

IL PNAAC E IL SETTORE IDRICO

DI CLAUDIA GALDENZI

A. Introduzione al PNAAC

Il PNAAC, approvato all'esito di un procedimento durato circa 6 anni, dovrebbe rappresentare il primo strumento attuativo di carattere generale, con cui l'Italia affronta i cambiamenti climatici in una prospettiva non più solo di mitigazione, ma di adattamento. È quindi il primo atto di attuazione della SNAC (Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici), adottata dall'Italia nel 2015, un documento di indirizzo che ha fatto il punto sullo stato delle conoscenze scientifiche sugli impatti e sulla vulnerabilità ai cambiamenti climatici e ha illustrato un insieme di proposte e misure per fronteggiarne le conseguenze.

Alla realizzazione di questi obiettivi il PNAAC intende contribuire agendo su due diversi livelli.

Nell'ambito del *primo livello di intervento* (definito "sistemico") il PNAAC prevede l'istituzione di un'apposita struttura permanente di "governance nazionale" ("*Osservatorio nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici*"). A questo organismo sono affidati compiti di indirizzo e coordinamento, diretti sia a mettere a sistema e orientare l'attività di pianificazione in materia di adattamento ai cambiamenti climatici, sia a individuare e dettagliare su scala regionale e locale le azioni per dare attuazione agli obiettivi del PNAAC. Questa parte del Piano è quindi finalizzata unicamente alla definizione del quadro (strutturale e funzionale) della nuova governance nazionale. Questa è però anche l'unica parte del Piano dotata di efficacia prescrittiva: solo in relazione all'istituzione, alla composizione e all'operatività dell'"Osservatorio" il PNAAC indica modalità di attuazione, tempi di realizzazione e soggetti coinvolti¹.

Il *secondo livello di intervento* del PNAAC ha invece una funzione dichiaratamente di "indirizzo" per la futura attività di pianificazione in materia di adattamento su scala nazionale, regionale e locale. In questa parte il Piano fornisce delle Linee Guida per una fase successiva, non definita nella tempistica, nella quale saranno soprattutto le Regioni e gli enti locali a dover agire concretamente, sviluppando piani con cui dar attuazione agli obiettivi del PNAAC.

Più specificamente, con il secondo livello di intervento il PNAAC fornisce indirizzi per la pianificazione a scala regionale e locale (Allegati I e II) e propone 361 misure di adattamento (Allegato IV) destinate a essere successivamente applicate e integrate nei diversi strumenti di pianificazione (nazionale, regionale e locale), secondo le indicazioni e le modalità che saranno individuate dalla struttura di governance nazionale e poi ulteriormente dettagliate dalle Regioni e dagli enti locali.

Da uno sguardo d'insieme, il PNAAC si presenta quindi come un documento ricognitivo e di sintesi sui temi dell'adattamento ai cambiamenti climatici: si configura come un articolato e ampio quadro conoscitivo che può servire alle istituzioni per pianificare, con allegato un compendio di buone pratiche e una raccolta ragionata di azioni possibili da intraprendere per concorrere all'adattamento.

Il PNAAC però non è uno strumento operativo e non ha quindi effetti diretti sul patrimonio naturale, ambientale, sociale ed economico del Paese.

B. Le risorse idriche nel PNAAC

1. Dalla SNAC al PNAAC nel settore delle risorse idriche.

Nel PNAAC è incluso un quadro illustrativo sugli impatti dei cambiamenti climatici nei settori ambientali e socio-economici più vulnerabili. Per ciascuno dei settori indagati il PNAAC si prefigge di fornire un aggiornamento sullo stato delle conoscenze scientifiche relative agli effetti dei cambiamenti climatici e sulla normativa e sugli strumenti di pianificazione esistenti che potrebbero governare quegli impatti (Allegato III), individuando poi le possibili azioni di adattamento, elencate nell'Allegato IV del Piano.

Seguendo l'impostazione adottata nella SNAC, nel PNAAC le risorse idriche sono indicate come uno dei settori più sensibili ai cambiamenti climatici. Il settore è di particolare rilevanza per l'Italia in quanto il territorio nazionale è da sempre caratterizzato da una scarsità di risorse idriche (non tanto in termini di disponibilità complessiva su base annua, quanto piuttosto in termini di disomogenea disponibilità nel tempo e nello spazio della risorsa) e da criticità gestionali.

