



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 di C.A.T.A.P. sul ddl Legge di Bilancio 2022 (Atto Senato n.2448) ai fini dell'audizione in Commissione 5a del Senato (19.11.2021)

19.11.2021

PREMESSE	1
OSSERVAZIONI e PROPOSTE	3
1. Infrastrutture	3
2. Fiscalità e meccanismi trasversali	4
3. Miglioramento dei processi decisionali e applicazione del principio DNSH	5

PREMESSE

Il presente documento contiene le osservazioni e le proposte che C.A.T.A.P. (Coordinamento delle Associazioni Tecnicoscientifiche per l'Ambiente ed il Paesaggio) ritiene di dover fare al ddl Legge di Bilancio 2022 (Atto Senato n. 2448), anche ai fini di una audizione programmabile.

Temi da considerare

Uno degli oggetti irrinunciabili di attenzione di una legge complessiva di programmazione di spesa per il territorio nazionale italiano dovrebbe essere la **funzionalità e sostenibilità ecologica del territorio su cui si realizzeranno le azioni finanziate**, in modo da minimizzare (idealmente eliminare) sprechi di risorse, rischi di consumi indebiti di valori esistenti, rischi di danni prodotti dalle azioni finanziate o potenziali in futuro. In tal senso acquista rilievo l'attenzione posta dalla legge al tema **"ecosistema e paesaggio"**:

- alle **infrastrutture** che modificano l'ecosistema, in senso positivo come le **infrastrutture verdi e blu**, o con consumi ed altri impatti potenzialmente negativo;
- agli incentivi o disincentivi per le azioni (non solo le infrastrutture) che modificano l'ecosistema (in senso positivo o potenzialmente negativo); il tema della **fiscalità** è centrale in questo senso; ad esso affiancano altri **meccanismi di tipo trasversale** rispetto alle singole misure;
- alla **funzionalità (efficienza ed efficacia) dei processi decisionali** che producono (o possono produrre) impatti sugli ecosistemi; il tema degli strumenti di valutazione è centrale in questo senso e, tra essi, del nuovo strumento **DNSH** obbligatoriamente previsto per tutte le azioni che, direttamente o indirettamente, dipendono per la copertura economica dal PNRR;

- alle **esigenze formative** connesse, in particolare per quanto riguarda le soluzioni interdisciplinari necessarie per il governo dei sistemi (sistemi socio-ecologici) complessi attuali in transizione, e per i nuovi strumenti obbligatori (come il DNSH) non ancora messi completamente a punto.

Alcuni riferimenti.

I riferimenti (nazionali, europei, internazionali) che supportano le indicazioni precedenti sono numerosissimi e non è questa la sede per poterli riprendere in modo esaustivo. Citiamo solo stralci dei seguenti due, a livello internazionale (la Decisione finale della COP 26 di Glasgow) e nazionale (le regole indicate dal MEF per l'accesso ai fondi del PNRR), recentissimi ma particolarmente rilevanti per le loro implicazioni nei processi decisionali ed attuativi già nel 2022.

Cop26. Il documento di decisione finale (Patto per il clima di Glasgow)

'''

La Conferenza delle Parti,

... Riconoscendo le crisi globali interconnesse del cambiamento climatico e della perdita di **biodiversità** e il **ruolo chiave** della protezione, della conservazione e del ripristino della **natura** e degli **ecosistemi** nel fornire benefici per l'**adattamento** e la mitigazione del clima, garantendo nel contempo **salvaguardie sociali e ambientali**

... 10. rileva con preoccupazione che l'**attuale dotazione** di finanziamenti per l'adattamento climatico rimane **insufficiente** per rispondere al peggioramento degli effetti del cambiamento climatico nei paesi in via di sviluppo ;

... 21. Sottolinea l'importanza di proteggere, conservare e ripristinare la natura e gli **ecosistemi**, comprese le foreste e gli altri ecosistemi terrestri e marini per raggiungere l'obiettivo globale a lungo termine della Convenzione, agendo come pozzi e serbatoi di gas-serra, e tutelare la biodiversità, garantendo nel contempo tutele ambientali;

