ASviS Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile

POLICY BRIEF

N. 1/2023

DIECI PROPOSTE SUL PIANO NAZIONALE DI ADATTAMENTO AI CAMBIAMENTI CLIMATICI

"Evitare ciò a cui non possiamo adattarci e adattarci a ciò che non possiamo evitare"

Un nuovo strumento dell'ASviS per stimolare il dibattito pubblico sulle politiche per lo sviluppo sostenibile

Questo *policy brief* dà inizio a una serie di **documenti destinati a diffondere il punto di vista dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) su importanti temi di attualità.** I *policy brief* sono il frutto dei contributi dei Gruppi di lavoro che curano gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs - Sustainable Development Goals) rilevanti per le tematiche delle policy e del contributo dello staff dell'ASviS con la supervisione del direttore scientifico.

Questo primo documento è dedicato all'analisi del Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC), licenziato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) a seguito della sollecitazione della Presidente del Consiglio dopo i gravissimi fatti di Ischia. In realtà, una bozza di Piano e una Strategia per l'adattamento erano stati elaborati dal Ministero da anni con gli apporti scientifici di ISPRA e del CMCC, ma il precedente Ministro della Transizione ecologica (MITE) non aveva ritenuto di perfezionarlo, così come è accaduto per il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), che riguarda gli indirizzi politici e operativi per la mitigazione climatica e la transizione energetica.

Il ruolo delle politiche di adattamento al cambiamento climatico

Mitigazione e adattamento sono i due cardini della lotta ai cambiamenti climatici di ciascun Paese, sono tra loro interdipendenti e vanno a costituire la base del Contributo Volontario Nazionale (NDC) che ogni Paese deve presentare alla Convenzione Climatica delle Nazioni Unite (UNFCCC), documento che descrive la propria ambizione nella lotta al cambiamento climatico e da cui discendono gli impegni da realizzare secondo il principio del *Ratcheting up* ("mai tornare indietro"). Il PNACC e il PNIEC sono pertanto atti dovuti in base agli impegni previsti dall'Unione europea e dall'Accordo di Parigi. Quindi, ben venga l'apertura della consultazione pubblica da parte del MASE sulla bozza di PNACC avviata a febbraio 2023, mentre la presentazione del nuovo PNIEC è prevista per il prossimo giugno, ma resta forte la preoccupazione per possibili ritardi dell'iter applicativo del Piano rispetto alla gravità e urgenza dei problemi, sui quali non possiamo non registrare una grande disattenzione di partiti e movimenti, anche durante la recente campagna elettorale. Non a caso, non si hanno notizie sull'iter di approvazione di una Legge italiana per il clima, essa pure dovuta all'Unione europea, di cui gli altri grandi Paesi si sono già dotati.

Il Piano

Il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC), pubblicato sul sito del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica alla fine del 2022, è il risultato del percorso avviato dal MATTM nel 2017, così come previsto dalla Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti climatici (SNACC). Nel 2018, a seguito della condivisione con la Conferenza Stato-Regioni della bozza di Piano, il Ministero ha ritenuto di sottoporre il documento al procedimento di Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Si è dunque proceduto alla verifica di assoggettabilità (2020) e alla fase di *scoping* (2021), che si è conclusa con la comunicazione dell'Autorità competente (giugno 2021) che ha trasmesso il parere della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale - VIA e VAS (n. 13 del maggio 2021). Sulla base delle numerose osservazioni pervenute si è reso quindi necessario apportare sostanziali modifiche alla versione del PNACC del 2018 a seguito delle quali è stata prodotta la versione pubblicata nel dicembre 2022.

La qualità scientifica del lungo lavoro di preparazione consente di condividere le impostazioni di principio, le analisi e le valutazioni che confermano la necessità di **adottare con estrema urgenza misure adeguate di prevenzione e di risposta agli effetti dei cambiamenti climatici in atto** e, prevedibilmente, agli effetti che attendono i nostri territori nel futuro. In particolare, i quattro allegati al Piano, recanti le indicazioni metodologiche per l'elaborazione di strategie e piani nella dimensione regionale e locale, forniscono utili elementi di quadro e strumenti specifici, i quali mantengono la loro attualità, sebbene elaborati nel 2020 e quindi impossibilitati a tener conto delle più recenti pubblicazioni scientifiche a partire dal Sesto Assessment Report dell'IPCC (2021-2022), nonché degli avanzamenti sulle conoscenze da parte della comunità scientifica, delle linee di azione dettate dalle decisioni dell'UNFCCC e degli altri strumenti globali di *governance* ambientale. Tali indicazioni consentirebbero di indirizzare meglio e avviare la progettazione di **azioni operative a carattere locale**, anche in assenza di un quadro nazionale definitivo e vincolante, come suggerito anche dall'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) nel Rapporto 2022 (WG II, SPM).

