



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

IL PIANO NAZIONALE INTEGRATO PER L'ENERGIA E IL CLIMA

Quali prospettive
per la revisione?

TECHNICAL REPORT

Marzo 2023



CONTENTS

1	PREFAZIONE	3
2	EXECUTIVE SUMMARY	5
3	Il quadro di riferimento	10
3.1	Il quadro di riferimento	10
4	Il PNIEC come strumento di governance per il clima: punti di forza e debolezza in vista della revisione	12
4.1	Lo strumento PNIEC e i suoi limiti rispetto alla dimensione clima	12
4.1.1	<i>L'orizzonte temporale e la relazione con l'obiettivo di lungo termine</i>	12
4.1.2	<i>La governance della governance: quali meccanismi di valutazione e correzione dell'azione per il clima a livello UE</i>	14
4.2	Le dimensioni trasversali dello strumento e la loro efficacia in relazione alla decarbonizzazione	16
4.2.1	<i>La dimensione sociale</i>	16
4.2.2	<i>La dimensione economica: finanziare la transizione</i>	19
4.2.3	<i>Il coinvolgimento: Dialogo multilivello sul clima e sull'energia</i>	20
4.3	Analisi del PNIEC dell'Italia in relazione alla sua efficacia	24
4.3.1	<i>Costruire un PNIEC efficace</i>	24
5	Conclusioni e raccomandazioni	28
6	GLOSSARIO	29

1 PREFERAZIONE

Entro giugno 2023, gli Stati Membri sono chiamati ad inviare alla Commissione Europea l'aggiornamento del proprio Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) con orizzonte 2020-2030¹.

Cos'è il PNIEC?

Il PNIEC è lo strumento con cui gli Stati Membri identificano politiche e misure per il raggiungimento degli obiettivi energia e clima al 2030.

In pratica, si tratta del **quadro** di misure di **attuazione nazionale** degli [impegni europei di riduzione delle emissioni](#), presi nell'ambito dell'Accordo di Parigi².

I Piani nascono dalla necessità di una *governance* per l'inquadramento e la verifica del percorso degli Stati Membri rispetto agli impegni di riduzione delle emissioni.

La presentazione del PNIEC è un obbligo derivante dal regolamento europeo (UE) 2018/1999 sulla Governance dell'Unione dell'energia. Il Regolamento definisce le tempistiche, le modalità e gli elementi minimi di predisposizione dei Piani che costituiscono la sintesi della politica energetica e climatica degli Stati Membri e, di fatto dell'Unione Europea, con orizzonte decennale (2020-2030, 2030-2040, ecc.).

Il PNIEC va ben oltre gli obiettivi 2030

Il PNIEC è un documento centrale nella definizione delle politiche di un Paese, non solo nella dimensione dell'energia e del clima.

Il processo di decarbonizzazione implica la trasformazione di tutti i settori dell'economia e della società. Si passa da un mondo nel quale sviluppo e benessere erano strettamente determinati dall'utilizzo dei combustibili fossili ad un mondo, in cui questo legame viene abbandonato progressivamente, nei tempi e nelle quantità definite dalla scienza.

Per i Paesi più sviluppati questo implica un azzeramento delle emissioni nette al 2050, in una strada scandita da tappe intermedie, coerenti con l'obiettivo di lungo periodo. La prima di queste tappe è il 2030. Come ci arriveremo viene definito all'interno del PNIEC. Come costruiremo questo percorso determinerà la prosperità futura delle nostre società.

¹ Article 14 Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action (*Governance Regulation*).

² L'Unione UE agisce nell'ambito dell'Accordo come un unico soggetto 'regionale' (*regional economic integration organization*) e può presentare un impegno congiunto. L'ultimo di tali impegni, presentato nel 2020, prevede, la riduzione del 55% di emissioni nette al 2030, per mettere l'Unione in 'traiettoria' per il raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica al 2050

Un PNIEC a vantaggio di tutti

Una trasformazione di tale portata deve essere governata, adeguatamente finanziata e deve coinvolgere tutti.

Nella revisione del PNIEC si dovranno fare delle scelte. Per farle è necessario comprendere l'impatto di tali scelte, oltre alle risorse e alle esigenze necessarie per affrontare il cambiamento.

Le politiche e le misure per la decarbonizzazione, nei fatti, incideranno anche sui consumi dei singoli cittadini. Come si potranno rendere più efficienti le abitazioni? Come ci muoveremo? quale percorso dovrà intraprendere la nostra industria manifatturiera per non perdere competitività e riorientarsi verso produzioni '*carbon free*', investendo sulla sua trasformazione?

Una sfida epocale. Sfida che rischia di essere persa in partenza, se non si è in grado mobilitare tutti alla partecipazione, per assicurare un percorso di ampiezza, visione e trasparenza nella scrittura della revisione del PNIEC. Infatti, solo attraverso una reale partecipazione di tutte le rappresentanze, (il mondo imprenditoriale, quello occupazionale, la società civile, le amministrazioni locali e regionali), può garantire una migliore efficacia nella realizzazione del Piano, perché coinvolge dall'origine coloro che saranno chiamati ad attuarlo.

2 EXECUTIVE SUMMARY

Il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima è lo strumento normativo chiave per la **definizione della strategia di decarbonizzazione del Paese al 2030**, tracciando il percorso verso le emissioni nette nulle al 2050. Strategia che passa per il **progressivo abbandono delle fonti fossili**.

In questo senso, il PNIEC costituisce la cornice di riferimento per la [transizione ecologica](#), e deve poter garantire la massimizzazione dei benefici collettivi e, al tempo stesso, minimizzare gli oneri, offrendo una visione strategica di sviluppo del Paese.

A partire dall'analisi del PNIEC vigente, in questo studio identifichiamo tre requisiti minimi attorno ai quali il Piano dovrebbe essere sviluppato, ovvero:

1. la sua **utilità** nel centrare gli obiettivi energia e clima al 2030, allineando la strategia di decarbonizzazione rispetto agli obiettivi 2050;
2. la sua **trasversalità** nell'identificare le politiche di supporto alla transizione, fornendo gli elementi per una sostenibilità economica e sociale della transizione;
3. la sua **efficacia** nel consegnare i risultati attesi.

1. Utilità del Piano

La coerenza della strategia di breve, medio e lungo periodo è un aspetto sostanziale per assicurare l'utilità del PNIEC.

Nello sviluppo dei contenuti del Piano, le componenti energia e clima dovrebbero essere il più possibile sviluppate in parallelo e con pari rilevanza.

I contenuti del Piano danno ampio spazio alla dimensione energia e alle sue 'cinque dimensioni': (1) decarbonizzazione (che comprende lo sviluppo delle rinnovabili); (2) efficienza energetica; (3) sicurezza energetica; (4) mercato interno dell'energia; (5) ricerca, innovazione e competitività.

La componente della decarbonizzazione dovrebbe essere **al centro** del Piano e fare da sfondo e parametro di riferimento per lo sviluppo del Piano stesso. In questo modo, le politiche e le misure potrebbero essere impostate in una prospettiva più ampia e di lungo termine, tenendo sempre presente l'obiettivo di zero emissioni nette al 2050.

Solo così è possibile inquadrare le misure di breve termine, che riguardano *in primis* l'energia, impostando anche le norme abilitanti la trasformazione di tutti gli altri settori economici: trasporti, civile, fino ai settori più complessi quali l'industria e l'agricoltura.

Riportare il clima al centro consentirà anche di meglio gestire i rischi della transizione, connessi con la sua sostenibilità economica e sociale.

La contingenza della crisi energetica potrebbe, infatti, determinare il rischio di sovrarappresentare le problematiche del settore energetico, stabilendo anche investimenti inutili o potenzialmente dannosi (rischio di *lock in* degli investimenti). Tale rischio può essere mitigato solo attraverso una valutazione nell'ottica di medio e lungo periodo. I nuovi

[investimenti in gas naturale del REPowerEU](#), come richiesto dalla Commissione Europea, non dovranno impedire il raggiungimento degli obiettivi climatici al 2030 e al 2050 e dovranno dimostrarsi necessari rispetto alla futura domanda di gas. Allo stesso modo, lo sviluppo di opzioni tecnologiche collegabili alla transizione, come le filiere dei biocombustibili, i tempi e le quantità di impiego di idrogeno, nonché il ricorso a tecnologie CCUS, dovrebbero essere valutate, in base al proprio ruolo e potenzialità nell'ambito di tutto il percorso di decarbonizzazione.

Riportare il clima al centro consentirà inoltre di intervenire in tutti i settori dell'economia e, anche dove non immediatamente applicabili, individuare le soluzioni che possono abilitare la transizione anche di contesti complessi come l'industria manifatturiera. Trascurare questo aspetto rischia di generare ritardi nello sviluppo di un'adeguata politica industriale allineata al percorso di decarbonizzazione.

Al di là delle politiche per la mera riduzione delle emissioni di ogni singolo comparto, occorrerebbe una **valutazione complessiva dei rischi e delle opportunità che le politiche di decarbonizzazione** - efficienza energetica, rinnovabili, elettrificazione dell'*automotive* - possono avere rispetto al settore industriale interessato.

Se da un lato, l'accelerazione dell'innovazione imposta dalla transizione ecologica può rappresentare un rischio, dall'altro, è anche un'opportunità per la **creazione di nuove catene del valore, nuovi processi e nuovi prodotti**.

Questa visione complessiva non rientra nella versione attuale del PNIEC. Il suo aggiornamento può rappresentare un'opportunità per tracciare gli assi strategici sui quali costruire lo sviluppo di nuove filiere e la gestione di quelle non competitive, in un mercato globale che si sta spostando in maniera decisa verso il *clean tech*.

L'Italia rappresenta la seconda economia manifatturiera d'Europa e si caratterizza per la spiccata capacità di innovazione. Il PNIEC dovrebbe il più possibile aiutare a mettere in luce le potenzialità di sviluppo e i rischi da gestire, soprattutto alla luce del più complesso e lungo percorso di decarbonizzazione previsto per il settore manifatturiero.

[Il piano industriale verde proposto dall'Europa](#) rappresenta lo schema di una strategia di sviluppo che dovrà trovare un parallelo nel PNIEC, indirizzando la politica industriale verso investimenti e politiche a sostegno della produzione di prodotti 'verdi'.

2. Trasversalità del Piano

La transizione riguarda una complessità di attori e dimensioni della nostra società e determina implicazioni nella vita di tutti i cittadini. Questo impone che il PNIEC sia il più possibile **rappresentativo** e **trasversale**, rendendolo **un Piano per tutti**.

