

SERVIZIO VALUTAZIONE IMPATTO E PROMOZIONE SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

IL RESPONSABILE

**DOTT. VALERIO MARRONI**

## POSTA PEC

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare:

- ✓ DG per la Crescita Sostenibile e la qualità dello Sviluppo. Divisione V - Sistemi di Valutazione Ambientale  
[cress@pec.minambiente.it](mailto:cress@pec.minambiente.it)
- ✓ DG per il clima, l'energia e l'aria  
[CLEA@pec.minambiente.it](mailto:CLEA@pec.minambiente.it)

## **OGGETTO: Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC) - Procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) - Consultazione preliminare**

Con protocollo regionale n. 136105 del 17/02/2021 è stata acquisita la comunicazione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare dell'avvio della consultazione preliminare sulla proposta di Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC) e relativo rapporto ambientale preliminare.

Entro il 3 aprile (45 giorni dal ricevimento della comunicazione) la Regione Emilia – Romagna, in qualità di Soggetto con competenza ambientale, può fornire propri contributi sulla proposta di PNACC e relativo rapporto ambientale preliminare.

Consapevoli del particolare periodo storico che stiamo vivendo, nonché dell'urgenza di affrontare alcuni temi, tra i quali il miglioramento dell'adattamento ai cambiamenti climatici, si ritiene necessario condividere un approccio che vede la necessità di considerare le valutazioni ambientali come elementi distintivi di una nuova progettualità che, al di là dei dettati normativi, non può prescindere dalla consapevolezza degli effetti ambientali indotti dalle azioni promosse.

Vista la documentazione presentata si forniscono i contributi, di seguito elencati, in risposta alla richiesta di fornire elementi relativi a:

- obiettivi di protezione ambientale previsti nel RPA e piani/programmi da includere nel quadro di coerenza del PNACC;
- possibili effetti sulla pianificazione locale e/o settoriale;
- sistema di governance, nello specifico sul monitoraggio e sugli indicatori previsti nel RPA;
- approccio metodologico scelto per la VAS.

Copia analogica a stampa tratta da documento informatico identificato dal numero di protocollo indicato, sottoscritto con firma digitale predisposto e conservato presso l'Amministrazione in conformità al DLgs 82/2005 (CAD) e successive modificazioni

Viale Della Fiera 8  
40127 Bologna

tel 051.527.6953  
fax 051.527.6095

Email: [vipsa@regione.emilia-romagna.it](mailto:vipsa@regione.emilia-romagna.it)  
PEC: [vipsa@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:vipsa@postacert.regione.emilia-romagna.it)

ANNO	NUMERO	INDICE	LIV.1	LIV.2	LIV.3	LIV.4	LIV.5	ANNO	NUMERO	SUB
		Classif.	1331	550	180	70		Fasc.	2021	2

## 1) in merito ai contenuti del PNACC

Il PNACC, vista la documentazione in consultazione, è stato sicuramente elaborato in epoca antecedente non solo alla pandemia, ma anche alle recenti decisioni dell'Unione europea in merito alla crisi climatica ed alla necessità di intervenire sul clima, con priorità assoluta. La Commissione europea, tra gli indirizzi forniti per la redazione del Piano Nazionale per la ripresa e la resilienza dell'Italia (PNRR) specifica che dovrà includere almeno il 37% di spesa per il clima e che tra le misure di investimento e riforma in materia di clima ed energia dovrà prevedere misure che promuovono l'adattamento ai cambiamenti climatici, anche per garantire la resistenza ai cambiamenti climatici delle infrastrutture esistenti e future. Inoltre, l'obiettivo 13 dell'Agenda 2030 *“Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico”* prevede al primo punto la necessità di *“rafforzare in tutti i paesi la capacità di ripresa e di adattamento ai rischi legati al clima e ai disastri naturali”* e al secondo punto di *“Integrare le misure di cambiamento climatico nelle politiche, strategie e pianificazioni nazionali”*.

Il PNACC individua:

- ✓ Scenari climatici di riferimento alla scala distrettuale/regionale;
- ✓ Propensione al rischio;
- ✓ Impatti vulnerabili settoriali;
- ✓ Azioni di adattamento settoriali;
- ✓ Ruoli per l'attuazione delle azioni e delle misure di adattamento nonché strumenti di coordinamento tra i diversi livelli di governo del territorio;
- ✓ Stima delle risorse umane e finanziarie necessarie;
- ✓ Indicatori di efficacia delle azioni di adattamento;
- ✓ Modalità di monitoraggio e valutazione degli effetti delle azioni di adattamento”.