... 37. Riconosce che il cambiamento climatico ha già causato e causerà sempre più **perdite e danni** e che, con l'innalzamento delle temperature, gli impatti di condizioni climatiche e meteorologiche estreme, nonché di eventi ad esordio lento, rappresenteranno una minaccia di crescente impatto sociale, economico e ambientale;

... 50. Riconosce inoltre l'importanza di proteggere, conservare e ripristinare gli ecosistemi al fine di **fornire servizi cruciali**, compresa la funzione di pozzi e serbatoi di gas serra, ridurre la vulnerabilità agli impatti dei cambiamenti climatici e sostenere mezzi di sussistenza sostenibili, anche per le persone. comunità locali;

Ministero Economia e Finanze

ISTRUZIONI TECNICHE PER LA SELEZIONE DEI PROGETTI PNRR (11 ottobre 2021)

... le Amministrazioni centrali titolari degli investimenti e delle riforme sono tenute, nella fase attuativa del Piano, a "qualificare" e "indirizzare" gli interventi affinché effettivamente gli stessi possano realizzare risultati coerenti con gli obiettivi della rispettiva componente del PNRR.

Tale processo deve essere perseguito con l'introduzione, fin dalle prime fasi attuative, di requisiti da inserire negli atti e nei documenti chiave per "orientare" le soluzioni tecniche e amministrative degli investimenti e delle riforme, vincolandole al:

- **rispetto per tutti gli interventi/progetti del principio del "non arrecare danno significativo" all'ambiente (cd. DNSH);**

...

Principi e obblighi e priorità trasversali PNRR nelle Leggi di finanziamento

<i>PRINCIPIO/OBBLIGO PNRR RIFERIMENTO</i>	<i>FASE DI</i>	<i>INDICAZIONI</i>
1. PRINCIPIO DEL "DO NO SIGNIFICANT HARM" (DNSH)	FASE 1 - Finanziamento	Fare riferimento ai principi PNRR a cui gli Avvisi e i progetti devono ispirarsi
	FASE 1 - Finanziamento	Prevedere documenti/atti tecnici o dichiarazioni di assolvimento del principio DNSH
	FASE 2 - Criteri di ammissibilità degli interventi	Tra i requisiti di ammissibilità prevedere il rispetto del principio DNSH ai sensi dell'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852;
	FASE 3 – Selezione dei beneficiari e modalità di erogazione delle risorse	Prevedere specifici obblighi del Soggetto attuatore per il perseguimento del principio DNSH
	FASE 3 – Selezione dei beneficiari e modalità di erogazione delle risorse	Possibilità di sospensione oppure di revoca del finanziamento nel caso di accertamento della violazione dei principi generali di DNSH
FASE 4 – Erogazione risorse ai beneficiari	Prevedere negli atti di rendicontazione la dichiarazione di aderenza al principio DNSH	

Seguono alcune declinazioni dei punti precedenti, sotto forma di osservazioni al ddl in oggetto e di proposte.

OSSERVAZIONI e PROPOSTE

1. Infrastrutture

Osservazioni

Per **ridurre rischi di significative spese evitabili**, sempre maggiori in futuro ma già oggi molto rilevanti a causa di eventi meteorologici estremi sempre più critici, sono necessari **investimenti urgenti in infrastrutture verdi-blu** in grado di aumentare la resilienza dei territori e le loro capacità di **adattamento** ai cambiamenti climatici.

L'infrastrutturazione del sistema Italia dovrà essere significativamente potenziata per quanto attiene:

- interventi mirati di prevenzione sul dissesto idrogeologico, con regia e supervisione a livello di bacini e sottobacini idrografici,
- interventi di rimboschimento e forestazione,
- recupero degli ecosistemi degradati trasformandoli al contempo in fattori di resilienza ed adattamento;
- tutela del paesaggio;
- attenzione alle componenti del territorio con interventi di ingegneria naturalistica e NBS (Nature Based Solutions).