Oltre a individuare alcune azioni finalizzate al rafforzamento della *governance* (tra cui la costituzione di un Osservatorio dedicato) e delle competenze tecniche per l'adattamento a livello nazionale (azioni cosiddette soft), il PNACC propone un database di azioni di adattamento, così come già individuate e definite nell'ambito della versione del Piano del 2018, così suddivise:

I. 274 azioni *soft* (76% del totale),
II. 46 azioni *green* (13% del totale),
III. 41 azioni *grey* (11% del totale).

Tali azioni costituiranno il contesto di riferimento per gli interventi che verranno presentati dalle Regioni, dagli Enti Locali e da altri Enti pubblici. Trattandosi di un database realizzato nel 2018, ovvero prima che si delineasse il più recente quadro normativo europeo di interesse per la tematica dell'adattamento (Il Green Deal europeo nel 2019, la nuova Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici nel 2021, la Legge europea sul clima nel 2021), l'auspicio è che l'Osservatorio provveda a un aggiornamento delle azioni in esso contenute, anche al fine di riequilibrare la componente territoriale degli interventi (azioni *green* e *grey* rispetto a quelle *soft*) e rafforzare la componente *green* delle azioni, in linea con gli indirizzi europei, anteponendole con assoluta priorità a quelle *grey* laddove possibile.

L'iter di approvazione del Piano

Una volta conclusa la fase di consultazione pubblica sulla bozza di Piano e recepite le eventuali osservazioni ricevute, l'avvio della reale fase di implementazione delle azioni previste dal PNACC avverrà una volta terminato il seguente iter:

I. **conclusione della procedura di VAS** (45 giorni per la consultazione che sarà avviata una volta che ISPRA avrà consegnato al MASE il Rapporto Ambientale + 45 giorni per il recepimento delle osservazioni);

II. **emanazione del decreto di approvazione del PNACC**;

III. **insediamento dell'Osservatorio Nazionale per l'Adattamento ai Cambiamenti Climatici** entro tre mesi dal sopra citato decreto;

IV. **avvio dei lavori dell'Osservatorio**, che avrà tre mesi di tempo per realizzare l'Azione 2 del PNACC ("Individuazione delle modalità, degli strumenti e dei soggetti competenti per l'introduzione di principi, misure e azioni di adattamento ai cambiamenti climatici nei Piani e Programmi nazionale, regionali e locali") e 12 mesi per realizzare l'Azione 3 ("Definizione di modalità e strumenti settoriali e intersettoriali di attuazione delle misure del PNACC ai diversi livelli di governo").

Con l'Azione 4 si prevede, infine, il rafforzamento delle competenze tecniche per l'adattamento a livello nazionale attraverso lo "Sviluppo di un programma di ricerca per il miglioramento del quadro conoscitivo sugli impatti dei cambiamenti climatici, sulla vulnerabilità e sui rischi in Italia" la cui realizzazione avverrà in tempi ancora da definire (al momento si stabilisce l'arco temporale di un anno per l'attivazione dell'Accordo/Convenzione tra il MASE e il/i soggetto/i che saranno incaricati).

Le raccomandazioni dell'ASviS

1. **Assicurare la coerenza generale di tutte le politiche** sul clima, sulla biodiversità e sulle transizioni ecologica e digitale, nonché delle politiche sociali, mediante l'adozione, a tutti i livelli, della necessaria visione sistemica, così come garantisce il *mainstreaming* dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e dei 17 SDGs in essa contenuti.
2. **Dare rapida attuazione alla revisione del PNIEC** e, in sinergia con il PNACC, **procedere all'approvazione di una Legge italiana sul clima.** L'ambizione in materia di adattamento ai cambiamenti climatici deve andare di pari passo con la leadership europea nella mitigazione dei cambiamenti climatici.
3. **Completare**, con un'urgenza rapportata alla gravità della situazione, **le analisi di rischio e di vulnerabilità su tutto il territorio nazionale** alle diverse scale, perfezionando il lavoro avviato dal Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici (CMCC) con nuovi dati e nuove tecnologie.
4. **Rendere operativo il PNACC** nei tempi urgenti della crisi climatica che i territori già sperimentano, evitando rinvii a processi attuativi complessi e lunghi, che svuoterebbero il Piano della necessaria operatività.
5. **Concordare tra Governo e Parlamento una gerarchia delle priorità delle misure di adattamento** e degli interventi da attuare in funzione delle specificità dei territori e delle risorse disponibili. Incentivare la contribuzione alle azioni di adattamento dei diversi settori economici e dei capitali privati. Dare inizio subito all'attuazione delle misure a più alta priorità, con particolare attenzione alle misure di delocalizzazione di insediamenti civili e industriali.
6. **Privilegiare le soluzioni *nature based*** in tutto il quadro delle misure, in particolare nella rigenerazione delle aree urbane, lungo le coste e lungo i percorsi dei fiumi e dei torrenti, in collaborazione con le Autorità di bacino.
7. **Definire le regole, i ruoli e soprattutto le responsabilità della *governance* del Piano**, precisando compiti, responsabilità e finanziamento delle amministrazioni regionali e locali. Utilizzare il settore assicurativo per l'implementazione di politiche di trasferimento del rischio e per la condivisione delle perdite finanziare collegate ai danni climatici, passando da politiche occasionali di risposta a singoli episodi di danni climatici all'anticipazione e alla gestione del rischio.
8. **Correggere e ridurre sostanzialmente le diseguaglianze** che, anche a livello sociale, sono dovute alle caratteristiche diverse del clima e dei territori in Italia e alla diversa *preparedness* delle amministrazioni locali, anche mediante il ricorso ai poteri sostitutivi.
9. **Regolare la partecipazione della società civile e delle parti sociali**, escluse dall'Osservatorio, **e del pubblico**, anche adottando i principi e le pratiche del *débat public*, sull'esempio di quanto fatto per le grandi opere previste dal PNRR.
10. **Istituire percorsi di formazione di quadri e di tecnici**, anzitutto della pubblica amministrazione, per la lotta ai cambiamenti climatici e per l'adattamento, investendo nell'istruzione pubblica media superiore e universitaria.

