



## **Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC)**

### **Nota di Sintesi e Commento a cura del Servizio Ambiente**

Nei giorni scorsi, il Ministero dell'Ambiente e della Transizione Ecologica (M.A.S.E.) con il decreto n. 434 ha ufficializzato la pubblicazione del **Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC)**, scaricabile, con i relativi allegati, al [link](#).

Muovendo dall'assunto che l'Italia si trova in una fascia del Pianeta particolarmente vulnerabile, il Piano si pone tra i principali obiettivi quello di fornire un **quadro di indirizzo nazionale** per l'implementazione di azioni finalizzate a **ridurre al minimo i rischi derivanti dal *climate change***, a **migliorare la capacità di adattamento** dei sistemi socioeconomici e naturali, nonché a **trarre vantaggio dalle eventuali opportunità** che si potranno presentare con le nuove condizioni climatiche. La regione del Mediterraneo costituisce, infatti, quello che viene definito un *hot-spot* del mutamento climatico nel quale, nel corso del XXI secolo, gli effetti saranno particolarmente marcati, in considerazione delle variazioni attese, specialmente per via, da un lato, degli incrementi di temperatura superiori del 20% rispetto al tasso di incremento medio globale e, dall'altro, della tendenza alla riduzione delle precipitazioni.

La struttura del documento comprende alcune **sezioni chiave**, tra cui il quadro giuridico di riferimento, il quadro climatico nazionale, gli impatti dei cambiamenti climatici in Italia e le vulnerabilità settoriali.

Nello specifico, il testo mette in evidenza alcuni **scenari di criticità** connessi a:

- **regimi idrografici:** già nel 2022, sono state riscontrate anomalie nello stato delle precipitazioni che, in determinate aree, hanno subito flessioni anche del 40%. I ghiacciai sul territorio della Penisola hanno fatto registrare perdite in estensione oscillanti fra il 30 e il 40%. Parallelamente, studi di settore indicano che, entro il 2065, il livello dei mari italiani potrebbe crescere fino a 19 cm rispetto allo stato attuale. Anche la durata della copertura nevosa nei fondovalle e sui versanti meridionali è prevista in calo: fino a 2.000 metri dovrebbe ridursi di cinque settimane, e di due-tre settimane intorno ai 2.500 metri;
- **temperature:** desta particolare preoccupazione l'aumento delle temperature dei mari, dato che, nelle proiezioni per il trentennio 2036-2065, si ipotizzano +1,9°C nel Tirreno e +2,3°C nell'Adriatico; valori che sconvolgerebbero gli ecosistemi naturali, avendo anche come conseguenza un generale incremento della potenza degli eventi meteorologici estremi;
- **emissioni:** in una previsione ad elevate emissioni entro fine secolo, le concentrazioni di CO<sub>2</sub> saranno triplicate o addirittura quadruplicate (840-1120 parti per milione, ppm) rispetto ai livelli preindustriali (280 ppm). Si tratta del quadro peggiore, legato a un continuo consumo

di combustibili fossili e alla mancanza di politiche di mitigazione. Se ciò dovesse verificarsi, la temperatura globale nel 2100 sarebbe pari a +4-5°C rispetto ai livelli preindustriali. In un secondo scenario intermedio si sostiene che, con politiche e iniziative atte a diminuire le emissioni climalteranti, entro il 2070 le concentrazioni di CO<sub>2</sub> scenderebbero al di sotto dei livelli attuali (400 ppm). Infine, in un terzo scenario, con una ipotetica mitigazione molto forte, le emissioni sarebbero invece dimezzate entro il 2050.

La **strategia di intervento** proposta in relazione agli scenari appena elencati comprende **361 misure** da adottare su scala nazionale e regionale, coinvolgendo diversi settori come agricoltura, energia, turismo, foreste, insediamenti urbani ed ecosistemi acquatici e terrestri.

Al suo interno, le **azioni** sono state categorizzate in base all'impegno richiesto per la loro attuazione, distinguendo tra "soft" (che non richiedono interventi strutturali diretti) e "non soft." Queste ultime si suddividono ulteriormente in azioni "green" (che implicano interventi materiali sulle risorse naturali) e "grey" (che comportano la costruzione di nuovi impianti e infrastrutture).