Per garantire questa trasversalità, occorre valorizzare tre dimensioni:

A. Dimensione sociale. La sostenibilità sociale del PNIEC è un elemento chiave per la sua attuazione.

La decarbonizzazione implica importanti trasformazioni:

- ◇ nel mondo del lavoro. Andranno affrontati gli impatti occupazionali, supportando la richiesta di nuove competenze;
- ◇ nella difficoltà economica di molti che incide sulla possibilità di potere cogliere a pieno le opportunità della decarbonizzazione (accesso a beni e servizi in linea con gli obiettivi di riduzione delle emissioni e con quelli di salute pubblica, e.g. efficienza energetica, elettrificazione dei consumi domestici).

Il nuovo PNIEC dovrà adeguatamente riflettere questa dimensione, declinandola per ciascun settore. Un aspetto, questo, anche richiamato dal Regolamento *Governance* e dalle Linee Guida per il suo aggiornamento³. A questo si aggiunge il coordinamento necessario all'interno del testo con i Piani per la Giusta Transizione⁴ e l'inclusione dell'analisi e dei principi guida per costruire i Piani sociali per il clima⁵.

Il PNIEC dovrebbe quindi includere:

- ◇ principi e strategie per **governare la giusta transizione** in termini di occupazione, conciliando le esigenze di oggi con quelle delle nuove generazioni;
- ◇ una **valutazione dell'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica rispetto agli obiettivi sociali e climatici**;
- ◇ proposte di **riforme fiscali e tariffarie** eque e funzionali agli obiettivi;
- ◇ l'estensione delle **politiche per la povertà energetica** all'accesso alle risorse economiche per finanziare la decarbonizzazione delle abitazioni e della mobilità.

B. Dimensione economica: come finanziare la transizione. La revisione del PNIEC dovrà affiancare alla traiettoria di decarbonizzazione una strategia per finanziare la transizione attraverso risorse pubbliche e private.

Tale strategia non può prescindere:

- ◇ dalla concreta quantificazione degli investimenti per la transizione. Non solo nei settori che determinano una riduzione diretta delle emissioni al 2030, ma in tutta la catena del valore, di un'economia in via di trasformazione verso l'abbandono delle fonti fossili;
- ◇ dalla capacità di legare le necessità di investimento alle politiche di finanziamento pubblico: il PNRR, REPowerEU e i fondi europei nel loro complesso;
- ◇ dalla definizione del ruolo della finanza pubblica e l'identificazione degli strumenti per finanziare la transizione. Ridefinire il ruolo di SACE, CDP e Invitalia in ottica di ['banche per il clima'](#) anche in funzione della necessità di attivare la leva della finanza privata;
- ◇ dall'identificazione di principi base per l'incentivazione pubblica, per assicurare che la spesa sia funzionale al raggiungimento degli obiettivi climatici;

³ https://energy.ec.europa.eu/communication-and-annex-guidance-ms-updated-necps-2021-2030_en

⁴ <https://www.agenziacoesione.gov.it/just-transition-fund/>

⁵ Punto 3.4.3, Commission Notice: Guidance to Member States for the update of the 2021-2030 NECPS (C/2022/9264 final)

- ◇ dalla capacità di considerare la revisione del Patto di stabilità, il regolamento sugli aiuti di stato e la definizione delle priorità del piano industriale verde europeo, elementi essenziali per la finanziabilità della transizione.

Il PNIEC dovrà indicare come integrare nelle strategie di programmazione e investimento i principi che mettono in relazione la sostenibilità del debito pubblico ai rischi collegati al cambiamento climatico, come si propone di fare la Banca Centrale Europea nell'aggiornamento dei propri modelli economici previsto nel 2024.

C. Dimensione partecipativa

Il PNIEC dovrà garantire il più ampio coinvolgimento delle rappresentanze degli attori a vario titolo coinvolti dal Piano.

In questo senso, la costruzione del PNIEC dovrebbe prevedere - come richiesto dalla norma - **un dialogo multilivello strutturato** in cui autorità locali, organizzazioni della società civile, comunità imprenditoriale, rappresentanze dei lavoratori, investitori fino ai singoli cittadini dovranno poter partecipare attivamente. Un dialogo che andrebbe inaugurato nella fase di revisione del PNIEC e garantito nella valutazione periodica della strategia. Tale confronto consentirebbe adeguata informazione verso tutte le rappresentanze che, a vario titolo, si troveranno ad 'attuare' il PNIEC, come Comuni e Regioni, ma anche i singoli cittadini mediante i loro comportamenti.

3. Efficacia del Piano

Il PNIEC risulta uno strumento ancora poco efficace nell'assicurare l'attuazione della politica climatica.

Nonostante la presenza di obiettivi quantitativi ben precisi al 2030, fino ad oggi importanti componenti della strategia climatica non sono stati considerati nelle priorità della politica, sia nella produzione legislativa sia nelle scelte di spesa pubblica.

Basti pensare che [le analisi disponibili](#) ci dicono che l'Italia non è in linea con il raggiungimento degli obiettivi clima, in particolare sui settori del trasporto stradale e degli edifici. L'ottava comunicazione nazionale dello scorso dicembre specifica che per questi settori "l'adozione di politiche aggiuntive è ancora necessaria. Il semplice aumento delle rinnovabili nel mix di produzione di energia elettrica comporta certamente una riduzione delle emissioni, ma è necessaria una maggiore elettrificazione del trasporto stradale e degli edifici".

Il mancato sviluppo delle fonti rinnovabili nelle proporzioni necessarie, il non allineamento del superbonus e degli stanziamenti PNRR agli obiettivi climatici sono un esempio della poca incisività del PNIEC come strumento giuridico. Parimenti, è assente un collegamento del PNIEC con una *governance* climatica nel suo complesso.

Raccomandazioni per aumentare l'efficacia del PNIEC:

- ◇ Maggior **coerenza e coordinamento delle politiche pubbliche rispetto agli obiettivi climatici, attraverso** il rafforzamento dello strumento legale la gestione della sua attuazione.
- ◇ Inclusione di **riforme funzionali al raggiungimento degli obiettivi.**

- ◇ Identificazione di un **piano di monitoraggio dello stato di attuazione** delle riforme e degli obiettivi ad esse correlate, attraverso **indicatori chiave, quantitativi e qualitativi, per garantire** e proponendo misure di 'correzione'.

Conclusione

Il PNIEC è lo strumento normativo principe per la definizione delle politiche future del Paese.

Attraverso il PNIEC possiamo garantire il raggiungimento degli obiettivi energia e clima. Al tempo stesso il PNIEC è un'opportunità per fare molto di più. Ci permette infatti definire le linee di azione strategica per rimettere l'economia italiana su un binario di decarbonizzazione e crescita che sia a vantaggio per tutti.

Per farlo è necessario sfruttare questo momento di aggiornamento e tutte le sue potenzialità. Il PNIEC deve diventare parte del dibattito pubblico, per assicurare un pieno coinvolgimento della collettività. Solo in questo modo potremo assicurare che il nuovo PNIEC possa trasformare le esigenze di decarbonizzazione in opportunità di crescita e sviluppo, di maggiore benessere per famiglie e imprese, per sviluppare un Piano a vantaggio di tutti.

3 IL QUADRO DI RIFERIMENTO

3.1 IL QUADRO DI RIFERIMENTO

Nel dicembre 2018 è entrato in vigore il Regolamento sulla *Governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima (di seguito anche Regolamento *Governance*) il primo strumento di pianificazione integrata energia e clima a livello europeo. Attraverso la sua adozione, si è riconosciuta la necessità di includere la variabile climatica nel contesto più ampio della pianificazione energetica, definendo un minimo comune denominatore tra i vari Paesi europei e identificando i principi di una *governance* comune che andasse a rinforzare i meccanismi di cooperazione tra gli Stati Membri e tra questi e la Commissione.

I Piani Nazionali Integrati per l'Energia e il Clima (di seguito Piani o PNIEC) rappresentano lo strumento cardine di pianificazione strategica con orizzonte decennale ai sensi del regolamento sulla *governance* dell'Unione dell'energia.

I PNIEC dovrebbero fornire il quadro di riferimento per le misure e le politiche da attuare al fine del raggiungimento degli obiettivi energia e clima, garantendo prevedibilità rispetto agli ultimi e alle politiche che si intende intraprendere per raggiungerli. Sarebbero, inoltre, una guida per mobilitare gli investimenti necessari al raggiungimento dell'ambizione collettiva della neutralità climatica, per avere una transizione giusta ed equa, preservando al contempo la sicurezza e l'accessibilità energetica, soprattutto in tempi di incertezza, come quelli attuali.

Come noto, l'Unione dell'energia⁶ si struttura intorno a cinque dimensioni tra loro sinergiche, ovvero:

- ◇ **Decarbonizzazione**, che comprende lo sviluppo delle **rinnovabili** – attuazione del Regolamento *Effort Sharing*⁷ e LULUCF⁸ + obiettivi rinnovabili
- ◇ **Efficienza energetica**, che riduce la dipendenza dalle importazioni energetiche, diminuisce le emissioni e favorisce la crescita e l'occupazione
- ◇ **Sicurezza energetica**, che riduce la dipendenza dalle importazioni e garantisce la sicurezza del sistema elettrico
- ◇ **Mercato interno dell'energia e sua completa integrazione**, che comprende lo sviluppo dell'interconnettività, dell'infrastruttura, l'integrazione del mercato e la necessità di affrontare la povertà energetica
- ◇ **Ricerca, innovazione, competitività**, che supporta le **innovazioni** nel campo delle **tecnologie energetiche a basse o zero emissioni dando priorità alla ricerca nella transizione energetica e migliorando la competitività**.

Intorno a tali dimensioni principali si incardina la struttura del PNIEC.

⁶ L'Unione dell'Energia si riferisce alla Strategia UE del 2015 che persegue lo scopo di integrare la politica energetica e la politica climatica dell'Unione per il raggiungimento degli obiettivi successivi al 2020.

