

13^a Commissione Permanente Territorio, Ambiente, Beni ambientali

Senato della Repubblica

Audizione ISPRA sul PNRR

9 marzo 2021

Sommario

Introduzione	1
Osservazioni di carattere generale sulle misure abilitanti	2
Opportunità di ulteriore infrastrutturazione del Piano e ruolo di ISPRA	3
Ruolo della ricerca	3
Osservazioni preliminari su missioni e componenti	4
Missione 2 a altre missioni: cambiamento climatico e inquinamento atmosferico	4
Missione 2 e componente 1: agricoltura sostenibile ed economia circolare.....	5
Missione 2: potenziamento del tema “mare”	5
Missione 6: ambiente e salute, SNPA, LEPTA.....	6
Tutte le missioni e componenti: maggiore attenzione alla conservazione della natura e al ripristino	7

Introduzione

La costruzione di un Piano Nazionale finalizzato a realizzare un programma di rilancio economico e sociale basato su una transizione ecologica e equa è, dalla prospettiva dell'ISPRA, un passaggio di fondamentale importanza.

Il Piano è mirato alle future generazioni (Next Generation) nel giusto spirito della sostenibilità ambientale, sociale ed economica di qualsivoglia, moderna, politica di sviluppo, altro elemento che ISPRA valuta molto positivamente.

L'Istituto è anche grato per essere stato audito nella giornata odierna e nel seguito di questa nota intende proporre alcune osservazioni in particolare sulla coerenza delle azioni proposte rispetto ai requisiti necessari alla efficace realizzazione del Piano.

Con l'occasione si osserva che non disponendo delle schede progettuali dei singoli interventi, le osservazioni proposte avranno il livello di dettaglio consentito dalla documentazione analizzata.

ISPRA, per legge, coordina il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) e, pertanto, le successive considerazioni sono svolte anche alla luce di tale ruolo.

Osservazioni di carattere generale sulle misure abilitanti

Il successo del PNRR dipenderà inevitabilmente dalla capacità del sistema pubblico di realizzare le riforme disegnate dal Piano con la necessaria velocità e con la necessaria attenzione ai requisiti di salvaguardia ambientale. Fra l'altro, si tratterà di far fronte a numerosi procedimenti concessori e autorizzatori che prevedibilmente saranno anche oggetto di grande attenzione sociale.

Il Piano dedica, proprio a tal fine, ampie sezioni al potenziamento e ammodernamento della Pubblica Amministrazione e alla necessaria digitalizzazione. L'esperienza pluriennale di ISPRA nel complesso ruolo di supporto tecnico scientifico alle Amministrazioni competenti conduce a porre l'attenzione sulla necessità che le scelte basate sulla valutazione scientifica mantengano la loro credibilità a fronte delle sfide poste dall'attuale contesto sociale, la cui fragilità è stata ampiamente dimostrata dalle recenti vicende legate alla pandemia da COVID-19.

I processi di ammodernamento della PA necessitano di un investimento in infrastrutture e in assunzione di personale, con procedure semplificate, che rafforzino il sistema tecnico ambientale (ISPRA e SNPA) che verrà ampiamente chiamato a contribuire alla efficace e concreta realizzazione del Piano. Sarà cruciale sia la formazione, sia la preparazione tecnico scientifica degli addetti, come lo sarà la ristrutturazione, semplificazione e sburocratizzazione dei procedimenti concessori e autorizzatori, soprattutto in materia ambientale, per ampliare la partecipazione pubblica già nelle fasi di scelta e la trasparenza dei procedimenti, anche attraverso le opportune innovazioni procedurali e normative. In questo quadro, la *governance* di Piano, dovrà tenere conto anche della necessaria funzione di supporto tecnico scientifico alle valutazioni ambientali delle attività strategiche ai fini della loro efficacia e in una logica di valutazione dell'impatto complessivo delle azioni previste.

Non può trascurarsi nell'azione di rilancio del Paese e data la rilevanza della transizione ecologica individuata con l'Europa, l'attenzione al funzionamento del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, anche e soprattutto per il suo ruolo di raccordo e uniformazione tecnica nazionale tra Stato e Regioni, che, in prospettiva, sarà componente cruciale dell'implementazione del PNRR. La semplicità, l'uniformità tecnica e la fondatezza scientifica a sostegno delle valutazioni e istruttorie autorizzative degli impianti e delle attività, dei controlli e monitoraggi, degli impatti sui territori e sullo stato dell'ambiente nazionale, verranno in primo piano nella realizzazione concreta dell'economia circolare, della riconversione energetica, nell'innovazione delle pratiche agricole e industriali. Il rafforzamento del SNPA gioca un ruolo e va rafforzato per donare certezza agli operatori, agli investitori e alle comunità fornendo un contesto equilibrato che, tenendo conto delle differenze esistenti nel Paese, generi condizioni uniformi per il benessere e la competitività.

