



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

I PILASTRI DELLA GOVERNANCE PER IL CLIMA

VERSO UNA LEGGE QUADRO
SUL CLIMA IN ITALIA

OTTOBRE 2021



POLICY PAPER

I PILASTRI DELLA GOVERNANCE PER IL CLIMA: VERSO UNA LEGGE QUADRO SUL CLIMA IN ITALIA

Questo lavoro identifica i pilastri della governance per il clima e ne analizza il funzionamento in Italia, evidenziando le mancanze e auspicando la stesura di una legge sul clima italiana nel corso del 2022. Il lavoro dà seguito alla prima analisi pubblicata in luglio 2021 su “La Governance del clima. [Cosa significa per l'Italia?](#)”.

Elisa Giannelli

Francesca Bellisai

Luca Bergamaschi

Matteo Leonardi

INDICE DEI CONTENUTI

EXECUTIVE SUMMARY	3
I LIMITI COMUNI DEL PNIEC E LTS	5
1. LA QUALITÀ DEGLI OBIETTIVI	5
Tempistiche e visione strategica a lungo termine	6
Mancanza di dati aggiornati o in linea con la scienza e i progressi tecnologici	6
Mancanza di tappe e scadenze intermedie	7
Mancanza di una programmazione settoriale di politiche e di risorse finanziarie, basata sulla valutazione di impatti industriali e sociali	7
2. L'INCOERENZA DELLE POLITICHE NAZIONALI	8
Il ruolo del gas rispetto agli scenari e obiettivi di decarbonizzazione	9
Infrastrutture energetiche	10
Gli investimenti del Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) rispetto al livello di investimenti verdi necessari	10
L'implementazione di una fiscalità climatica in Italia	11
3. LA SCARSA IMPLEMENTAZIONE E MONITORAGGIO DEI PROGRESSI RAGGIUNTI	12
Mancanza di attuazione degli impegni	12
Mancanza di monitoraggio dell'efficacia degli impegni	13
4. L'INCOERENZA TRA MANDATI E DIALOGO INTER-ISTITUZIONALE	14
CONCLUSIONE	15

EXECUTIVE SUMMARY

L'attuazione della transizione ecologica non può prescindere dagli strumenti normativi e le strutture decisionali deputate a rendere questo processo reale ed efficace. **Senza una nuova “governance per il clima” non sarà possibile raggiungere gli obiettivi e gestire la transizione in modo giusto e ordinato.**

I principali strumenti normativi attualmente preposti a guidare le politiche climatiche italiane sono il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), pubblicato nel 2019, e la Strategia Italiana di lungo periodo (o Long Term Strategy, LTS) pubblicata lo scorso gennaio.¹ Recentemente, a questi documenti si sono affiancati:

- La proposta di [Piano per la Transizione Ecologica](#) (PITE)² – con la quale l'Italia aggiorna, tra le altre cose, il suo obiettivo al 2050 impegnandosi alla neutralità climatica;
- Il [Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza](#) (PNRR).³

Ad oggi, i primi rimangono gli strumenti principali della politica climatica italiana. **Questo studio analizza lo stato attuale della governance climatica in Italia e propone soluzioni per il suo miglioramento, come presupposto indispensabile per l'effettiva realizzazione della transizione ecologica.**

L'inadeguatezza degli strumenti al momento a disposizione è riconosciuta anche dal Governo stesso che, insieme agli altri paesi G7 nel giugno 2021, si è impegnato ad [aggiornare la LTS](#) prima della COP26 di Glasgow. Infatti, **il PNIEC e la LTS italiana, seppur recenti, appaiono già superati e inadeguati a rispondere prontamente all'urgenza della sfida climatica – per contenuto, strategia e implementazione.** Lo studio analizza quali sono i loro limiti e come un nuovo approccio alla governance del clima può contribuire a superarli.

Fondamentale risultano essere le risorse umane nei Ministeri preposti per far sì che a questi processi sia dedicato il tempo e le competenze necessarie. In particolare, con riferimento al negoziato del pacchetto Fit for 55, a seguito della recente istituzione del CITE, sarà necessario individuare i livelli di interazione tra il CITE e la struttura istituzionalmente deputata alla definizione della posizione nazionale, ovvero il CIAE e il suo CTV. **Tali organi, inoltre, devono assicurare un costante canale di comunicazione tra i funzionari tecnici, responsabili della gestione operativa dei singoli dossier, e la parte politica, responsabile della definizione delle priorità nazionali e del quadro d'insieme della posizione.**

Molte delle raccomandazioni presentate in queste pagine sono centralizzate nelle oramai popolari [“leggi quadro sul clima”](#). **L'Italia non se ne è ancora dotata, ma prendere l'impegno durante la prossima COP26 di elaborarne una nel corso del 2022 manderebbe un segnale importante d'azione e impegno politico.**

1 I piani [PNIEC](#) e [LTS](#) sono entrambi richiesti a tutti i Paesi UE dal [regolamento sulla governance](#) dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima e sono stati elaborati dall'ex Ministero dell'Ambiente (attuale MITE), dal Ministero dello sviluppo economico (MISE), dall'ex Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS). Alla stesura della Strategia di lungo periodo ha contribuito anche il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

2 La bozza del Piano è stata presentata dal CITE il 28 luglio 2021. Il CITE è il Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica istituito presso la Presidenza del Consiglio.

