

Piani di Mitigazione e di Adattamento congiunti per affrontare il cambiamento climatico sulla costa adriatica: Il progetto Joint_SECAP

Rosalba D'Onofrio*, Stefano Magaudda*, Stefano Mugnoz*, Elio Trusiani*

* University of Camerino

Introduzione

Ursula von der Leyen nel discorso tenuto al Parlamento europeo il 16 luglio 2019, prima della sua elezione a Presidente della Commissione Europea, ha richiamato l'attenzione sulla necessità di promuovere un patto per il clima in Europa che dovrà impegnare gli Stati, le Regioni e la società civile ad azzerare in breve tempo le emissioni di gas ad effetto serra, a incentivare cambiamenti nei comportamenti individuali e collettivi, nel modo di produrre, a sviluppare un piano di investimenti in grado di mobilitare anche capitali privati. All'inizio della primavera 2019 è stato lanciato il *Green New Deal for Europe*, per muovere le coscienze e per sostenere il vecchio continente a superare le sfide socio-economica ed ecologico-climatica.

Questi due eventi, insieme ad altri di tipo bottom up dal forte effetto mediatico¹, pongono al centro del dibattito europeo la sfida per il clima e invitano a riflettere sulla necessità/opportunità di aggiornare il ruolo che l'Europa ha svolto a livello mondiale negli ultimi 30 anni nei confronti dei cambiamenti climatici e la riduzione delle emissioni di gas climalteranti (Reckien et al. 2014). Confrontarsi anche con l'adattamento, rappresenta una svolta delle politiche europee; questa ha trovato un significativo sostegno nel "Libro Bianco" sull'adattamento (Commissione delle Comunità Europee 2009) e nella "Strategia per l'adattamento ai cambiamenti climatici" del 2013 (Commissione Europea 2013). In particolare la "Strategia" costituisce un quadro di indirizzo programmatico per la definizione di Piani Locali Climatici (Local Climate Change Plans - LCPs), piani e azioni locali per il clima e per la resilienza territoriale a livello nazionale, regionale e locale, con un ruolo guida dei governi nazionali, ma anche con un forte impegno a livello locale. Questi Piani Locali Climatici (LCPs), sono caratterizzati da una forte disomogeneità nelle misure e nei contenuti e da difficoltà di comparazione dei risultati tra le varie iniziative.

La svolta europea rappresentata dalla "Strategia" è stata raccolta dal Covenant of Mayors (Patto dei Sindaci), associazione volontaria di amministrazioni locali promossa nel 2008 e integrato nel 2014 come "Mayors Adapt", che impegna le città nello sviluppo di strategie locali di adattamento. Nel 2015 le due iniziative si sono fuse nel nuovo "Covenant of Mayors for Climate & Energy Europe" (Patto dei Sindaci per il clima e l'energia, 2018). Il *Sustainable Energy and Climate Action Plan - SECAP* (Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile ed il Clima - PAESC) è il documento chiave di questa nuova fase; esso definisce le politiche energetiche che un Comune intende adottare al fine del perseguimento degli obiettivi del Nuovo Patto dei Sindaci, guidando le città e i territori, in un framework comune e confrontabile, nella transizione verso una società a basse emissioni di carbonio e verso il miglioramento della qualità di vita e della resilienza delle comunità locali.

L'attenzione per misure di adattamento coordinate che garantiscano coerenza tra i diversi settori e i livelli di governance, come prodotto di strategie unitarie territoriali per la promozione della cooperazione istituzionale, ha fatto emergere la necessità di definire dei Joint SECAP (PAESC Congiunti). Questi ultimi sono piani d'azione di nuova generazione, elaborati collettivamente da un gruppo di enti locali limitrofi, sulla base di una visione comune che si sviluppa attraverso la preparazione di un inventario delle emissioni, la valutazione degli impatti e la definizione di una serie di azioni da attuare singolarmente e congiuntamente nel territorio interessato. L'obiettivo è quello di: ottenere risultati più efficaci di un caso isolato; raccogliere maggiori opportunità di successo per le azioni di adattamento ai cambiamenti climatici, che molto spesso non possono essere relegate nei