Il PNACC è inoltre corredato da **quattro allegati di riferimento** che approfondiscono aspetti specifici del Piano stesso. Questi includono, a loro volta, documenti per la definizione di strategie e programmi nazionali e locali di adattamento, un focus analitico sul quadro delle conoscenze relative agli impatti dei cambiamenti climatici in Italia e un ulteriore documento incentrato sulle azioni di adattamento:

- **a livello nazionale e sovranazionale**, il Piano riconosce proprio all'**adattamento** un ruolo centrale nella risposta alle mutazioni del clima nel breve, nel medio e nel lungo termine, e ne fa una componente necessaria della pianificazione: difatti, l'attuazione di misure di adattamento a diversi livelli - da quello globale a quello locale, passando per quello europeo, nazionale e regionale - è indispensabile per conseguire riduzioni della vulnerabilità rispetto agli impatti dei cambiamenti climatici e incrementi della resilienza dei diversi sistemi e settori influenzati da tale fenomeno. In termini generali, la comunità scientifica internazionale distingue tra **misure di mitigazione** e di **adattamento**. Le prime sono quegli interventi dell'uomo volti a ridurre la concentrazione in atmosfera di gas climalteranti, sia abbassando le emissioni degli stessi, sia aumentandone gli assorbimenti attraverso i cosiddetti "serbatoi di carbonio" (ad esempio, le foreste). Per **adattamento ai cambiamenti climatici** si intende, invece, quel processo di "adeguamento" al clima attuale o previsto e ai suoi effetti, al fine di moderare i danni o sfruttare eventuali opportunità benefiche;
- **a livello locale**, gli amministratori dovranno affrontare e superare barriere e ostacoli variabili a seconda dei contesti. Le autorità potrebbero aver bisogno di una formazione aggiuntiva per il personale e di maggiori risorse finanziarie per organizzare e dare corso alle iniziative, o potrebbero essere preoccupate per un insufficiente supporto da parte della leadership politica delle città, così come per la mancanza di dati e modelli climatici di qualità su cui basare valutazioni e stime attendibili dei costi e degli impatti delle azioni. Più in generale, potranno verificarsi problemi di scarsa comunicazione e collaborazione tra le diverse scale e settori della Pubblica Amministrazione locale, specie nel caso in cui i livelli di responsabilità non siano chiaramente definiti e i vincoli finanziari limitino la possibilità di intraprendere azioni di coordinamento efficaci. Partendo da tali tematiche, a cui si collegano implicazioni tipiche della collaborazione istituzionale e tra i livelli della PA, il Piano fornisce metodologie operative volte a indirizzare il processo per progettare, attuare e monitorare azioni e criteri di adattamento nelle politiche e negli strumenti di pianificazione regionale e locale.

L'attesa pubblicazione del Piano - si ricordi che l'Italia, tra le grandi economie europee, è stata l'ultima a implementare un testo di questo tipo - costituisce l'occasione per ribadire l'importanza che la UIL riconosce nel dare priorità ai programmi e agli investimenti che accelerano e favoriscono la transizione ecologica, l'azione per il clima, la tutela del lavoro e la salvaguardia dell'ambiente.

Siamo infatti sempre più convinti che la “Giusta Transizione” verso un modello di Sviluppo Sostenibile sia l'unica strada per tutelare l'ecosistema comune e garantire, al contempo, benessere diffuso e occupazione piena e di qualità.

Affinché ciò si realizzi, però, è anche necessario che si recuperi urgentemente un **metodo condiviso di lavoro tra il Governo, le Istituzioni e le Organizzazioni Sindacali**, essendo state queste ultime mai specificamente coinvolte nella fase di redazione del PNACC. A questo devono accompagnarsi **azioni concrete**, quali un **uso equo ed economico delle risorse**, unito ad una **seria programmazione**; ma anche una **corretta “manutenzione” dei territori**, soprattutto di quelli più fragili; così come un **rafforzamento della sinergia fra scienza, politica e società civile**, indispensabile per determinare nuove forme di *governance* capaci di produrre strategie innovative e misure di adattamento. Infine, vanno introdotti **buone pratiche e percorsi di pianificazione partecipata** che sfocino, finalmente, in una forma di “governo integrato” della complessa questione climatica, che costituisca la strada per la salvaguardia del Pianeta, la salute e il benessere delle persone e la tutela del lavoro.