Pertanto, si deve sottolineare che vi è la necessità di rafforzare permanentemente la capacità tecnica nel settore ambientale (SNPA) per aumentare l'efficienza del settore pubblico quale strumento abilitante e trasversale alle sfide strategiche della «digitalizzazione», della «transizione ecologica» e della «salute». In particolare, a tal fine, sarebbe necessario un finanziamento dedicato,

nella Missione 6, al raggiungimento dei LEPTA sull'intero territorio nazionale e, alla luce della fondamentale attinenza delle funzioni tecniche ambientali nella Missione 2, una adeguata e mirata considerazione progettuale e finanziaria in particolare nelle componenti 2.1 relativa all'economia circolare, 2.2 relativa alle rinnovabili e 2.4 relativa alla tutela del territorio e della risorsa idrica, come verrà specificato in seguito.

Opportunità di ulteriore infrastrutturazione del Piano e ruolo di ISPRA

La credibilità del PNRR passerà anche attraverso una dimostrazione continua e trasparente della sua tempestività ed efficacia. In campo ambientale, questa capacità si concretizza attraverso un sistema in grado di “fotografare” in modo scientificamente corretto – che garantisca terzietà e sia autorevole - il punto di partenza del Piano nei diversi settori di intervento, rendendo evidenti i progressi e la loro puntualità rispetto alle previsioni e offrendo una valutazione quantitativa dei benefici che saranno progressivamente conseguiti fino al raggiungimento dei risultati finali programmati.

Si ricordi che la legge attribuisce al Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) la titolarità dei dati ambientali (l. n. 132/2016) stabilendo che l'attività di ricerca finalizzata all'espletamento dei propri compiti nonché lo sviluppo delle conoscenze e la produzione, promozione e pubblica diffusione dei dati tecnico-scientifici e delle conoscenze ufficiali sullo stato dell'ambiente e sulla sua evoluzione, sono una delle funzioni del SNPA: i dati e le informazioni statistiche derivanti dalle attività del Sistema, trattati e pubblicati ai sensi del codice dell'amministrazione digitale, costituiscono riferimento tecnico ufficiale da utilizzare ai fini delle attività di competenza della PA.

Appare dunque possibile strutturare una funzione di monitoraggio continuo del PNRR in materia ambientale, affidandone la titolarità al SNPA alla luce della sua terzietà e per il ruolo che la legge gli assegna.

Ruolo della ricerca

Il Piano dedica spazi rilevanti ai temi della ricerca, motore essenziale per la riuscita dell'intero processo. In linea generale, le misure previste hanno come primi attori le università e gli enti di ricerca vigilati dal MUR ed è importante, per garantire le finalità in ottica NGEU e un trasferimento tecnologico efficace prevedere, nell'operatività, un raccordo con il SNPA.

In questo ambito è particolarmente apprezzabile la previsione, nella Missione 4, dei dottorati green con una impostazione mirata a superare la conoscenza categorizzata e in grado di considerare la complessità ecosistemica. Si tratta di un intervento sollecitato anche da ISPRA (nelle osservazioni al PNR), in quanto si ritiene che la formazione di nuove professionalità con approcci interdisciplinari e innovativi all'analisi ambientale (*Big Data, Earth Observation System, Expert System Analysis, Machine Learning*) consentirà di comprendere in profondità le principali sfide ambientali e di formulare risposte adeguate sia per la PA sia per il settore produttivo.

Nel PNRR e in altra recente pianificazione nazionale si constata, anche a supporto del trasferimento tecnologico, il proliferare dell'istituzione di centri e infrastrutture di ricerca e si ritiene opportuno, su questo punto, richiamare alla necessità di adottare un approccio sistemico che sia integrato con l'esistente (EPR, IIT, Fondazioni, etc.)

Infine, si deve rilevare che nel Piano il riferimento all'importanza di sostenere la "Scienza aperta" è contenuto solo in relazione alla ricerca sanitaria, mentre l'ISPRA ritiene importante favorire e supportare l'accesso aperto all'informazione scientifica per tutti gli ambiti di ricerca, dunque anche quella ambientale, in linea con gli indirizzi europei e con il Piano Nazionale per la scienza aperta contenuto nel nuovo Programma Nazionale per la Ricerca 2021-2027. La Scienza aperta permette una accelerazione dei processi conoscitivi, di apprendimento, di ricerca, di trasferimento tecnologico e tale approccio è ancora più cruciale sui temi ambientali che sono a forte trasversalità.

Osservazioni preliminari su missioni e componenti

Di seguito, l'Istituto intende fornire alcune indicazioni e osservazioni preliminari su talune missioni e componenti ritenute di particolare rilievo per gli aspetti ambientali. Esse conseguono dal patrimonio di conoscenze e documentale dell'Istituto e, ove ritenuto necessario, sono a disposizione della Commissione documenti e relazioni ad hoc.