⁷ Regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati Membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013. Il Regolamento è stato aggiornato con il pacchetto Fit for 55 ma non è ancora disponibile la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale

⁸ Regolamento (UE) 2018/841 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia, e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 e della decisione n. 529/2013/UE. Il Regolamento è stato aggiornato con il pacchetto Fit for 55 ma non è ancora disponibile la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale

Dal 2018 ad oggi il Regolamento *Governance* e i PNIEC hanno mostrato alcuni limiti. Primo fra tutti la poca flessibilità degli strumenti in relazione all'evolversi delle evidenze scientifiche sul cambiamento climatico e ai molteplici appelli della comunità internazionale per accrescere gli impegni sottoscritti con l'Accordo di Parigi dalle parti mediante i loro NDCs. Inoltre, rispetto alla costruzione di un percorso di decarbonizzazione, lo strumento è apparso inefficace nel ricondurre e collegare gli obiettivi di medio termine con quelli di lungo termine. I PNIEC si sono mostrati strumenti rigidi anche in relazione alla impossibilità di adattarsi efficacemente agli *shock* esterni, quali la pandemia o la crisi innescata con l'aumento dei costi dell'energia, esacerbata dal conflitto russo-ucraino.

Tali elementi sono stati parzialmente affrontati con le modifiche al Regolamento intervenute con l'approvazione della Legge Clima UE nel 2021. La Legge Clima UE, infatti, imprime forza di legge all'obiettivo di neutralità climatica dell'unione al 2050 e a quello intermedio del -55% a livello UE. Soprattutto, prova a riconciliare la dimensione del breve-medio periodo con gli obiettivi di lungo termine dell'Unione anche nel contesto dell'Accordo di Parigi.

Questo avviene introducendo una **periodicità di revisione delle strategie di Lungo termine e una clausola di revisione che richiama il processo internazionale dei *global stocktakes* (bilanci globali) di valutazione dei progressi delle parti verso gli obiettivi dell'Accordo**, rendendo più flessibile il disegno del Regolamento *Governance*.

La Legge Clima, inoltre, meglio elabora la necessità dell'istituzione di un **dialogo multilivello sul clima e sull'energia** ai sensi delle norme nazionali, in cui i diversi portatori di interessi siano in grado di partecipare attivamente e discutere il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'Unione: l'istituzione di tale dialogo dovrà trovare attuazione per la prima volta nell'ambito del prossimo aggiornamento dei PNIEC.

Restano, tuttavia, possibilità di ulteriore miglioramento che dovrebbero essere prese in considerazione in un'eventuale proposta di revisione del Regolamento *Governance*.

Al di là del processo di revisione del Regolamento, gli Stati Membri sono chiamati ad aggiornare i propri PNIEC 2020-2030 **entro giugno 2023**, alla luce del mutato contesto dovuto alla pandemia e alla crisi del prezzo dell'energia e dei nuovi obiettivi che derivano dagli accresciuti impegni dell'Unione nell'ambito dell'Accordo di Parigi.

Inoltre, **nel marzo 2023 gli Stati Membri saranno tenuti all'invio delle Relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e il clima (Art. 17 del Regolamento), sulla base delle quali comunicano lo stato di attuazione del proprio PNIEC** su tutte le dimensioni dell'Unione dell'energia: si tratta del primo vero momento di valutazione dello stato di attuazione di quanto pianificato nel 2019.

In tale quadro si inserisce il possibile aggiornamento del PNRR, anche per tenere conto delle nuove misure nell'ambito del REPowerEU che devono comprendere misure abilitanti la sicurezza energetica e la transizione ecologica.

La revisione del PNIEC rappresenta un momento chiave per l'Italia per disegnare una nuova strategia su energia e clima. Il Piano deve essere sfruttato al massimo delle sue potenzialità, rendendolo il più possibile operativo e 'attuativo', e riportando gli elementi concreti da tracciare per monitorare l'attuazione delle misure e politiche pianificate e le riforme abilitanti a tal fine.

4 IL PNIEC COME STRUMENTO DI GOVERNANCE PER IL CLIMA: PUNTI DI FORZA E DEBOLEZZA IN VISTA DELLA REVISIONE

Nei seguenti paragrafi viene proposta un'analisi critica del PNIEC, sia rispetto ai suoi limiti intrinseci, che al modo con cui i contenuti minimi previsti dalla normativa siano o meno stati presi in considerazione nella versione nazionale del PNIEC. Questo senza entrare nel merito delle specifiche politiche e misure previste, ma ai fini del suo utilizzo ottimale come strumento cardine di una *governance* per il clima, anche alla luce dello sforzo amministrativo che comporta. Infine, si propone un'analisi del Piano italiano in relazione alla sua capacità di rappresentare il quadro di riferimento e la sua 'forza' attuativa.

4.1 LO STRUMENTO PNIEC E I SUOI LIMITI RISPETTO ALLA DIMENSIONE CLIMA

4.1.1 L'ORIZZONTE TEMPORALE E LA RELAZIONE CON L'OBIETTIVO DI LUNGO TERMINE

L'assenza di un legame tra la prospettiva di medio e lungo termine determina l'impossibilità di mettere a fuoco le questioni e gli strumenti abilitanti da mettere in campo nel breve periodo, per un effetto nel più lungo periodo sui settori più complessi da decarbonizzare (es. industria o agricoltura/zootecnia).

Questo implica carenze nella definizione delle misure di decarbonizzazione, delle politiche abilitanti, anche economiche e sociali che consentano una vera transizione che sia alla portata e al servizio di tutti i cittadini.

Per essere in linea con l'Accordo di Parigi, le economie sviluppate come l'Unione Europea, tra cui l'Italia, devono raggiungere zero emissioni nette di gas serra entro il 2050. L'attuazione di obiettivi '*net zero*' entro la metà del secolo riduce significativamente il *gap* rispetto agli scenari 1.5°C.⁹ Questo richiede obiettivi intermedi coerenti con le trasformazioni di lungo periodo, pianificazione approfondita delle politiche e misure per incentivare i necessari investimenti e un processo trasparente e partecipato per il coinvolgimento di tutti gli attori e della società civile nella transizione ecologica.

Idealmente, come ipotizzato da Dolphin et al¹⁰, l'obiettivo di lungo termine dovrebbe servire come punto di partenza in un percorso di *induzione a ritroso*, prima fissando l'obiettivo di lungo termine, con un percorso di pianificazione che parta da quel punto e, a ritroso, definisca il percorso per raggiungere l'obiettivo. Questo esercizio, secondo gli autori, potrebbe conferire credibilità e dinamicità al percorso di definizione delle politiche per il raggiungimento dell'obiettivo, in modo tale da mettere l'accento sulle aspettative future e, quindi, orientare gli investimenti e le azioni in un'ottica di più ampio respiro.

⁹ Emissions gap report, 2022, UNEP. Disponibile su: <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022>

¹⁰ G. Dolphin, M. Pahle, D. Burtraw and M. Kosch - A net-zero target compels a backwards induction approach to climate policy, Resources for the Future (RFF), WP 22-18, <https://www.rff.org/publications/working-papers/a-net-zero-target-compels-a-backwards-induction-approach-to-climate-policy/>. Ottobre 2022

Senza arrivare ai concetti della teoria dei giochi come l'induzione a ritroso, si pone una questione di grande rilevanza nella pianificazione della decarbonizzazione.

Il punto di riferimento da cui occorre partire è l'evidenza scientifica che indica l'obiettivo del 1.5°C come quello da perseguire per evitare le conseguenze più catastrofiche del cambiamento climatico¹¹. Tale chiarezza, tuttavia, è stata palese solo dopo l'Accordo di Parigi, che fissava l'obiettivo di temperatura tra 1.5 e 2°C.

I PNIEC rappresentano lo strumento di pianificazione delle politiche e misure messe in campo dall'Unione per attuare l'NDC europeo, quindi, i primi PNIEC sono stati elaborati secondo scenari allineati all'incremento di 2°C ed evidentemente devono essere rivisti.

Ancor di più, occorre far sì che lo strumento possa dinamicamente allinearsi alle evidenze scientifiche e all'ambizione di lungo periodo, ovvero alla neutralità climatica, in modo che l'obiettivo di temperatura di 1.5°C resti raggiungibile.

Temporalmente, il Regolamento *Governance* prevede la necessità di predisporre i PNIEC entro il 2019, mentre le Strategie a lungo termine, ovvero gli strumenti di pianificazione della decarbonizzazione con una prospettiva di 30 anni dovevano essere inviate entro il 1° gennaio 2020 e, successivamente, ogni 10 anni.

Questa impostazione ha determinato un'inversione temporale, per cui la strategia di breve termine (2030) è stata definita prima di quella di lungo termine (2050). È necessario, quindi, riconciliare i due orizzonti temporali in modo tale che le azioni di breve termine rendano possibile il raggiungimento dell'obiettivo di lungo termine.

Tuttavia, anche se richiesto dalla normativa, questo 'collegamento' è disatteso e, quindi, le strategie di decarbonizzazione dei singoli settori, soprattutto quelli più complessi come l'industria e l'agricoltura e zootecnia non siano ben inquadrare.

Questo perché il **PNIEC, focalizzandosi principalmente sulle 5 dimensioni dell'Unione dell'energia e il riferimento temporale al 2030, fatica a mettere a fuoco le soluzioni o le politiche abilitanti dove non direttamente collegate all'obiettivo del Piano stesso.**

La strategia di decarbonizzazione dell'economia, invece, è per sua natura trasversale e investe tutti i settori dell'economia in un orizzonte temporale molto più ampio.

Pertanto, per i settori più complessi per cui le soluzioni tecnologiche o le politiche abilitanti non siano state ancora identificate, sia per la difficoltà intrinseca dei processi o la disponibilità di tecnologie, lo strumento appare poco adeguato se sviluppato strettamente intorno alle linee definite dal Regolamento e non in un'ottica di sistema e strategia di sviluppo del Paese.

Le Linee Guida per la stesura dei prossimi PNIEC pubblicate dalla Commissione a dicembre 2022¹² prevedono la necessità di *'Fornire obiettivi e traguardi nazionali, anche in materia di finanziamenti, che mostrino percorsi concreti verso il 2030 e il 2050, in linea con le strategie nazionali a lungo termine.'*

Ancorché non vincolanti, le Linee Guida spingono ulteriormente gli Stati Membri ad assicurare una coerenza tra i PNIEC e le strategie nazionali verso la strategia e l'obiettivo dell'Unione.

