DO NO HARM" E LE CONSULTAZIONI

Non si dimentichino, infine, due ulteriori elementi posti dall'RRF come condizioni del corretto utilizzo del Next generation EU: il *Do no significant harm principle* e i processi di consultazione.

Secondo l'RRF, le misure previste dal PNRR devono rispettare il principio previsto dal Green Deal di "non arrecare un danno significativo" agli obiettivi ambientali dell'Unione. In attesa di linee guida da parte della Commissione europea che definiscano l'applicazione di tale principio, occorre richiamare, come minimo, l'assoluta necessità del pieno rispetto delle direttive Habitat e Uccelli, con particolare riferimento ad una piena e rigorosa applicazione della Valutazione di Incidenza e delle procedure VAS e VIA (vedi direttive e relativo recepimento).

Ipotesi di semplificazione di processi autorizzativi previste dal PNRR non possono che essere considerate in contrasto con il principio del "niente danni significativi". Piuttosto, occorrerebbe orientare gli sforzi e una ragionevole parte delle risorse su una seria pianificazione territoriale che tenga nella dovuta considerazione la necessità assoluta di tutelare il nostro patrimonio naturale, gli ecosistemi, la bellezza del paesaggio. Solo in questo modo sarà possibile operare una reale trasformazione verde piuttosto che proseguire con una logica *business as usual*, per di più accelerata dalla disponibilità di ingenti risorse economiche.

Prevenire conflitti e ricorsi, sapendo indirizzare gli interventi secondo una logica strategica di ampia scala che non ignori le esigenze locali, è il miglior modo per agire in maniera efficace, efficiente e condivisa, spendendo al meglio le risorse.

L'RRF afferma inoltre che, sulla preparazione e l'attuazione del Piano, gli Stati Membri sono tenuti a dare conto del processo di consultazione delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altre parti interessate.

Il processo di consultazione delle parti sociali, e nello specifico della componente più attenta alle istanze ambientali, è di importanza cruciale affinché sia garantita agli attori la reale possibilità di influire e si eviti il rischio che, in assenza di valutazioni e suggerimenti dei soggetti competenti, le scelte operate siano non ottimali o del tutto errate.

PRESENTE E FUTURO

Next generation EU e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresentano occasioni senza precedenti nella storia dell'Unione europea e del nostro Paese. Mai come ora possiamo dare una svolta sostanziale ai modelli socioeconomici e alla necessità di fare pace con la natura, trattarla finalmente come una risorsa preziosa e una compagna di viaggio. Cominciare ad aggiustare il presente per garantirci un migliore futuro.

Un Piano per la "ripresa e la resilienza" che guardi al futuro e non abbia in sé la natura è dunque una contraddizione in termini, una svista clamorosa che può e deve essere sanata. Siamo certi che la Commissione Ambiente della Camera dei Deputati, l'intero Parlamento e lo stesso Governo, nei prossimi decisivi passi, sapranno farlo.