Una governance da migliorare

Da quanto brevemente descritto, appare evidente la necessità di approfondire l'efficacia del sistema di *governance* multilivello a supporto del quadro metodologico proposto, anche rafforzando la coerenza delle politiche. Considerando però la rilevanza del Piano e la sua indispensabile integrazione in tutte le politiche generali e settoriali e a tutte le scale territoriali (nazionale, regionale, e locale), viste le profonde interrelazioni tra la resilienza degli ecosistemi e la resilienza sociale ed economica agli effetti dei cambiamenti climatici, **si nota l'assenza di elementi essenziali capaci di garantire una pronta operatività del Piano**, ovvero la definizione puntuale di azioni, tempi e risorse necessarie, nonché la proposta di una scala di priorità e delle modalità che lo rendano coerente con strategie, piani e programmi interagenti.

Il PNACC prevede di realizzare un "rafforzamento amministrativo per l'adattamento a livello nazionale" attraverso l'istituzione dell'"Osservatorio Nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici e della Segreteria Tecnica" entro tre mesi dal decreto ministeriale di approvazione del Piano (Azione 1). L'Osservatorio, da istituire presso il MASE, sarà costituito da rappresentanti dei Ministeri competenti per ciascuno dei settori d'azione presi in considerazione nella SNACC, delle Regioni e delle Province Autonome, del Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio, delle Autorità di bacino distrettuali con l'eventuale partecipazione di altri Ministeri o Enti competenti.

All'Osservatorio vengono demandati compiti fondamentali per definire il quadro pianificatorio a livello nazionale sul tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici: a) l'individuazione e l'aggiornamento delle priorità territoriali e settoriali; b) l'aggiornamento delle azioni di adattamento individuate dal PNACC; c) la programmazione dell'utilizzo delle fonti di finanziamento; d) la definizione del cronoprogramma degli interventi; e) assicurare le attività di monitoraggio dello stato di avanzamento e dell'efficacia degli interventi individuati per perseguire le azioni del PNACC; f) l'attività di reporting e valutazione delle proposte di interventi presentate dalle Regioni, dagli Enti locali e altri Enti pubblici.

Purtroppo, il Piano concepisce le fasi di attuazione affidate all'Osservatorio come una mera sequenza di operazioni, prive di feedback e di apprendimento. L'esperienza della proposta di Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS 2022) del MASE e dell'Agenda Urbana del MIMS (ottobre 2022) suggeriscono invece di **adottare espliciti e continui processi di monitoraggio e di indirizzo delle politiche pubbliche per l'adattamento**, le quali, per essere efficaci, devono procedere al passo con la programmazione dei Ministeri coinvolti e degli altri livelli istituzionali.

La necessità di passare a un'azione selettiva per affrontare il problema dell'adattamento del nostro territorio ai cambiamenti climatici **richiede strumenti che siano operativi possibilmente già nell'immediato e la definizione di una tabella di marcia con scadenze precise di risposta che ne riflettano l'urgenza**, assegnando priorità alle prime misure di messa in sicurezza dei territori e delle infrastrutture critiche, nonché alle prime significative operazioni di ripristino degli ecosistemi, con l'adozione di azioni da mettere in atto con un approccio che privilegi le misure *green*, nature *based* (basate sulla natura) e quelle *soft*.

A questo scopo **sarebbe utile l'identificazione delle azioni più rilevanti - come faceva la bozza di Piano del 2018**, che ne aveva selezionate 21 per i diversi settori, riconducibili a quattro ambiti principali:

I. dissesto geologico, idrologico e idraulico;

II. gestione delle zone costiere;

III. biodiversità;

IV. insediamenti urbani.

I percorsi della resilienza climatica (IPCC AR6 WGII SPM)

Lo sviluppo resiliente al clima è il processo di attuazione di misure di mitigazione dei gas serra e di adattamento a sostegno della sostenibilità. La Figura 1 raffigura percorsi resilienti ai cambiamenti climatici descrivendo in tre "pannelli" come i percorsi resilienti siano il risultato di scelte sociali cumulative e azioni all'interno di più ambiti.

