

Per fare un albero non basta un seme. Il caso della forestazione urbana nel PNRR

Di Francesco Bruno

Sono molte le polemiche relative all'attuazione del PNRR. Alcune riguardano il merito degli investimenti, altre i ritardi che si stanno accumulando, altre ancora l'apparente scarsa incisività delle riforme complementari. Una delle polemiche più paradossali e, forse, più emblematiche riguardo alle difficoltà italiane, concerne l'obiettivo di piantare, entro il 2024, 6.600.000 alberi in 14 città metropolitane italiane.

La misura è stata lontana dalle luci della cronaca per diverso tempo, essendoci progetti ben più costosi e importanti, per poi diventare interessante ai fini di cronaca a seguito di una recente deliberazione della Corte dei Conti.¹ Da lì è nata una polemica politico-mediativa, con risvolti abbastanza inaspettati, come quelli relativi al significato del termine inglese "planting" ed alla differenza tra "seminare" e "piantare".

Ma procediamo con ordine.

Cosa prevede la misura

Il piano nazionale di ripresa e resilienza² mira a raggiungere una serie di priorità trasversali, da coltivare attraverso una lista di riforme ed investimenti pluriennali.

Il piano è suddiviso in sei missioni, in linea con gli obiettivi fissati dalla Commissione europea. La missione 2 è dedicata alla voce "Rivoluzione verde e transizione ecologica". Ad essa sono dedicate risorse per quasi 70 miliardi di euro.

A sua volta, la missione si articola in quattro componenti. La numero 4 è relativa alla "Tutela del territorio e della risorsa idrica", destinataria di poco più di 15 miliardi di euro.

La componente M2C4 prevede quattro tipologie di misure. La terza è dedicata a "Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine". Sono

1 <https://www.corteconti.it/Download?id=063b635c-4f44-4715-b94f-96947b0a8397>

2 <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>

Francesco Bruno è avvocato e legal manager. Ha conseguito un Master in Law and Economics (LL.M.) e collabora con il blog *Econopoly-Il Sole 24 Ore*.

all'uopo previsti cinque investimenti ed una riforma.

Il primo investimento, 3.1, riguarda la "*Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extra-urbano*". Si tratta di un investimento che si pone come obiettivo di

Piantare 6,6 milioni di alberi, realizzare 6.600 ettari di nuove foreste, preservare e valorizzare la biodiversità locale per migliorare la qualità della vita e dell'aria in 14 città metropolitane, sempre più esposte all'inquinamento atmosferico, all'impatto dei cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità, con evidenti effetti negativi sul benessere e sulla salute dei cittadini.³

Per realizzare ciò, sono stati stanziati 330 milioni di euro, di cui 30 per progetti già in essere e 300 per progetti nuovi.

Il progetto ha preso il via con Decreto Ministeriale del 30 novembre 2021⁴, che ha approvato il "*Piano di forestazione urbana ed extraurbana*"⁵. Presso il Ministero è stata costituita una "Cabina di Regia", a cui partecipano ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), CUFA (Arma dei Carabinieri, Comando Unità Forestali Ambientali e Agroalimentari) e ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). Vi è anche supporto da parte del CIRBISES (Centro di Ricerca Interuniversitario Biodiversità, Servizi ecosistemici e sostenibilità)

Il 30 marzo 2022, è stato pubblicato un Avviso pubblico⁶ per la presentazione delle proposte. Lo stesso prevede la messa a dimora di 1.650.000 piante nel 2022, lo stesso numero per il 2023 e le restanti 3.300.000 piante nel 2024. Prevede altresì lo stanziamento delle risorse e le ripartizioni tra le 14 città metropolitane interessate.