¹¹ <https://www.ipcc.ch/sr15/>

¹² https://energy.ec.europa.eu/communication-and-annex-guidance-ms-updated-necps-2021-2030_en

In questo senso, è auspicabile che l'Italia segua le indicazioni della Commissione nel riconciliare le prospettive temporali, al fine di restituire un quadro coerente e allineato rispetto agli obiettivi di lungo termine, definiti anche a livello nazionale mediante la Strategia di Lungo Termine.¹³

4.1.2 LA GOVERNANCE DELLA GOVERNANCE: QUALI MECCANISMI DI VALUTAZIONE E CORREZIONE DELL'AZIONE PER IL CLIMA A LIVELLO UE

Il meccanismo di **valutazione 'leggera'** sotteso dal regolamento *Governance* **non è sufficiente** a guidare l'azione degli Stati Membri, basandosi su raccomandazioni non vincolanti sia sui Piani stessi che sul loro monitoraggio, che potrebbero dare luogo a percorsi iterativi laboriosi e non necessariamente efficaci. In ogni caso, la valutazione del PNIEC vigente offriva elementi che, se affrontati, avrebbero potuto già determinare una maggiore efficacia delle politiche sul settore residenziale e nella gestione della riduzione della dipendenza energetica. Si ritiene, quindi, che **maggiore attenzione andrebbe dedicata a dare seguito alle raccomandazioni della Commissione nella versione finale del PNIEC.**

Il Regolamento *Governance* prevede diversi momenti di valutazione da parte della Commissione rispetto ai Piani e alle azioni degli Stati Membri.

Il principale processo di valutazione si applica alle bozze dei Piani (Art. 13): il risultato, tuttavia, è rappresentato da Raccomandazioni, strumento non legalmente vincolante per gli Stati Membri. Il processo non ha, inoltre, alta evidenza politica come, ad esempio, il processo di revisione del semestre europeo. Pertanto, le Raccomandazioni della Commissione sono, in molti casi, solo superficialmente risolte nelle versioni finali dei Piani.

Una buona rappresentazione grafica del livello di risposta degli Stati Membri è proposta da Perissi e Jones¹⁴ (2022). Sulla base della distinzione utilizzata dalla Commissione tra raccomandazioni da *Fully* a *Low addressed*, è evidente come la grande parte delle raccomandazioni sulle bozze dei Piani siano state affrontate nei Piani definitivi, ma non in maniera pienamente soddisfacente.

Come ulteriore possibilità di intervento della Commissione rispetto alle azioni proposte nei Piani, il Regolamento prevede¹⁵ che la Commissione possa proporre misure ed esercitare *i suoi poteri a livello unionale al fine di assicurare il raggiungimento collettivo di tali obiettivi e traguardi.*

Tale opzione, però, non è chiaramente connotata e lascia ampio spazio all'indeterminatezza dell'azione 'correttiva' della Commissione e alla sua incisività.

Allo stesso modo, il Regolamento definisce un processo di valutazione continua dei progressi dei PNIEC verso gli obiettivi dell'Unione e dei singoli Stati Membri (Art. 29) e riferisce di tali progressi nell'ambito della relazione sullo stato dell'Unione dell'energia.

¹³ https://www.mite.gov.it/sites/default/files/lts_gennaio_2021.pdf

¹⁴ Perissi, I.; Jones, A. Investigating European Union Decarbonization Strategies: Evaluating the Pathway to Carbon Neutrality by 2050. *Sustainability* 2022, 14, 4728. <https://doi.org/10.3390/su14084728>

¹⁵ Articolo 31 comma 3

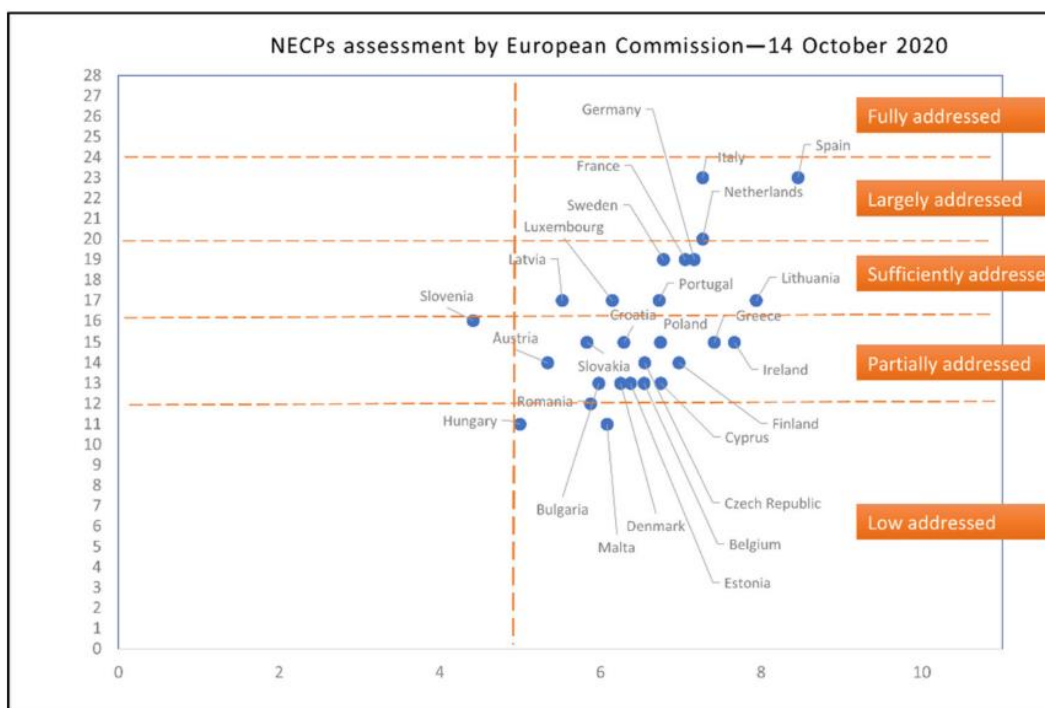


Figura 1 – Rappresentazione grafica del grado di risposta alle raccomandazioni della Commissione sulla base dell'analisi della valutazione complessiva della Commissione stessa del 2020¹⁶. Il segnalibro non è definito.

In definitiva, il Regolamento *Governance* identifica un processo di 'controllo' dei Piani. Tuttavia, l'attenzione ad evitare 'le invasioni di campo', soprattutto in materia di energia, porta con sé dei margini di incertezza nella capacità di enforcement della norma e, quindi, mette in pericolo il raggiungimento degli obiettivi clima ed energia dell'Unione e degli Stati Membri.

Per quanto riguarda l'Italia, la valutazione della Commissione sul testo attuale è stata generalmente positiva. Tuttavia, se ci fossero stati degli sforzi maggiori per integrare le raccomandazioni fatte, si sarebbe potuto raggiungere un miglior livello di dettaglio e programmazione, che avrebbero fatto la differenza nel determinare l'efficacia delle misure nel Piano. Nel documento di valutazione, la Commissione suggeriva di intensificare gli sforzi per migliorare la prestazione energetica del parco immobiliare esistente con "misure, obiettivi e azioni specifiche" (documento di valutazione, pag. 17). Il documento è stato pubblicato a ottobre 2020 e già allora veniva suggerito all'Italia di **migliorare la detrazione fiscale sulla riqualificazione energetica degli edifici e di riorientare gli aiuti pubblici alla ristrutturazione di edifici pubblici e privati**. Veniva inoltre suggerito **di sfruttare meglio il potenziale dei dialoghi multilivello sul clima e l'energia**, in particolare con le autorità regionali, locali, la società civile, comunità imprenditoriali e così via¹⁶. Ancora, in ambito di **sicurezza energetica, è stato richiesto all'Italia di precisare le misure di diversificazione e di riduzione della dipendenza energetica** a sostegno degli stessi obiettivi di sicurezza energetica delineati nel Piano. Tuttavia, questo è stato fatto solo in parte nella versione finale, tanto che la Commissione ha specificato che il Piano non tiene sufficientemente conto degli altri Stati Membri connessi, né dei rischi specifici dei territori isolati (in particolare Sardegna e Sicilia).

La prossima revisione del PNIEC consente di avere lo spazio per affrontare tali questioni, benché la 'debolezza' intrinseca del processo di valutazione della Commissione potrà solo essere affrontata nella prossima revisione del Regolamento *Governance*.

¹⁶ Documento di lavoro dei servizi della commissione. Valutazione del Piano nazionale per l'energia e il clima definitivo dell'Italia.

4.2 LE DIMENSIONI TRASVERSALI DELLO STRUMENTO E LA LORO EFFICACIA IN RELAZIONE ALLA DECARBONIZZAZIONE

4.2.1 LA DIMENSIONE SOCIALE

La sostenibilità sociale della transizione è un elemento abilitante della piena attuazione delle politiche di decarbonizzazione. Il processo di decarbonizzazione dell'economia non può fornire soluzioni 'di nicchia' o che non siano accessibili ai più. Al contrario, le politiche per il clima devono diventare occasione di sviluppo e accessibili prima di tutto per coloro i quali sono più esposti al costo di un sistema economico poco equo e di un sistema energetico poco diversificato e fortemente dipendente dall'estero.

Il tema della giusta transizione deve trovare spazio nel nuovo testo PNIEC al fine di identificare la necessità di supporto per **politiche occupazionali, puntando sull'aggiornamento e riqualificazione dei lavoratori.** Inoltre, l'Italia è ancora priva di una definizione di povertà energetica, indicatori specifici e un solido sistema di monitoraggio del fenomeno. **Da questo punto di vista è importante che la nuova versione del PNIEC sia in grado di assicurare che la decarbonizzazione diventi un'opportunità per gestire la povertà energetica.**

Le misure che faranno parte della nuova versione del PNIEC devono ampliare gli strumenti che accompagnano la sostenibilità sociale della transizione, in grado di intervenire in maniera trasversale su temi occupazionali, di spesa pubblica, fiscalità e povertà. Questo si concretizza in politiche, misure e indicatori capaci di indirizzare gli investimenti verso una giusta transizione per i lavoratori di oggi e di domani, una fiscalità progressiva e incentivi che rendano la decarbonizzazione accessibile per tutti.