Nel pannello (a) le scelte della società verso un percorso più alto (cerchio verde) o più basso (cerchio rosso) derivano da decisioni e azioni interagenti da parte di governi, settore privato e attori della società civile, nel contesto dei rischi climatici, dei limiti di adattamento e dei divari di sviluppo. Questi attori si impegnano in azioni di adattamento, mitigazione e sviluppo in contesti politici, economici, finanziari, ecologici, socio-culturali, della conoscenza, della tecnologia e della comunità dal livello locale a quello internazionale. Le opportunità per uno sviluppo climaticamente resiliente non sono equamente distribuite nel mondo.

Pannello (b): Cumulativamente, le scelte della società, che vengono fatte continuamente, spostano i percorsi di sviluppo globale verso uno sviluppo più resiliente al clima (verde) o inferiore (rosso). Le condizioni passate (emissioni storiche, cambiamento climatico e sviluppo) hanno già eliminato alcuni percorsi di sviluppo verso un percorso più elevato (linea verde tratteggiata).

Pannello (c): Il percorso superiore è caratterizzato da risultati che promuovono lo sviluppo sostenibile per tutti. Lo sviluppo resiliente al clima è progressivamente più difficile da raggiungere con livelli di riscaldamento terrestri globali oltre gli 1,5 gradi. Progressi inadeguati verso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) entro il 2030 riducono le prospettive di sviluppo resiliente ai cambiamenti climatici. È in corso un restringimento della finestra di opportunità per spostare i percorsi verso prospettive di sviluppo più resilienti ai cambiamenti climatici, come evidenziato dai limiti di adattamento e dai crescenti rischi climatici, considerando quel che resta del budget di carbonio.