Il Ministero ha poi pubblicato, nel mese di maggio, delle FAQ di chiarimento relative all'avviso. Una domanda poneva il seguente quesito, relativamente ai tempi di attuazione:

Per l'annualità 2022 l'Avviso specifica che la messa a dimora debba avvenire entro e non oltre il 10 dicembre 2022. Tenendo conto dei tempi necessari per la gara e il successivo affidamento, dell'elevato numero di piantumazioni da effettuare e il periodo limitato per il reperimento sul mercato di specie autoctone certificate sono previste proroghe per l'annualità 2022?.

La risposta del Ministero è stata la seguente:

Nessuna proroga può essere concessa per l'esecuzione dei lavori in quanto i progetti devono concorrere al rispetto del target europeo fis-

3 <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/investimenti/tutela-e-valorizzazione-del-verde-urbano-ed-extraurbano.html>

4 https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/PNRR/dm_493_30_11_2021.pdf

5 https://www.mase.gov.it/sites/default/files/styles/media_home_559/public/archivio/allegati/PNRR/PNRR_piano_forestazione.pdf

6 https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/bandi/PNRR_INVESTIMENTO_3.1_Avviso_pubblico.pdf

sato al 31 dicembre 2022 e devono, quindi, essere completati e attestati entro il 10 dicembre 2022 (vedi art. 6, comma 1, lettera f) e art. 7, comma 2). Inoltre, a seguito alle analisi sviluppate in seno alla Cabina di Regia ed alle interlocuzioni condotte con soggetti istituzionali, è emerso che il materiale di propagazione risulterebbe disponibile in quantità sufficiente a coprire i fabbisogni legati all'Avviso, anche se, l'esigenza di usare solo specie autoctone coerenti con la vegetazione potenziale, **potrebbe, almeno in termini quantitativi, rendere necessario contabilizzare, per il raggiungimento del target 2022, anche l'uso di semi finalizzati al rimboschimento.** (enfasi aggiunta)

Con il Decreto Direttoriale n. 198 del 19 agosto 2022⁷, è stato pubblicato l'elenco dei progetti ammessi al finanziamento. Ad ottobre, è stata firmata una convenzione⁸ con l'Azienda Vivaistica Regionale Umbraflor ("Convenzione"), per la semina in vivaio di migliaia di piante, che verranno poi trapiantate nelle città.

Con un comunicato stampa del dicembre 2022⁹, il Ministero ha annunciato il raggiungimento del target 2022, con la messa a dimora di più di 1.800.000 alberi in 11 città metropolitane (Torino, Genova, Venezia, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Messina, Catania e Cagliari).

La deliberazione della Corte dei Conti

Con la deliberazione citata in premessa, il collegio del controllo concomitante istituito presso la Corte dei Conti ha formulato una serie di raccomandazioni al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica ("MASE"). Il collegio ha analizzato sia i progetti in essere¹⁰ sia i progetti nuovi. Focalizziamoci su quest'ultimi, che riguardano la gran parte delle risorse stanziare.

Una dei rilievi principali del collegio, riguarda la scelta di conteggiare la semina, anche quella effettuata in vivaio, al fine del raggiungimento del target 2022. Secondo il Ministero,

L'esigenza di sviluppo in vivaio di semi – in luogo della messa a dimora di piante o arbusti direttamente nei siti di impianto – (...), risulterebbe essere la procedura scientificamente più adatta, in grado di tenere conto sia dei differenti tempi di crescita delle singole specie, sia del periodo dell'anno adatto alla loro piantumazione, nonché della sicurezza e dell'efficacia dell'intervento stesso di forestazione.

Con questa scelta, il target 2022 risulterebbe raggiunto

7 https://www.mase.gov.it/sites/default/files/untitled%20folder/m_amte.MiTE.PNM%20REGISTRO%20DECRETI%28R%29.0000198.19-08-2022.pdf

8 https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/PNRR/ConvMiTE-Umbraflor_21-10-2022.pdf

9 <https://www.mase.gov.it/comunicati/pnrr-mase-messa-dimora-un-milione-e-800-mila-alberi-superato-obiettivo-previsto-2022>

10 Per i progetti in essere, la Corte chiede di "adottare le opportune iniziative per accertare la sussistenza dei requisiti progettuali e procedurali previsti dal PNRR per l'ammissione a finanziamento, nonché vigilare sulla corretta ed efficace esecuzione dei lavori presso ciascuna Città metropolitana".