Per ciò che riguarda la giusta transizione, questa dovrà trovare il dovuto spazio nel nuovo testo. Nelle Linee Guida per l'aggiornamento, la Commissione sottolinea come i Piani dovranno riflettere meglio gli impatti socioeconomici rispetto a quelli iniziali. Inoltre, si richiede agli Stati Membri di **sviluppare strategie chiare per identificare e misurare gli impatti sociali e occupazionali della transizione energetica e climatica. I fondi dedicati alla giusta transizione dovranno essere allocati in via prioritaria a iniziative per la riqualificazione e qualificazione professionale e per supportare gli aggiustamenti necessari nel mercato del lavoro.**

A questo scopo, **la revisione del PNIEC dovrà rafforzare la pianificazione per assicurare, tra le altre cose, una giusta transizione e la mitigazione di possibili effetti sociali e occupazionali negativi.** Il Piano dovrebbe prevedere un coordinamento con il **Fondo di Giusta Transizione**, per il quale l'Italia ha presentato due piani per le aree di Taranto e Sulcis¹⁷. A questo proposito, il 20 dicembre 2022 la Commissione Europea ha approvato i Piani di Transizione territoriali sopra citati per il valore di 1 miliardo di euro¹⁸.

¹⁷ EU Commission, EU Cohesion Policy: €1 billion for a just climate transition in Italy. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7800

¹⁸ Il Fondo sarà diretto alla diversificazione economica e al supporto all'occupazione a Taranto (Puglia), dove la transizione climatica è profondamente influenzata dalla presenza della più grande acciaieria d'Europa, l'ex Ilva. Per ciò che riguarda Sulcis Iglesiente (Sardegna), sede dell'ultima miniera di carbone del Paese, il fondo interverrà verso la creazione di nuove opportunità economiche e per garantire una sostenibilità ambientale. Qui è espressamente indicato come il Fondo faciliterà la creazione di comunità energetiche rinnovabili con lo scopo di ridurre la povertà energetica, già indicando, nei fatti, una strategia di riconversione e supporto per due delle aree 'critiche' del Paese.

Alla luce di tutto questo, il PNIEC potrebbe contribuire **identificando i potenziali impatti sociali della transizione, spingendosi fino a identificare le situazioni più critiche in relazione alla trasformazione economica. Questo può avvenire con il lancio di una piattaforma di mappatura dei lavori che potranno essere persi, ma anche quelli creati, per identificare *ab origine* le potenziali aree di crisi sociale e occupazionale, così come con l'avvio di una strategia nazionale per la riqualificazione e formazione dei lavoratori.** In questo modo si potrà rispondere in modo adeguato sia alle criticità ma anche alle opportunità della transizione che porta con sé una domanda crescente di forza lavoro. Le politiche dovrebbero spaziare da un'adeguata offerta formativa superiore e universitaria a politiche sociali di riqualificazione e acquisizione di nuove competenze. I Fondi esistenti dovrebbero essere utilizzati al massimo delle loro potenzialità e il PNIEC potrebbe offrire lo spunto per identificare potenziali mancanze e portare l'evidenza di tali mancanze in Europa perché sia affrontata in maniera sistemica. Il PNIEC dovrà anche assicurare equità ed efficacia nella generazione e redistribuzione del gettito fiscale. Ciò richiede un cambio di paradigma nel valore che attribuiamo alle tematiche sociali - educazione, salute, trasporti pubblici, ma anche cambiamento climatico. Queste vanno trattate con la stessa urgenza con cui negli ultimi anni si è affrontata la pandemia o si sta affrontando l'invasione Russa in Ucraina. In questo senso, la fiscalità può e dovrebbe essere usata per redistribuire la ricchezza e guidare l'economia verso un modello che abiliti la società tutta verso la decarbonizzazione. La scelta delle soluzioni zero-basso emissive deve poter risultare conveniente proprio lì dove i maggiori costi della dipendenza energetica dalle fossili si sono fatti maggiormente sentire.

L'aggiornamento del PNIEC dovrà tenere in considerazione lo stretto **legame tra politiche sociali, fiscali, giusta transizione e povertà energetica.** Le risorse dovranno essere indirizzate verso la decarbonizzazione delle abitazioni e dei trasporti a cominciare da individui e famiglie più vulnerabili, puntando quindi a soluzioni strutturali. Da un'elaborazione dei dati ISTAT condotta da OIPE (Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica), emerge che la povertà energetica in Italia oggi coinvolge 2,2 milioni di famiglie¹⁹. Il Regolamento *Governance* prevede (art 3 comma 3, lettera d) che gli Stati Membri, all'interno dei loro Piani, valutino il numero di famiglie in povertà energetica, un **obiettivo indicativo nazionale** di riduzione di tale numero e le politiche e misure necessarie per raggiungerlo (incluse quelle di politica sociale).

Tuttavia, **queste considerazioni non sono accompagnate, ad oggi, da una definizione ufficiale di povertà energetica che rispecchi la situazione del Paese e che, negli strumenti di pianificazione, riesca a tenere conto degli effetti della crisi pandemica, economica, energetica e climatica che l'Italia sta affrontando.** Le Linee Guida alla revisione del PNIEC, pubblicate il 15 dicembre 2022, incoraggiano chiaramente a stabilire **obiettivi di riduzione della povertà energetica che siano chiari, ottenibili, misurabili e con precise scadenze temporali.**

Inoltre, e nonostante la creazione dell'OIPE, **la governance sulla povertà energetica rimane tutt'ora molto frammentata** e la mancanza di un chiaro indirizzo è anche evidente dall'approccio adottato nella definizione delle misure e degli incentivi per l'efficienza energetica. Inoltre, si rileva come **molte delle iniziative preannunciate dal PNIEC, quali ad**

¹⁹ ENEA (2022). Analisi e risultati delle policy di efficienza energetica del nostro paese. Disponibile su: <https://www.energiaenergetica.enea.it/component/jdownloads/?task=download.send&id=554&catid=9&Itemid=101>

esempio l'installazione di impianti rinnovabili per autoconsumo, non hanno avuto una ricaduta pratica.

In vista della revisione del Piano, quindi, sarebbe fondamentale poter avere una definizione e uno o più indicatori ufficiali per monitorare la povertà energetica e l'efficacia delle politiche e misure nell'affrontare la questione in maniera sistemica e trasversale. Così, le politiche di decarbonizzazione sarebbero effettivamente in grado di non lasciare indietro nessuno e, al contrario, favorire l'emancipazione delle classi sociali meno abbienti dalla volatilità dei costi dell'energia, particolarmente significativi e critici nell'ultimo anno. Questo è rilevante anche in relazione all'attuale impostazione delle politiche per la povertà energetica: il bonus energia ha subito importanti modifiche che hanno contribuito a migliorarne l'accesso e a modificare le variabili che ne stabiliscono l'importo. Tuttavia, non permette alle famiglie che versano in condizioni di povertà energetica di accedere a soluzioni strutturali come l'efficienza e il risparmio. In particolare, le misure di supporto per la riqualificazione/ristrutturazione delle abitazioni hanno agevolato in misura crescente i redditi elevati, sia in termini di percentuali di accesso agli incentivi sia in termini di importo dei lavori.

Importante sarà anche il coordinamento con il **Fondo Sociale per il Clima (FSC)**, sul quale il Consiglio e il Parlamento hanno raggiunto un accordo il 18 dicembre 2022. Il Fondo è dedicato al supporto delle famiglie vulnerabili, piccole imprese e utenti del trasporto per mitigare gli impatti sui prezzi di un sistema di *pricing* del carbonio (ETS) che include i settori dei trasporti e degli edifici²⁰. A questo scopo, gli Stati Membri dovranno presentare i **Piani Sociali per il Clima entro il 30 giugno 2025**. I punti chiave di questi Piani sono: efficienza energetica, ristrutturazione degli edifici, mobilità e trasporto a zero o basse emissioni, riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, riduzione del numero di famiglie vulnerabili, in particolare in condizioni di povertà energetica, piccole imprese vulnerabili e utenti del trasporto vulnerabili. Il Fondo supporterà solo misure e investimenti che rispondano al principio di "*do no significant harm*". **Nelle Linee Guida è specificato che la proposta di aggiornamento PNIEC dovrà contenere l'analisi necessaria a preparare il Piano Sociale per il Clima e come il PNIEC fornisce la cornice politica in cui il FSC opererà.**

È chiaro che le politiche per la sostenibilità sociale del Piano **rappresentano uno strumento fondante e abilitante della transizione, come anche una sua parte integrante e sostanziale per renderlo attuabile. La revisione prevista per il 2023 deve essere per l'Italia un'occasione per riflettere sulla situazione socioeconomica del Paese**, ancor più alla luce della storia recente e degli effetti dei costi dell'energia sul Paese.

²⁰ [Fit for 55: Council and Parliament reach provisional deal on EU emissions trading system and the Social Climate Fund - Consilium \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/18-climate-fund/)

4.2.2 LA DIMENSIONE ECONOMICA: FINANZIARE LA TRANSIZIONE

La dimensione degli investimenti è tra quelle più trascurate nelle attuali versioni dei PNIEC, compreso quello italiano. La revisione offre l'opportunità di **una stima più completa delle necessità di investimento**, che comprenda e affronti tutte le dimensioni dell'Unione dell'energia, comprese le questioni sociali e l'incentivazione della necessaria innovazione per la trasformazione del settore industriale e non solo. La revisione del Piano è l'occasione per un **riallineamento tra PNRR, PNIEC e REPowerEU**, per l'identificazione con maggiore dettaglio delle **interazioni tra finanza pubblica e privata e degli strumenti per rendere efficaci gli investimenti pubblici**.

La Decisione della Commissione sui Piani Errore. Il segnalibro non è definito. evidenzia come questi *non sempre specificano con sufficiente precisione le azioni e le misure che saranno adottate su fronti importanti quali l'individuazione del **fabbisogno di investimenti, la mobilitazione di finanziamenti, la ricerca e innovazione e la competitività***.

Sulla base di un lavoro di analisi di ECCO in corso di pubblicazione²¹, dedicato proprio alla quantificazione degli investimenti per la decarbonizzazione e agli strumenti necessari per mobilitare risorse sufficienti ad abilitare la transizione ecologica, si stimano investimenti nell'ordine dei 100 miliardi all'anno complessivi tra investimenti pubblici e privati. Gli incrementati obiettivi di riduzione delle emissioni, nonché l'obiettivo di lungo termine, impongono la necessità di indirizzare le risorse pubbliche in modo efficiente, fornendo il corretto incentivo alla mobilitazione delle risorse private.

L'investimento pubblico ha, infatti, un ruolo abilitante e di gestione del rischio e, sulla base delle singole politiche di riferimento per la decarbonizzazione settoriale, gli strumenti devono essere calibrati nel modo più efficace.