Missione 2 a altre missioni: cambiamento climatico e inquinamento atmosferico

Nel PNRR il tema dell'inquinamento atmosferico e dei cambiamenti climatici è trasversale. In particolare è espressamente citato nella missione 2, componente 4, che tratta della tutela del territorio e della risorsa idrica. In generale si osserva che il PNRR fa riferimento più volte al PNIEC, ma va tenuto presente che la versione attuale del Piano Integrato Energia e Clima è stata preparata per raggiungere l'obiettivo europeo del -40% al 2030 mentre il Parlamento Europeo ha già approvato un incremento del livello di ambizione pari a -55% (quindi serve fare di più e prima). Nel PNRR non si ritrovano riferimenti all'obiettivo di neutralità emissiva di gas serra al 2050. Sarebbe auspicabile un maggiore sviluppo del tema della riconversione industriale, oggi principalmente orientato al siderurgico mentre vi sono settori come quelli del petrolchimico, dei minerali non metallici o della meccanica, che svolgono un ruolo fondamentale nella de-carbonizzazione.

Sarebbe auspicabile un riferimento più esplicito alla necessaria riduzione e razionalizzazione della domanda di trasporto merci e passeggeri, senza la quale è difficile immaginare una vera de-carbonizzazione del settore.

Andrebbero meglio evidenziate e sviluppate le potenziali sinergie tra le politiche di mitigazione dei cambiamenti climatici e quelle relative alla qualità dell'aria che, date le procedure di infrazione aperte contro l'Italia, meriterebbero maggiore attenzione in particolare, privilegiando quelle politiche che comportano benefici per entrambe le questioni ambientali.

Missione 2 e componente 1: agricoltura sostenibile ed economia circolare

In linea generale le misure prevedono tre linee di attività: “agricoltura sostenibile”, “economia circolare e valorizzazione del ciclo integrato dei rifiuti”, “progetti di economia circolare e valorizzazione del ciclo integrato dei rifiuti”. A supporto del sistema produttivo è prevista la creazione di un hub tecnologico per l’economia circolare nazionale con articolazioni territoriali.

Si segnala l’opportunità di non limitare gli investimenti per la valorizzazione e chiusura del ciclo ai soli rifiuti urbani, nell’ottica di sviluppo di un’impiantistica innovativa che garantisca la re-immissione nei cicli produttivi dei principali flussi dei rifiuti. A tal proposito si sottolinea come il SNPA abbia acquisito nel tempo e grazie alla propria costante attività di vigilanza e ispezione sul territorio, una notevole e variegata esperienza nell’ambito del controllo ambientale sulle diverse tipologie di impianti a servizio dell’intero ciclo di gestione dei rifiuti; tale esperienza costituisce una garanzia per i territori nei quali sono già attivi o potrebbero essere collocati gli impianti dedicati alla realizzazione dei progetti che, nell’ottica dell’economia circolare, saranno destinati a sostanziare l’obiettivo della chiusura del ciclo dei rifiuti.

In linea con il Piano d’azione sull’economia circolare, sarebbe importante valorizzare progettualità finalizzate ad individuare strumenti di responsabilizzazione dei consumatori affinché svolgano un ruolo attivo; incentivare la durabilità, la riutilizzabilità, la riparabilità; incentivare il contenuto riciclato nei prodotti; incentivare modelli di responsabilità estesa del produttore. In particolare nell’articolazione 2.2 andrebbero privilegiati progetti di simbiosi industriale, progetti che integrano pratiche dell’economia circolare con le migliori tecniche disponibili, che incentivano la riduzione dell’uso di determinate sostanze pericolose nei processi industriali per ridurre la pericolosità dei rifiuti nell’ottica della prevenzione, che garantiscono l’implementazione di sistemi di gestione ambientale e promuovono sistemi di contabilità ambientale che integrano i dati finanziari.

Sarebbe inoltre necessario introdurre nel PNRR il tema della bio-economia, con particolare attenzione alla valorizzazione della filiera dell’organico su cui l’ISPRA ha condotto, anche di recente, approfonditi studi.

Missione 2: potenziamento del tema “mare”

La crescita dell’economia del mare costituisce un’opportunità cui l’Europa guarda con favore per creare nuova occupazione, per sostenere la competitività di sistema e per rafforzare la coesione sociale. Questo approccio è in piena sintonia anche con gli obiettivi dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, in particolare con l’Obiettivo n. 14 “Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile”. È di immediata comprensione l’importanza di questa opportunità per il nostro Paese.

Il “mare” nel Piano è trattato in modo molto carente e parziale, sia sul fronte della conservazione e tutela, sia sul fronte dell’economia che dalla risorsa mare, opportunamente conservata, potrebbe discendere, ovvero la cosiddetta “economia blu”.