3 Seppur con un orizzonte temporale limitato al 2026.

I limiti dello status quo identificati sono:

- 1. La qualità degli obiettivi climatici italiani e della loro definizione.** In particolare, le tempistiche di revisione e la sequenza tra visione strategica a lungo termine e obiettivi di medio termine; la mancanza di dati aggiornati e in linea con la scienza e i progressi tecnologici; la mancanza di tappe e scadenze intermedie; infine, la mancanza di una programmazione settoriale di politiche e risorse finanziarie basata su una chiara valutazione d'impatto;
- 2. L'incoerenza delle politiche nazionali con gli obiettivi climatici.** In particolare, il continuo supporto al gas naturale e alle infrastrutture energetiche rispetto agli scenari di decarbonizzazione; gli investimenti nel Piano di Ripresa e Resilienza insufficienti rispetto ai livelli di finanziamenti necessari per la transizione; l'esigenza di includere una fiscalità climatica nelle prossime riforme fiscali.
- 3. La scarsa implementazione e monitoraggio dei progressi raggiunti,** come nel caso dell'Osservatorio PNIEC e del rispettivo monitoraggio dell'impatto del Piano stesso.
- 4. L'incoerenza tra mandati e dialogo inter-istituzionale,** inteso come il disallineamento delle politiche nei diversi livelli dell'Amministrazione pubblica.

Alla luce di questo deficit, lo studio propone le seguenti raccomandazioni:

- **L'adozione di un bilancio di emissioni (o carbon budget)** per definire obiettivi realistici e puntuali, e per introdurre un sistema di valutazione e monitoraggio che dia immediata evidenza degli impatti e della coerenza, o meno, delle scelte politiche (di tutti i Ministeri) rispetto agli obiettivi climatici di breve, medio e lungo termine.
- **Imporre l'orizzonte a lungo termine come bussola,** affinché ogni decisione politica nel breve e medio periodo contribuisca al (e non danneggi il) raggiungimento dell'obiettivo al 2050, rispecchiando quanto già fatto a livello di Unione Europea con la Legge Europea sul Clima.
- **Chiarire la responsabilità politica per ogni decisione,** per migliorare l'*accountability* delle politiche nazionali.
- **Creare un Comitato scientifico indipendente** per avvicinare conoscenze scientifiche alle scelte politiche, consigliando i decisori e verificando regolarmente la coerenza degli impegni con gli obiettivi climatici. Il Comitato può anche contribuire a migliorare la trasparenza delle informazioni per un dibattito più informato e aperto, come già accade in molti paesi europei e no.
- **Definire una metodologia per il monitoraggio delle misure,** al fine di valutarne l'impatto e per guidare il lavoro dell'Osservatorio PNIEC – da implementare il prima possibile.
- **Integrare gli obiettivi climatici negli statuti e nei mandati** di istituzioni e controllate su tutti i livelli.

I LIMITI COMUNI DEL PNIEC E LTS

Analizzando i piani, si nota come sia il PNIEC che la Strategia di lungo periodo (LTS) presentino alcuni limiti in comune che ne pregiudicano la qualità e mettono a rischio l'effettiva attuazione di politiche necessarie per una transizione puntuale e giusta. Considerando che le strategie di lungo periodo sono state adottate da tutti i paesi europei, diversi esperti hanno identificato elementi comuni per migliorarle e aggiornarle.

L' *Ecologic Institute* di Berlino ha [analizzato](#) diverse LTS europee, evidenziando che i Piani presentano differenze in termini di obiettivi, di settori considerati nella pianificazione, e di valore legale dei documenti. Anche il think tank francese IDDRI ha recentemente analizzato le caratteristiche che una LTS dovrebbe avere per essere [efficace](#). Infine, il *World Resource Institute* di Washington e la Piattaforma *2050 Pathways* con sede a Parigi hanno prodotto diversi studi che individuano [elementi necessari](#) per assicurare un'ottima qualità dei piani. Tra questi ritroviamo:

- una chiara **definizione degli obiettivi**
- un serio **processo di consultazione pubblica**
- un'attenzione particolare all'**implementazione e al monitoraggio delle misure proposte**.

La revisione dei piani italiani dovrebbe quindi considerare e trarre utili indicazioni da questi studi per integrarsi in una strategia generale coerente con l'obiettivo a medio e lungo termine. Affinché questo quadro normativo sia completo e coerente con le sfide poste dalla transizione energetica, esso deve seguire principi di governance che ne garantiscano una migliore qualità.

Di seguito evidenzieremo alcuni punti deboli riscontrati nell'attuale sistema di governance per il clima in Italia. Sulla base di *best practice* riscontrate in altri Paesi europei (e non solo), proporremo possibili soluzioni.

1. LA QUALITÀ DEGLI OBIETTIVI

Definire obiettivi e traguardi strategici, realistici e puntuali è il presupposto fondamentale per realizzare una transizione ecologica nazionale che tenga il passo con la sfida climatica globale. Ad oggi in Italia, la definizione degli obiettivi nazionali segue le tempistiche e i procedimenti comuni a tutti gli altri Stati membri europei.

Come evidenziato in precedenza, gli obiettivi generali e settoriali italiani sono contenuti nel PNIEC del 2019, quando l'obiettivo europeo mirava ancora a ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 40% entro il 2030. Tuttavia, a distanza di soli due anni, le ambizioni europee sono già aumentate, portando l'obiettivo climatico per il 2030, compresi emissioni e assorbimenti, ad almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 e la neutralità climatica al 2050. In altre parole, **gli obiettivi**

nazionali contenuti nei PNIEC dei Paesi europei sono già diventati insufficienti per raggiungere i target europei più recenti. Nel caso dell'Italia, questo ha comportato l'elaborazione del Piano di Ripresa e Resilienza sulla base di un PNIEC non aggiornato e, nonostante fosse evidente l'incongruenza rispetto ai nuovi obiettivi, nessuna disposizione ulteriore di governance (ovvero di controllo sul processo) è stata introdotta in considerazione della problematica.