Già nella SNAC si dà atto che l'Italia, dovendo da sempre affrontare difficoltà connesse alla disponibilità di acqua, possiede una cultura diffusa sul tema e nel tempo si è anche dotata di una serie di strumenti che potrebbero renderla relativamente pronta ad affrontare anche i maggiori impatti dovuti ai cambiamenti climatici.

La SNAC individua comunque alcuni fattori chiave su cui agire per migliorare la capacità di adattamento anche nel settore idrico. Precisamente, la SNAC evidenzia: le carenze infrastrutturali e gestionali croniche del sistema di distribuzione, ritenute la causa di un utilizzo non efficiente della risorsa idrica; la necessità di adottare nuovi paradigmi di gestione delle conoscenze acquisite sul ciclo idrogeologico, che permettano di prendere in considerazione una serie di possibili scenari climatici e socioeconomici futuriⁱⁱⁱ; l'introduzione e/o il potenziamento e miglioramento di un insieme di misure, da applicare diversificandole in base alle specifiche condizioni territoriali locali.

In questa prospettiva, la SNAC propone anche una serie di misure di adattamento ai cambiamenti climatici riferite al settore delle risorse idriche, suddivise in cinque categorie: azioni di tipo non strutturale o "soft", azioni basate su un approccio eco-sistemico ("azioni verdi"), azioni di tipo infrastrutturale e tecnico ("azioni grigie"), azioni a breve e a lungo termine (le azioni a breve termine da realizzare entro il 2020 e le azioni a lungo termine da realizzare dopo il 2020) e le azioni di tipo trasversale tra settori.

Il PNAAC, come atto di pianificazione attuativa della SNAC, dovrebbe declinare i dati forniti dalla SNAC per compiere un passo avanti nel mettere in pratica gli indirizzi delineati per i vari settori vulnerabili, compreso quello idrico.

2. Le azioni di adattamento.

L'Allegato IV del PNAAC elenca per ciascun settore le misure di adattamento. Per il settore delle risorse idriche, le azioni proposte sono 28ⁱⁱⁱ, di cui 24 sono definite "soft", 1 "green" e 3 "grey". Tutte le azioni elencate riproducono quelle già indicate nella SNAC; più precisamente ne costituiscono un'estrapolazione, in quanto la SNAC prevede un numero largamente superiore di misure per ogni categoria (soft, verde e grigia).

Nel selezionare le misure di adattamento proposte dalla SNAC, il PNAAC privilegia in modo netto le azioni di tipo non infrastrutturale ("soft"), le quali hanno un ridotto impatto sulle componenti ambientali e sono anche meno onerose e più agili da attuare. Resta però da comprendere se questa scelta sia anche la più coerente con la SNAC, nella quale le carenze infrastrutturali e gestionali del sistema idrico sono valutate come una delle situazioni sulle quali intervenire con priorità mediante

azioni “a breve termine”^{iv}. Azioni indicate nella SNAC che però il PNAAC ha selezionato solo parzialmente.

Deve poi osservarsi che il PNAAC non introduce elementi di maggior concretezza rispetto alla SNAC, ad eccezione dell’aggiunta di brevi note esplicative *a latere* di ogni misura su contenuti, obiettivi generali e ambiti geografici interessati.

Le azioni di adattamento continuano quindi a essere enunciate senza una descrizione puntuale, senza essere definite in termini dimensionali e senza dare conto del processo che ha portato alla loro individuazione. Le misure sono inoltre elencate senza un ordine di priorità, non sono definite scadenze o periodi temporali per la loro applicazione, né obiettivi da raggiungere nel medio o lungo periodo^v. Sotto questo profilo, il PNAAC si presenta quindi ancor più astratto della SNAC, nella quale invece è stabilito quali siano le azioni da realizzare con precedenza (“a breve termine”) rispetto alle altre in elenco^{vi}.

Il PNAAC inoltre non prevede risorse specifiche per il finanziamento delle misure di adattamento, rinviando a questo fine all’elenco delle fonti di finanziamento europee, nazionali e regionali che potrebbero essere utilizzate, senza però connettere le singole azioni ai fondi utilizzabili per darvi attuazione.