Le Linee Guida della Commissione per la revisione dei Piani indicano tra le principali direttrici per la modifica la necessità di assicurare coerenza del PNIEC con altri strumenti di pianificazione, anche della spesa pubblica e far sì che ci sia rispondenza delle misure di tali piani nei PNIEC aggiornati.

Le Linee Guida, inoltre, richiedono che sia dettagliato il piano di finanziamento per ciascuna delle cinque dimensioni dell'Unione dell'energia e che gli investimenti dedicati a clima ed energia dei PNRR siano completamente riflessi nei PNIEC aggiornati. Il confronto tra il PNIEC vigente e il PNRR evidenzia, infatti, come questi strumenti siano del tutto carenti in termini di integrazione, anche banalmente rispetto alle misure previste nell'uno e nell'altro. Sarebbe, quindi, auspicabile un riallineamento, non solo in vista della prossima revisione del PNIEC, ma anche della potenziale revisione del PNRR così come della necessità di integrare i [capitoli relativi al REPowerEU](#).

Sempre sulla base delle Linee guida della Commissione sui PNIEC, si richiede agli Stati Membri che siano fornite informazioni **sui volumi di investimento attesi in relazione alle politiche e misure pianificate, anche indicando le fonti di finanziamento per singola misura o gruppi di misure**.

²¹ Quanti investimenti sono necessari in Italia per la decarbonizzazione e quale ruolo hanno la finanza pubblica e privata? (*forthcoming*)

Inoltre, si invitano gli Stati Membri a descrivere **il ruolo delle *National Promotional Banks* così come informazioni dettagliate sul volume atteso di investimenti privati e l'uptake dei consumatori dei prodotti di prestito, in particolare nel settore dell'efficienza energetica**²².

Le Linee Guida della Commissione, inoltre, nell'affrontare la più ampia tematica dell'adattamento, che si richiede sia maggiormente integrata nel piano, indicano che **nei PNIEC rivisti gli Stati Membri inseriscano i propri obiettivi di adattamento. I rischi** collegati al cambiamento climatico devono essere **integrati nelle strategie e pianificazioni di investimento, accrescere la capacità di adattamento degli Stati Membri, rafforzarne la resilienza e ridurre la vulnerabilità**. Il tema dell'adattamento assume ora ancora più rilevanza, dal momento che il 29 dicembre 2022 è stato approvato e pubblicato dal MASE una versione aggiornata del Piano di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC) che delinea rischi del cambiamento climatico, gli impatti economici che ne derivano e le misure per arginarli. Nell'ambito della revisione PNIEC, gli **obiettivi per l'adattamento dovrebbero essere, dove possibile, quantificabili e legati in maniera specifica agli obiettivi dell'Unione dell'energia e alle politiche che li supportano**. In questo senso, la Commissione sollecita gli Stati Membri a inserire riferimenti ai Piani di adattamento nazionali nei capitoli PNIEC su misure e politiche, in forte sinergia con il PNACC e le eventuali strutture che verranno preposte a rendere operative le misure per l'adattamento, ivi previste.

Il quadro offerto mostra quanto sia necessario approfondire la questione del finanziamento della transizione. Da essa dipendono il dimensionamento dello sforzo finanziario complessivo, il perimetro degli interventi pubblici e la messa a fuoco degli strumenti più idonei per mobilitare risorse private, ma anche una coerente valutazione delle priorità di politica industriale e delle potenziali ricadute occupazionali.

La revisione del PNIEC ed il suo allineamento con il PNRR sono l'occasione per rifocalizzare le priorità strategiche e per aprire un ampio confronto su queste tematiche con tutti gli attori pubblici e privati del Paese.

4.2.3 IL COINVOLGIMENTO: DIALOGO MULTILIVELLO SUL CLIMA E SULL'ENERGIA

Il coinvolgimento multilivello degli *stakeholders* nella discussione per la stesura del PNIEC e degli scenari previsti per le politiche energetiche e climatiche è stabilito dal Regolamento *Governance*, ma in Italia manca una strategia organica di realizzazione di tale previsione normativa.

La revisione del Piano rappresenta un'occasione per strutturare un **efficace dialogo multilivello, in cui le autorità locali, le organizzazioni della società civile, la comunità imprenditoriale, gli investitori e altri portatori di interessi pertinenti nonché il pubblico siano in grado di partecipare attivamente, garantendo la trasparenza del processo e definire un Piano che sia espressione di un processo partecipato ed efficace verso il raggiungimento degli obiettivi, con la responsabilizzazione di tutte le parti fin dalle prime fasi del suo sviluppo**.

²² ECCO, "Il ruolo delle banche del clima nella strategia del Green Deal europeo" (dicembre 2021)

Il cosiddetto *multilevel stakeholder engagement*, ovvero il dialogo multilivello su clima ed energia, è uno strumento fondamentale di gestione e monitoraggio della partecipazione pubblica nella formulazione di politiche e strategie, che la Commissione incoraggia a rafforzare nelle Linee Guida per la revisione dei Piani. Il dialogo multilivello e la partecipazione sono previsti dal Regolamento *Governance* e dalla Convenzione di Aarhus, ma l'Italia non ha perseguito una strategia di coinvolgimento precisa. Ha perso dunque l'opportunità di valorizzare questi passaggi anche nell'ottica dell'attuazione delle misure del Piano che, molte volte, sono in capo alle amministrazioni locali se non ai singoli cittadini e 'consumatori'. La revisione del PNIEC, quindi, è **un'occasione per creare un processo di dialogo, partecipazione e consultazione adatto alle esigenze del Paese e renderlo efficace.**

In particolare, l'art 11 del Regolamento *Governance* (modificato dall'art 13 del Regolamento 2021/1119 o Legge Clima Europea) invita gli Stati Membri a istituire un dialogo multilivello per dare la possibilità ai vari portatori di interesse di partecipare attivamente e discutere il conseguimento dell'obiettivo di neutralità dell'Unione, gli scenari previsti per le politiche in materia di energia e clima, riesaminare i progressi compiuti e, in tale dialogo, discutere anche i Piani. Nelle Linee Guida viene indicato che gli Stati Membri devono fornire una piattaforma dove questo dialogo multilivello possa realizzarsi.

In assenza della istituzione di questo dialogo strutturato, le consultazioni che hanno avuto luogo nel 2019 sull'attuale testo PNIEC, non hanno seguito un formato predefinito e si sono basate sugli strumenti operativi già presenti, mancando la possibilità di sfruttare il processo, oltre che adeguata informazione, per la responsabilizzazione delle parti interessate che, poi, è chiamata all'attuazione del Piano.

Relativamente al coinvolgimento delle rappresentanze parlamentari e amministrative²³, ad esempio, la Commissione X della Camera su attività produttive, commercio e turismo ha avviato un'indagine conoscitiva sulle prospettive di attuazione e di adeguamento della SEN al PNIEC e condotto audizioni tra gennaio e dicembre 2019. Tuttavia, la Commissione non ha prodotto dei pareri; dunque, le decisioni, modifiche e raccomandazioni emesse in questo passaggio non hanno rappresentato un vincolo per il Governo.

Il testo, inoltre, è stato approvato in Conferenza Unificata che si è svolta a dicembre 2019 che, riconoscendo il ruolo fondamentale di Regioni e enti locali nell'attuazione degli obiettivi del Piano, ha avanzato alcune proposte per l'integrazione del testo²⁴. Le proposte andavano dall'istituzione di un Osservatorio sul Piano che coinvolga Regioni ed Anci, al coinvolgimento delle Regioni ai fini della localizzazione dei grandi sistemi di accumulo dell'energia, alla coerenza della localizzazione degli impianti a gas necessari per il *phase out* del carbone con la regolamentazione paesaggistica e ambientale regionale, con particolare riferimento alle peculiarità della regione Sardegna. Tali proposte, come si vedrà anche nel seguito del testo, sono state solo parzialmente attuate, ad esempio per quello che riguarda istituzione e funzioni dell'osservatorio PNIEC.

La Conferenza delle Regioni e delle province Autonome ha espresso due pareri sulla proposta di Piano, una presentata insieme all'ANCI il 6 giugno 2019 (19/107/CU6/C5) e l'altra il 18 dicembre

²³ La proposta di Piano è stata inviata ai Presidenti di Camera e Senato, al Ministero per gli affari regionali e le autonomie e all'ARERA.

²⁴ <https://www.arpae.it/it/notizie/la-conferenza-unificata-da-il-via-libera-al-pniec>

2019 (19/203/CU6/C5). Quest'ultimo, in particolare, sottolineava come il confronto presso la Conferenza Unificata fosse stato limitato da un eccesso di urgenza nell'esame dei documenti prodotti. Altra criticità sottolineata, è stata il parallelismo tra la redazione del Piano e il percorso VAS, che ha reso il confronto tecnico poco adeguato da un punto di vista procedurale. Inoltre, il Tavolo ristretto di confronto non è stato messo nelle condizioni di apportare sostanziali benefici al processo di costruzione e revisione per il tempo del tutto insufficiente lasciato per valutare tali revisioni²⁵.

Il PNIEC è stato, inoltre, sottoposto a Valutazione Ambientale Strategica (VAS), che prevede lo svolgimento di due fasi di consultazione, una preliminare con i Soggetti Competenti in Materia ambientale²⁶ e una successiva pubblica, che hanno avuto una durata rispettivamente di 30 e 60 giorni. La consultazione pubblica è stata condotta anche sul PNIEC stesso e si è conclusa il 5 maggio 2019²⁷.

È evidente come i vari momenti di confronto con gli *stakeholders*, il pubblico o le autorità locali menzionati non sono stati svolti secondo un **processo strutturato per accomodare le esigenze di tutti i portatori di interesse e per sfruttarne al massimo le potenzialità e i contributi**, sia in termini di tempistiche (molto ristrette), sia per quanto riguarda le informazioni e gli strumenti messi a disposizione per capire un documento tecnico complesso (mancanza di adeguate risorse dedicate al dialogo multilivello e alla consultazione).

Rafforzare il meccanismo di partecipazione con la revisione del PNIEC rappresenta la migliore occasione che il Paese ha di instaurare un dialogo multilivello sull'energia e il clima. **Un dialogo e una partecipazione che devono essere previsti a monte del processo (per esempio nella stesura della bozza) per identificare da subito le necessità, le risorse disponibili e le responsabilità nei vari livelli territoriali, così come il ruolo di imprese e comunità nel reagire agli shock energetici e ambientali.** L'Olanda, ad esempio, ha creato una matrice settoriale e territoriale per il suo PNIEC, non solo per la consultazione, ma anche per distribuire la responsabilità della stesura della bozza a diverse comunità e settori.