A prescindere dal contributo che l'Italia è tenuta a dare alla transizione energetica europea, pianificare seriamente quella nazionale consentirebbe al Paese una progressione più rapida ed efficace verso un'economia climaticamente neutra. La sfida climatica è in continua evoluzione e prende sempre più velocità. Per questo motivo, una rapida revisione degli obiettivi nazionali è necessaria. Tuttavia, questa volta sarà necessario evitare di commettere gli stessi errori o perpetuare le mancanze esistenti. Dalla valutazione del piano nazionale del 2020, anche la Commissione europea, in sintonia con quanto rilevato da [organizzazioni della società civile italiana](#), evidenziava alcuni problemi che impattano la qualità dei nostri obiettivi, tra cui:

- **Tempistiche e visione strategica a lungo termine**

Il PNIEC copre il periodo 2021-2030, come richiesto dal modello europeo. Il PNIEC è stato elaborato sulla base della [Strategia Energetica Nazionale](#) (SEN) del 2017, la quale tuttavia presenta proiezioni al 2050 con riferimento a obiettivi europei sorpassati (riduzione di almeno l'80% di emissioni di gas serra entro il 2050 rispetto al 1990). Essa inoltre non offre una strategia generale o settoriale per raggiungere obiettivi a lungo termine, di cui oggi quello principale per l'economia è fissato a zero emissioni nette al 2050 (o neutralità climatica). Per questo obiettivo è stata invece predisposta la Strategia nazionale a lungo termine (LTS), come richiesta dall'Accordo di Parigi, pubblicata nel gennaio 2021, quindi a posteriori della finalizzazione del PNIEC⁴. Emergono quindi due problemi principali:

1. La SEN, e quindi l'elaborazione del PNIEC, e la LTS si riferiscono a due obiettivi europei al 2050 diversi, dove solo nella seconda troviamo quello più aggiornato della una neutralità climatica. Lo stesso obiettivo è ora riconosciuto anche dall'Italia e dovrebbe quindi essere il solo a guidare le politiche nazionali di breve e medio termine.
2. La sequenza tra PNIEC e LTS avrebbe dovuto essere inversa, per cui il secondo documento, che guarda al 2050, dovrebbe informare il primo, che guarda al 2030, e non viceversa come nel caso attuale. La LTS attuale, sebbene includa l'obiettivo di neutralità climatica al 2050, include il vecchio obiettivo europeo al 2030 (ovvero di riduzione di almeno il 40% invece) e non il più recente di almeno il 55%. In altre parole, **sia la LTS che il PNIEC devono essere aggiornati rispecchiando i nuovi obiettivi europei e nazionali. Il nuovo PNIEC dovrebbe definire gli obiettivi al 2030 che posizionino il Paese in una traiettoria che permetta di raggiungere il target al 2050, come definito nella LTS.**

- **Mancanza di dati aggiornati o in linea con la scienza e i progressi tecnologici**

La qualità dei dati usati nel PNIEC italiano è stata criticata nella valutazione della Commissione europea per non essere abbastanza esaustiva, soprattutto per quanto riguarda la chiarezza delle

⁴ [Commissione europea](#): "Al 1° settembre 2020 l'Italia non aveva notificato alla Commissione la strategia nazionale a lungo termine prevista ai sensi dell'articolo 15 del regolamento sulla governance" pag 9

ipotesi su cui si fonda la stima d'impatto delle politiche e delle misure.⁵ Nonostante il Piano abbia ricevuto un parere globalmente positivo dall'esecutivo europeo, la società civile lo ha fortemente criticato per non essere in linea con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi, arrivando a proporre un [modello alternativo](#).

La definizione di scenari e obiettivi significativamente divergenti dipende dai dati di base su cui si fondano i modelli dello studio. La scelta di questi dati è una scelta anche politica, che richiede piena trasparenza. La qualità dei dati deve essere garantita dall'uso di materiale indipendente e informato dalle più recenti evidenze scientifiche. Per esempio, i modelli sviluppati per la LTS si basano su drivers di dinamiche demografiche e prodotto interno lordo: ambedue questi dati derivano da statistiche nazionali e internazionali, ma sono suscettibili di modifiche e aggiornamenti periodici. La scelta di tali elementi diventa determinante nello sviluppo dei modelli e dei loro risultati dal momento che determinano variazioni, anche significative, della domanda. Altri dati di input di rilievo sono rappresentati dai costi delle tecnologie e dal loro andamento nel tempo: basi di dati consolidate e condivise sono il punto di partenza per una modellistica solida che possa guidare nelle scelte di pianificazione. La LTS, rispetto al PNIEC, presenta dei drivers aggiornati rispetto alle più recenti statistiche, tuttavia, i lunghi tempi di pubblicazione hanno fatto sì che gli scenari non hanno potuto tenere conto dell'impatto della crisi sanitaria da COVID-19 iniziata alla fine del 2019. Di conseguenza, un documento del gennaio 2021 risulta già non aggiornato dopo appena qualche mese dalla sua pubblicazione.