Rispetto alla Strategia Nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici il PNACC come evidenziato nel documento presentato *“si configura come uno strumento più operativo diretto a supportare da un punto di vista conoscitivo le istituzioni nazionali, regionali, e locali nella definizione di propri percorsi settoriali e locali di adattamento anche in relazione alle criticità che le connotano maggiormente”*, ciò significa che il PNACC è, allo stato attuale, configurato come un buon Quadro Conoscitivo che può servire a chiunque debba pianificare, con allegato un abaco di buone pratiche (informazioni su progetti) e un raccolta ragionata di azioni possibili da intraprendere per concorrere all'adattamento ai cambiamenti climatici. Si ritiene che tale impostazione non sia sufficiente, anche alla luce dell'accelerazione impressa dalla necessità di reagire alla pandemia tutt'ora in corso, ad affrontare il tema dell'adattamento climatico con l'urgenza necessaria. Pertanto, si ritiene necessario integrare il PNACC con specifiche scelte/strategie/politiche, con definizioni di priorità, di obiettivi, di target e specifici indicatori per il monitoraggio del loro raggiungimento. Si ritiene che il PNACC non debba limitarsi ad assumere come propria competenza di piano l'obiettivo di *“favorire l'adattamento e incrementare la resilienza del Paese nei confronti dei cambiamenti climatici tramite azioni da implementare anche attraverso la loro integrazione nelle politiche e negli strumenti vigenti”*; demandando al livello regionale e locale il compito di *“agire concretamente”* per migliorare l'adattamento ai cambiamenti climatici dei nostri territori.

- 2) **Si propone che il PNACC**, anche in considerazione dell'individuazione delle "aree climatiche" attraverso una caratterizzazione che, correttamente, non rispetta i limiti amministrativi sia integrato:
- ✓ con direttive/prescrizioni che, nelle more del recepimento del PNACC da parte degli Enti nazionali e locali, per le aree climatiche a maggior vulnerabilità siano cogenti all'entrata in vigore del PNACC stesso;
  - ✓ con direttive/prescrizioni anche a livello di pianificazione nazionale, che individuino priorità di intervento e di attenzione/allerta per le aree climatiche a maggior vulnerabilità;
  - ✓ con la definizione di obiettivi da raggiungere nel medio o lungo periodo per le aree climatiche a maggior vulnerabilità, come ad esempio la riduzione del livello di vulnerabilità da ALTO a MEDIO entro il 2025 e da MEDIO a BASSO entro il 2030;
  - ✓ con la definizione di obiettivi da raggiungere nel medio o lungo periodo, per le aree climatiche a maggior vulnerabilità, come ad esempio l'area climatica omogenea della pianura padana per la qualità dell'aria, assumendo come obiettivo il superamento della procedura d'infrazione comunitaria, promuovendo la necessità di investimenti straordinari, e richiedere specifiche progettualità da inserire nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) come ad esempio:
    - promuovere una massiccia azione di forestazione nella pianura padana considerando l'opportunità della riqualificazione naturalistica dei canali di bonifica, che consentirebbe, con il loro sviluppo pluri-chilometrico, di incrementare notevolmente il capitale vegetazionale senza occupare suolo agricolo pregiato;
    - finanziare interventi mirati in agricoltura per migliorare il contributo che il comparto agricolo può dare all'adattamento come, ad esempio, con la ricopertura dei depositi di liquami;
  - ✓ **con l'assunzione dell'obiettivo di dotare tutte le aree di maggior vulnerabilità di sistemi di previsione di allerta precoce entro una scadenza temporale definita;**
  - ✓ con l'individuazione di priorità di intervento, sulla base del Quadro Conoscitivo, soprattutto nelle aree di maggior vulnerabilità che richiedono la maggior parte degli interventi di protezione civile, nonché la assunzione dell'obiettivo di riduzione al 2030 degli interventi di protezione civile causati da fenomeni riconducibili ai cambiamenti climatici (dal 2013 ad oggi sono stati aperti 70 stati di emergenza a seguito di eventi alluvionali, per un danno totale rilevato di circa 11,2 miliardi di euro. Si calcola che in media l'Italia paga circa 3.5 miliardi l'anno per risarcimenti e riparazioni di danni da eventi di dissesto- tratto da Italia sicura);
  - ✓ con la promozione di modifiche normative che rendano cogente, entro un tempo definito, il divieto della edificazione in aree a rischio idrogeologico e la delocalizzazione di edifici in aree a rischio;
  - ✓ con l'individuazione, anche con l'aiuto delle Enti locali, delle azioni prioritarie tra le 21 azioni più rilevanti elencate nel Piano, che intercettano i diversi settori, riconducibili alle 4 tematiche principali: dissesto geologico, idrologico ed idraulico; gestione delle zone costiere, biodiversità, insediamenti urbani, ma non solo, che si possono attuare su tutto il territorio nazionale con bassi costi unitari, scarsi investimenti progettuali e il massimo dell'efficacia come, ad esempio, per migliorare l'adattamento ai fenomeni di sovraccarico del sistema di raccolta delle acque piovane, possono essere:

- la trasformazione dei fossi di scolo delle acque di prima pioggia di tutte le strade extraurbane, che con il loro ampliamento e con l’inserimento di sistemi atti a trattenere l’acqua rilasciandola con gradualità nei corsi d’acqua si possono trasformare in efficaci strumenti di laminazione;
- la realizzazione di consistenti e diffusi ampliamenti di sezione dei corsi d’acqua per ridurre il rischio idraulico in modo strutturale, eliminando o riducendo la necessità di costanti e impattanti interventi di riduzione della vegetazione fluviale;
- la realizzazione di aree allagabili con bassi tiranti in parchi o zone verdi affinché possano fungere da aree di laminazione durante gli eventi piovosi senza ridurre la dotazione di verde, ecc.

3) **In merito al rapporto del PNACC con la pianificazione** si ritiene che la situazione di criticità climatica in cui ci troviamo non consente di perseguire gli ambiziosi obiettivi posti utilizzando gli schemi e le procedure ordinarie abitualmente utilizzati. Non si condivide che il PNACC abbia individuato come soggetti attuatori delle indicazioni del Piano “unicamente” la pianificazione locale sotto-ordinata. Si ritiene che ciò comporterà, come inevitabile conseguenza, un allungamento dei tempi di attuazione del Piano. Si ritiene, inoltre, che debba essere inserito il livello della pianificazione nazionale come soggetto attuatore del PNACC.

Se è vero che il livello locale è sicuramente fondamentale e particolarmente efficace per le misure di adattamento ai cambiamenti climatici, è altrettanto vero che è anche quello che dispone dello spettro decisionale più limitato e condizionato dalle norme e dai finanziamenti soprattutto emanati a livello statale. Inoltre, l’individuazione delle “aree climatiche” attraverso una caratterizzazione che, correttamente, non rispetta i limiti amministrativi rende oggettivamente difficoltosa l’armonizzazione delle politiche degli obiettivi e delle azioni da perseguire in tali ambiti da parte di soggetti istituzionali diversi.

Considerato che gli Stati nazionali devono prevedere sia Strategie che Piani di Adattamento ai cambiamenti climatici, come indicato nel Regolamento UE 2018/1999, il Ministero dell’Ambiente non può limitarsi a fornire informazioni a supporto di altri livelli di pianificazione, predisponendo un Quadro conoscitivo o una Linea guida che raccolga un insieme di buone pratiche ecc. per i quali, tra l’altro, non è necessario seguire nessun percorso di Valutazione ambientale dal momento che questi strumenti non avendo “cogenza” non “possono” avere effetti ambientali né positivi né negativi. Si ritiene, invece, necessario, vista la crisi climatica in atto soprattutto in alcune aree del paese, vista anche la Nuova strategia europea di adattamento ai cambiamenti climatici (COM 24.2.2021) che il Ministero dell’Ambiente, sulla base dell’importante base conoscitiva contenuta nel Piano, integri il PNACC con direttive precise e prescrizioni cogenti, rivolte non solo al livello locale, ma anche al livello Nazionale.

4) **Si ritiene che il PNACC** debba relazionarsi con i piani nazionali come, ad esempio, il Piano nazionale delle infrastrutture, il Piano nazionale Energia e Clima, ecc. e fornire loro specifiche direttive/prescrizioni come può essere semplicemente quella di prevedere che ogni piano, anche nazionale, contenga una specifica valutazione sui possibili effetti indotti dall’attuazione dello stesso, sul miglioramento/peggioramento all’adattamento ai cambiamenti climatici ed individui eventuali misure di mitigazione.

Si ritiene che il PNACC debba fornire specifiche direttive/prescrizioni nelle “aree climatiche” di maggior vulnerabilità.

5) **In merito alla proposta di indice del Rapporto Ambientale (RA)**, si ritiene che il RA debba principalmente:

- ✓ concorrere, sulla base della valutazione/diagnosi del quadro conoscitivo, alla definizione dei contenuti del Piano (obiettivi di pertinenza, indirizzi/prescrizioni e monitoraggio/gestione del Piano);
- ✓ individuare le “ragionevoli alternative” sulla base del confronto tra lo Scenario di Riferimento (no piano) e lo Scenario di Piano. Tale confronto permette di individuare il contributo del Piano su cui basare la valutazione degli effetti (sia positivi, sia negativi) attesi e l’eventuale definizione di misure di mitigazione e compensazione;
- ✓ definire il Piano di monitoraggio e gli strumenti di governance del Piano, che sono fondamentali sia per una gestione efficace del Piano sia per l’attuazione dello stesso da parte dei livelli di piano sotto-ordinati.

