
Il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici

Quadro giuridico di riferimento e governance dell'adattamento

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente nota di sintesi, relativa al PNACC, Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici

I riferimenti internazionali sul tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici

Un aspetto molto significativo della rilevanza delle tematiche inerenti i cambiamenti climatici è che oltre alle norme e ai principi che informano in generale la materia ambientale ad esse risultano intimamente connessi anche le norme e i principi posti a salvaguardia dei diritti umani: i cambiamenti climatici, difatti, possono ripercuotersi sui diritti dell'uomo (es. diritto alla salute, diritto alla vita, diritto alla vita privata e familiare, diritto di proprietà), come si evince dall'ampio numero di procedimenti azionati dinanzi ai giudici nazionali e internazionali.

Il primo fondamentale accordo adottato dalla comunità internazionale per affrontare la problematica dei cambiamenti climatici è la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC), con l'obiettivo di stabilizzazione delle emissioni di gas climalteranti, sottoscritta in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992¹, ratificata da 198 Paesi (Parti) incluse l'Italia² e l'Unione Europea.

La UNFCCC impegna gli Stati all'adozione di misure di adattamento: prevede, in modo programmatico, che gli Stati mettano in esecuzione e aggiornino programmi nazionali e, ove opportuno, regionali, per attuare l'adattamento ai cambiamenti climatici.

Il Protocollo di Kyoto alla UNFCCC è entrato in vigore il 16 febbraio 2005, ed è stato ratificato da 192 Parti tra cui l'Italia³ e l'Unione Europea. Il termine per l'efficacia del Protocollo di Kyoto è stato fissato al 13 dicembre 2012 (primo periodo di impegno del Protocollo di Kyoto). Oltre ad avere introdotto obiettivi giuridicamente vincolanti di riduzione delle emissioni climalteranti a carico dei Paesi maggiormente sviluppati e agli altri aspetti relativi alla mitigazione, il Protocollo di Kyoto contiene anche disposizioni in tema di adattamento.

¹ Entrata in vigore il 21 marzo 1994

² Con L. 15 gennaio 1994, n. 65 (in G.U. 29 gennaio 1994, n. 23)

³ Con L. 1° giugno 2002, n. 120 (in G.U. 19 giugno 2002, n. 142)

Con l'Emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto, in vigore dal 31 dicembre 2020 e ratificato da 148 Parti tra cui l'Italia⁴ e l'Unione Europea, l'efficacia del Protocollo di Kyoto è stata prorogata fino al 31 dicembre 2020, con alcune modifiche alla previsione di differenti obiettivi di riduzione.

L'Accordo di Parigi collegato alla UNFCCC è stato adottato il 12 dicembre 2015 in occasione della COP-21, e ratificato da 194 Parti, tra cui l'Italia⁵, e l'Unione Europea. Stabilisce il quadro giuridico globale per affrontare le cause e gli impatti del cambiamento climatico per il periodo post-2020 e costituisce lo strumento principale col quale è attualmente disciplinata sul piano internazionale la materia dei cambiamenti climatici. Con le *Nationally Determined Contributions* (NDCs), gli Stati dichiarano gli impegni assunti per ridurre le emissioni e per l'adattamento ai cambiamenti climatici e come intendono contribuire a conseguire l'obiettivo generale posto dall'Accordo di Parigi, ossia di contenere l'aumento della temperatura media globale entro 2°C, sostenendo ogni sforzo per contenerla entro 1,5°C, rispetto ai livelli pre-industriali.

L'Agenda 2030 è un programma d'azione globale per le persone, il pianeta, la prosperità, la pace e la partnership (cd. 5P) approvato con Risoluzione del 25 settembre 2015 adottata all'unanimità dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite⁶. Definisce 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (SDGs), declinati in 169 target, da conseguire entro il 2030, definendo in questo modo il quadro di riferimento a livello internazionale per lo sviluppo sostenibile, inteso nelle sue tre dimensioni di crescita economica, tutela dei diritti sociali e tutela ambientale.