Figura 1 - Schema ripreso da IPCC AR6 WGII SPM

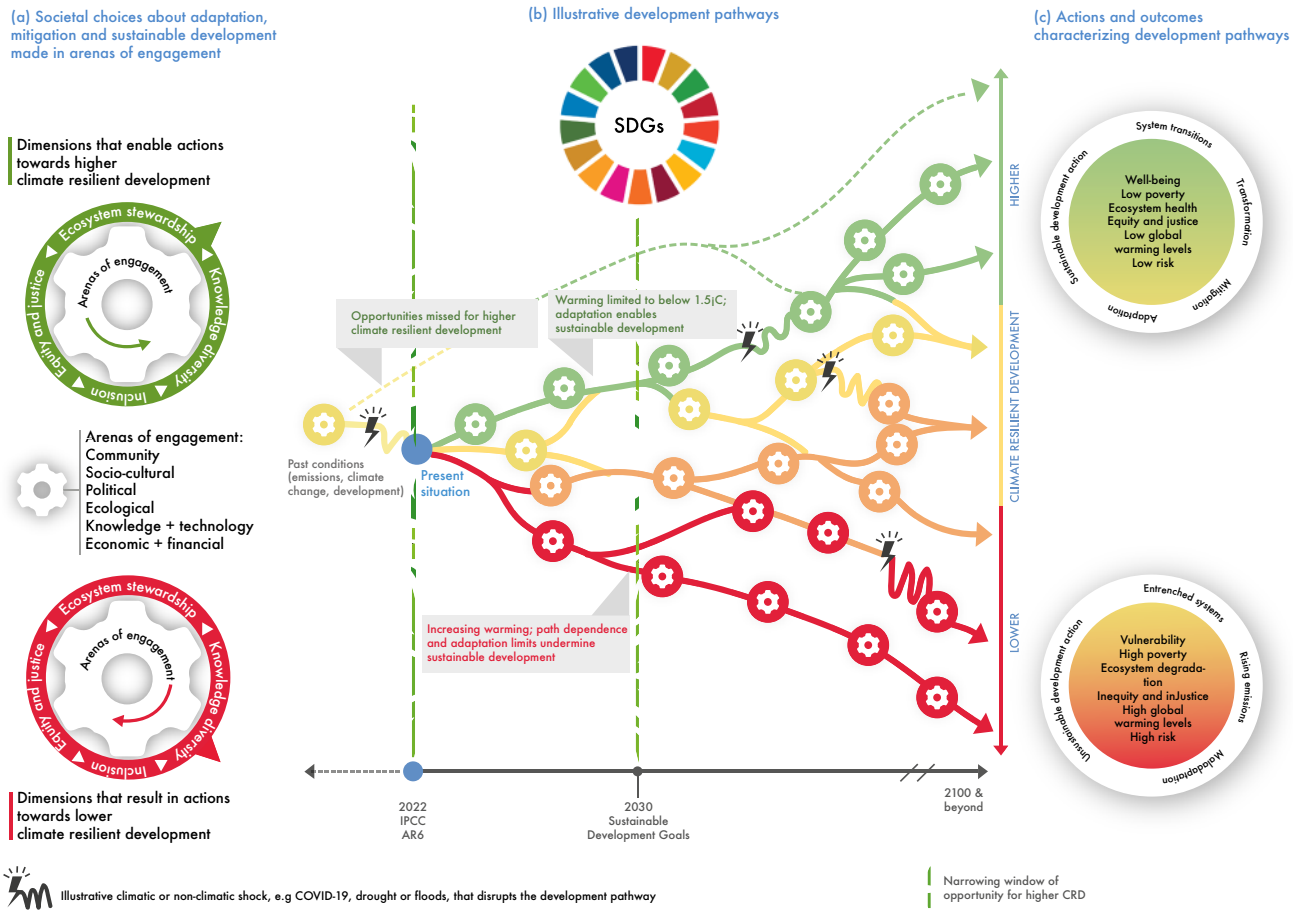
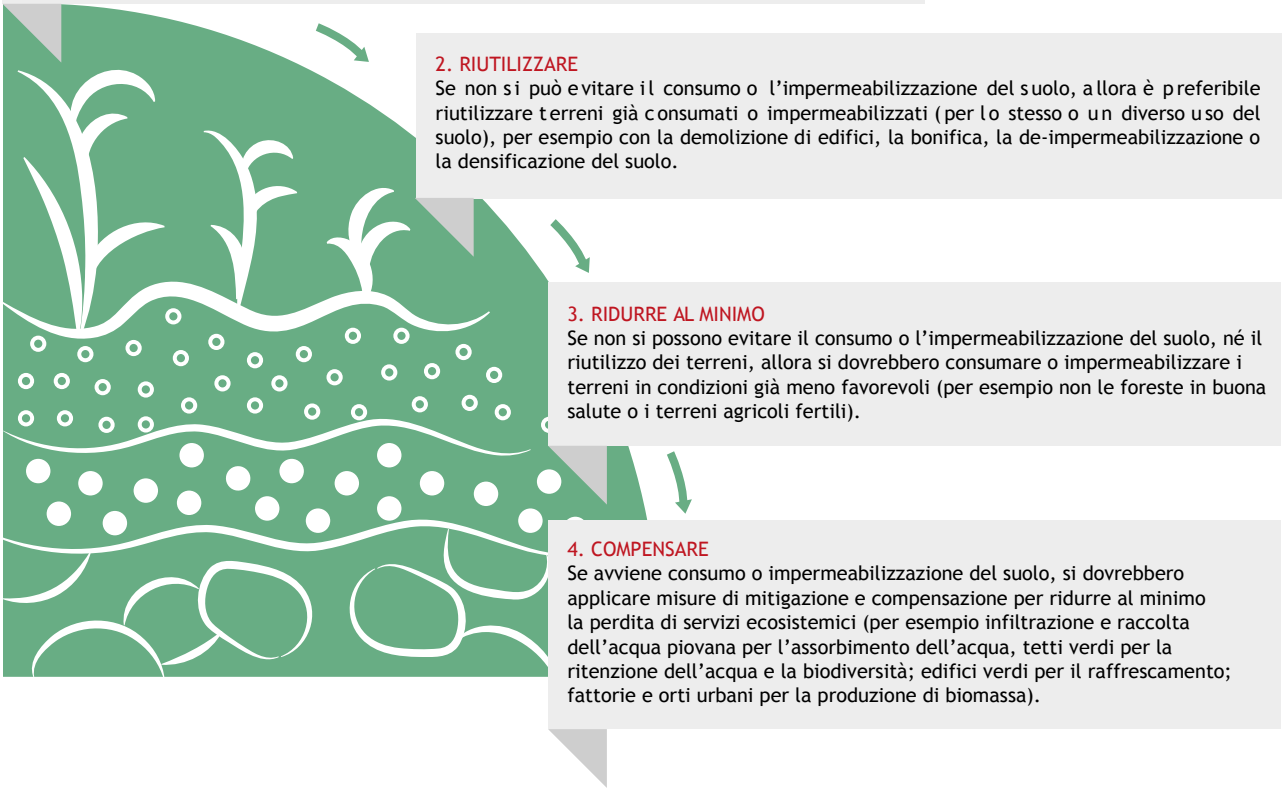


Figura 2. Schema ripreso dalla Strategia dell'UE per il suolo per il 2030



Privilegiare le soluzioni basate sulla natura

La disputa tra soluzioni ingegneristiche *grey* e soluzioni *green*, nature *based*, è ormai di lunga data: basti ricordare le polemiche sul Mose di Venezia, adatto a fronteggiare acque alte occasionali, ma certamente non l'innalzamento tendenziale del livello del mare. Per l'adattamento sono da privilegiare, invece, le soluzioni naturali e le infrastrutture verdi per rafforzare la resilienza degli ecosistemi agli effetti dei cambiamenti climatici e creare sinergia con altri obiettivi ambientali, quali la mitigazione dei cambiamenti climatici attraverso lo stoccaggio del carbonio nelle biomasse e nel suolo[1].

