



OSSERVAZIONI ALLA PROPOSTA DI PIANO NAZIONALE
DI ADATTAMENTO AL CAMBIAMENTO CLIMATICO

Consultazione pubblica per la Valutazione Ambientale
Strategica del PNACC

Aprile 2023



LIFE20 NGO4GD/IT/000045
"Power Up Italy for Climate"

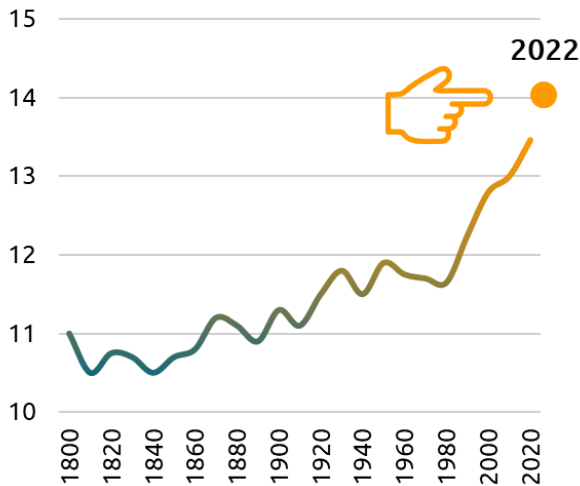
[Italy for Climate](#) è l'iniziativa sul clima della Fondazione per lo sviluppo sostenibile, lanciata a fine 2019 allo scopo di promuovere una Roadmap per la neutralità climatica dell'Italia. Oltre al lavoro di ricerca ed elaborazione tecnica, Italy for Climate porta avanti diverse attività di disseminazione e divulgazione, oltre che di dialogo ed interlocuzione con gli stakeholder pubblici e privati.

Fra le attività di interlocuzione, Italy for Climate ha avviato dal 2021 lo **Stakeholder Forum sul Clima**, una piattaforma che coinvolge oltre 35 fra le principali associazioni e organizzazioni nazionali della società civile (fra cui associazioni ambientaliste, confindustriali, dei consumatori, sindacati, etc.). e che si riunisce a cadenza regolare per confrontarsi su temi di attualità legati al percorso di decarbonizzazione dell'Italia. Nello scorso mese di febbraio sono stati organizzati [due incontri dello Stakeholder Forum sul clima](#) per condividere osservazioni e posizioni riguardo la proposta di PNACC; il primo incontro è stato dedicato alle organizzazioni della società civile aderenti al Forum, mentre il secondo, realizzato in collaborazione con il Green City Network, ha coinvolto amministratori e rappresentanti degli enti locali.

Premessa: perché è quanto mai urgente definire e promuovere strategie e misure per adattarsi alla crisi climatica

Temperatura media annua in Italia (°C).

Elaborazione Italy for Climate su dati Ispra, CNR-ISAC.



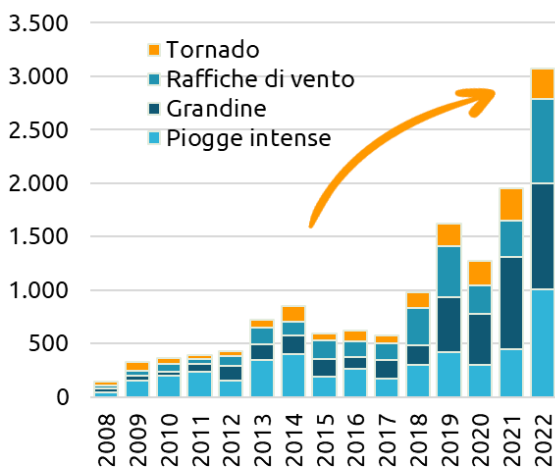
L'Italia è un hotspot climatico e sta subendo un trend di aumento delle temperature molto accelerato rispetto alla media globale. Per la prima volta nel 2022 l'Italia potrebbe aver raggiunto una temperatura media di 14 °C, la più alta di sempre: significa che è aumentata già di almeno 2 °C negli ultimi 40 anni.

Il 2022 è stato anche l'anno della più grave siccità degli ultimi 500 anni in Europa, che per l'Italia si è tradotta in un crollo delle precipitazioni medie, in un solo anno, di oltre il 20% rispetto alla media del trentennio 1990-2020. Oltre alla siccità, l'aggravarsi della crisi climatica sta causando eventi estremi sempre più frequenti e dannosi.