- **Mancanza di tappe e scadenze intermedie**

La LTS appare come un documento scollegato dal PNIEC, il cui orizzonte d'impatto è al 2030 e con obiettivi vecchi come suddetto. **Il risultato è l'impossibilità di monitorare quantitativamente la coerenza delle politiche di breve e medio termine rispetto alle traiettorie di lungo termine.** La definizione di tappe intermedie è un mezzo pratico per definire un percorso coerente di decarbonizzazione su diversi decenni (compresi obiettivi specifici per il 2025, 2030, 2035, 2040) e valutare le sfide legate al ritmo della trasformazione. La Strategia nazionale di lungo periodo, tuttavia, non delinea nessun obiettivo intermedio tra il 2030 e il 2050.

- **Mancanza di una programmazione settoriale di politiche e di risorse finanziarie, basata sulla valutazione di impatti industriali e sociali**

Quello che traspare dai due Piani è, infine, una mancanza di stime sulle politiche e sulle risorse finanziarie necessarie per raggiungere gli obiettivi. **Mancano valutazioni di impatto dettagliate e chiare (positive e negative) per i lavoratori, le industrie e i cittadini – inclusa la geografia degli impatti – e dunque misure conseguenti per gestire le implicazioni sociali.** In altre parole, manca di una valutazione delle opzioni e dei relativi impatti delle scelte in maniera da offrire una programmazione degli interventi di policy nei vari settori economici. La chiarezza degli impatti e della regolazione per il clima costituisce la base della credibilità e legittimità della politica climatica, necessaria a cittadini e imprese per prepararsi, attivare investimenti e innovare in modo da non lasciare indietro nessuno. Senza vi è il rischio di rallentare la transizione ecologica, di squilibri sociali e di reazioni politiche contro la decarbonizzazione.

⁵ [Commissione europea](#): "La mancanza di dati, compresa la scarsa chiarezza delle ipotesi su cui si fonda la stima d'impatto delle politiche e delle misure, rende difficile valutare se le riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra saranno pienamente conseguite." pag 8

RACCOMANDAZIONI – UN BILANCIO DI EMISSIONI PER L'ITALIA

È necessario dunque introdurre un sistema per definire obiettivi e traguardi strategici, realistici e puntuali insieme a uno strumento che dia immediata evidenza degli impatti e della coerenza, o meno, delle scelte di policy (di tutti i Ministeri) rispetto agli obiettivi climatici di breve, medio e lungo termine. **L'adozione di un bilancio di emissioni (o *carbon budget*) rappresenta una possibile soluzione per migliorare i limiti appena evidenziati.** Questo strumento funziona come un conto in banca che comunica chiaramente la quantità di emissioni ammissibili e restanti per un dato intervallo temporale. Può quindi offrire una misura immediata per definire obiettivi climatici quantitativi credibili che non mettano in pericolo il rispetto dei limiti posti dal bilancio in un dato periodo.

Il [modello di governance inglese](#), che usa *carbon budgets* dal 2008, ha dimostrato come questo strumento possa aiutare a definire un percorso puntuale per raggiungere gli obiettivi di lungo termine, definendo chiari traguardi intermedi sulla base di dati scientifici regolarmente aggiornati. **Il *carbon budget* può facilitare anche la programmazione settoriale e assicurarne l'allineamento con il lungo termine, consentendo dunque la giusta distribuzione delle azioni e la giusta sequenza delle decisioni.**

Con la sua recente legge sul clima, l'Unione europea si è impegnata a preparare il proprio *carbon budget* per il periodo 2030-2050 per restare nei limiti imposti dall'Accordo di Parigi e definire il suo target intermedio al 2040. Affinché esso funzioni, la legge europea ha definito le condizioni preliminari necessarie: il bilancio dovrà basarsi sulle migliori conoscenze scientifiche a disposizione, tenendo conto del parere del comitato consultivo europeo e degli obiettivi climatici dell'Unione.⁶ La Commissione dovrà inoltre pubblicare la metodologia utilizzata e consentire piena trasparenza sui dati utilizzati.

L'adozione del *carbon budget* a livello nazionale, elaborato per esempio da ISPRA, quale strumento per preparare la revisione del PNIEC e dell'LTS, permetterebbe di superare alcune delle lacune più macroscopiche della governance italiana sul clima introducendo finalmente un quadro scientifico e trasparente per informare gli obiettivi climatici, valutare progressi e sviluppare politiche settoriali per chiudere i divari e accelerare la transizione ecologica.

2. L'INCOERENZA DELLE POLITICHE NAZIONALI

La mancanza di visione, coerenza e dettaglio strategico a lungo termine, ovvero che informi le politiche di breve e medio periodo, rischia di mettere l'Italia sulla traiettoria sbagliata verso il 2050. Se a questo aggiungiamo la mancanza di coerenza tra le politiche nazionali e gli obiettivi climatici, il rischio di fallire diventa ancora più concreto.

L'allineamento di ogni politica nazionale agli obiettivi climatici è un prerequisito fondamentale per garantire l'accelerazione dei progressi, l'uso efficiente degli investimenti pubblici e privati e una transizione socialmente sostenibile. Questa sfida richiede di affrontare la questione climatica in modo trasversale assicurando una visione d'insieme. Al momento, l'Italia mo-

⁶ [Legge sul clima europea](#), art 4.4

stra una preoccupante mancanza di coerenza delle politiche in vari fronti. Di seguito riportiamo alcuni esempi:

- **Il ruolo del gas rispetto agli scenari e obiettivi di decarbonizzazione**

Nell'ultimo scenario dell'Agenzia Internazionale per l'energia (AIE), il ruolo del gas nel mix energetico dei paesi è stato fortemente ridimensionato, prevedendo che il consumo di gas a livello globale raggiungerà il suo picco entro il 2025. Nello specifico del settore elettrico, la AIE richiede nei paesi avanzati, inclusa l'Italia, il raggiungimento di un sistema elettrico 100% rinnovabile o a zero emissioni nette entro il 2035. Di conseguenza, il bisogno di ulteriore sviluppo di gas naturale e delle sue infrastrutture, in particolare nel settore elettrico, giustificato negli ultimi dieci anni come accompagnamento alla decarbonizzazione e per la sicurezza del sistema, risulta oggi arrivato alla fine del percorso utile. Sia perché ci sono alternative mature e più competitive (ovvero l'ecosistema di rinnovabili, stoccaggi e accumuli, rete elettrica, sistemi di gestione della domanda e digitalizzazione) sia perché il gas è un combustibile fossile il cui utilizzo non permetterebbe di raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione.

È fondamentale riconoscere che il gas naturale è oggi responsabile del 65% delle emissioni nella produzione elettrica italiana. Ciò significa che la strategia italiana di decarbonizzazione, in particolare ma non solo del settore elettrico, oggi coincide per lo più con la pianificazione della riduzione e dell'uscita dal gas, la quale deve andare in parallelo all'uscita del carbone residuale. **Non c'è più alcun motivo economico, tecnologico, di sicurezza della rete o sociale per cui l'uscita dal carbone nel settore elettrico richieda nuovi impianti a gas.** Se altri paesi ad alta intensità di utilizzo di carbone e petrolio potrebbero avere un beneficio dalla filiera del gas per transitare alle rinnovabili, questa certamente non è la situazione dell'Italia. Il compito dell'Italia, invece, è di fare da apripista per il *phase-out* del gas naturale e farlo nel modo più ordinato e giusto possibile rispetto ai lavoratori e alle imprese ad esso dedicati.

Eppure, nonostante la chiara consapevolezza che per decarbonizzare dobbiamo pianificare l'uscita dai combustibili fossili il prima possibile ma in maniera ordinata, l'Italia continua a investire e incentivare il gas naturale in diverse forme. Questo nonostante gli alti prezzi del gas del 2021 abbiamo mostrato i veri costi sociali ed economici, per non menzionare quelli geopolitici, che una forte dipendenza dal gas e dalle sue importazioni comporti per il sistema Italia. Questo è il caso, per esempio, del disegno del [capacity market](#), un pagamento extra dei costi fissi a vecchie e nuove centrali termoelettriche a gas che ha di fatto promosso la richiesta di autorizzazioni per circa 15.000 MW di nuove centrali termoelettriche. Questo nonostante gli scenari di decarbonizzazione sopra menzionati e il nuovo obiettivo di sviluppo delle fonti rinnovabili al 72% al 2030 dichiarato dal Governo e contenuto nel PITE. I sussidi fossili (stimati ad oltre [17 miliardi l'anno](#) - su un totale di 19,7 miliardi) rappresentano un altro esempio di supporto ingiustificato e dannoso al gas.

Emerge dunque l'incoerenza tra gli obiettivi per il clima e le politiche italiane. **Il capacity market italiano incentiva investimenti che avranno l'effetto di rendere i consumatori e le imprese ancora più dipendenti dal gas naturale e incastrate in un'economia fossile (effetto *lock-in*) e quindi di limitare la transizione energetica nazionale aumentandone i costi.**

- **Infrastrutture energetiche**

Gli obiettivi di decarbonizzazione a cui si è impegnata l'Italia richiedono di indirizzare gli investimenti nel settore energetico unicamente in tecnologie in linea con il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050. **Per quanto riguarda le infrastrutture, il sistema energetico italiano non corre grandi rischi di perturbazioni future in quanto la [capacità di interconnessione](#) di gas verso l'Italia non è mai stata così elevata (attraverso gasdotti e rigassificatori) a fronte di consumi stagnanti che non hanno mai replicato il picco del [2005](#).**

Eppure, il gestore della rete di trasmissione gas (SNAM) prevede 12,5 miliardi di investimenti nel piano 2021-2030, di cui oltre 600 milioni in Sardegna che, paradossalmente, decide ora di fare un salto indietro con la metanizzazione anziché fare un salto in avanti modernizzandosi e diventando un laboratorio di eccellenza e innovazione europeo e globale per un sistema completamente decarbonizzato. Ma anche le centrali termoelettriche private a gas vengono ormai pagate con costi socializzati attraverso il *capacity market* (si veda sopra). Uno strabismo sicuramente incoerente con la decarbonizzazione ma anche con l'economicità del sistema energetico e industriale italiano.

Mancano dei meccanismi di governance che siano in grado di correggere il tiro tra l'inerzia di implementare progetti infrastrutturali decisi da interessi costituiti seppur partecipati e l'urgenza degli obiettivi climatici. L'indipendenza delle scelte politiche nell'interesse pubblico deve venire prima delle scelte delle partecipate italiane. Il caso della Sardegna può rappresentare un nuovo inizio anche sul fronte del rapporto tra Stato e partecipate nel momento in cui queste ultime non hanno strategie credibili di uscita dai combustibili fossili (facendo molta attenzione al *greenwashing*). Ma per accordi e contratti passati si sta realizzando oggi una rete di distribuzione gas che è totalmente in contraddizione ed ostacola la decarbonizzazione.