Nel passato l'ASviS ha raccomandato più volte[2] l'allineamento tra la Strategia Nazionale per la Biodiversità e il PNACC, addirittura in anticipo rispetto alle previsioni della Legge europea per il ripristino degli ecosistemi (ora in discussione in Europa). D'altra parte, la COP15 di Montreal dello scorso dicembre ha invitato a rivedere al rialzo il target minimo medio di ripristino del 20% degli ecosistemi degradati previsto dalla proposta di Legge europea presentata dalla Commissione europea, portandolo al 30%.

Strettamente correlata a questo aspetto è la Strategia dell'UE per il suolo per il 2030, punto di partenza del processo in corso verso una *Health Soil Law* europea, nel cui ambito la Commissione europea ha proposto una gerarchia dell'uso del suolo (Figura 2), ritenendo necessario che essa venga da subito attuata, integrandosi con le misure per l'adattamento ai cambiamenti climatici e per il ripristino della natura. **Tale integrazione deve avvenire nel quadro degli strumenti di valutazione del rischio climatico e della pianificazione del territorio, nonché di misure normative da adottare d'urgenza, specialmente in tema di pianificazione urbanistica e di rigenerazione urbana.**

Ricordando che almeno il 40% dei fondi della Politica Agricola Comune (PAC) sono assegnati ad azioni per il clima e che, per il restante 60%, deve essere rispettata la regola di non recare danno all'ambiente (*Do No Significant Harm*, DNSH), è fondamentale la **valorizzazione del Piano Strategico per la PAC 2023-2027 come strumento attuativo delle politiche di adattamento attraverso l'allineamento dello stesso con le misure d'adattamento previste dal PNACC.**

[1] EU EC, 2021, Nuova Strategia europea per l'adattamento, cit., pp. 13-14
[2] Ulteriormente confermato nel Rapporto annuale ASviS 2022

Correggere e prevenire le diseguaglianze

Nell'Analisi del rischio dei cambiamenti climatici in Italia, pubblicata nel 2019, il CMCC avverte che la capacita di adattamento e la resilienza interessano l'intero territorio nazionale, ma che "il Sud Italia evidenzia un numero considerevole di comuni con bassi livelli di resilienza ai disastri". Non si tratta di una maggiore vulnerabilità ambientale (o almeno non solo), ma di una prevedibile carenza di capacità di risposta istituzionale, sociale ed economica agli effetti dei cambiamenti climatici che, se non corretta con adeguate misure preventive, rischia di allargare le diseguaglianze sociali nel nostro Paese. È quindi **necessario che quest'argomento venga posto al centro delle politiche per l'adattamento utilizzando al meglio i fondi già disponibili del PNRR e dell'accordo di partenariato e integrandoli con più articolate misure nel PNACC mirate al contenimento delle diseguaglianze territoriali in sinergia con altri strumenti di pianificazione delle politiche nazionali.**

Le diseguaglianze riguardano le scale territoriali e urbane. Non meno preoccupanti sono gli effetti dei cambiamenti climatici sulla salute umana. Per prevenirli **è necessario integrare il PNACC con il Piano Nazionale della Prevenzione** per offrire indirizzi alla pianificazione locale, inclusi i piani d'emergenza comunale, e **indicare misure specifiche per la protezione della salute dagli effetti ai cambiamenti climatici e per la stessa incolumità delle categorie più vulnerabili**, quali anziani, bambini, categorie sociali e famiglie in condizioni di povertà.

Rispondere rapidamente all'emergenza

Dalla celerità ed efficacia con cui il nostro Paese saprà portare avanti questo processo dipendono la sicurezza territoriale, l'incolumità e la salute delle persone, la resilienza dei sistemi socio-ecologici e la continuità produttiva d'interi settori economici e di specifici ambienti e territori. Per questo, come indicato nel Rapporto ASviS 2021, **è necessaria l'adozione di un atto normativo che prescriva, entro termini ragionevoli, che per tutti i territori vengano effettuati test che tengano conto delle più aggiornate valutazioni e proiezioni scientifiche relative alle vulnerabilità climatiche e idro-geologiche locali** (stress test), un terreno validamente esplorato, tra gli altri, dal CMCC con studi a carattere nazionale e locale.

L'effettuazione degli stress test territoriali dovrebbe essere condizione per l'accesso a finanziamenti pubblici per l'adattamento. Un altro strumento che si potrebbe utilizzare per garantire l'effettuazione degli stress test è una norma che preveda un'intesa nella Conferenza Stato-Regioni ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. n. 281 del 1997, con poteri sostitutivi da parte del Governo in caso di inadempienza.