Nel 2022 abbiamo raggiunto un nuovo record: sono stati oltre 3 mila gli eventi climatici estremi registrati in Italia in un solo anno, il numero più alto degli ultimi 15 anni. Gli eventi più frequenti hanno riguardato soprattutto i pattern di pioggia (grandine e piogge intense).

Numero di eventi climatici estremi registrati in Italia

Elaborazione Italy for Climate su dati European Severe Weather Database



Osservazioni

Sull'impostazione generale

Il documento di piano presenta una prima parte ampia e dettagliata dedicata all'inquadramento giuridico, all'inquadramento ambientale e all'analisi degli impatti del cambiamento climatico. Si tratta di elementi conoscitivi ovviamente molto importanti, preliminari alla definizione degli indirizzi di pianificazione e delle misure e quindi assolutamente necessari. Tuttavia, meno del 20% del documento è effettivamente dedicato alla pianificazione vera e propria, ossia alla identificazione degli indirizzi e alla definizione dei singoli interventi, per i quali si rimanda ad un elenco allegato di azioni definite "settoriali" sulle cui criticità si tornerà in seguito.

In realtà, anche nella parte limitata dedicata alla pianificazione, risultano praticamente assenti indirizzi chiari e incisivi in grado di consentire la definizione delle necessarie priorità, di obiettivi e tempistiche adeguate. Le uniche azioni per cui vengono definiti chiaramente tempi e target sono 4, di tipo "soft" come chiariremo in seguito, legate alla governance e alla informazione ma che nulla hanno a che fare con interventi e strategie di adattamento al cambiamento climatico.

Su "Misure e azioni di adattamento"

Come anticipato, il documento identifica due tipologie di azioni (definite "settoriali"), rimandando ad un file excel contenente 361 misure. Quelle *soft* sono "misure di policy, giuridiche, sociali, gestionali, finanziarie, che possono modificare il comportamento e gli stili di vita, contribuendo a migliorare la capacità adattiva e ad aumentare la consapevolezza sui temi del cambiamento climatico"... "le azioni soft sono quelle che non richiedono interventi strutturali e materiali diretti ma che sono comunque propedeutiche alla realizzazione di questi ultimi"... "Appartengono alla tipologia soft le macrocategorie di azioni di informazione, sviluppo di processi organizzativi e partecipativi, e governance". La seconda tipologia è quella delle misure *grey/green* che "hanno entrambe una componente di materialità e di intervento strutturale, tuttavia, le seconde si differenziano nettamente dalle prime proponendo soluzioni "nature based" consistenti cioè nell'utilizzo o nella gestione sostenibile di "servizi" naturali, inclusi quelli ecosistemici, al fine di ridurre gli impatti dei cambiamenti climatici. Le azioni grey sono infine quelle relative al miglioramento e adeguamento al cambiamento climatico di impianti e infrastrutture, che possono a loro volta essere suddivise in azioni su impianti, materiali e tecnologie, o su infrastrutture o reti".

La prima osservazione è che delle 361 azioni "settoriali" elencate ben 274, il 74% del totale, sono classificate come *soft*. Gli interventi di carattere strutturale sono quindi una porzione tutto sommato limitata, fattore potenzialmente critico che potrebbe limitare l'effettiva efficacia del piano. Secondariamente, all'interno delle misure strutturali quelle green, essenzialmente basate su *nature-based solution*, a cui sarebbe dovuta essere data una priorità, in realtà più o meno si equivalgono con quelle *grey*, diciamo di ingegneria tradizionale.

Altro aspetto rilevante, già in parte richiamato nelle osservazioni generali, è l'assoluta mancanza di gerarchia tra le azioni. Queste sono state valutate, infatti, unicamente rispetto "ai seguenti 5 criteri (Flörke et al. 2011): efficacia, efficienza economica, effetti di secondo ordine, performance in presenza di incertezza, e considerazioni per l'implementazione politica". "A seguito della valutazione effettuata dagli esperti il 59% delle azioni ha ricevuto un giudizio complessivo alto, il 29% medio-alto e il 12% medio, medio-basso e basso". Ma questo sistema di valutazione non identifica in alcun modo una scala di priorità e, quindi, anche dall'elenco delle azioni non è possibile definire indirizzi strategici e di policy. Ad esempio, per il settore agricolo ci si trova in presenza di azioni potenzialmente confliggenti, come quella di tutelare quanto più possibile le produzioni tipiche da un lato e quella di sviluppare nuovi prodotti più adattabili al nuovo contesto climatico, senza nessuna indicazione su quali siano le condizioni che determinano l'implementazione dell'una o dell'altra azione. Oltre alla mancanza di gerarchia, si ribadisce anche l'assenza per queste azioni di obiettivi e tempi definiti.

