

## Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza *Next Generation EU*: un'occasione persa per le foreste italiane

Raoul Romano

*National Recovery and Resilience Plan "Next Generation EU": a wasted opportunity for Italian forests*

The Plan approved by the Council of Ministers of Italy on Jan 12, 2021 in Mission 2. "Green revolution and ecological transition", Project Line 2.4 "Territory and water resource protection", includes a specific intervention called "Forests and Protection" designated to mitigate the risks associated with hydrogeological instability, which does not provide for specific financial resources and refers to the EAFRD fund of the next programming period. In light of the actual hydrogeological emergencies of the country and the periodic announcements following each calamitous event, the choice made is incomprehensible. Not even the recent disaster that struck the forests in north-eastern Italy following the Vaia windstorm was an adequate warning to set aside for forests a two-hundredth of the funds in the PNRR.

**Keywords:** National Recovery and Resilience Plan, Next Generation EU, Forests, Hydrogeological Disruption, Sustainable Forest Management

Nella notte tra il 12 e il 13 gennaio 2021 il Consiglio dei Ministri ha dato il via libera al "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Next Generation EU" (PNRR), con investimenti per 222,9 miliardi. Uno strumento epocale per il nostro Paese che nelle ultime settimane ha visto accese discussioni tecniche e contrasti politici con conseguenze ancora aperte, in una minaccia di crisi di governo imminente.

I lavori per arrivare a questa definitiva formulazione del Piano sono iniziati nel Luglio del 2020 con un susseguirsi di proposte presentate, revisionate, accorpate ed escluse strada facendo. La sua ultima redazione, presentata il 12 gennaio, per le foreste ed il settore forestale vede la proposta del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali contenuta nella Missione 2. "Rivoluzione verde e transizione ecologica", Linea progettuale 2.4 "Tutela del territorio e della risorsa idrica", con un intervento specifico denominato "Forestazione e tutela dei boschi", mirato a mitigare i rischi legati al dissesto idrogeologico, fenomeno purtroppo costante per il territorio nazionale, acuito all'attualità dagli impatti del clima e degli eventi estremi. Decidere di investire su queste azioni, prevedendo interventi di mitigazione dei rischi, riveste un carattere strategico per il territorio nazionale che da decenni chiede un'azione in tal senso, come componente indispensabile delle politiche complessive di sviluppo sostenibile, di crescita economica dei territori montani e della resilienza delle comunità locali.

Gli interventi previsti sono coerenti con la pianificazione

regionale di gestione e manutenzione del territorio rurale, e sono volti a ridurre il rischio idrogeologico delle aree forestali e delle aree soggette a rischio idraulico:

- azioni estensive di gestione forestale sostenibile su superfici sottoposte a vincolo idrogeologico;
- interventi di manutenzione e sistemazione straordinaria delle opere di idraulica forestale in aree montane e collinari ad alto rischio idrogeologico e di frana;
- interventi di prevenzione degli incendi boschivi e di ricostruzione e restauro di aree forestali degradate;
- interventi di manutenzione del territorio rurale, dei canali e della rete idrica minore.

Si prevede quindi di realizzare interventi sulle superfici forestali riconosciute in dissesto, con particolare riferimento alle zone collinari e montane ad alto rischio idrogeologico e di frana, allo scopo di prevenire il dissesto idrogeologico e migliorare il deflusso nel reticolo idrografico minore e nel sistema irriguo al servizio dei territori montani e rurali.

Nel Piano approvato dal Consiglio dei ministri la notte del 12 gennaio l'iniziale proposta di dotazione finanziaria di 1 miliardo di euro da spendere nei prossimi 6 anni per questo progetto è stata azzerata, caso unico in tutto il piano. Compare invece un asterisco che rimanda ad una indicazione puntuale con la quale si prevede che gli interventi saranno finanziati con le risorse FEASR per 1 miliardo con la prossima programmazione, e la sottolineatura che nel periodo 2014-2020 sono stati finanziati 1,6 miliardi di euro per interventi riconducibili a quelli proposti. Il dato citato sulle risorse finanziarie indicate (a valere sui Piani di Sviluppo Rurale - PSR) sorprende in quanto, oltre a non fornire la fonte del dato e conseguentemente un controllo dell'attendibilità, non tiene in adeguata considerazione le diverse caratteristiche delle due fonti finanziarie e della loro *governance* di attuazione.