(...) con la messa a dimora di n. 2.025.170 semi e piantine di specie arboree e arbustive, di cui n. 1.504.796 effettuata direttamente dalle Città metropolitane – in esecuzione delle convenzioni sottoscritte con il MASE - e di n. 520.374, in adesione alla convenzione CUFA-Umbraflor.

Si legge nella Deliberazione che alcune città, Cagliari e Roma, hanno aderito totalmente alla Convenzione. Altre lo hanno fatto parzialmente (Genova, Messina, Napoli e Torino).

Tale scelta ha suscitato diverse perplessità in sede di collegio. Sulla base dell'istruttoria effettuata, solo poche città sembrano aver avviato la fase di *planting* in città. La maggior parte ha invece optato per la semina in vivaio, attraverso la Convenzione o bandi ad hoc. A tal uopo, si legge nella Deliberazione che "Tanto premesso, desta perplessità ritenere che possa equipararsi la semina in vivaio con la messa a dimora delle specie arboree presso le singole aree oggetto di forestazione."

Maggiori dubbi emergono dal verbale dei controlli effettuati dal Comando dei Carabinieri presso la Regione Lazio, avallato dal collegio, nel quale si legge che

destano forte perplessità le indicazioni fornite sulle FAQ del MiTE in merito all'Avviso pubblico [...] secondo le quali l'obiettivo del 10 dicembre 2022, relativo alla messa a dimora di 1.650.000 piante, può essere raggiunto anche con la semina in vivaio del materiale che sarà successivamente impiegato per la realizzazione del progetto finanziato. È opportuno precisare che il 'materiale di moltiplicazione' – che ricomprende anche il postime – non può essere considerato alla stregua delle piante messe a dimora (All. 16 e 17),

aggiungendo, quindi, che

la semina in vivaio non può essere assimilata alla forestazione urbana e, pertanto, neanche essere oggetto di collaudo ai fini del raggiungimento degli obiettivi del PNRR, trattandosi, la prima, di attività extra progettuale che esula dagli interventi finanziabili, mentre la forestazione urbana racchiude l'insieme degli interventi sul sito finale e si conclude con gli atti di collaudo, quale attestazione della regolare e corretta esecuzione dei lavori progettuali.

Come conseguenza di quanto accertato, il collegio conclude la sua deliberazione invitando il Ministero:

- 1) a ottenere una pronuncia da parte della Commissione europea sulla possibilità di equiparare la messa a dimora nei siti di destinazione delle piante e la semina delle stesse;
- 2) qualora la Commissione dovesse avallare l'interpretazione ministeriale, a fornire un nuovo cronoprogramma che preveda i tempi sulle fasi del *planting* e del *transplanting* nei siti finali
- 3) in ogni caso, a individuare nuovi strumenti di certificazione per il collaudo, dato che non appare possibile effettuare lo stesso con ispezioni in loco nel caso della semina in vivaio.

La replica del Ministero

Il 4 aprile, il MITE ha pubblicato alcune FAQ sull'argomento¹¹. Si riportano le parti all'apparenza più interessanti delle risposte fornite dal Ministero:

- 1) l'obiettivo 2022 sarebbe stato non solo raggiunto, ma persino superato, essendo state "(...) 2.025.170 le unità arboree e arbustive messe a dimora. Di queste, un milione e settecentomila sono piante e la restante parte in germinazione.”;
- 2) nel caso della semina in vivaio, la coltivazione durerà 5 anni e poi verrà eseguita l'attività di *transplanting* nelle città designate;
- 3) non ci sarebbe alcun dubbio sul fatto che la messa a dimora in vivaio rappresenti un'attività di *plantin*g;
- 4) la Commissione Europea, in una comunicazione al MEF (non vengono citati i riferimenti), avrebbe confermato l'interpretazione ministeriale.