Lo strumento principe per un coinvolgimento multilivello di successo dovrebbe essere **l'informazione**, elemento cruciale di qualsiasi esercizio di partecipazione pubblica. Informazione vuol dire non solo avere un sistema che renda dati e report disponibili al pubblico, ma anche occasioni di incontro e confronto per spiegare e chiarire contenuti che possono essere molto tecnici e quindi poco accessibili. Il processo informativo deve inoltre avvenire prima delle consultazioni.

Un altro strumento utile nel dialogo multilivello sarebbe suddividere i canali di scambio per area tematica o settore, per facilitare sia la raccolta di dati che di riscontri. Inoltre, il Piano dovrebbe prevedere che gli argomenti di consultazione siano decisi insieme ai portatori di

²⁵ <https://www.statoregioni.it/media/2298/p-8-doc-regioni-cu-18-dicembre-2019.pdf>

²⁶ Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che, per le loro specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessate agli impatti sull'ambiente dovuti all'attuazione di piani e programmi (art.5, comma 1 lettera s) del D.Lgs.152/2006 e s.m.i.).

²⁷ Una consultazione è stata avviata anche con gruppi tematici di esperti quali le Autorità indipendenti, soggetti operanti sulla base di una concessione pubblica come i TSO (Terna, Snam) e i distributori, Enti di ricerca e Università che operano nei settori contenuti nella proposta di piano, esperti indipendenti, associazioni di lavoratori, e così via.

interesse, assicurandosi che ci sia un canale di comunicazione e un proficuo scambio di vedute. Inoltre, nella partecipazione multilivello con le Regioni e gli enti locali devono essere garantite tempistiche che permettano un lavoro costruttivo e informato.

Il PNIEC rimane lo strumento principale del Paese per le politiche climatiche ed energetiche. In questo quadro, costruire un meccanismo di partecipazione ampio e multilivello è fondamentale affinché ci sia una diffusa consapevolezza e accettazione delle politiche in discussione, per evitare contenziosi legali che allungherebbero notevolmente le tempistiche per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione e per distribuire responsabilità, competenze e obiettivi tra i vari portatori di interesse e autorità locali fin dall'ideazione del quadro delle politiche e misure di riferimento.

Nondimeno, solo una adeguata partecipazione e informazione del pubblico potrà garantire l'accettabilità e il supporto sociale alle politiche per il clima, alla luce delle trasformazioni che le politiche sul cambiamento climatico determineranno nella vita dei singoli cittadini.

4.3 ANALISI DEL PNIEC DELL'ITALIA IN RELAZIONE ALLA SUA EFFICACIA

4.3.1 COSTRUIRE UN PNIEC EFFICACE

Gli strumenti previsti nel PNIEC per la gestione della sua attuazione in termini **di governance e monitoraggio**, anche quello ambientale previsto dalla VAS, **non sono**, ad oggi, **attuati**.

Dal 2019 sono stati creati strumenti di *governance* e monitoraggio (ad esempio il CITE) che avrebbero potuto sostituire parzialmente le funzioni previste nel PNIEC, tuttavia, **gli strumenti creati non rispondono alle medesime esigenze e non assolvono alle funzioni che erano previste nel PNIEC**.

Occorre l'identificazione di **indicatori chiave quantitativi e qualitativi** che accompagnino l'attuazione di ciascuna dimensione dell'Unione dell'energia. Tali indicatori dovrebbero garantire un monitoraggio più efficace dell'attuazione e dell'identificazione dei meccanismi di controllo che possono innescare misure di 'correzione', consentendo un'attuazione dinamica ed efficace del Piano.

Dedicare spazio alle **riforme abilitanti le misure del PNIEC** ed identificare gli **strumenti con i quali si intende monitorare anche lo stato di attuazione di tali riforme** (ad esempio la riforma del sistema autorizzativo degli impianti rinnovabili, o la riforma delle tariffe per tenere conto della componente derivante da ETS2).

LA GOVERNANCE DEL PNIEC

Il ruolo del PNIEC è centrale nella definizione della strategia di attuazione delle politiche per il clima e l'energia in Italia.

Per tale ragione, il PNIEC vigente stabiliva la necessità di costruzione sia di una struttura istituzionale che di monitoraggio della sua attuazione; **una struttura tecnico-politica di stimolo all'attuazione del Piano energia e clima che, [...] coinvolga attivamente i Ministeri dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente, delle Infrastrutture e le Regioni e Province autonome; naturalmente, saranno coinvolti nell'azione anche altri Ministeri che, a vario titolo, hanno compiti direttamente funzionali all'attuazione delle misure [...] La struttura potrà essere inoltre l'interfaccia per un dialogo ordinato con le associazioni rappresentative degli interessi imprenditoriali e dei lavoratori dei settori interessati, in modo da promuovere le misure con un approccio che distribuisca in modo equilibrato oneri e vantaggi della transizione energetica.**

È evidente la volontà di istituire, quindi, una sorta di **cabina di regia** di raccordo e coordinamento delle varie competenze dei ministeri interessati e da interfaccia con gli attori coinvolti. Non vengono forniti ulteriori dettagli in merito alla 'collocazione' della cabina di regia nella scala gerarchica delle istituzioni (se a livello Presidenza del Consiglio o come 'comitato' interministeriale permanente), tuttavia, le funzioni sono ben delineate per soddisfare efficacemente le esigenze legate all'attuazione del PNIEC e, possibilmente, verso la transizione ecologica in generale.

Volendo identificare un tentativo in questo senso, si richiama l'istituzione del **CITE**, Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri tramite il decreto legge 22/2021. Il CITE *"nasce dall'esigenza di fornire una prima*

definizione della governance della transizione ecologica, con il compito di coordinare le politiche nazionali per tale transizione e la relativa programmazione"²⁸.

Pur in assenza della 'cabina di regia', quindi, l'istituzione del CITE appare in linea con l'esigenza del coordinamento tra le politiche e la definizione di una governance per il clima.

Tuttavia, le politiche nazionali mancano ancora di coerenza rispetto agli obiettivi. Ad esempio, questo è evidente per gli attuali incentivi alle ristrutturazioni che non sempre hanno favorito interventi di risparmio energetico sugli edifici. Oppure, la coerenza con le politiche di decarbonizzazione della mobilità privata con le misure di incentivo all'acquisto di nuove vetture che, contrariamente all'obiettivo di spingere decisamente verso la mobilità elettrica, ancora sono diretti anche ai veicoli a combustione interna.

Tra i compiti del CITE, inoltre, c'è l'approvazione e il monitoraggio del²⁹ Piano per la transizione ecologica (PTE), con il quale *individua le azioni, le misure, le fonti di finanziamento, il relativo cronoprogramma, nonché le Amministrazioni competenti all'attuazione delle singole misure in materia di riduzione delle emissioni di gas climalteranti, mobilità sostenibile, contrasto del dissesto idrogeologico e del consumo del suolo, risorse idriche e relative infrastrutture, qualità dell'aria ed economia circolare.*

Il PTE, quindi, ha l'ambizione di essere lo strumento di raccordo di una serie di strumenti di pianificazione e programmazione con attinenza rispetto alla transizione ecologica. Tuttavia, esso appare slegato dal quadro generale.

Guardando all'insieme delle politiche sulla transizione ecologica è possibile riconoscere una gerarchia che, *in primis*, è dettata dalla necessità di ridurre le emissioni di gas climalteranti, consentendo all'Unione e all'Italia di fornire il proprio contributo al raggiungimento dell'Accordo di Parigi.

Da questo elemento fondante, nascono le strategie, prima dell'Unione e, poi, nazionali per generare un quadro normativo e legislativo, fatto di obiettivi e strumenti complementari rispetto all'obiettivo principale, ovvero la decarbonizzazione.

In quest'ottica si inquadra il *Green deal*, che il PTE sembra voler richiamare in chiave nazionale e attuativa.

Tuttavia, il PTE fallisce nell'individuare i concreti strumenti di attuazione delle politiche e un loro monitoraggio continuo, soprattutto mediante un raccordo più esplicito rispetto alla decarbonizzazione e, quindi, al PNIEC e con la Strategia a Lungo Termine.

IL MONITORAGGIO DEL PNIEC

Il PNIEC prevedeva il cosiddetto **Osservatorio PNIEC**, che avrebbe dovuto avere la funzione di **collaborazione e condivisione** dei temi d'implementazione del Piano, con particolare riferimento a:

- *definizione di norme attuative e decreti di recepimento e direttive europee in materia;*
- *riforma semplificatoria delle procedure autorizzative (repowering/revamping/permitting dinamico);*
- *monitoraggio e stato di avanzamento degli obiettivi di piano;*
- *sviluppo di impianti, rete elettrica e sistemi di accumulo;*

²⁸ <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/il-cite/>

²⁹ commi 3 e 4 dell' articolo 4 del decreto-legge 22/2021

- il coordinamento, nel quadro di regole nazionali generali, della promozione delle infrastrutture di ricarica dei veicoli elettrici;
- verifica ed elaborazione di proposte migliorative, anche in raccordo con il **monitoraggio ambientale del PNIEC**, circa le modalità e i tempi di implementazione delle **roadmap attraverso la quale saranno integrati gli effetti dei cambiamenti climatici, nei due scenari RCP 4.5 e 8.5, nel primo aggiornamento del PNIEC al 2023.**

Uno sforzo in questo senso è stato fatto attraverso il decreto legislativo 199/2021, in attuazione della direttiva RED II³⁰, che affida il Monitoraggio PNIEC (Art. 48) principalmente al GSE.

A questo si aggiungono, sempre secondo le disposizioni del suddetto decreto legislativo, le funzioni di monitoraggio affidate all'ISTAT per il raggiungimento degli obiettivi PNIEC di riduzione dei consumi e di miglioramento dell'efficienza energetica dei settori industriali e terziario, con una rilevazione campionaria negli anni 2023 e 2028. È, inoltre, affidata alle società del gruppo GSE, ISPRA ed ENEA, l'individuazione delle modalità per la condivisione di informazioni riferibili a dati e meccanismi da essi gestiti, per svolgere le attività di monitoraggio.

L'Osservatorio PNIEC non è stato, quindi, costituito ed è anche venuta meno l'intenzione alla base del PNIEC di coniugare e dare coerenza all'azione per la decarbonizzazione e contro il cambiamento climatico, essendo l'energia l'oggetto principale del decreto.