Una volta identificati i rischi emergenti, **è essenziale che vengano aggiornati in primo luogo i piani d'emergenza comunali e che si proceda al riallineamento degli atti di pianificazione al perseguimento di finalità di adattamento ai cambiamenti climatici**, eliminando le previsioni non coerenti con le necessità dell'adattamento e/o che possono costituire un aumento dei rischi e delle vulnerabilità.

Definire i finanziamenti e assicurare una dotazione adeguata di risorse umane

Il finanziamento delle misure di adattamento pone problemi di diversa natura. Infatti, in assenza della definizione di priorità, il rischio è quello di una vera e propria esplosione della spesa pubblica, problematica affrontata anche nel negoziato internazionale sui fondi per il clima, che alla COP27 di Sharm el-Sheikh ha finalmente garantito ai Paesi vulnerabili la possibilità di vedersi riconosciute le "perdite e i danni" per gli eventi estremi. D'altra parte, va ricordato l'assunto consolidato del *Green Deal*, cioè che "i costi dell'inazione sono più alti dei costi dell'azione", mentre la nuova Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici richiede che vengano previste "valutazioni sistematiche nelle politiche macro-fiscali dei danni ai bilanci pubblici che possono derivare nel tempo dall'inazione dall'inadeguata preparazione e risposta ai cambiamenti climatici".
Nell'attuale formulazione del PNACC la questione finanziaria è sostanzialmente elusa, come riconosce lo stesso MASE. In effetti, alcuni investimenti sono già finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), mentre per realizzare gli interventi previsti dal Piano sarebbe possibile utilizzare il Fondo di Sviluppo e Coesione 2021-27, i Fondi europei di Coesione, i finanziamenti della Politica Agricola Comune (PAC) e il bilancio ordinario dello Stato che ha già impegnato cifre rilevanti per gli adattamenti idrogeologici e sismici.

Tenuto conto di quanto sopra ricordato, **si dovrebbe istituire un Fondo nazionale al quale possano accedere Regioni ed Enti locali, nonché misure finalizzate al *mainstreaming* dell'adattamento nelle politiche pubbliche e nella finanza privata "verde"**. In questa prospettiva, è indispensabile una continua verifica di coerenza tra quanto previsto nel bilancio dello Stato e nei bilanci delle amministrazioni locali, incluse le misure d'incentivazione e orientamento del sistema economico rispetto agli effetti dei cambiamenti climatici.

La tematica dell'adattamento al cambiamento climatico assume importanza anche nell'ambito della discussione in corso sulle nuove regole europee di coordinamento macroeconomico e sulla revisione del Patto di stabilità e crescita. In tale prospettiva, **auspichiamo un ruolo di leadership e di spinta dell'Italia nel convenire con gli altri Stati membri nuove regole di bilancio che consentano di porre in essere gli investimenti necessari per l'adattamento, coerente con una visione a lungo temine di resilienza sistemica, sociale, economica e ambientale per il nostro Paese**.

Purtroppo, il tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici sconta anche la carenza di competenze in termini di innovazione ambientale, ma anche digitale. **L'azione prevista dal PNACC per la formazione di competenze va pertanto portata tra le priorità dell'azione pubblica, avviandola subito, prima ancora dell'approvazione del PNACC**, e destinandola in via prioritaria, ma non esclusiva, alla Pubblica Amministrazione e ai professionisti e agli operatori economici coinvolti nei processi di pianificazione e gestione del territorio, nonché ai settori produttivi particolarmente impattati, quali ad esempio l'edilizia, la rigenerazione urbana, l'agricoltura, la zootecnia e il turismo.

Assicurare la coerenza delle politiche

Da sempre l'ASviS sottolinea e raccomanda la coerenza delle politiche e il rafforzamento della visione sistemica per realizzare uno sviluppo sostenibile. L'ASviS ha inserito questo principio al primo punto nel suo **Decalogo per un'Italia sostenibile**, proposto a tutti i partiti in occasione delle elezioni politiche del 2022. **L'integrazione e l'allineamento delle politiche e delle misure per l'adattamento ai cambiamenti climatici con gli altri strumenti di pianificazione delle politiche è una condizione per il loro successo**, anche per evitare contraddizioni tra piani diversi che potrebbero vanificare molte azioni settoriali.

Come raccomandato anche dalle organizzazioni internazionali, non va mai dimenticata la stretta connessione che esiste tra le politiche di adattamento (a carattere prevalentemente locale) e le politiche di mitigazione (di tipo nazionale e globale). L'intersezione delle due è ormai chiara tanto a livello scientifico quanto a livello negoziale: infatti, da un lato, l'adattamento ha un limite evidente nella gravità delle alterazioni del clima già innescate, dall'altro le misure concrete non dovrebbero avere un carattere puramente difensivo, dovendo contribuire all'abbattimento delle emissioni di gas climalteranti antropogeniche che causano il cambiamento climatico.