Stanti queste premesse, va sottolineato che, il principale **punto di debolezza** connesso al PNACC risiede nel reperimento delle **risorse** adeguate a sostenere le azioni che compongono la strategia appena descritta.

Nella sezione del Piano dedicata ai finanziamenti, infatti, si specifica che solo una parte delle risorse cui si fa riferimento si trovano nelle dirette disponibilità del sistema Italia, lasciando di fatto aperta la possibilità di trasferire le responsabilità finanziarie dello stesso all'UE. In tal senso, è opportuno rammentare, però, che lo schema europeo di finanziamento prevede un'allocazione competitiva dei fondi, rendendo incerta l'attribuzione e sottoponendola alla condizione di uno sforzo particolare per la presentazione di candidature qualitativamente eccellenti.

Similmente, scarse sono le indicazioni relative agli investimenti per supportare il mondo dell'agricoltura a sostenere gli impatti del nuovo clima e ad adattarsi ad esso (si pensa a protezioni per gelate e grandinate, ma anche all'efficientamento delle varie risorse per le coltivazioni o all'idea di incrementare il benessere animale).

Entrando più specificamente nel merito del Piano, occorre sottolineare come la parte più sviluppata di quest'ultimo sia quella di analisi del contesto giuridico di riferimento, del quadro climatico nazionale, degli impatti del cambiamento climatico e delle vulnerabilità del nostro Paese. La parte finale, invece - quella che ci saremmo aspettati essere la più significativa - dedicata a misure e azioni, finanziamenti e *governance* è piuttosto scarna.

Infatti, su un totale di 361 azioni proposte, il 76% è classificato come *soft* (che non richiede interventi strutturali): un impegno decisamente insufficiente, se si vuole fronteggiare la diffusa fragilità del nostro territorio. Tra l'altro, fra le azioni e le misure riportate, **è totalmente ignorato il tema della “Giusta Transizione”** e, nel paragrafo dedicato agli impatti socioeconomici, si resta nella genericità, evidenziando solamente che “gli effetti negativi derivanti dagli impatti climatici possono creare o aumentare disuguaglianze sociali ed economiche, creando disparità in termini di accesso alle risorse, al lavoro e, più in generale, alla prospettiva di una vita dignitosa”.

Va inoltre annotato che, in generale, **il grado di allerta nei confronti degli scenari di criticità riportati in premessa è relativamente blando**: qualche avvertimento leggermente più marcato viene riportato sul tema delle risorse idriche, ove si specifica la necessità di migliorare la connettività delle infrastrutture, la loro manutenzione, l'irrigazione e la bonifica e la capacità di accumulo, oltre all'incremento della cura del sistema fluviale.

Il Piano, per contro, avrebbe potuto essere uno strumento caratterizzato da politiche coerenti e da azioni concrete, da attuarsi anche attraverso risorse economiche dedicate proprio alla “Giusta Transizione”, con l'obiettivo di puntare realmente alla piena occupazione, e volte anche a ridurre le disuguaglianze e i divari territoriali.

**Altra grave assenza è la definizione di una *governance* consequenziale alle sfide che il Piano si prefigge di affrontare.** In tale senso, viene sì prevista l'istituzione di un Osservatorio composto da un Comitato (funzioni di indirizzo e coordinamento per la pianificazione e l'attuazione delle azioni di adattamento), una segreteria (struttura di supporto tecnico e amministrativo) e un Forum (organo consultivo-divulgativo); ma l'intervento delle Organizzazioni Sindacali è delineato solo nel Forum, negando di fatto, la possibilità di una reale partecipazione democratica ai processi di pianificazione, monitoraggio e valutazione delle azioni di mitigazione, proprio a partire dagli impatti che queste misure avranno anche sull'occupazione. Da quanto descritto, appare pertanto evidente la necessità di cambiare l'efficacia del sistema di *governance* multilivello a supporto del quadro metodologico proposto, anche rafforzando la coerenza delle politiche, considerando la rilevanza del PNACC e la sua indispensabile integrazione in tutte le politiche generali e settoriali e a tutte le scale territoriali (nazionale, regionale, e locale) e viste le profonde interrelazioni che sussistono tra la resilienza degli ecosistemi e quella sociale ed economica agli effetti dei cambiamenti climatici.