- **Gli investimenti del Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) rispetto al livello di investimenti verdi necessari**

Secondo la valutazione del governo italiano, il PNRR destina il [40.8%](#) del budget al clima. Ciò significa che 71,2 miliardi su 191.5 previsti dal PNRR vengono destinati a progetti con ricadute positive in termini di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. Tuttavia, il Piano Italiano è stato criticato per l'assenza di misure realmente trasformative e di impatto. Già la valutazione della Commissione Europea è stata più restrittiva di quella del governo, prevedendo un [37,5%](#) della spesa destinata ad azioni climatiche. Vengono infatti considerati meno fondi per il clima all'interno della Missione 2 dedicata alla Rivoluzione verde e transizione ecologica.⁷ Un'analisi interamente concentrata sugli impatti di ciascun investimento "verde", condotta da ECCO e inclusa nel progetto [Green Recovery Tracker del](#) Wuppertal Institut e E3G, stima che [solo il 16%](#) dei fondi siano investiti in progetti con un misurabile impatto positivo per il clima.⁸ Secondo questa analisi, il PNRR si qualificherebbe quindi come un'enorme occasione mancata per produrre un reale cambiamento verso un modello di sviluppo realmente sostenibile.

7 Sia la valutazione del governo che quella della Commissione sono basate sui 191.5 miliardi del PNRR. Non sono valutati i 13 miliardi del REACT EU, i 30,5 del Fondo Complementare e i 26 di risorse nazionali aggiuntive (per un totale di 261 miliardi di euro)

8 Il Green Recovery Tracker include nell'analisi anche i fondi del React EU e del Fondo Complementare per un totale di 235 miliardi di euro

Calcolando gli investimenti annuali pubblici sul clima del PNRR si arriva a un ordine di 13 miliardi l'anno fino al 2026. Secondo uno studio di Està e Italian Climate Network gli investimenti necessari annualmente sul clima per raggiungere il nuovo obiettivo UE del -55% sarebbe di [178 miliardi medi annui](#). In questa cifra vanno inclusi i 77,6 miliardi di investimenti pubblici che sono già stati stanziati a bilancio. Dei restanti 100 miliardi necessari annualmente, il PNIEC del 2019 ne prevedeva solo 14 in investimenti aggiuntivi per raggiungere gli obiettivi al 2030. Anche se si tiene conto che ai 191 miliardi del PNRR vanno aggiunti i fondi del React EU, del Fondo Complementare e delle risorse aggiuntive, appare evidente come i fondi stanziati non siano sufficienti rispetto ai bisogni reali del Paese.

Pur tenendo conto del potenziale della finanza privata, da questi dati emerge la necessità di maggiori investimenti pubblici mirati nei settori chiave della decarbonizzazione che contribuiscano al – e non ritardino il – raggiungimento degli obiettivi climatici in maniera significativa, anche attraverso la loro azione di leva per mobilitare la finanza privata senza la quale non saremo in grado di mobilitare sufficienti capitali.

- **L'implementazione di una fiscalità climatica in Italia**

Anche quando il Parlamento (delega fiscale 2014) ha incaricato il Governo di procedere a una proposta di transizione “verde” della fiscalità, la dimensione della decarbonizzazione è stata trascurata. Inoltre, l'Italia è uno dei pochissimi paesi al mondo ad aver eliminato la *carbon tax* dal proprio ordinamento fiscale. **Le prime tre edizioni del “Catalogo dei sussidi dannosi e favorevoli all'ambiente” dell'ex Ministero dell'Ambiente hanno mostrato come, soprattutto in termini di spesa fiscale, lo Stato aiuti le attività dannose all'ambiente più di quelle favorevoli, con una stima delle prime pari a circa 19 miliardi l'anno nel 2018.**

Proprio perché implica affrontare la complessità della spesa fiscale e dei suoi innumerevoli supporti a piccoli e grandi privilegi di categoria, nessuna drastica riforma fiscale è mai decollata in Italia in epoca recente. Oggi, però, il debito pubblico impressionante e le esigenze di decarbonizzazione potrebbero imporre un patto sociale per un fisco nuovo che aiuti – anziché contrastare come quello odierno – la decarbonizzazione. Un'importante riforma come quella della fiscalità che vedrà impegnato l'esecutivo fino al 2022-2023, non può eludere la questione climatica.

RACCOMANDAZIONI

UNA BUSSOLA AL 2050 E UN COMITATO SCIENTIFICO INDIPENDENTE

La sfida posta dall'incoerenza tra politiche e obiettivi climatici non può trovare risposta in un'unica soluzione. Ci limitiamo a evidenziarne tre, ugualmente indispensabili e complementari:

- 1. Imporre l'orizzonte a lungo termine come bussola**, per esempio attraverso una valutazione delle politiche ex ante obbligatoria di coerenza e impatto, per guidare ogni decisione politica nel breve e medio periodo, rispecchiando quanto già fatto a livello di Unione Europea con la [Legge Europea sul Clima](#).
- 2. Chiarire la responsabilità politica per ogni decisione**, soprattutto quando essa è condivisa tra diversi attori. Il dialogo istituzionale tra Parlamento e Governo è un prerequisito anche per migliorare l'*accountability* delle politiche nazionali.

3. Creare l'infrastruttura per permettere la verifica regolare della coerenza tra politiche e la trasparenza delle informazioni per un dibattito informato e aperto. Sempre più spesso, questo compito è affidato a un [Comitato scientifico indipendente](#) incaricato di aiutare i governi non solo a prendere le giuste decisioni in materia di politica climatica, ma anche a mantenerli responsabili aumentando la trasparenza e monitorando i successi – o i fallimenti – delle azioni nazionali (vedi prossima sezione). **I Comitati Scientifici Indipendenti sono enti pubblici che possono informare e consigliare il governo sugli scenari climatici in piena trasparenza ed indipendenza dalle istituzioni e dagli interessi costituiti.** Essendo composti da membri del mondo scientifico e accademico, non coordinano i lavori ministeriali né approvano Piani pubblici, ma garantiscono alle istituzioni e ai cittadini che il governo prenda decisioni informate e basate sulla scienza e sul progresso tecnologico in piena trasparenza.