Dubbi sui numeri

Qualche primo dubbio riguarda i numeri. Nelle FAQ ministeriali, si parla, come visto sopra, di 2.025.170 “piante” messe a dimora, di cui 1.700.000 sarebbero piante effettive e la restante parte in germinazione. Il numero risulta pressoché uguale a quello dichiarato dall'ufficio stampa del MITE al Corriere della Sera¹², dove si parla di 1.706.960 piante. In una nota del medesimo ufficio stampa, in replica ad un articolo critico apparso sempre sul Corriere della Sera, a firma Gabanelli – Santucci¹³, si legge di oltre 1.708.000 piante. Nel comunicato stampa di dicembre sopra menzionato invece, si legge “messi a dimora più di 1.800.000 alberi”.

Sebbene i discostamenti non siano enormi, destano comunque perplessità, in quanto dovrebbe trattarsi di dati oramai stabili e definitivi. In ogni caso, la sostanza è significativa: secondo il MASE, anche senza conteggiare i semi, il target sarebbe superato.

Secondo quanto si legge della Deliberazione della Corte dei Conti, invece, sarebbero state messe a dimora nelle città 1.504.796 semi e piantine di specie arboree e 520.374 in adesione alla Convenzione. Questa diversa distinzione porta il Collegio ad affermare che “Qualora invece la Commissione europea non dovesse considerare equivalente la semina in vivaio con la messa a dimora degli alberi, il target 2022 non sarà stato raggiunto.” Ritiene quindi la Corte, che menziona dati ReGis¹⁴, che l'equiparazione semi – piante sarebbe essenziale per il raggiungimento del target, a differenza di quanto sostenuto dall'ufficio stampa del Ministero.

Sarebbe opportuno un chiarimento al riguardo tra MASE e Corte dei Conti.

11 <https://www.mase.gov.it/notizie/pnrr-e-forestazione-il-question-and-answer-del-ministero>

12 https://www.corriere.it/economia/aziende/23_aprile_03/alberi-citta-300-milioni-pnrr-sono-rischio-piante-semi-controlli-risposte-ministero-402f940c-d18e-11ed-a203-085ce-722273a.shtml

13 <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/pnrr-l-inganno-alberi-piantare-comprati-solo-semi/7cb82240-d2ce-11ed-b1de-c931acb2994d-va.shtml>

14 <https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/regis---il-sistema-gestionale-unico-del-pnrr.html>

Guardare il dito o la luna?

Le incertezze sui numeri non sono il punto essenziale della questione. Così come non sembra esserlo la questione semantica su piante-semi. Anche se la Commissione dovesse avallare la linea interpretativa del Ministero, resterebbero enormi problemi legati alla vicenda.

In primo luogo, prima delle FAQ del maggio 2022, non era chiara l'equiparazione tra messa a dimora nelle città e semina nei vivai. Inoltre, appare audace sostenere che l'obiettivo 2022 sia stato raggiunto dopo aver rilevato che il *transplanting* nelle città, per parte dei numeri dichiarati, sarà molto lento. Chi può dire se quelle piante arriveranno davvero a destinazione? Si tratta di una verifica impossibile nei tempi stretti previsti dal PNRR.

D'altronde, era forse difficile fare diversamente. Il Decreto che ha dato il via al tutto risale al novembre 2021, l'avviso pubblico al marzo 2022. Probabilmente la misura avrebbe dovuto essere ponderata meglio *ab origine*, prima che il Governo, *illo tempore*, assumesse impegni con la Commissione.