Infine, si osserva che la maggior parte delle azioni individuate (il 76,7%) ha un carattere inter-settoriale, in grado di produrre, cioè, effetti su più settori contemporaneamente. Solo il 23,3% delle azioni relative ad un determinato settore, infatti, non ha rapporti o impatti con gli altri settori presi in considerazione nel Piano. Questo aspetto, in realtà, testimonia la mancanza di visione e strategie settoriali di medio e lungo periodo. In assenza di indirizzi e criteri, l'insieme delle azioni riconducibili a settori critici – dall'agricoltura al turismo, dal ciclo idrico alle aree urbane – non consentono di dedurre indicazioni operative circa le misure e gli interventi da mettere effettivamente in campo.

Su "Finanziamento"

Il sostegno economico agli interventi di adattamento, come per ogni piano, è un fattore centrale per l'efficacia e la credibilità del piano stesso. Nel documento in esame vengono solamente descritti i "possibili" canali di finanziamento a livello europeo, nazionale e regionale, senza alcuna indicazione né agli investimenti necessari per attuare il piano nel suo complesso o le singole misure, sia in termini di volumi sia di tempistiche, né tanto meno come questi investimenti andrebbero attivati e sostenuti.

Su "Governance e tempistiche"

Per quanto riguarda la Governance, al centro della proposta del Piano c'è l'istituzione dell'Osservatorio nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici, a cui vengono demandati i seguenti compiti: "aggiornare nel tempo delle priorità di intervento e le azioni di adattamento individuate dal PNACC; programmare l'utilizzo le fonti di finanziamento, il cronoprogramma degli interventi; curare le attività di monitoraggio dello stato di avanzamento e dell'efficacia degli interventi individuati per perseguire le azioni del PNACC, oltre che le attività di reporting e valutazione di approvare le proposte di interventi presentate dalle Regioni, dagli Enti Locali o altri

Enti pubblici con le proposte d'azione individuate nel PNACC". L'Osservatorio dovrebbe essere coadiuvato da una Segreteria tecnica e da un Forum permanente con finalità di informazione e divulgazione.

Una prima osservazione è che di fatto tutta la impostazione strategica, l'individuazione delle priorità e dei possibili finanziamenti viene demandata a una struttura ancora da costruire e che potrebbe non avere i requisiti adeguati, anche in termini giuridici e politici, per operare scelte tanto delicate e con risvolti anche economici e sociali potenzialmente molto importanti.

La seconda osservazione riguarda la tempistica, che non sembra adeguata. L'Osservatorio dovrà essere costituito entro tre mesi dall'emanazione del Decreto di approvazione del PNACC e successivamente avrà 12 mesi per il rafforzamento amministrativo e delle competenze tecniche a valle dei quali verranno definite modalità e strumenti di attuazione. Se anche tutti i tempi indicati venissero rispettati, cose che non può essere data per scontata, il Pnacc potrebbe iniziare ad essere implementato a partire forse dal 2025. Non sono previste, peraltro, disposizioni transitorie per poter affrontare da subito una situazione di emergenza, come ad esempio quella della crisi idrica che stiamo vivendo, all'interno di una cornice contenente almeno di indirizzi coerenti e coordinati.

Su "Monitoraggio, reporting e valutazione"

Nell'allegato al documento, vengono individuati un set di indicatori *di avanzamento* e *di efficacia* per la lista delle 361 azioni. Tuttavia, non vengono indicati riferimenti metodologici e fonti e, soprattutto, non viene specificata la presenza di obiettivi e tempi di conseguimento. In questo modo questi indicatori non consentono di valutare l'effettiva implementazione del Piano stesso.

Inoltre, anche sul monitoraggio dell'impatto degli impatti effettivi del cambiamento climatico il documento non fornisce indicazioni e, ancora, non definisce priorità, responsabilità e tempi precisi. Ad esempio, sempre restando sull'attualità della crisi idrica, non esistono indicazioni in merito alla necessità urgente di aggiornare e integrare un bilancio idrico nazionale del tutto carente e obsoleto.