¹ Ad esempio, le mobilitazioni studentesche sul destino del pianeta *Strike for Climate* e *Fridays for Future*, il discorso al Parlamento Europeo di Greta Thunberg il 16 Aprile del 2019.

confini di un singolo ente locale; unire le forze e le risorse nella preparazione, attuazione e monitoraggio dei piani; essere flessibili, adattabili perché le misure da mettere in atto vanno calibrate tenendo conto dei cambiamenti che possono intervenire per diverse ragioni nei contesti territoriali di applicazione. L'aggregazione di enti locali consente, inoltre, economie di scala, facilitando l'accesso ai finanziamenti e la partecipazione attiva dei cittadini ai quali comunicare l'importanza delle azioni intraprese in termini di sicurezza individuale e collettiva. Le esperienze in itinere in Italia e in Europa di azioni e piani congiunti sono ancora poche e diversificate; se ne avverte però la crescente necessità, come testimonia la pubblicazione di una recente Guida per la stesura dei piani PAESC-SECAP da parte della Commissione Europea (Bertoldi, 2018).

Le esperienze in corso

Una recente ricerca internazionale (Università di Twente e di Newcastle, Istituto di Metodologie per l'Analisi Ambientale del CNR, con il supporto dell'Agenzia Europea dell'Ambiente e di molti governi europei), ha passato in rassegna i Piani Locali Climatici (LCPs) di 885 città della UE nel periodo tra novembre 2016 e maggio 2017 (Reckien et al. 2018). Questa ricerca ha evidenziato che esiste una grande pluralità di risposte al cambiamento climatico in Europa. Circa il 66% delle città del campione ha un piano di mitigazione o adattamento; il 26% ha un piano di adattamento; solo il 16% sono LCPs congiunti; mentre circa il 33% delle città non ha ancora affrontato il tema del cambiamento climatico.

I Paesi con città con più piani di mitigazione sono: la Polonia il 97%, la Germania l'81%, l'Irlanda l'80%, la Finlandia il 78% e la Svezia il 77,8%. La Finlandia, inoltre, ha il 77,8% delle città che ha un piano di adattamento. Dalla ricerca emerge, inoltre, che solo in pochi paesi i piani climatici locali sono obbligatori (Danimarca, Francia, Slovacchia e Regno Unito), e che sono soprattutto le grandi città ad averli prodotti, con alcune defezioni significative come nel caso di Atene e Salisburgo. Alcune città dei Paesi Bassi e del Regno Unito hanno azioni per il clima integrate nelle attività di pianificazione urbanistica, che spesso mirano a obiettivi ambientali più ampi come la resilienza e la sostenibilità. Le città che da più tempo sono impegnate nel contrasto al cambiamento climatico non hanno piani di mitigazione o adattamento autonomi: è questo, ad esempio, il caso di Rotterdam e Gouda nei Paesi Bassi; una situazione simile può essere riscontrata nel Regno Unito, dove le questioni climatiche sono spesso integrate in obiettivi di sviluppo più ampi nel Master Plan o nel piano della Sostenibilità (Tab.1). Il Patto dei Sindaci ha un ruolo importante nell'incoraggiare le città più piccole a impegnarsi in azioni per il clima, in particolare in Italia e Spagna, ma anche in molti altri paesi.

La preferenza per le misure di mitigazione applicate alla scala locale/urbana, secondo gli autori della ricerca, è motivata dai benefici plurimi della mitigazione (Puppim de Oliveira et al. 2013), come: il risparmio economico e il miglioramento della sicurezza energetica, oltre che la riduzione delle emissioni (Heidrich e Tiwary 2013; Villarroel Walker et al. 2017; Wende et al. 2012). La scelta dell'adattamento è, invece, raramente effettuata sistematicamente, perché necessita di misure trasversali che coinvolgono diversi programmi e settori della pubblica amministrazione (Wamsler et al. 2013), anche non strettamente legati al clima (ad es. quelli riguardanti la Salute).