Si nota anche l'**assenza di elementi essenziali capaci di garantire una pronta operatività dello strumento**, ovvero la definizione puntuale di azioni, tempi e risorse necessari, attraverso una definizione di priorità che lo rendano coerente con strategie, piani e programmi interagenti.

Altra forte debolezza è la **mancanza di indicatori volti a misurare lo stato di avanzamento dei progressi di adattamento** attraverso una coordinazione trasversale dei lavori, dal livello nazionale a quello locale. Basare uno strumento così rilevante sostanzialmente solo sulle buone pratiche, senza prevedere “indicatori di impatto”, lascia alquanto perplessi, soprattutto considerando che l'Italia – e il PNACC ne fa una delle sue premesse più rilevanti - è un Paese estremamente a rischio tanto dal punto di vista climatico, quanto sotto l'aspetto idrogeologico.

In conclusione, vogliamo ricordare che l'anno appena iniziato ci vedrà fortemente impegnati sui temi ambientali, in quello che – auspichiamo – sarà un confronto costante e produttivo con l'esecutivo in carica. Tra i temi salienti, vanno considerate:

- la **revisione del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC)**, che dovrà essere definito ed inviato alla Commissione europea entro giugno 2024;
- la **presidenza italiana del G7**, che durerà fino al 31 dicembre 2024 e sarà caratterizzata da un fitto programma di incontri tecnici ed eventi istituzionali su tutto il territorio nazionale (dal 28 al 30 aprile, a Torino, sono previste riunioni ministeriali proprio su clima, energia ed ambiente e il summit dei leader, si terrà dal 13 al 15 giugno in Puglia);
- infine, la prossima **COP 29**, che si svolgerà a novembre prossimo in Azerbaijan.

Nel contesto dell'adattamento al clima che cambia, come UIL siamo fermamente convinti che, per attingere appieno al potenziale economico e sociale rappresentato dalle lavoratrici, dai lavoratori e

dalle imprese italiani, siano necessari investimenti e stabilità. Stiamo invece assistendo ad una mancanza di coerenza e ad una diffusa incapacità dei decisori politici - specialmente da parte di questo Governo - nel dare risposte serie e nel prevedere interventi mirati sul lavoro, sulla prevenzione e sull'adattamento al cambiamento climatico.

È per questo che continueremo a chiedere occupazione piena, stabile e di qualità, al servizio del benessere, dell'ecosistema e delle persone, così come il rafforzamento del *know how* e delle capacità professionali italiane, che desideriamo crescano all'insegna dell'innovazione e della tutela ambientale.

Consapevoli del fatto che il cambiamento possa e debba iniziare anche dai luoghi di lavoro, come UIL siamo impegnati – da sempre e attraverso un'azione quotidiana svolta direttamente sul campo, tramite la negoziazione e la contrattazione – nella promozione di uno Sviluppo che sia realmente Sostenibile e nel rispetto dei valori congiunti di giustizia sociale e climatica, così come nella tutela del Lavoro e della centralità della persona.

Ognuno di noi, con una grande assunzione di responsabilità, deve sentirsi coinvolto nella lotta al cambiamento climatico, perché se anche la società civile non farà la propria parte e non agiremo al più presto, saremo costretti ad assistere ad eventi sempre più drammatici e a uno stravolgimento irreversibile dell'ecosistema globale, che davvero non possiamo permettere avvenga.

Ci aspettiamo da parte del Governo altrettanta responsabilità. Il tempo delle parole è finito, ora attendiamo atti concreti.

Roma, 18 gennaio 2024

La Segretaria Confederale

(Tiziana Bocchi)