La necessità della coerenza delle politiche nel quadro dell'Agenda 2030 risulta evidente anche alla luce delle modifiche apportate alla Costituzione italiana nel corso del 2022, riferite agli articoli 9 e 41. L'inserimento in Costituzione dell'ambiente "anche nell'interesse delle future generazioni" comporta di fatto l'obbligo sistematico per tutte le politiche di "non nuocere" all'ambiente, il già citato principio *Do No Significant Harm* (DNSH), di derivazione europea come indirizzo complessivo e generale per la coerenza e l'efficacia delle azioni politiche.

Nell'ottica della coerenza, **dovrebbe essere prescritto che tutti gli atti di pianificazione del territorio a qualsiasi livello amministrativo (piani di bacino, piani territoriali regionali, strumenti urbanistici generali, pianificazione forestale, piani parco, ecc.), assumano, entro un congruo termine, le caratteristiche e i contenuti dei piani d'azione per l'adattamento** e comunque integrino le relative prescrizioni e indicazioni, valutando l'opportunità di operare l'adattamento attraverso gli stessi strumenti di pianificazione già codificati, anziché aggiungere nuovi livelli di pianificazione che potrebbero frammentare e complicare la gestione amministrativa del territorio. **Fondamentale, da questo punto di vista, sarà la riscrittura del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) del**

2020, da tempo attesa, e il ricongiungimento coerente dei due Piani in una Legge per il clima, essa pure dovuta in chiave europea.

Una volta adottato il PNACC, va assicurata una **modalità del processo di attuazione delle misure articolato in passi successivi di monitoraggio e aggiornamento. Ciò richiede la modifica delle parti dell'attuale Piano rivedendo gli Allegati I (Strategie e piani regionali), II (Strategie e piani locali) e IV (Database delle azioni)** con:

I. una ricognizione degli aggregati di spesa relativi alle politiche di adattamento contenuti nel Bilancio per Azioni allegato al Bilancio annuale dello Stato, in modo da dare una base certa a tutta l'attività successiva di valutazione e aggiornamento annuale;

II. un'analisi delle principali Strategie, Piani e Programmi di settore per ricavare ulteriori elementi per la classificazione delle azioni in corso o programmate (Scenario programmatico);

III. l'individuazione degli obiettivi quantitativi "di contesto e di performance" (cfr. Agenda urbana del MIMS, cit.) con i relativi indicatori e la valutazione dell'efficacia delle azioni intraprese;

IV. l'elaborazione dello scenario obiettivo per l'adattamento in base al quadro conoscitivo contenuto nel PNACC 2022, al fine di confermare il quadro programmatico attuale, che andrà monitorato e valutato in sede di attuazione anche per rivedere gli indirizzi da fornire alle amministrazioni competenti;

V. aggiornamento delle linee guida per le Strategie e i Piani regionali e locali contenute nel Piano (Allegati I e II).

Assicurare la partecipazione della società civile

Nel testo del PNACC si dichiara l'importanza fondamentale della partecipazione della società civile alle fasi di elaborazione e di attuazione delle politiche di adattamento e delle metodologie allegate per l'elaborazione di strategie e piani nella dimensione regionale e locale.

I processi partecipativi per l'adattamento vanno inquadrati nelle norme, già rese obbligatorie dall'art.13 della Legge europea per il clima, per l'avvio di un dialogo sul clima e sull'energia, indipendentemente dalla stessa approvazione del PNACC. In particolare, si richiede che ogni Stato membro istituisca un dialogo multilivello sul clima e sull'energia, in cui le autorità locali, le organizzazioni della società civile, la comunità imprenditoriale, gli investitori e gli altri portatori di interessi pertinenti, nonché il pubblico, siano in grado di partecipare attivamente e discutere le politiche climatiche ed energetiche.

Per l'economia e l'efficacia dell'azione amministrativa e la qualità stessa dei processi partecipativi e democratici, **è necessario che l'organizzazione di strutture partecipative venga unificata, così da poter discutere sia della mitigazione che dell'adattamento ai cambiamenti climatici, in unione con gli altri aspetti ambientali, sociali ed economici inclusi nella nozione stessa di sviluppo sostenibile.**

L'**Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile** (ASviS)
è la più grande rete italiana di organizzazioni della società civile impegnata a diffondere la cultura dello sviluppo sostenibile e la consapevolezza dell'importanza dell'Agenda 2030 dell'Onu.

www.asvis.it

Per la stesura del documento si ringrazia in particolare
il Gruppo di lavoro ASviS sui Goal 7 e 13
("Energia pulita e accessibile" e "Lotta contro il cambiamento climatico"),
*coordinato da **Toni Federico** (Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile),*
*e **Luigi Di Marco**, membro della Segreteria Generale dell'ASviS.*

Pubblicato a marzo 2023