L'attuale ddl Legge di Bilancio dovrebbe contenere indicazioni specifiche al riguardo, A fronte di 58 utilizzi del termine "infrastrutture" (sportive, opere infrastrutturali per i teatri, stradali, autostradali, della NATO, per l'edilizia carceraria ecc.), non ve ne è una che faccia esplicito riferimento al campo delle "infrastrutture verdi e blu".

Si evidenziano, tra le molte, alcune degli aspetti che offrono possibilità specifiche di miglioramento del ddl al riguardo.

- Nell'ottica di un recupero polivalente di funzionalità dei mosaici territoriali ed ecologici, per un aumento della loro resilienza e capacità di adattamento ai cambiamenti globali in corso, occorrerebbe investire in modo esplicito sulla **Rifunionalizzazione tutte le infrastrutture abbandonate** (quali caselli ferroviari, linee ferroviarie dismesse, pali della luce, etc.) ai fini della mobilità dolce e del Capitale Naturale (es: laboratori di ricerca, semenzai, nursery sul campo, per aree rifugio e posatoi per la fauna, etc.). La rifunionalizzazione degli scali ferroviari minori, da dedicare all'approvvigionamento urbano, potrebbe essere ad esempio un tipo di provvedimento che tenderebbe a ridurre drasticamente il traffico pesante in ingresso e uscita dalle città, a vantaggio della circolazione, del risparmio energetico e della riduzione di CO2. Per contro occorrerebbe disincentivare, anche attraverso demolizioni e riallocazioni, il mantenimento di edifici in zone ad elevato rischio idrogeologico o di danno al Paesaggio e alle economie presenti.
- A livello urbano sarà importante Investire nei **Sistemi di Drenaggio Sostenibile nelle aree urbane integrati agli interventi sulla forestazione urbana**. E' l'unico sistema che integra il tema della conservazione quantitativa della risorsa con il miglioramento della qualità delle acque superficiali e sotterranee, abbattendo le esigenze energetiche. Attivabile immediatamente in occasione di opere di manutenzione stradale con costi bassi, e poi in tempi più lunghi a seguito di una pianificazione urbana multi obiettivo. Può assorbire, previa breve formazione, una quantità di mano d'opera, per attività che migliorano le risorse invece di consumarle: l'acqua piovana resta risorsa perché non viene inviata in fognatura, ma viene restituita al paesaggio, la gestione delle reti diventa più economica, l'aumento dell'umidità dei suoli urbani riduce l'esigenza idrica della vegetazione e favorisce notevolmente la capacità di cattura di carbonio da parte dei suoli.
- L'articolo 142 del disegno di legge di bilancio (Fondo per la progettazione degli interventi di rimessa in efficienza delle opere idrauliche e di recupero e miglioramento della funzionalità idraulica dei reticoli idrografici) prevede la costituzione di un fondo per "il finanziamento della progettazione di interventi di miglioramento della funzionalità idraulica dei reticoli idrografici". Andrebbe sottolineato come tale miglioramento, ancor più alla luce dell'esperienza di quanto sta accadendo nell'intero territorio nazionale in queste settimane, non può ridursi ad una revisione ed incremento dei sistemi di contenimento attivo dei deflussi (argini, canalizzazioni, opere idrauliche in genere), ma deve assolutamente prevedere una restituzione di spazio ai territori di pertinenza fluviale, e che tali attività devono essere pianificate e progettate attraverso la regia delle Autorità di Bacino Distrettuale (come applicazione dei Piani di Gestione del Rischio delle alluvioni). L'effetto idrologico a valle di opere e non opere di laminazione/rallentamento, delle acque può essere fondamentale per il controllo del rischio idraulico (mitigazione/non aumento)