In secondo luogo, i numeri menzionati nel paragrafo precedente sembrano più che ballerini una volta che si legge quanto rilevato nelle città metropolitane. Innanzitutto, alcune città non sarebbero proprio partite con le attività richieste. Emblematico il caso di Milano, dove la gara è andata deserta. Si legge nella Deliberazione della Corte, sulla base delle indagini svolte dai carabinieri, che secondo gli enti preposti

(...) alle condizioni del bando, è quasi impossibile poter aderire. L'Area metropolitana di Milano, infatti, ha un'altissima densità abitativa e risulta quasi impossibile procedere ad un'opera di rimboschimento di 3 ha (per le aree meno antropizzate si salirebbe a 10 ha). Proprio per questa ragione, da quanto riferito per le vie brevi, sia dalla Città metropolitana, che dal Comune di Milano, sono state avanzate richieste al ministero di una modifica del bando per renderlo effettivamente fruibile ed evitare che, anche per le altre annualità, non si riesca ad approvare progetti adeguati.

Grave anche l'esclusione di Firenze, poiché - si legge nella Deliberazione - "non è stata in grado di reperire la superficie minima da rimboschire pari a 30 ettari."

Ciò dimostra che è mancato qualsiasi coordinamento tra il Ministero e l'ente locale prima della pubblicazione dell'Avviso pubblico. Nell'articolo di stampa sopra menzionato (nota n.12), il MASE spiega che il nuovo Avviso per le annualità 2023 e 2024 verrà

(...) definito all'interno di un costruttivo confronto tecnico anche con le Città Metropolitane, proprio per superare le problematiche riscontrate nel primo avviso e garantire la più ampia partecipazione. Per quanto riguarda le aree è prevista una diminuzione della superficie minima oggetto di intervento.

Da tale precisazione, si può dedurre che tale confronto sia mancato prima della pubblicazione dell'Avviso riguardante il 2022.

Per quanto riguarda le altre città, la Tabella n. 3 contenuta nella Deliberazione della Corte dei Conti, per le attività di verifica compiute al 10 dicembre 2022, appare

tristemente emblematica dello stato in cui versano i soggetti attuatori della misura in oggetto:

- 190 mila piantine da mettere a dimora presso vivai a Cagliari;
- nulla a Catania;
- nulla a Messina;
- a Napoli avrebbero dovuto partire le gare per la messa a dimora;
- nulla a Palermo;
- quasi nulla a Venezia;
- 1.100 piante a Bologna;
- a Genova, si legge di denunce per turbativa d'asta e ipotesi di cartello.

Dal quadro desolante di cui sopra, si può ipotizzare che la stipula della Convenzione sia stata effettuata per provare a sopperire ai ritardi delle città metropolitane e per raggiungere forzatamente il target 2022. Da quel che sembra, infatti, gli argomenti scientifici sembrano lasciare spazio a quelli politici. La scelta del vivaio consente di nascondere il fatto che in realtà, in molte città, gli spazi ancora non ci sono per poter piantare gli alberi e che le stesse siano in ritardo per l'eventuale messa a dimora in vivaio.

Si tratta di una vicenda che sicuramente ha una valenza minore rispetto a tante altre che riguardano il PNRR, soprattutto a livello di importi in gioco, ma che funge da esempio delle difficoltà del nostro Paese. Per ottenere 330 milioni di euro di prestiti, che quindi dovremo restituire (seppur a tassi più convenienti rispetto a quelli attuali di mercato), stiamo portando avanti progetti mal pensati o non eseguiti correttamente. Con il rischio di aggravare il debito senza ottenere i benefici sperati (in questo caso la riduzione delle emissioni di CO2 nelle grandi città).

Tale rischio è molto alto e si evince dalle verifiche sui progetti in essere, che al momento non verranno finanziati con fondi PNRR (ma sempre con fondi pubblici, per 30 milioni di euro). Codeste verifiche hanno portato alla luce piante secche (Genova e Torino) e zone in stato di abbandono (Reggio Calabria).

Si guarda il dito della diatriba semi vs piante e non la luna di una misura che appare più che fallimentare da diversi punti di vista. C'è, per fortuna, tempo e modo per rimediare.

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.