Dallo studio emergono piani e misure specifici per ogni città, la strategicità dell'implementazione di più funzioni ecologiche nei centri urbani, la necessità di pianificare integrando azioni e infrastrutture per renderle più resilienti.

L'altro principio su cui la ricerca si sofferma è il valore aggiunto rappresentato dall'esistenza di reti di collaborazioni tra le città e di superare l'eccessiva genericità propria dei piani energetici. In questo, l'adozione dei SECAP da parte del Covenant of Mayor ha introdotto un forte elemento di novità spingendo le municipalità aderenti verso un modello codificato, confrontabile e replicabile.

Il dibattito europeo degli ultimi anni si è incentrato sulla necessità/opportunità di sviluppare un sistema di governance multi-livello, in grado di combinare una governance

adattativa decentralizzata per la crescita delle iniziative locali con la promozione di reti per la diffusione delle migliori pratiche e per il potenziamento dell'azione collettiva su vasta scala (Underdal 2010).

Tab.1- Numero dei Piani di Adattamento, dei Piani di Mitigazione e dei Piani di Adattamento e Mitigazione in Europa. Estratto da D. Reckien et al., *Journal of Cleaner Production* 191 (2018) 207-219.

AI	UA Cities		Mitigation plans		Adaptation plans		Joint plans		No plans	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Austria	6	33.3	2						4	66.7
Belgium	11	45.5	5		1	9.1	1	9.1	6	54.5
Bulgaria	18								18	100.0
Croatia	5				1	20.0			4	80.0
Cyprus	2								2	100.0
Czech Republic	18	5.6	1		1	5.6			17	94.4
Estonia	3								3	100.0
Finland	9	77.8	7		7	77.8	7	77.8	2	22.2
Germany	125	80.8	101		31	24.8	4	3.2	21	16.8
Greece	9								9	100.0
Hungary	10								10	100.0
Ireland	5	80.0	4		1	20.0	1	20.0	1	20.0
Italy	76				2	2.6			74	97.4
Latvia	4								4	100.0
Lithuania	6								6	100.0
Luxemburg	1								1	100.0
Malta	1								1	100.0
Netherlands	51	29.4	15		1	2.0			35	68.6
Poland	68	97.1	66		2	2.9	1	1.5	2	2.9
Portugal	25	4.0	1		6	24.0			18	72.0
Romania	35	2.9	1		4	11.4	1	2.9	31	88.6
Slovenia	2								2	100.0
Spain	109	10.1	11		8	7.3	4	3.7	98	89.9
Sweden	13	76.9	10		4	30.8			2	15.4
EU-24	612	36.6	224		69	11.3	19	3.1	372	60.8

Le statistiche e i report pubblicati sul portale “covenantofmayors.eu” indicano che in Italia alla data attuale hanno aderito al Patto dei Sindaci 4.682 Comuni e di questi 3.245 hanno presentato un piano d'azione, mentre i piani approvati sono 2.799 (solo il 60% degli aderenti al Patto). È importante rilevare che dei piani approvati solo il 45% ha presentato il report di monitoraggio dopo quattro anni dall'approvazione (1277 report al 2019). Questi dati evidenziano che il Patto dei Sindaci è un fenomeno di massa che vede coinvolti quasi il 60% dei comuni italiani, ma anche che molte amministrazioni locali (circa il 75%) non riescono a gestire e implementare le azioni programmate.

Le ragioni di queste difficoltà sono molteplici e risiedono principalmente nella mancanza, all'interno dei comuni di piccole dimensioni (quasi l'80% hanno meno di 10.000 abitanti), delle strutture tecniche e amministrative adatte a gestire questi complessi processi di governance. Molte adesioni al Patto dei Sindaci sono nate sotto la spinta di finanziamenti regionali o provinciali (Regione Abruzzo, Regione Sicilia, Provincia di Roma) e molto spesso questi contributi erogati a tantum hanno generato negli amministratori locali l'illusione che la semplice adesione potesse portare risorse economiche nelle casse comunali. Le buone pratiche in Italia e in Europa ci dimostrano che per sviluppare e attuare un piano d'azione efficace e sostenibile nel tempo è necessario attivare un processo di governance multilivello che preveda il coinvolgimento non solo gli enti locali firmatari, ma anche dei Coordinatori Territoriali del Patto, dei Sostenitori del Patto, delle agenzie per l'energia, degli enti di ricerca e di tutti i portatori di interesse settoriale.