Gli obiettivi perseguiti con il PNRR e gli interventi proposti differiscono nei contenuti e nei fini da quelli previsti con il fondo FEASR nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale [1]. Infatti gli interventi proposti nel PNRR prevedono un'azione unitaria su scala nazionale, per il persegui-

□ CREA- Centro Politiche e bioeconomia, Osservatorio foreste, Roma (Italy)

@ Raoul Romano ([raoul.romano@crea.gov.it](mailto:raoul.romano@crea.gov.it))

**Citazione:** Romano R (2021). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza *Next Generation EU*: un'occasione persa per le foreste italiane. *Forest@* 18: 5-7. - doi: 10.3832/efor3751-018 [online 2021-01-18]

mento delle emergenze territoriali di dissesto idrogeologico ed un'azione di prevenzione diffusa attraverso azioni estensive di gestione forestale sostenibile su superfici sottoposte a vincolo idrogeologico (81% della superficie forestale nazionale <sup>[2]</sup>) e di manutenzione e sistemazione straordinaria delle opere di idraulica forestale in aree montane e collinari ad alto rischio idrogeologico e di frana per le quali si registra un'avanzata situazione di degrado e inefficienza funzionale. In aggiunta si prevedono anche interventi di prevenzione degli incendi boschivi e di ricostituzione e restauro di aree forestali degradate. Solamente questi ultimi interventi possono essere ricondotti ad interventi già realizzati dalle singole Regioni, con un'attuazione comunque disomogenea e difforme sul territorio nazionale, nell'ambito di alcuni PSR con i fondi FEASR per la politica di sviluppo rurale 2014-2020 e potenzialmente attivabili nella prossima fase di programmazione FEASR post 2020 a partire dal 2023. Inoltre, non considera il fatto che i fondi FEASR saranno prorogati per due annualità con le misure del periodo 2014-2020, e dunque gli eventuali fondi "riservati" al "progetto foreste" saranno disponibili solo a partire dal 2023.

Alla luce delle reali emergenze idrogeologiche del paese e dei periodici richiami che si susseguono dopo ogni evento calamitoso, la scelta fatta risulta incomprensibile. Ancora di più se consideriamo come periodicamente, dopo ogni piccola o grande alluvione (fatto che nel nostro paese avviene purtroppo con una certa frequenza) si torni a parlare del contributo del bosco per la regimazione delle acque. Il tema nel nostro paese è di fondamentale importanza: secondo la mappa nazionale del dissesto idrogeologico, recentemente aggiornata da ISPRA <sup>[3]</sup>, il 10,4% della popolazione italiana (ed il 9% degli edifici) vive in aree a rischio di alluvione, il 2,2% della popolazione (ed il 4% degli edifici) vive in zone a rischio di frane, il 16,6% della superficie italiana è mappata ad alto livello di pericolosità ed il 91% dei comuni italiani sono interessati dal rischio idrogeologico. La funzione protettiva e di prevenzione dei fenomeni di dissesto idrogeologico svolta dalle formazioni forestali è riconosciuta in ambito normativo già a partire dal R.D.L. n. 3267 del 1923 - Legge Serpieri, che ha istituito il Vincolo idrogeologico. A distanza di quasi un secolo dall'istituzione di questo vincolo la superficie forestale è più che raddoppiata ma il problema del dissesto è ancora attuale ed anzi sembra che stia peggiorando. Nemmeno, il disastro che ha colpito i boschi delle aree nel Nord est italiano a seguito della tempesta Vaia ha costituito un monito adeguato a riservare alle foreste meno di un duecentesimo dei fondi di cui si occupa il PNRR.

### Differenza tra PNRR e FEASR

Più nel dettaglio, la politica di sviluppo rurale a valere sui fondi FEASR con il regolamento UE n. 1305/2013 promuove la selvicoltura come parte integrante dello sviluppo rurale e sostiene lo sviluppo delle aree forestali e la gestione sostenibile delle foreste. È dunque la selvicoltura in generale ad essere il principale obiettivo dei fondi FEASR e non la prevenzione dei dissesti attraverso opere di gestione forestale sostenibile e manutenzione e gestione delle sistemazioni idrauliche forestali.

I due obiettivi non sono i medesimi, pur se entrambi inerenti ai territori boscati.

Tutti i tipi di sostegno agli investimenti e alla gestione nel settore forestale sono raggruppati nella Misura 8 (art. 21 del regolamento UE n. 1305/2013). Tale misura comprendere differenti tipologie di interventi rivolti al potenziamento e al miglioramento delle risorse forestali mediante un sostegno diretto o un riconoscimento dei mancati redditi dovuti all'assunzione di impegni specifici.

La Misura 8 prevede quindi interventi rivolti a:

(8.1) forestazione e imboscamento;

(8.2) allestimento di sistemi agroforestali;

(8.3) prevenzione delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici, comprese fitopatie, infestazioni parassitarie e rischi climatici;

(8.4) ripristino delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici, comprese fitopatie, infestazioni parassitarie e rischi climatici;

(8.5) investimenti diretti ad accrescere la resilienza, il pregio ambientale e il potenziale di mitigazione degli ecosistemi forestali;

(8.6) investimenti in tecnologie silvicole e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste.