L’impostazione seguita nel PNAAC per determinare le azioni di adattamento è stata messa in discussione da più parti nell’ambito del procedimento di VAS, ove diversi dei soggetti istituzionali coinvolti hanno giudicato insufficienti le misure proposte, soprattutto in considerazione dell’urgenza che i cambiamenti climatici in atto impongono^{vii}. Per questo la Commissione Tecnica per la VAS, nel proprio parere finale^{viii} ha previsto una serie di integrazioni da apportare alle azioni individuate dal PNAAC. In particolare, per il settore delle risorse idriche, la Commissione ha richiesto l’introduzione nel Piano di interventi più specifici e mirati^{ix}, nonché una prima localizzazione precisa delle azioni grey e green giudicate più urgenti, con anche l’indicazione delle risorse attivabili tra le fonti di finanziamento destinate all’emergenza climatica già disponibili. La stessa Commissione però, nello stesso parere, prende atto della natura prettamente ricognitiva e di indirizzo del PNAAC e, in questa prospettiva, rinvia ogni integrazione alla fase di concretizzazione della strategia di adattamento, promossa e guidata dalla struttura di Governance nazionale.

3 La funzione “sistemica” del PNAAC nel settore delle risorse idriche.

In Italia le risorse idriche sono una delle matrici ambientali più studiate e compiutamente disciplinate. Come emerge anche dall’Allegato IV del PNAAC, il T.U. in materia ambientale (D.Lgs. n. 152/2006) prevede già meccanismi e strumenti attraverso i quali mettere in pratica le azioni indicate nel PNAAC, nonché gli Enti e le Autorità competenti ai vari livelli.

Nel Rapporto Ambientale sul PNAAC^x sono anche individuati in modo completo e aggiornato gli atti di pianificazione nazionali, interregionali e regionali in materia di acque che già devono tenere conto degli effetti dei cambiamenti climatici; con riferimento alle azioni grey e green si danno anche delle indicazioni sugli strumenti per attuare le azioni proposte dal PNAAC.

Vi è quindi da chiedersi se il PNAAC non abbia perso l’occasione per mettere direttamente “a frutto” questo corposo e aggiornato quadro ricognitivo: definendo “*modalità, strumenti e soggetti competenti per l’introduzione di principi, misure e azioni di adattamento ai cambiamenti climatici*” e “*modalità e strumenti settoriali e intersettoriali di attuazione delle misure ai diversi livelli di governo*”^{xi}, invece che demandarne il compito all’istituenda struttura di Governance nazionale.

ⁱ Cfr. in particolare il Cap. 6 del PNAAC.

ⁱⁱ Sotto questo profilo, la SNAC evidenzia anche che la scienza dei cambiamenti climatici riferita alle risorse idriche ha prodotto risultati con un grado d’incertezza elevato, che deriva da un’oggettiva limitatezza delle conoscenze e in particolare dalla capacità dei modelli idrologici di simulare gli aspetti di maggiore interesse per le risorse idriche: variabilità climatica (in particolare delle precipitazioni) ed eventi estremi (siccità e alluvioni).

ⁱⁱⁱ Per completezza, va detto che l'Allegato IV indica 13 azioni aggiuntive, comuni a tutti i settori, compreso quello delle risorse idriche.

^{iv} Riciclo e riuso dell'acqua, interventi strutturali per l'efficientamento e l'ammodernamento delle reti per la riduzione delle perdite e adeguamento tecnologico.

^v Il database comprende invece degli indicatori da cui si apprende che 20 delle misure proposte sono state classificate come azioni di valore "alto", 7 di valore "medio-alto" e 1 di valore "medio".

^{vi} Da notare anche che le azioni indicate nel PNAAC appartengono sia alla categoria delle azioni "a breve termine", sia alla categoria delle azioni "a lungo termine" della SNAC: nel PNAAC tutte le azioni selezionate sono poste sullo stesso livello, con conseguente annullamento del criterio di priorità proposto nella SNAC.

^{vii} Cfr., in particolare, la sintesi contenuta nel parere n. 13 del 3 maggio 2021 della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale – VIA e VAS Sottocommissione VAS.

^{viii} Parere n. 472 del 12/6/2023 della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale – VIA e VAS, recepito nel DM 4 agosto 2023, recante il parere motivato di VAS del PNAAC.

^{ix} Ad esempio, le azioni a sostegno, in ambito agricolo, di tecnologie innovative, strategie e pratiche di gestione ottimale delle risorse idriche che favoriscano il risparmio idrico; le azioni che, in ambiente urbano, consentano di migliorare il deflusso delle acque meteoriche verso la base delle alberature cittadine, nei parchi e nei giardini o creino aree o bacini di ritenzione delle acque meteoriche urbane.

^x Rapporto Ambientale e il relativo documento integrativo del luglio 2023, redatti all'interno del procedimento di VAS sul PNAAC.

^{xi} Cfr. pag 103 del PNAAC (azioni di sistema n. 2 e 3).