Sarebbe auspicabile che il Piano prevedesse risorse anche per garantire la tutela degli habitat e della biodiversità, fondamentale per il raggiungimento del Buono stato ambientale obbligatorio per le norme comunitarie e per una gestione sostenibile dell'uso del mare, che garantisca i servizi ecosistemici e il benessere delle comunità costiere. Sarebbe opportuno sostenere lo sviluppo di biotecnologie blu e lo sviluppo delle energie rinnovabili dal mare, ponendo grande attenzione ad una loro pianificazione nazionale selettiva e organica.

Missione 6: ambiente e salute, SNPA, LEPTA

La missione 6 è focalizzata, nelle sue due componenti, alla promozione della salute dei cittadini e all'organizzazione dei servizi strumentali per tale azione, a partire dal Servizio Sanitario Nazionale.

Tra le finalità è individuata quella di definire un nuovo assetto istituzionale di prevenzione Salute-Ambiente-Clima, secondo l'approccio "One-Health", per promuovere la salute umana rispetto alle determinanti ambientali e ai loro cambiamenti, in sinergia con lo sviluppo economico e sociale del Paese. Nel contesto di questa ultima finalità si individua "*... un piano di riforme e investimenti che istituisce, sul piano normativo e di dotazioni di infrastrutture e risorse, la rete del "Sistema Nazionale di Prevenzione Salute-ambiente e clima, SNPS", articolata a livello centrale regionale e territoriale, per la piena integrazione con l'esistente Sistema Nazionale per la Protezione Ambientale (SNPA) ...*". Il PNRR contiene poi alcuni obiettivi operativi che includono l'istituzione/rafforzamento di poli di eccellenza della rete SNPS-SNPA; la digitalizzazione della rete SNPS e SNPA; la creazione/rafforzamento di strutture territoriali della rete SNPS-SNPA, con obiettivi percentuali. E si specifica che le attività progettuali saranno finalizzate anche ad attuare a livello territoriale i livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA).

L'ISPRA saluta con favore la previsione di rafforzamento organizzativo e strumentale del SNPA, anche in raccordo con la nascente rete SNPS, rilevando come le finalità del SNPA non possano essere risolte e limitate al contesto ambiente e salute, tema strutturalmente baricentrato, in ambito UE, sulle competenze ambientali. Molte le aspettative e le potenzialità legate alla condivisione di strumenti integrati, sviluppo di capacità analitica e sistemi di conoscenza condivisi. Partendo dalla laboratoristica che va potenziata e messa a sistema come infrastruttura di servizio per il Paese, a supporto delle strategie ambientali e climatiche, strumento fondamentale per i Piani di prevenzione sanitaria. Nello sviluppo dei percorsi di riforma istituzionale grande attenzione dovrà essere posta nella definizione degli strumenti di *governance* del rapporto SNPS/SNPA evitando duplicazioni e/o sovrapposizioni, ma favorendo coordinamento e integrazione.

Il NGEU si fonda sul principio della transizione equa che si riflette anche nel PNRR Italia in tutte le sue articolazioni. L'equità della transizione sarà anche ecologica. La riforma della *governance* ambientale introdotta con l'istituzione del SNPA potrebbe trovare la sua più armoniosa articolazione proprio nel PNRR Italia poiché l'adozione dei LEPTA rappresenta la naturale garanzia di equità

ecologica non solo per l'importante missione 6 ma anche a servizio delle altre missioni e, in modo particolare, della missione 2.

Tutte le missioni e componenti: maggiore attenzione alla conservazione della natura e al ripristino

Nell'ambito dei condivisi obiettivi di sviluppo della capacità di resilienza e di promozione della stagione del recupero socio economico, ISPRA auspica una maggiore definizione di un quadro di riferimento che ponga tra i requisiti irrinunciabili la conservazione del capitale naturale. La più grande opera pubblica nazionale dovrebbe essere il ripristino del nostro territorio, attraverso il recupero e la conservazione di tanti ambienti naturali terrestri e marini, deteriorati e danneggiati da decenni di utilizzo non regolamentato delle risorse naturali.

Il PNRR costituisce il contesto più appropriato per riconoscere l'importanza e strategicità: della protezione e tutela della biodiversità; del valore del capitale naturale e dei servizi ecosistemici; del recupero ecologico e del ripristino/restauro degli ecosistemi naturali del nostro Paese e delle loro funzioni.

Sembra fondamentale un programma nazionale di restauro ecologico, ripristino ambientale, "rinaturazione" del Paese, tutela e valorizzazione della biodiversità, unitamente allo sviluppo di infrastrutture verdi, con presumibili ricadute positive anche dal punto di vista dell'occupazione. Su tali azioni nazionali l'ISPRA può svolgere un ruolo cruciale.