Il sostegno a questo settore deve essere coerente con il regime comunitario degli aiuti di Stato, per non alterare la concorrenza e il libero mercato; fissa limiti alle dimensioni e alla natura giuridica dei beneficiari; inoltre, tutti gli interventi preventivi devono essere inquadrati in piani di protezione delle foreste.

Gli interventi della politica di sviluppo rurale riconducibili, solo in parte, alle tipologie di investimento proposte con il PNRR sono la 8.3 e 8.4 (art. 24 del regolamento UE n. 1305/2013 <sup>[4]</sup>) ma non prevedono azioni estensive di gestione forestale sostenibile su superfici sottoposte a vincolo idrogeologico e di manutenzione e sistemazione straordinaria delle opere di idraulica forestale in aree montane e collinari ad alto rischio idrogeologico e di frana; nello specifico si sostengono i silvicoltori privati e pubblici e ad altri enti di diritto privato e pubblico e loro consorzi per la copertura dei costi per i seguenti interventi:

- creazione di infrastrutture di protezione. Nel caso di fasce parafuoco, il sostegno può coprire anche le spese di manutenzione. Non è concesso alcun sostegno per attività agricole in zone interessate da impegni agroambientali;
- interventi di prevenzione degli incendi o di altre calamità naturali su scala locale, compreso l'uso di animali al pascolo;
- installazione e miglioramento di attrezzature di monitoraggio degli incendi boschivi, delle fitopatie e delle infestazioni parassitarie e di apparecchiature di comunicazione;
- ricostituzione del potenziale forestale danneggiato dagli incendi o da altre calamità naturali, comprese fitopatie, infestazioni parassitarie, eventi catastrofici ed eventi climatici.

Gli interventi ammissibili devono essere previsti in un piano di protezione delle foreste elaborato dalla Regione e concessi per le aziende al di sopra di una determinata dimensione di superficie (circa 100 ettari; tale soglia è definita dalle Regioni nei rispettivi programmi) e sono subordinati alla presentazione di un piano di gestione forestale o da uno strumento equivalente che sia conforme alla gestione sostenibile delle foreste, come definita dalla Conferenza ministeriale sulla protezione delle foreste in Europa del 1993.

Al momento, secondo i dati dell'Inventario delle foreste e dei serbatoi di carbonio pubblicati dal CFS nel 2005, solo il 15% dei boschi presenta piani di gestione o strumenti equivalenti, a fronte dell'81% di superficie forestale soggetta a vincolo idrogeologico per riconosciute necessità di prevenzione dei dissesti, sulle quali ci si proponeva di intervenire con i fondi definiti nel PNRR, a prescindere dalla presenza di piani di gestione, attesa la priorità assoluta riconosciuta a tale tema.

Nel complesso le tipologie di intervento della Misura 8 dei PSR sono principalmente state utilizzate dalle Regioni per sostenere interventi di prevenzione del rischio incendi boschivi per le aree forestali classificate ad alto o medio rischio d'incendio nel piano di protezione delle foreste regionali, e per interventi volti ad eradicare o circoscrivere

fitopatie o infestazione parassitarie che abbiano causato la distruzione di non meno del 20 % del potenziale forestale interessato.

Secondo i dati pubblicati dalla Rete rurale nazionale, al 30 settembre 2020 a livello nazionale per la Misura 8 (Investimenti sviluppo aree forestali e miglioramento della redditività delle foreste) è stata sostenuta una spesa pubblica di 361 milioni di euro (di cui 175 milioni di euro sul fondo FEASR) a valere su una spesa pubblica prevista di 1.2 miliardi di euro (di cui 623 milioni di euro sul fondo FEASR) con un avanzamento di spesa che ammonta solamente al 28% dei fondi disponibili. È da sottolineare come la spesa pubblica prevista per questa misura nel corso della programmazione abbia subito anche un ridimensionamento passando da una dotazione iniziale di 1.3 Miliardi di euro all'attuale dotazione di 1.2 miliardi di euro, attraverso una rimodulazione delle risorse finanziarie.

Considerando le sole tipologie di investimento 8.3 e 8.4 che hanno finalità esclusivamente mirate al contrasto degli incendi boschivi e alla prevenzione e ripristino dei danni naturali ed eventi catastrofici, comprese fitopatie, infestazioni parassitarie e rischi climatici, al 30 settembre 2020 sono stati previsti complessivamente 526.389.000 euro, rispettivamente 334.168.000 euro per la prevenzione incendi e 192.221.000 euro per il ripristino dei danni naturali ed eventi catastrofici.

