

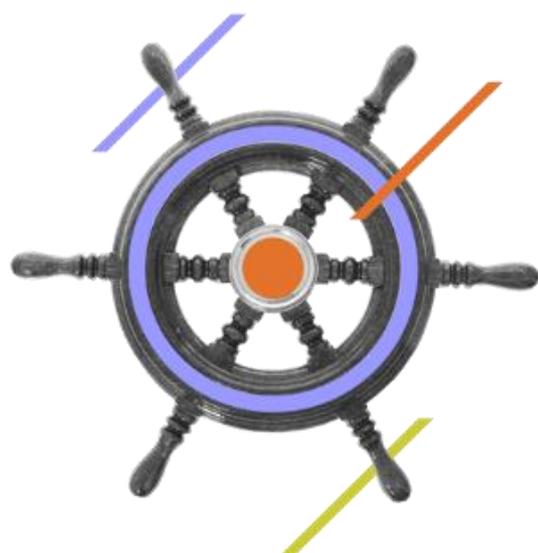


THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

IL PIANO NAZIONALE INTEGRATO PER L'ENERGIA E IL CLIMA

Un piano per l'azione

LE DIMENSIONI TRASVERSALI
Governance



LE DIMENSIONI TRASVERSALI DEL PIANO

Sia il Piano del 2019 che l'ultima proposta del 2023 individuano un numero molto elevato di politiche e misure per il raggiungimento degli obiettivi, con brevi descrizioni e pochi ulteriori dettagli. Il Piano pone, quindi, l'accento sul **'cosa'** fare.

Man mano che gli obiettivi si fanno più sfidanti, però, e che le soluzioni di decarbonizzazione a più basso costo e più alto impatto si esauriscono, il Piano dovrebbe sempre più essere un **luogo di sintesi** di varie dimensioni e fornire un quadro di senso strategico sul **'come'** realizzare le politiche. Quali politiche e, insieme, quali elementi abilitanti per realizzare la transizione? Dall'identificazione su carta di obiettivi e proposte, passare alla fase attuativa è tutt'altro che banale. In quest'ottica, quelle che vengono spesso derubricate come dimensioni 'accessorie' delle politiche per il clima e dell'energia diventano centrali. Come coinvolgere i territori e i soggetti che devono esserlo (*governance*)? Come finanziare la transizione? Come valutare e governare gli impatti socioeconomici delle misure proposte per massimizzare i benefici e minimizzare i rischi della transizione (dimensione sociale)?

Le tabelle del PNIEC, accanto alle misure, dovrebbero sempre esplicitare gli elementi necessari per la loro realizzazione. In assenza di tali elementi, il Piano presenterà sempre un difetto attuativo difficilmente risolvibile con misure contingenti, per loro natura, non organiche ed emergenziali e, quindi, inefficaci.

L'integrazione delle dimensioni trasversali con le politiche settoriali può consentire:

1. di **prioritizzare** le azioni rispetto a criteri di efficacia (ad es. efficacia sui pilastri del Piano, efficacia della spesa pubblica, ecc.)
2. di identificare chiaramente, accanto agli **obiettivi**, la **strategia** per raggiungerli
3. di **limitare** il rischio di **incoerenza** del quadro generale rispetto alle singole misure

Di seguito si descrivono tali dimensioni trasversali, ovvero la sua strategia di finanziamento, la valutazione e messa in luce degli impatti socioeconomici e la dimensione sulla quale tutti questi elementi dovrebbero incardinarsi per poter essere efficaci, ovvero la governance del Piano.

QUALE GOVERNANCE PER UN PIANO EFFICACE

Nonostante il Piano 2019 fosse vigente e diverse misure siano state finanziate e messe in atto, l'Italia già oggi non rispetta l'obiettivo di riduzione per i settori [Effort Sharing](#) del 2021 per oltre 10MtCO_{2eq}.

Ad esempio, nel settore civile, i bonus per l'incentivazione dell'efficientamento energetico hanno determinato riduzioni delle [emissioni solo nell'ordine dell'1%](#), a fronte degli ingenti investimenti pubblici del PNRR. Gli 'aiuti' alle bollette sono stati erogati senza meccanismi di incentivo all'efficienza o in relazione al reddito, le procedure autorizzative per le rinnovabili hanno registrato modesti progressi, nonostante i ripetuti e numerosi interventi legislativi.