6) **In merito alla valutazione degli effetti ambientali indotti dall’attuazione del Piano**

nel Rapporto preliminare ambientale del PNACC si afferma che *“sono stati presi in considerazione non gli impatti della proposta di PNACC sulle componenti ambientali bensì quelli sulla pianificazione territoriale e/o di settore. In considerazione dei contenuti della proposta di PNACC stesso, è da ritenersi comunque che le azioni e le misure proposte, oltre ad essere adattabili al caso di specie e non vincolanti, non hanno impatti diretti sul territorio, bensì sulle scelte pianificatorie delle autorità competenti regionali e locali”*. Si evidenzia al riguardo che la maggior parte dei piani, per la loro specifica natura, non ha effetti diretti sull’ambiente se non attraverso i piani attuativi/progetti che ne attuano le previsioni. Tali effetti diretti, prevalentemente negativi, sono valutati con gli strumenti di valutazione ambientale previsti per il livello della progettazione (VIA, AIA, VINCA ecc.). La valutazione degli effetti indiretti, prevalentemente positivi, dei piani è svolta con la VAS a qualsiasi livello strategico, strutturale, conformativo ecc.; si tratta, infatti, di un contenuto specifico del Rapporto Ambientale previsto dal D.lgs. 152/06 e *“Devono essere considerati tutti gli impatti significativi, compresi quelli secondari, cumulativi, sinergici, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi”* (Allegato VI, lettera f). Tale Valutazione si basa su ipotesi attuative, in un ambito temporale definito, solitamente, molto ampio (definizione di scenari) concentrandosi sulla “competenza” cioè sulle “scelte” del Piano che potranno essere attuate da soggetti diversi da chi assume il Piano, come accade nella maggior parte dei casi. Non si condivide, pertanto, la decisione di valutare nel rapporto ambientale di VAS solo gli effetti indotti dall’attuazione del Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC) sulla pianificazione sotto-ordinata (locale).

7) **Si ritiene che il PNACC**, invece, debba assumere la contezza, proprio nel senso di assumere un conoscenza precisa e accurata anche se qualitativa e non quantitativa, degli effetti indotti sull’ambiente dall’attuazione del Piano, relativamente alle azioni che tali effetti possono avere. Le azioni che possono avere effetti sull’ambiente sono, prevalentemente, quelle che oltre alla funzione dell’adattamento, svolgono anche la funzione della mitigazione come, ad esempio:

- quelle relative alla tutela dei boschi esistenti come le misure per la prevenzione degli incendi boschivi che svolgono sia funzioni di adattamento che di mitigazione dei fenomeni di dissesto idrogeologico;
  - quelle dell’incremento della forestazione, soprattutto in ambito urbano e periurbano, che svolgono sia funzioni di miglioramento dell’adattamento alle ondate di calore, sia di mitigazione per l’assorbimento della CO2 e il miglioramento della qualità dell’aria;
  - le azioni come i Contratti di fiume o di falda finalizzate ad una gestione “informata” della risorsa idrica che oltre a migliorare l’adattamento possono avere effetti molto positivi sul sistema idrico per l’utilizzo più consapevole della risorsa;
  - le azioni volte a migliorare l’impronta ambientale delle coltivazioni in agricoltura sia come riduzione del consumo della risorsa idrica, sia come riduzione dei trattamenti chimici; che non hanno solo effetti di miglioramento dell’adattamento ai fenomeni di siccità, ma evidenti effetti di mitigazione degli impatti svolti dalle attività agricole sul sistema naturale;
  - ecc;
- 8) **in merito al monitoraggio**, si apprezza il lavoro svolto sulla rassegna di indicatori, sicuramente utile e di interesse per tutti gli attori; tuttavia si rimarca il fatto che mentre è sicuramente possibile monitorare la variazione del contesto ambientale e il suo andamento (trend) molto difficile risulta il monitoraggio del contributo del piano a tale variazione, proprio in considerazione del fatto che il PNACC non definisce obiettivi e allo stato attuale, prevede di non avere effetti ambientali diretti; come altrettanto difficile risulta monitorare lo stato di attuazione delle azioni previste dal piano (processo) non avendo il documento, allo stato attuale, assunto nessun scelta specifica e demandando tutte le scelte alle politiche di adattamento adottate a livello locale e settoriale. Si propone di distinguere nettamente gli elaborati che compongono il Quadro Conoscitivo da quelli che compongono il Piano vero e proprio. In tal modo il Quadro Conoscitivo può, indipendentemente dal Piano e senza alcuna procedura, essere aggiornato, secondo scadenze temporali dettate dalla disponibilità effettiva del dato.

Bologna, 25/03/2021

Dott. Valerio Marroni

*(Firmato digitalmente)*