Per tale periodo di programmazione, ancora in corso, non si hanno dati puntuali sulle risorse spese e sui risultati raggiunti da questi stanziamenti; dalle prime analisi condotte dal CREA Politiche e Bioeconomia, risulta un avanzamento di spesa a livello nazionale inferiore al 50%, concentrata principalmente negli interventi di prevenzione e di pronto contrasto della Programmazione regionale Anti Incendio Boschivo, oltre alle risorse impiegate nelle aree del Nord Est a seguito della tempesta Vaia del 2018.

Si rileva poi la non omogeneità nello spazio e nel tempo nell'utilizzo virtuoso delle risorse finanziarie in materia di pianificazione antincendi, per lo più come risposta emergenziale alle annate di picco del fenomeno. In termini qualitativi le azioni sostenute evidenziano un ridotto impiego di tali risorse per fini di selvicoltura preventiva e un ampio impiego per acquisto di materiali e mezzi di monitoraggio degli incendi, dunque concentrate sulle operazioni di estinzione; in particolare si evidenziano azioni rivolte alla copertura dei costi della manodopera forestale. In termini generali, dall'analisi dei dati disponibili, emerge una situazione contrastata per entità, tipologia e finalità degli utilizzi delle risorse finanziarie disponibili. Il risultato è in primo luogo una forte disomogeneità tra le politiche e le azioni intraprese dalle Regioni, sia in termini di interventi proposti sia di criteri di ammissibilità nella costruzione delle misure, e in secondo luogo nelle scelte strategiche di attivazione o meno di alcuni interventi e nel peso finanziario ad essi attribuito. In ogni caso l'utilizzo effettivo della spesa stanziata è estremamente limitato.

Basandosi sull'esperienza maturata con le programmazioni dello sviluppo rurale, l'indicazione di riportare ai fondi FEASR, in luogo dei previsti fondi del PNRR, non è coerente con la realtà dell'impiego di tali fondi e con l'impossibilità, nel rispetto delle competenze costituzionali, di in-

dicare priorità individuate in sede nazionale alle Regioni, che dovranno attuare le nuove misure nel rispetto dei vincoli di spesa, di proprietà e di tutela della concorrenza e del mercato, previsti dall'ordinaria programmazione di fonte europea. Oltre al fatto che, come già accennato, la programmazione 2014-2020 è stata prorogata di 2 anni e di conseguenza la previsione del PNRR, di affidare ai fondi FEASR della nuova programmazione la realizzazione degli interventi, non potrà partire prima del 2023, bisogna inoltre considerare che la loro attuazione non potrà beneficiare delle iniziative che saranno sostenute da cabine di regia e percorsi autorizzativi appositamente studiati dal PNRR per snellire le procedure amministrative.

## Conclusioni

Alla luce delle nuove sfide in cui il fragile territorio nazionale è coinvolto, *in primis* quelle legate al cambiamento climatico, non riconoscere come priorità il ruolo delle foreste e delle sistemazioni idraulico-forestali sul reticolo idrografico minore di montagna per il contenimento del dissesto idrogeologico, con un piano nazionale svincolato dalle problematiche che hanno rallentato le spese ordinarie afferenti al FEASR, appare come una limitata visione d'insieme e di prospettiva delle reali problematiche e vulnerabilità che il territorio nazionale vive e sempre di più vivrà nell'attuale contesto climatico.

Il ricorso ai fondi del PNRR, con le procedure semplificate di autorizzazione e di spesa ed una progettazione unitaria, almeno per le sue linee generali, a prescindere da proprietà e sistemi di *governance* differenti da Regione a Regione, nonché dai regimi di proprietà, costituisce un'importante ed irripetibile opportunità mancata.

Ci si aspettava un maggiore attenzione politica e un rafforzamento finanziario sul ruolo delle foreste e del settore forestale, attese le priorità chiaramente indicate dalla Presidenza dell'Unione europea per il programma *Next generation EU*, nonché la certezza di poter sviluppare azioni coordinate e coerenti come proposto dalla tipologia di intervento presentata nel PNRR, che agiscano a complemento e in modo unitario sul territorio nazionale, evitando ogni sovracompensazione con altri strumenti di sostegno nazionali o unionali o con regimi assicurativi privati.

Le foreste italiane, che coprono un terzo del territorio nazionale, evidentemente non sono ritenute essere custodi del futuro e strategiche in un progetto di rinascita nazionale nel segno della sostenibilità.

## Note al testo

- [1] [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds\\_it#eafrd](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_it#eafrd)
- [2] INFC (2005). Inventario Nazionale delle Foreste e dei Serbatoi Forestali di Carbonio. Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Ispettorato Generale - Corpo Forestale dello Stato. CRA - Unità di ricerca per il Monitoraggio e la Pianificazione forestale - <http://www.ifni.it>
- [3] <https://bit.ly/38aySal>
- [4] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1305&from=LT>