3. LA SCARSA IMPLEMENTAZIONE E MONITORAGGIO DEI PROGRESSI RAGGIUNTI

L'ultimo rapporto dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) mostra come in Europa le temperature aumenteranno [a un ritmo superiore](#) rispetto alle variazioni di temperatura medie globali. **Di fronte a questa urgenza, è chiaro che la definizione di obiettivi informati dalla scienza e in coerenza con altre politiche nazionali deve andare di pari passo con una puntuale implementazione delle misure accordate.** L'attuazione delle politiche, e il monitoraggio dei progressi delle stesse, sono necessarie non solo per garantire tempismo nel raggiungimento degli obiettivi, ma anche per assicurare una migliore gestione dei cambiamenti ai quali la nostra economia e società dovranno sottoporsi.

Come evidenziato in precedenza, l'ampiezza della sfida climatica richiede di adottare un approccio olistico per definire un quadro normativo integrato tra i vari settori dell'economia. **Misurare i progressi verso l'obiettivo climatico, per informare l'elaborazione di politiche future in modo tempestivo e sufficientemente dettagliato, include lo sforzo di cogliere trasversalità dell'impatto delle politiche legate al clima e la complessità della trasformazione richiesta.**

- **Mancanza di attuazione degli impegni**

L'importanza di questo processo è riconosciuta anche dall'Italia, la quale si è impegnata a istituire un "Osservatorio PNIEC" per monitorare e riportare sullo stato di avanzamento sulle misure nel Piano.⁹ Il mandato dell'Osservatorio comprende inoltre l'elaborazione di proposte migliorative circa le modalità e i tempi di implementazione degli scenari nel prossimo aggiornamento PNIEC (originariamente fissato al 2023). **Tale Osservatorio servirebbe quindi come sede tecnica di confronto tra Ministeri, Regioni, Comuni e organismi tecnici**, come il Gestore dei Servizi Energetici (GSE) e l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA),

9 PNIEC https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/pniec_finale_17012020.pdf

e dovrebbe produrre un report annuale di attuazione delle misure decise nel Piano da inviare “alla Conferenza Stato Regioni, alla Presidenza del Consiglio ed alle Commissioni parlamentari VIII (Ambiente) e X (Attività Produttive) e all’ANCI”.¹⁰

Tuttavia, all’autunno 2021, tale Osservatorio rimane sulla carta e non vi è traccia di report di implementazione del PNIEC né tanto meno di valutazioni di impatto delle misure.

- **Mancanza di monitoraggio dell’efficacia degli impegni**

Di conseguenza, il ritardo nell’implementazione delle misure può generare anche un ritardo nel monitoraggio dell’impatto delle politiche, in questo caso del Piano stesso. L’assenza dell’Osservatorio, infatti, implica la mancata costruzione della piattaforma responsabile di centralizzare i dati utili per analizzare il progresso rispetto alle misure pianificate.

Tuttavia, come chiarito in precedenza, il PNIEC non è l’unico strumento per guidare la decarbonizzazione dell’economia italiana. Dunque, anche se l’Osservatorio e la piattaforma per il monitoraggio diventassero presto operativi, altri strumenti di politica climatica verrebbero esclusi da una puntuale implementazione e valutazione. Questo implicherebbe avere sempre una panoramica parziale del progresso e potrebbe ostacolare la messa in opera coerente delle varie politiche per il clima.

RACCOMANDAZIONI

UNA STRUTTURA DEDICATA ALL’ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

Una struttura operativa incaricata dell’implementazione e del monitoraggio delle politiche si rende dunque necessaria per garantire che ogni politica contribuisca positivamente e tempestivamente al raggiungimento dei propri obiettivi climatici. Anche in questo caso, l’Italia potrebbe servirsi di varie opzioni:

- **Accelerare sull’operatività dell’Osservatorio PNIEC** prima della prossima revisione del Piano ed estenderne le competenze alla LTS.
- **Definire una metodologia per il monitoraggio delle misure**, sul modello di quella proposta dall’[Ecologic Institute](#), che identifichi indicatori misurabili per calcolare i progressi verso il raggiungimento degli obiettivi. A titolo di esempio, per valutare gli obiettivi sulle energie rinnovabili si potrebbero usare come indicatori la percentuale di energie rinnovabili nel consumo energetico finale lordo, la percentuale di elettrificazione dell’economia e l’intensità di carbonio della generazione elettrica (gCO₂eq/kWh), in modo da poter misurare quantitativamente i progressi. **Disporre di chiare valutazioni sui progressi nell’attuazione delle misure, secondo una metodologia pubblica, è fondamentale per garantire responsabilità e coerenza tra gli impegni e i risultati effettivi nel medio-lungo periodo.**
- Istituire un Comitato Scientifico Indipendente – come citato nel precedente capitolo. Oltre al mandato per valutare la coerenza politica, questo tipo di Comitati solitamente svolgono altre [tre funzioni principali](#):
 - Riguardo il monitoraggio, possono pubblicare report periodici indipendenti sullo stato di implementazione delle strategie e i piani governativi (come il PNIEC e la LTS);

¹⁰ https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC_finale_17012020.pdf

- Possono dare raccomandazioni al governo e svolgere delle valutazioni ex ante ed ex post sulle politiche proposte e adottate;
- Possono essere incaricati di estendere il dialogo sulle politiche nazionali climatiche alla società civile o alle parti sociali interessate.