Al riguardo, come anche emerso durante uno *stakeholder workshop* organizzato da DG CLIMA e DG ENER lo scorso 8 settembre 2022, si sottolinea inoltre la necessità di individuare degli **indicatori di attuazione del Piano**, come dei **Key Performance Indicators** (KPIs, ad esempio kW/capita installati in un certo tempo o il tempo medio di autorizzazione per gli impianti rinnovabili), che:

- ◇ consentano un **monitoraggio dell'attuazione** delle politiche e misure più accurato
- ◇ **snelliscano la fase di raccolta** e garantiscano la massima comparabilità dei dati
- ◇ massimizzino **la possibilità di 'correzione' delle misure con dei meccanismi di feedback che rendano il meccanismo di attuazione dinamico e in continuo aggiustamento.**

IL MONITORAGGIO AMBIENTALE DEL PNIEC

Ai sensi delle normative vigenti sulla Valutazione Ambientale Strategica (VAS)³¹, il PNIEC vigente è stato sottoposto a procedura di Valutazione Ambientale Strategica, ovvero la procedura dedicata all'inclusione nel Piano delle raccomandazioni e prescrizioni necessarie per garantire la compatibilità ambientale degli interventi che prevede. Si tratta di una procedura anche dedicata allo snellimento delle procedure attuative successive, comprese le Valutazioni di Impatto Ambientale delle opere implicate dall'attuazione del Piano.

La VAS comprende un Piano di Monitoraggio Ambientale, in cui gli indicatori significativi per le varie componenti ambientali devono essere monitorati durante la sua attuazione e ne deve essere fornita evidenza, in modo tale che l'Autorità competente possa, se del caso, individuare le opportune misure correttive.

Ad oggi, dell'attuazione di tale monitoraggio ambientale non esiste evidenza pubblica di alcun avanzamento.

³⁰ Direttiva (UE) 2018/2001

³¹ <https://va.mite.gov.it/it-IT/ps/Comunicazione/IndicazioniOperativeVAS>

Nell'identificare, quindi, gli indicatori di attuazione del PNIEC, si potrebbe recuperare il lavoro già svolto nello sviluppo della VAS, integrando gli indicatori di monitoraggio ambientale nel monitoraggio del PNIEC.

Chiaramente, tale passaggio dovrebbe essere preceduto da un aggiornamento della VAS del PNIEC, che non è noto se si vorrà intraprendere.

IL PNIEC e le RIFORME ABILITANTI LA SUA ATTUAZIONE

Collaterale e funzionale alle questioni esposte sopra sarebbe identificare *a priori* i colli di bottiglia amministrativi e fiscali che impediscono la messa a terra delle politiche e misure contenute nel PNIEC.

Benché in modo disperso, già il PNIEC esistente prova a indentificare le leve per ovviare a tali colli di bottiglia, come evidenziato anche nei paragrafi precedenti in relazione alle funzioni della 'cabina di regia'.

In questa versione, potrebbe essere rilevante inserire, per ciascuna delle dimensioni, un paragrafo dedicato alle riforme abilitanti completo di indicatori per la verifica dell'attuazione di tali riforme.

Queste possono andare dalla riforma organica dei meccanismi di autorizzazione degli impianti rinnovabili, alla più ampia necessità di analisi delle attuali componenti fiscali e parafiscali sulle *commodities* energetiche, valutando la loro revisione, anche alla luce degli eventuali oneri ambientali derivanti dall'applicazione del meccanismo di *emissions trading*, fino all'istituzione di un organo centrale di verifica e controllo dei meccanismi di incentivazione esistenti nel mondo dei trasporti.

5 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Il presente lavoro propone un'analisi critica dello strumento PNIEC come possibile spunto di riflessione in vista della sua revisione, prevista per giugno 2023.

Sono sottolineati gli aspetti innovativi e i margini di miglioramento, soprattutto alla luce delle ultime Linee Guida sui PNIEC pubblicate dalla Commissione UE lo scorso dicembre, in vista dell'aggiornamento dei Piani.

Sulla base dei criteri di valutazione individuati in premessa al presente lavoro, è possibile trarre le seguenti conclusioni e raccomandazioni.

- 1. Riportare il clima al 'centro'.** La decarbonizzazione, più che uno dei capitoli del Piano ne dovrebbe essere la componente guida.
Riportare il clima al centro del Piano consente di identificare e valutare le politiche e misure, riconciliandole con la **prospettiva lungo termine**, mettendo a fuoco le questioni e gli strumenti abilitanti da introdurre per un effetto nel più lungo periodo sui settori più complessi da decarbonizzare (es. industria o agricoltura/zootecnia), sia in termini di misure di decarbonizzazione che come politiche di sostegno, sia economiche che sociali che consentano una transizione al servizio di tutti i cittadini.
- 2. Assicurare che le dimensioni trasversali, ovvero la dimensione sociale ed economica trovino adeguato spazio**, nell'ottica di una pianificazione di ampio respiro che vada oltre il mero raggiungimento degli obiettivi 2030, ma possa interpretare la sfida del cambiamento climatico in un'ottica di sviluppo del Paese.
L'assenza di un quadro organico di supporto alle politiche di decarbonizzazione non rende possibile sfruttare le opportunità di crescita, innovazione, sviluppo sociale che con la transizione si rendono disponibili.
- 3. Istituire un efficace dialogo multilivello sul PNIEC** in cui autorità locali, organizzazioni della società civile, comunità imprenditoriale, rappresentanze dei lavoratori, investitori fino ai singoli cittadini dovranno poter partecipare attivamente. Tale dialogo consentirebbe di realizzare un Piano che raccolga molteplici visioni, maggiormente rappresentativo, riconosciuto e riconoscibile dagli attori che hanno contribuito alla sua costruzione. Tale confronto consentirebbe adeguata informazione verso tutte le rappresentanze che, a vario titolo, si troveranno ad 'attuare' il PNIEC, come Comuni e Regioni, ma anche i singoli cittadini mediante i loro comportamenti. Il dialogo dovrebbe partire fin dalla stesura del Piano e proseguire costruttivamente durante le fasi della sua attuazione.

In assenza di uno strumento quadro nazionale che sia la cornice di riferimento per l'attuazione degli impegni dell'Italia sul clima, ovvero una governance per il clima, il PNIEC dovrebbe poter fornire questo quadro, almeno nei suoi elementi fondamentali e consentire una diversa lettura del Paese, del suo sviluppo futuro, in un'ottica di sostenibilità, ambientale, economica e sociale.

6 GLOSSARIO

CIAE: Comitato Interministeriale per gli Affari Europei

CIPESS: Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile

CITE: Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica

CMCC: Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici

CSCA: Consiglio Scientifico per Clima e Ambiente

CTV: Comitato Tecnico di Valutazione

ENEA: Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile

FER: Fonti di Energie Rinnovabili

FIT for 55: Pacchetto europeo di nuove proposte e di revisioni legislative UE esistenti per conseguire l'obiettivo al 2030 di ridurre le emissioni UE del 55% rispetto ai livelli del 1990

FSC: Fondo Sociale per il Clima o Social Climate Fund (SCF)

GSE: Gestore dei Servizi Energetici

EU Green Deal: Quadro strategico di riferimento UE, promulgato nel dicembre 2019 per garantire il raggiungimento della neutralità climatica nell'Unione Europea nel 2050

IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change

ISPRA: Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

JTM: Just Transition Mechanism

JTF: Just Transition Fund o **Fondo di Giusta Transizione**

Legge Clima UE: Regolamento 2021/1119 o Legge Europea sul Clima

LTS: Long Term Strategy o **Strategia a Lungo Termine**

LULUCF: Land Use, Land-Use Change and Forestry

MASE: Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, ex **MITE** (Ministero per la Transizione Ecologica, ex **MATTM** (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare)

MEF: Ministero dell'Economia e delle Finanze

NDC: Nationally Determined Contribution

OIPE: Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica

PNACC: Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici

PNIEC – NECP: Piano Nazionale Integrato Energia e Clima – National Energy and Climate Plan

PNRR: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

PTE: Piano Nazionale di Transizione Ecologica

RePowerEU: Comunicazione UE pubblicata il 18 maggio 2022 per garantire l'indipendenza dell'Unione dalle forniture di gas russo

RRF: Recovery and Resilience Facility

Regolamento Governance: il Regolamento UE 2018/1999 sulla Governance dell'unione per l'energia e dell'azione per il clima

UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change

Linee guida NECP: Guida per I Paesi membri in vista della revisione PNEC 2021-2030 (C/2022/9264 final) –Dicembre 2022

TJTP: Territorial Just Transition Plan o **Piani Territoriali di Giusta Transizione**

Valutazione Ambientale Strategica (VAS): La valutazione ambientale di piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente, secondo quanto stabilito nell'art. 4 del D. Lgs. 152/2006 e s.m.i., "ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile"



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

ECCO è il *think tank* italiano indipendente per il clima. La missione del gruppo di esperti di ECCO è lavorare nell'interesse pubblico per accelerare la decarbonizzazione e costruire resilienza di fronte alla sfida del cambiamento climatico.

ECCO ha un raggio d'azione nazionale, europeo e globale e lavora per sviluppare e promuovere analisi, proposte e strategie per il clima basate sui fatti e sulla scienza in costante dialogo con esperti della comunità scientifica, decisori politici, istituzioni, società civile, imprese, sindacati e filantropia.

ECCO è un'organizzazione senza fini di lucro, non legata ad alcun interesse privato e finanziata esclusivamente attraverso risorse filantropiche e pubbliche.

Questo Rapporto è stato curato da:

Chiara Di Mambro, PhD, Responsabile Politiche di Decarbonizzazione –

chiara.dimambro@eccoclimate.org

Giulia Colafrancesco, Policy Advisor – giulia.colafrancesco@eccoclimate.org

Matteo Leonardi, Co-fondatore e Direttore Esecutivo, Politiche nazionali –

matteo.leonardi@eccoclimate.org

Le opinioni riportate nel presente rapporto sono riferibili esclusivamente ad ECCO think tank autore della ricerca.

Per interviste o maggiori informazioni sull'utilizzo e sulla diffusione dei contenuti presenti in questo briefing, si prega di contattare:

Andrea Ghianda, Head of Communication, ECCO

andrea.ghianda@eccoclimate.org

+39 3396466985

www.eccoclimate.org

Data di pubblicazione:

16 marzo 2023