- Si pone in modo sempre più pressante l'esigenza, per la pubblica amministrazione, di poter seguire efficacemente nel tempo la qualità dell'intero iter progettuale e realizzativo delle opere che hanno un impatto sull'ambiente ed il paesaggio; occorre l'avvio di centri di "consulenza- accompagnamento", oppure, sul modello francese, l'istituzione di un "Collegio di esperti di Paesaggio e Ambiente". Entrambe con il compito di "accompagnare" i grandi progetti, svolgendo il doppio ruolo di contribuire a innalzarne la qualità e di formare/facendo, tecnici pubblici e progettisti. Strumenti di questo tipo sarebbero di enorme utilità per lo svolgimento delle attività previste con il PNRR e più in generale per la realizzazione delle infrastrutture di interesse nazionale finanziate con la Legge di Bilancio.

Proposte

Istituire un Fondo nazionale specificamente dedicato alle Infrastrutture Verdi e Blu, in grado di integrare gli insufficienti strumenti attualmente esistenti:

- mettendo a disposizione risorse per ulteriori realizzazioni in territori ove attualmente non sono previste;
- offrendo casi pilota ed occasioni di benchmarking per il miglioramento della qualità progettuale delle infrastrutture di interesse nazionale e locale;
- potenziando il sistema della ricerca scientifica connesso al mantenimento e sfruttamento virtuoso del Capitale Naturale e dei servizi ecosistemici, offrendo così prospettive di futuro ai ricercatori italiano costretti altrimenti ad emigrare.
- potenziando l'offerta formativa in merito, in particolare per quanto attiene le capacità di lavoro interdisciplinare e valorizzando le competenze già esistenti in Italia.

2. Fiscalità e meccanismi trasversali

Osservazioni

Ai fini delle decisioni di spesa per il prossimo anno riteniamo rilevante la considerazione preliminare dei seguenti **punti di carattere generale**:

- non esiste un risparmio di risorse non rinnovabili se la fiscalità continua a premiarne lo sfruttamento. E' dunque urgente un graduale passaggio ad una fiscalità che premi significativamente le attività volte alla conservazione delle risorse non rinnovabili, alla rigenerazione delle risorse rinnovabili e che penalizzi il consumo di risorse non rinnovabili;
- i **contributi per le attività produttive** devono essere indirizzati a risparmiare energia e materie prime, a durare nel tempo, e ad essere condizionati dalla possibilità di attivare la conversione industriale verso la **circolarità**; **in tal senso occorre finanziare nuovi prodotti costruiti per durare nel tempo, riparabili**, costituiti da assemblaggi di pezzi diversi, che comprendono autocostruzione, tutte le componenti sostituibili, possibilmente riciclabili e reperibili a distanze limitate (per quanto possibile); occorre altresì finanziare le realizzazioni per **l'accorciamento delle filiere produttive, il tracciamento e certificazione di processo dei prodotti, offrire vantaggi fiscali** per i prodotti a filiera corta certificata;
- occorre favorire le esternalità positive avviando nuove attività lavorative; potrà così generarsi, nel tempo, una **nuova classe di piccoli artigiani** per le riparazioni e di **piccole imprese** per la produzione dei pezzi di ricambio, un significativo risparmio di risorse (materie prime e rifiuti, energia per produzione e trasporto); il consumatore non resterà passivo nell'acquisto, ma potrà intervenire nella scelta di opzioni diverse di assemblaggio, reso consapevole dei benefici ambientali,
- o nuovi oggetti potranno avere un costo maggiore di produzione e volumi di vendita inferiori e proprio perché durevoli nel tempo potrebbero costare di più, ma proprio per questo e per la loro intrinseca rilevanza ai fini della sostenibilità ecologica e sociale avrebbero bisogno di forme di sostegno economico, attraverso **finanziamenti** per la ricerca, la progettazione la formazione dei **riparatori, tassi molto agevolati** per far partire il mercato. La previsione di un aumento di forza lavoro nel tempo, e il relativo gettito fiscale, potrà compensare in parte l'onere dell'aiuto pubblico.