Il Quadro di riferimento di Sendai per la riduzione del rischio di disastri 2015-2030⁷ adottato a Sendai il 18 marzo 2015 in occasione della Terza Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite fornisce un significativo contributo alla disciplina relativa al rischio di disastri – sia naturali, sia provocati dall'uomo – e al contempo interseca sotto più aspetti l'adattamento, integrandosi con esso.

In Europa

Il 24 febbraio 2021 la Commissione ha approvato la nuova Strategia di adattamento "Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici"⁸. Stabilisce come l'Unione Europea può adattarsi agli impatti inevitabili dei cambiamenti climatici e diventare resiliente al clima entro il 2050, fissando 4 obiettivi principali di adattamento da realizzare mediante azioni volte a migliorare le conoscenze e gestire le incertezze.

Il Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica (cd. "Legge europea sul clima"). Nel dare attuazione agli obiettivi previsti nel Green Deal europeo, ha stabilito l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050 e ha istituito un quadro per progredire nel perseguimento dell'obiettivo globale di adattamento, così integrando il contenuto dell'Accordo di Parigi e dell'Agenda 2030 (in particolare dell'Obiettivo 13) nel quadro giuridico dell'Unione Europea.

Il Regolamento (UE) 852/2020 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 ha istituito un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili (cd. "Regolamento tassonomia") che contempla sei obiettivi ambientali, tra i quali è annoverato l'adattamento ai cambiamenti climatici. Nel Regolamento è sancito il principio che prevede il divieto di arrecare danni significativi all'ambiente (Do No Significant Harm – DNSH) ovvero un danno significativo ai sei obiettivi in questione tra i quali, quindi, l'adattamento.

⁴ Con L. 3 maggio 2016, n. 79 (in G.U. 25 maggio 2016, n. 121)

⁵ Con L. 4 novembre 2016, n. 204 (in G.U. 10 novembre 2016, n. 263)

⁶ Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development – UN Doc. A/RES/70/1

⁷ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030

⁸ Subentra alla precedente Strategia del 2013

L'11 dicembre 2019 è stato adottato il "Green Deal Europeo: Strategia di crescita dell'UE a impatto climatico zero, giusta e prospera", mediante il quale l'UE si propone di divenire una società equa, sana, sostenibile e prospera e di risanare il modo in cui interagiamo con la natura, garantendo – per quanto riguarda i cambiamenti climatici – che per il 2050 venga raggiunto il risultato dell'azzeramento delle emissioni nette e riafferma il proprio impegno sul tema dell'adattamento.

Il 14 luglio 2021 la Commissione europea ha presentato il pacchetto di proposte "Pronti per il 55%" (noto come "Green Package" o "FIT for 55%") volto a conseguire entro il 2030 gli obiettivi di riduzione delle emissioni del 55% rispetto ai livelli del 1990, indicati nel Green Deal e resi vincolanti dalla Legge europea sul clima, e contiene anche elementi di rilievo per l'adattamento.

Gli atti adottati a livello nazionale

A seguito delle modifiche introdotte con legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, la tutela dell'ambiente è espressamente prevista tra i principi fondamentali della Costituzione italiana⁹.

La Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (SNAC) costituisce l'atto espressamente indirizzato ad affrontare a livello nazionale il tema dell'adattamento. Essa è stata adottata in Italia con Decreto Direttoriale del 16 giugno 2015, n. 86, emanato dal Direttore Generale della ex DG Clima ed Energia del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. La SNAC individua i principali impatti dei cambiamenti climatici sulle risorse ambientali e su un insieme di settori socio-economici rilevanti a livello nazionale, fornendo una visione strategica nazionale indicando per ciascuno di essi delle prime proposte di azioni di adattamento a tali impatti.

Nella SNAC l'obiettivo generale dell'adattamento è declinato in quattro obiettivi specifici che riguardano:

1. il contenimento della vulnerabilità dei sistemi naturali, sociali ed economici agli impatti dei cambiamenti climatici;
2. l'incremento della capacità di adattamento degli stessi;
3. il miglioramento dello sfruttamento delle eventuali opportunità;
4. il coordinamento delle azioni a diversi livelli;

Essa costituisce uno strumento per integrare le azioni di adattamento nelle attività di pianificazione a livello nazionale, regionale e locale.

