

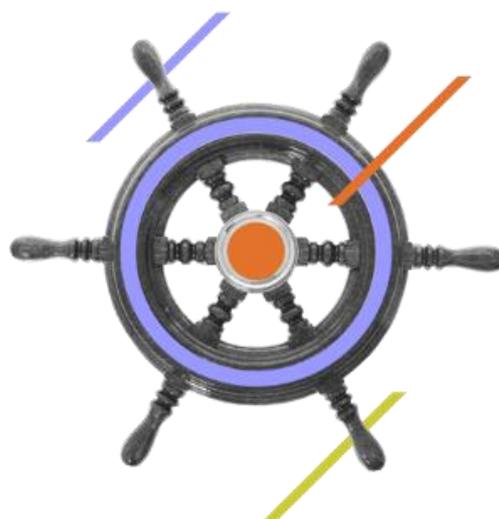


THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

IL PIANO NAZIONALE INTEGRATO PER L'ENERGIA E IL CLIMA

Quali prospettive
per la revisione?

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 aggiornamento¹. A questo si aggiunge il coordinamento necessario all'interno del testo con i Piani per la Giusta Transizione² e l'inclusione dell'analisi e dei principi guida per costruire i Piani sociali per il clima³.

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;

¹ https://energy.ec.europa.eu/communication-and-annex-guidance-ms-updated-necps-2021-2030_en

² <https://www.agenziacoesione.gov.it/just-transition-fund/>

³ 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.