Il Progetto Interreg Italia-Croazia Joint SECAP

L'ultimo Rapporto dell'IPCC (IPCC, 2019) presentato nel mese di agosto 2019 delinea uno scenario molto allarmante per l'area mediterranea, in particolare perché le temperature medie hanno già raggiunto gli 1,4°C, superando l'aumento medio globale di 1°C e arrivando a sfiorare la soglia limite degli 1,5°C indicata a Parigi alla COP21. È una situazione ad alto rischio che continua ad aggravarsi, come emerge anche da uno studio

pubblicato sulla rivista *Water* dai ricercatori dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (Ingv) di Bologna e di Roma, dell'olandese Radboud University e dell'Università la Sorbona di Parigi che stimano un innalzamento del livello del Mar Mediterraneo fino a 20 centimetri entro il 2050 e fino a 57 centimetri entro il 2100 (Vecchio et. al.2019).

Fig.1_ Statistiche del Patto dei Sindaci in Italia. Fonte <https://www.covenantofmayors.eu/>



Di fronte a questo scenario catastrofico e alle difficoltà che hanno gli enti locali di piccole dimensioni a gestire e affrontare le sfide imposte dallo scenario climatico occorre provare a dare risposte concrete e unitarie, aggregando i territori intorno a strategie di intervento condivise, mettendo in sinergia le competenze e sensibilizzando le comunità locali. Sono questi gli Obiettivi e la strategia del progetto Interreg Italia- Croazia Joint_SECAP (Joint strategies for Climate Change Adaptation in coastal areas) in corso di realizzazione (Fig.2).

Il Progetto fa riferimento ad una rete di 8 partners italiani e croati coordinati dall'Università di Camerino che sperimentano una metodologia di SECAP congiunto in un ambito territoriale che si sviluppa sulle due sponde del Mare Adriatico e che comprende al suo interno 9 aree target². L'approccio del progetto si basa sulla convinzione che, al fine di ottenere risultati più efficaci per l'adattamento ai cambiamenti climatici, le politiche e le azioni debbano essere coordinate e adattate su una dimensione territoriale più ampia di quella comunale. Il progetto è strutturato in due fasi. La prima fase sviluppa una

² Le aree Target riguardano i territori di una rete di comuni marchigiani coordinati dal Comune di San Benedetto del Tronto (4 comuni :San Benedetto del Tronto, Cupra Marittima, Grottammare, Monteprandone); i territori costieri e collinari coordinati dalla Regione Abruzzo (5 Comuni ; Mosciano Sant'Angelo, Giulianova, Roseto degli Abruzzi, Pineto, Silvi e altri 5: Penne, Castiglione Messer Raimondo, Elice e Castilenti); i territori della costa pescarese-chietina (6 comuni: Pescara, Montesilvano, Francavilla, Spoltore, San Giovanni Teatino, Cepagatti) coordinati dal Comune di Pescara. Sulla sponda croata dell'Adriatico , fanno parte della partnership l'Istria con la città di Buje; la città di Novigrad e la Municipality os Brtonigla-Cittanova, coordinata da Irena; L'area Pilota della Contea di Dubrovnik, con Ston,,Dubrovačko primorje, Dubrovnik, 4.Župa Dubrovačka, Konavle, coordinata da Sdewes; la rete della Provincia con la città di Opaija; kla Municipality of Matulji, Kastav, Viskovo e Cavle, coordinati da PRIMORJE – GORSKI KOTAR COUNTY;il territorio dell'isola di Brac, coordinato dalla Contea di Split; la città di Korčula e le municipalità di Lumbarda, Smokvica, Blato, Vela Luka. Coordinate da Vela Luka

metodologia comune per la definizione e l'attuazione delle azioni comuni di mitigazione e di adattamento e per condividere le conoscenze di base sulle strategie e sulle misure da mettere in atto.