La Strategia italiana di lungo termine sulla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra si basa su tre direttrici fondamentali:

1. Riduzione della domanda di energia, grazie soprattutto al calo della mobilità privata e dei consumi in ambito civile
2. Decisa accelerazione delle rinnovabili e della produzione di idrogeno
3. Potenziamento e miglioramento delle superfici verdi, per aumentare capacità assorbimento CO₂.

Il Piano per la Transizione Ecologica (PTE) approvato dal Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE), con delibera 1/2022 dell'8 marzo 2022, che si integra con il PNRR, costituisce uno strumento di coordinamento e di aggiornamento di una serie di politiche ambientali, ivi incluse quelle in materia di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici. Il PTE annovera l'adattamento ai cambiamenti climatici tra i cinque macro-obiettivi di politica ambientale condivisi a livello europeo.

⁹ L'art. 9, comma III, della Costituzione stabilisce che «La Repubblica [...] Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni».

Governance

Adattamento è anticipare gli effetti avversi dei cambiamenti climatici e adottare misure adeguate a prevenire o ridurre al minimo i danni che possono causare, oppure sfruttare le opportunità che possono presentarsi. In sostanza, l'adattamento può essere inteso come il processo di adeguamento agli effetti attuali e futuri dei cambiamenti climatici può essere realizzato attraverso diverse tipologie di misure. Il PNACC definisce specifiche misure volte sia al rafforzamento della capacità di adattamento, attraverso il miglioramento e la messa a sistema del quadro conoscitivo, sia allo sviluppo di un contesto organizzativo ottimale. Tali misure sono propedeutiche e indispensabili alla pianificazione e all'attuazione di azioni di adattamento a livello nazionale, che trovano attuazione attraverso la definizione di modalità e strumenti settoriali e intersectoriali ai diversi livelli di governo.

Il Piano individua 4 azioni soft, finalizzate al rafforzamento amministrativo e tecnico per l'adattamento ai cambiamenti climatici, che rientrano nell'ambito delle categorie governance e informazione:

- Istituzione dell' "Osservatorio nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici"
- 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 nazionali, regionali e locali
- Definizione di modalità e strumenti settoriali e intersectoriali di attuazione delle misure del PNACC ai diversi livelli di governo
- Sviluppo di un programma di ricerca per il miglioramento del quadro conoscitivo sugli impatti dei cambiamenti climatici, sulla vulnerabilità e sui rischi in Italia

Il perseguimento degli obiettivi specifici del Piano si articola attraverso 361 azioni di adattamento settoriali alle quali è stata applicata una metodologia di valutazione che ha portato all'attribuzione, ad ogni singola azione, di un giudizio di valore (basso, medio, medio-alto e alto) rispetto ad alcuni criteri selezionati nell'ambito della letteratura disponibile (efficienza, efficacia, effetti di secondo ordine, performance in presenza di incertezza, implementazione politica). Il database delle azioni di adattamento (Allegato IV) offre un quadro di sintesi dell'insieme di azioni settoriali proposte e dei relativi attributi.



Il Database delle azioni è stato oggetto di revisione rispetto a quello del 2018 a seguito del recepimento delle osservazioni della Commissione tecnica VIA-VAS. Per ogni azione il database fornisce, a titolo di esempio la macro-categoria e la categoria all'interno della quale essa ricade, i principali impatti associati, la tipologia di appartenenza (Soft, Green e Grey) e il giudizio di valore. Sono inoltre riportate le fonti normative cui le singole azioni fanno riferimento, i possibili costi, gli enti potenzialmente coinvolti nell'attuazione, nonché gli indicatori per il monitoraggio sia dello stato di avanzamento che dell'efficacia delle azioni.