In modo più specifico, occorre una spinta all'artigianato ed alla piccola e media impresa italiana affinché si possa occupare di restauro/valorizzazione del ns Patrimonio culturale e ambientale, trasversalmente (dalle opere artistiche agli edifici storici, ai borghi, al paesaggio, attivando percorsi formativi (STEM/altri) anche in situ, integrando quanto nel DDI già esiste a livello settoriale. Ad esempio per quanto attiene il reddito di cittadinanza (art 21), il Servizio civile (art 42 e 43), gli stanziamenti per la manutenzione delle infrastrutture (art 140/...). Occorre favorire in modo esplicito la

necessità di trasversalità sui processi attuativi. Anche senza spostare articoli/fondi/meccanismi indicati dal presente ddl, sarebbe necessario aggiungere riferimenti alle possibilità/necessità di “reciproco incrocio” per potenziarne gli effetti positivi sul sistema territoriale ed ecologico(e ridurre le distorsioni).

Proposte

Prevedere nella Legge di Bilancio l'introduzione di

- un'IVA agevolata (4 o 10%) sul materiale vegetale, la costruzione di spazi verdi, le opere di Ingegneria Naturalistica, gli interventi inquadrabili come Nature Based Solutions (oggi è pari al 22%);
- un aumento dell'IVA al 22%, per le costruzioni che consumano risorse primarie, tra cui il suolo (infrastrutture, logistica, nuovi insediamenti anche pubblici su suolo naturale);
- richiami, negli specifici punti settoriali che lo consentono, all'esigenza di considerare meccanismi trasversali e polivalenti in grado di migliorare le funzionalità dei territori e degli ecosistemi

3. Miglioramento dei processi decisionali e applicazione del principio DNSH

Osservazioni

Le urgenze in corso, dettate sia da fattori ambientali esterni (i cambiamenti climatici in atto), sia dai tempi di strumenti programmatici adottati (in primis quelli collegati al PNRR), richiedono processi decisionali rapidi ed efficaci. Al loro interno l'efficienza e l'efficacia degli strumenti valutativi di ordine ambientali svolgono un ruolo molto rilevante, in particolare quando si parla di finanziare azioni che possono produrre impatti sul territorio e sull'ecosistema.

Oltre a quelli tradizionali (VIA, VAS ecc.) si è adesso aggiunto il rispetto del principio DNSH, obbligatoriamente previsto per tutte le azioni derivate o collegate al PNRR. Si tratta di nuovo tipo di valutazione integrata, di importanza strategica ma ancora praticamente sconosciuto a livello amministrativo e professionale. Ricordiamo che la valutazione riguarda il rispetto dei 6 obiettivi fondamentali individuati a livello europeo:

1. mitigazione dei cambiamenti climatici;
2. adattamento ai cambiamenti climatici
3. uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine;
4. economia circolare;
5. prevenzione e riduzione dell'inquinamento;
6. protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

Per evitare ritardi legati ad ulteriori complicazioni procedurali rispetto a quelle esistenti, visti i tempi attuativi ristretti pare necessario nel 2022 un investimento per una rapida ed efficace introduzione dello strumento nel sistema italiano, il che richiede, oltre anche uno sforzo immediato sia di messa a punto tecnica e procedimentale (in corso) sia di tipo formativo per chi dovrà applicarlo (Regioni ed enti locali, aziende, professionisti).

Proposte

Prevedere nella Legge di Bilancio una voce di spesa specificamente dedicata alla **efficace conoscenza ed attuazione del principio DNSH** in Italia, urgente già nel 2022, che preveda il sostegno a:

- azioni di messa a punto applicativa da parte di soggetti tecnici e scientifici già attivati in materia;
- monitoraggio degli avanzamenti al fine di perfezionare progressivamente gli aspetti applicativi;
- formazione nei confronti dei soggetti coinvolti con potenziali difficoltà di risposta (enti pubblici, aziende, mondo professionale)