Fig.2_ Manifesto del Progetto Join_SECAP.Fonte: Università di Camerino

Interreg Italy - Croatia Joint_SECAP EUROPEAN UNION

Joint_SECAP

Joint strategies for Climate Change Adaptation in coastal areas

WORKING TOGETHER WE CAN ADAPT TO CLIMATE CHANGE

PROJECT DURATION
01.01.2019 – 30.06.2021

ERDF
1,780,626.88 €

TOTAL BUDGET
2,694,857,50 €

DESCRIPTION
The project will build a common methodology for the definition of Joint Sustainable Energy and Climate Action Plans (SECAP) focused on sharing knowledge on climate change adaptation strategies and mitigation measures. The main project output will be an online tool for the development of Joint SECAP.

PROJECT PARTNERS

CONTACT
Lead partner: UNICAM - University of Camerino
Contact person: Rosalba Donofrio
Email: jointsecap.unicam@gmail.com

European Regional Development Fund www.italy-croatia.eu/joint_secap

Il progetto prevede in questa prima fase un'analisi di contesto per ciascuna area target attraverso la ricognizione dei piani e delle misure già pianificate in ciascun territorio, analizzando le opportunità di finanziamento, descrivendo i rischi e le vulnerabilità a livello distrettuale e individuando attività pilota. La seconda fase prevede lo sviluppo di scenari per le azioni comuni da adattare nei Piani congiunti SECAP che saranno elaborati da ciascun partner per ciascuna area target. L'approccio collaborativo è alla base del progetto; con la condivisione di esperienze, misure e dati, si vuole tentare di ridurre il divario esistente in conoscenza ed esperienza tra i diversi territori studiati, in modo da promuovere risposte comuni per un uso più efficace delle risorse disponibili, delle opportunità di finanziamento a livello distrettuale e per definire meglio le strategie e le azioni per l'adattamento. Il progetto supporterà gli enti pubblici nell'individuazione di specifici asset territoriali attraverso il coordinamento di azioni congiunte tra enti locali e territori in un approccio di governance multilivello. Il ruolo di coordinamento e supporto per l'elaborazione del piano d'azione sarà garantita dalla figura tecnica del "coordinatore dell'azione comune per il clima e l'energia". Questa figura (energy manager) sarà il punto di riferimento tecnico per il consorzio e fornirà servizi al fine di elaborare una strategia e obiettivi condivisi a livello di distretto, di potenziare la capacità delle autorità pubbliche e delle altre parti interessate di valutare, definire, adottare, attuare e monitorare i SECAP. Il coordinatore dovrà, inoltre, attivare le sinergie tra le diverse iniziative già attive nel territorio, garantire finanziamenti a lungo termine per gli investimenti necessari,

individuare le azioni e gli interventi da attuare congiuntamente. Il progetto è iniziato il primo gennaio 2019 ed ha la durata di 30 mesi.

Conclusioni

L'Europa sembra essere alle soglie di una rivoluzione green per affrontare, adattandosi, gli effetti dei cambiamenti climatici. All'attenzione quasi esclusiva per le misure di mitigazione, oggi si accompagnano le misure di adattamento all'interno dei SECAP, la cui capacità di produrre benefici tangibili sul territorio è maggiore se si abbandona la logica del piano alla scala comunale per abbracciare la dimensione della scala territoriale di distretto, senza perdere il confronto con le realtà e specificità locali. Allo stesso tempo è necessario promuovere un approccio di governance multilivello capace di sviluppare una metodologia comune, per condividere le conoscenze di base sulle strategie di adattamento ai cambiamenti climatici, sulle misure di efficienza energetica con riferimento a scenari di trasformazione condivisi sulla base della collaborazione istituzionale. In tale direzione si muove il Progetto Interreg Italia-Croatia Joint_SECAP che, ispirato ad un approccio di governance multilivello, si confronta con una rete di comuni adriatici, italiani e croati sulla base di una metodologia condivisa e proverà a definire al meglio le strategie e le azioni per l'adattamento. Per far questo è prevista la creazione di una cabina di regia tra i diversi attori chiave del distretto in grado elaborare una strategia condivisa di intervento e di raccogliere e far circolare informazioni, piani, soluzioni efficaci di adattamento e mitigazione.