La programmazione economica nazionale si associa a quella europea, contribuendo al co-finanziamento dei programmi con risorse proprie, ma limitandosi a selezionare le priorità di spesa già definite in sede europea. L'UE ha fissato un obiettivo di spesa pari ad almeno il 30% a favore dell'azione per il clima, compreso l'adattamento, nell'ambito del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 e ad almeno il 37% nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Solo una parte delle risorse cui facciamo riferimento sono nelle dirette disponibilità del sistema Italia. Lo schema europeo di finanziamento citato prevede infatti una allocazione dei fondi su base competitiva e dunque l'attribuzione è sottoposta alla condizione di uno sforzo particolare per la presentazione di domande qualitativamente eccellenti.

La pianificazione e l'attuazione di adeguate azioni di adattamento, nonché il monitoraggio della loro efficacia, richiedono l'istituzione di una struttura di governance che possa rappresentare l'organismo di riferimento a livello nazionale e che coinvolga a vario titolo e nel rispetto dei rispettivi ruoli, Pubbliche Amministrazioni, enti tecnici e società civile. La prima azione individuata nel PNACC è rappresentata dalla istituzione di una struttura permanente di governance, "L'Osservatorio nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici" che si avvale di una struttura di supporto tecnico-scientifico (Segreteria tecnica) e di un organo consultivo-divulgativo (Forum permanente).

L'Osservatorio nazionale, da istituire presso il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, si configura come tavolo di coordinamento e confronto per l'aggiornamento nel tempo delle priorità di intervento e per la pianificazione e attuazione delle azioni di adattamento. Ha il compito di aggiornare nel tempo delle priorità di intervento e le azioni di adattamento individuate dal PNACC; programmare l'utilizzo delle fonti di finanziamento e 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.

La Segreteria tecnica, ha il compito di:

- analizzare e veicolare alla struttura di coordinamento le informazioni tecniche di base necessarie alla pianificazione, all'attuazione, al monitoraggio delle azioni del PNACC;
- valutare la coerenza delle proposte di interventi presentate dalle Regioni e dagli Enti Locali con le azioni del PNACC.

Il Forum è dotato di un Comitato direttivo composto da membri della struttura di coordinamento e dell'organo di supporto tecnico-scientifico, oltre a rappresentanti di altri Enti regionali e locali. Il Comitato direttivo potrà invitare a partecipare alle proprie iniziative i rappresentanti delle categorie produttive, di organismi nazionali, internazionali e dell'UE, del settore della ricerca, della società civile, altri portatori di interessi. Il Forum si riunisce una volta l'anno. Il Comitato direttivo ha il compito di organizzare l'incontro annuale, di predisporre il relativo programma e di elaborare un resoconto sugli esiti del suddetto incontro da trasmettere alla struttura di coordinamento anche al fine di individuare proposte normative finalizzate ad implementare le azioni di adattamento.

Inoltre, il Forum svolge anche i seguenti compiti:

- favorire il dialogo, il confronto, il raccordo e il coordinamento tra Autorità centrali e Regioni, Province autonome ed Enti Locali sull'adattamento;
- informare la società civile e i portatori di interessi sul tema dell'adattamento, agevolando e sollecitando la partecipazione attiva sull'adattamento;
- promuovere la tutela dei diritti e degli interessi coinvolti: il Forum favorisce, nelle appropriate circostanze e secondo le previste modalità, l'accesso alle informazioni, la partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia;



- favorire lo scambio di informazioni tra gli organi deputati alla programmazione in materia di adattamento.

Lo strumento di riferimento per la diffusione dell'informazione e il coinvolgimento della società civile e dei portatori di interessi è costituito dalla Piattaforma nazionale adattamento ai cambiamenti climatici. La Piattaforma, sviluppata dall'ISPRA, è stata pubblicata nel mese di ottobre 2022 con l'obiettivo di informare, sensibilizzare e rendere disponibili dati e informazioni provenienti da diverse fonti, utili a supportare gli Enti coinvolti nel processo decisionale sul tema dell'adattamento.

Il Forum provvede a veicolare alla società civile e ai portatori di interessi le informazioni della Piattaforma nazionale sull'adattamento ai cambiamenti climatici e a raccogliere commenti, proposte e osservazioni da essi ricevuti.