4. L'INCOERENZA TRA MANDATI E DIALOGO INTER-ISTITUZIONALE

Connessa alla mancata attuazione dell'Osservatorio PNIEC è lo scarso allineamento delle politiche nei diversi livelli dell'Amministrazione pubblica. **La mancanza dell'Osservatorio PNIEC ostacola infatti un coordinamento e la condivisione delle problematiche tra Stato, Regioni, e autorità locali che beneficerebbero di una sede di confronto dedicata al clima.** Infatti, molte delle misure promosse dal PNIEC hanno ricadute importanti a livello locale come, per esempio, quelle riguardanti l'efficienza energetica, la mobilità sostenibile, la povertà energetica o la produzione di energia rinnovabile.¹¹ Garantire un dialogo multilivello come richiesto dalla Commissione Europea, promuoverebbe la condivisione dell'intero processo e lo scambio di buone pratiche a livello locale.¹²

Per assicurare una governance coerente andrebbero anche meglio definiti i rapporti tra Stato e agenzie pubbliche nazionali di regolazione, controllo e ricerca.¹³ Infatti, **mentre a livello locale si riscontra un problema di divisione delle competenze e di dialogo, a livello di agenzie pubbliche e di Ministeri si può osservare la mancanza di una linea comune.** Andrebbe infatti coordinato il lavoro delle agenzie a livello ministeriale per evitare che si lavori a compartimenti stagni e per concentrare gli sforzi sugli obiettivi di decarbonizzazione.

RACCOMANDAZIONI

Per agevolare la transizione ecologica dell'Italia è necessario assicurare la coerenza della politica del clima a tutti i livelli di sussidiarietà, integrando gli obiettivi climatici nazionali ed europei in tutti gli statuti e mandati, sia di istituzioni che di controllate.

11 Comitato Europeo delle Regioni (2019) "The role of local and regional authorities in National Energy and Climate Plans taking into account the recommendations by the European Commission" <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/CoR%20LRAs%20in%20NECPs.pdf>

12 Regulation 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, Art 11

13 Come Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA), Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA), Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR); Ricerca sul Sistema Energetico (RSE)

CONCLUSIONE

Per affrontare le lacune strutturali di governance per il clima, l'Italia dovrebbe prendere spunto da come altri Paesi hanno affrontato la sfida in precedenza. Molte delle raccomandazioni espresse in questo documento sono spesso centralizzate nelle sempre più popolari [leggi quadro sul clima](#).

Al momento, più della metà degli Stati europei si sono dotati della propria, anticipando quella [dell'Unione Europea](#), adottata nel giugno 2021. In tutti i casi, le leggi sul clima sono progettate “dal governo per il governo”, nel tentativo di semplificare e gestire le azioni nazionali – o europee – per il clima. Nonostante esse divergano in base al contesto politico circostante, **il presupposto comune delle leggi sul clima è quello di riconoscere che impegnarsi a rispettare nuovi obiettivi climatici non serve a nulla, se a questo non segue la creazione di un'architettura che ne permetta il raggiungimento.** A tal fine, alcuni elementi risultano essenziali:

Obiettivi vincolanti, budget di emissioni e strategie settoriali dettagliate per dare chiarezza sulla direzione di viaggio, determinare il ritmo della transizione e tracciare percorsi economicamente efficienti basati sulla scienza, gli ultimi progressi tecnologici e coerenti con gli obiettivi; Avvicinare il processo politico decisionale alle evidenze scientifiche più recenti. I Comitati Scientifici Indipendenti sono le strutture più popolari per adempiere a questo obiettivo ma solo a condizione che:

Godano di un'ampia gamma di discipline e competenze rilevanti;

Siano realmente indipendenti da interessi costituiti inclusi quelli delle partecipate;

Ricevano un chiaro mandato per condividere consigli tecnici sull'elaborazione di politiche e la loro attuazione;

Possano chiedere conto a chi ha la responsabilità politica di proteggere i cittadini dagli impatti del cambiamento climatico.

Flessibilità per aggiornare la legge in base a migliori conoscenze scientifiche o d'innovazione e trasparenza per un miglior sistema di scrutinio e controllo delle responsabilità legali dei decisori politici;

Consentire la partecipazione pubblica ai processi decisionali per aumentare la legittimità delle misure adottate e per migliorare la responsabilità verso i cittadini per l'eventuale mancata realizzazione delle misure, come successo recentemente in [Germania](#).

Anche le associazioni ambientaliste italiane¹⁴ hanno lanciato un appello a Governo e Parlamento per colmare la carenza di strumenti che accompagnino la transizione. Ora è compito del Governo agire. **Impegnarsi a elaborare una legge sul clima italiana durante la prossima COP26 potrebbe essere un primo segnale. In alternativa, anche il Parlamento potrebbe avanzare questa richiesta tramite il parere parlamentare che dovrà prossimamente elaborare sul Piano per la Transizione Ecologica del CITE.** In particolare, deputati e senatori potrebbero richiedere al Governo di emanare un decreto-legge sul clima da convertire in legge in parlamento prima della revisione del PNIEC e LTS.

14 WWF, Legambiente, Greenpeace, Kyoto Club e Transport and Environment

ECCO

WWW.ECCOCLIMATE.ORG