Bibliografia

- Bertoldi P. (2018), *Guidebook 'Howto develop a Sustainable Energy and Climate Action Plan(SECAP) –Part 1-The SECAP process, step-by-step towards low carbon and climate resilient cities by 2030*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Commissione delle Comunità Europee (2009), *Libro Bianco l'adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d'azione europeo*, [<https://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=com:2009:0147:fin:it:pdf>].
- Commissione Europea (2013), *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni- Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0216:FIN:IT:PDF>]
- Covenant of Mayors for Climate & Energy Europe (2018), *2018 Annual Report of the Covenant of Mayors – Europe*, in <https://www.a21italy.it/2019/01/02/patto-dei-sindaci-clima-lenergia-risultati-al-2018/>
- Gazzette Ufficiale dell'Unione Europea (2017), *Parere del Comitato europeo delle regioni — Verso una nuova strategia UE di adattamento ai cambiamenti climatici: un approccio integrato (2017/C 207/10)*, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IR2430&from=IT>].
- Heidrich, O., Tiwary, A. (2013), *Environmental appraisal of green production systems: challenges faced by small companies using life cycle assessment*. *Int. J. Prod. Res.* 51 (19), 5884e5896
- Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC (2019), *Climate Change and Land-Summary for Policymakers*, [<https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/Fullreport-1.pdf>].
- Puppim de Oliveira, J.A., Doll, C.N.H., Kurniawan, T.A., Geng, Y., Kapshe, M., Huisingh, D., (2013), "Promoting win-win situations in climate change mitigation, local environmental quality and development in Asian cities through co-benefits". *Clean. Prod.* 58, 1e6.
- Reckien, D., Flacke, J., Dawson, R.J., Heidrich, O., Olazabal, M., Foley, A., Hamann, J.J.P., Orru, H., Salvia, M., Gregorio Hurtado, S., Geneletti, D., Pietrapertosa, F., (2014), "Climate change

- response in Europe: what's the reality? Analysis of adaptation and mitigation plans from 200 urban areas in 11 countries", *Climatic Change* 122 (1-2), 331-340.
- Reckien D., Salvia M., Heidrich O. et al. (2019), "How are cities planning to respond to climate change? Assessment of local climate plans from 885 cities in the EU-28", *Journal of Cleaner Production* 191 (2018) 207e219.
- The Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2018), *Multi-Level Climate Governance Supporting Local Action. Instruments enhancing climate change mitigation and adaptation at the local level*, [<https://www.adelphi.de/en/publication/multi-level-climate-governance-supporting-local-action>].
- Underdal, A. (2010), "Complexity and Challenges of Long-Term Environmental Governance", *Global Environmental Change*, 20, 386-393.
- Vecchio A. Anzidei M., Serpelloni E., Florindo F. (2019), "Natural Variability and Vertical Land Motion Contributions in the Mediterranean Sea-Level Records over the Last Two Centuries and Projections for 2100", *Water* 2019, 11(7)
- Villaruel W., Beck R., Hall M.B., Dawson J.W., Heidrich R.J (2017), "Identifying key technology and policy strategies for sustainable cities: a case study of London". *Environmental Development* 21, 1e18.
- Wamsler, C., Brink, E., Rivera, C., (2013), "Planning for climate change in urban areas: from theory to practice", *J. Clean. Prod.* 50, 68e81
- Wende, W., Bond, A., Bobylev, N., Stratmann, L., (2012), "Climate change mitigation and adaptation in strategic environmental assessment", *Environ. Impact Assess*", Rev. 32 (1), 88 e93.