Emerge chiaramente la **mancanza di un quadro di riferimento normativo e attuativo che possa indirizzare le politiche in un disegno coerente e mirato agli obiettivi energia e clima del Paese** che, in altri Paesi è rappresentato da leggi quadro per il Clima. Nell'assenza di un tale strumento, il

PNIEC deve poter colmare tale vuoto e il suo **impianto di governance diventa cruciale** per la sua attuazione e prevedere:

1. La collocazione nell'ordinamento giuridico, che conferisca **forza legale e attuativa** al testo e
2. L'individuazione di un meccanismo di *governance* per **disegnare** e poi **monitorare, valutare e tempestivamente modificare le politiche inefficaci**, in costante dialogo con le istituzioni e gli attori a più livelli coinvolti nell'attuazione del Piano.

La forma giuridica del piano e il suo incardinamento nel ciclo di programmazione economica

Il PNIEC rappresenta lo strumento attuativo del Regolamento europeo 2018/1999 e alcuni dei suoi capitoli attuano altri Regolamenti (ad esempio i Regolamenti [Effort Sharing](#) e [LULUCF](#)). I Trattati stabiliscono che i Regolamenti hanno applicabilità immediata negli Stati membri (Art. 288). Questo, però, non si traduce nell'automatica cogenza dello strumento normativo adottato nell'ordinamento nazionale.

Il Piano necessita, quindi, di una forma legale adeguata alla rilevanza delle misure che individua e delle sue conseguenze normative e attuative.

Questo è vero anche alla luce della recente riforma costituzionale, che introduce tra i principi fondamentali della Costituzione la tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni¹ (Art. 9) e vincola l'iniziativa economica rispetto ai danni potenziali verso la salute e l'ambiente (Art.41).

Il PNIEC, quindi, dovrebbe almeno essere approvato mediante **strumento** normativo **attuativo** e incardinato ai più alti livelli decisionali, come può essere una delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) a valle dell'esame Parlamentare, similmente a quanto veniva fatto con i Piani Nazionali di Riduzione delle emissioni, deliberati dall'allora CIPE². Un'approvazione esplicita del Piano mediante tali strumenti normativi costituirebbe un'assunzione di responsabilità chiara del Governo centrale e il PNIEC potrebbe divenire strumento maggiormente 'esecutivo'.

Sarebbe, inoltre, fondamentale meglio esplicitare il ruolo e il contributo delle politiche clima ed energia nell'ambito della **programmazione della politica economica e di bilancio dello Stato**, ovvero nella **legge di bilancio**. Dato l'ordine di grandezza degli investimenti implicati dalla decarbonizzazione (oltre 100 miliardi/anno) e il ruolo della spesa pubblica come leva per gli investimenti privati (si veda capitolo investimenti e finanza nel Piano), la legge di bilancio dovrebbe individuare gli strumenti per rendere più efficiente la spesa. Attualmente, in allegato al DEF, è esclusivamente presente una relazione annuale sullo stato delle emissioni³. Le implicazioni di spesa pubblica delle politiche clima ed energia dovrebbero essere più esplicite in riferimento alle previsioni di spesa e agli impatti economici e sociali delle politiche. In questo senso, occorrerebbe:

1. assicurare la valutazione ex ante dell'impatto atteso dei nuovi atti legislativi sugli obiettivi clima;

¹ Tramite il Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche (COVIGE) sono state redatte delle "Linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche", pubblicate nel luglio 2022 <https://www.politichegiovani.gov.it/comunicazione/news/2022/6/linnequidaimpattogen>

² <https://www.mase.gov.it/pagina/piano-nazionale-di-riduzione-dei-gas-serra-0>

³ Legge 39/2011, art. 2, c. 9

2. introdurre riferimenti espliciti del bilancio pubblico rispetto agli obiettivi climatici;
3. evidenziare nel Documento di Economia e Finanza come le proposte in esso contenute possano contribuire al raggiungimento degli obiettivi.

Una governance dinamica e multilivello e il piano della partecipazione

Accanto ad una forma giuridica adeguata che fissi il quadro di riferimento regolatorio, è necessario un meccanismo **partecipato** e **dinamico** per la definizione e il **monitoraggio, valutazione ed eventuale correzione delle politiche** e misure messe in atto.

Le amministrazioni o autorità competenti per l'attuazione del PNIEC dovrebbero:

- a) **Promuovere** costantemente l'informazione e lo stretto coordinamento sia orizzontale -tra i Ministeri - che verticale - tra questi e le autorità locali - in un'ottica di corresponsabilizzazione e attuazione degli obiettivi. I meccanismi di coordinamento non possono prescindere dal coinvolgimento dei territori, della società civile e delle imprese, attuando il **dialogo multilivello per il clima e l'energia**, [come richiesto dalla norma europea](#).
- b) **Agire continuativamente** nelle fasi di definizione, attuazione, monitoraggio, valutazione delle politiche al fine di consentire aggiustamenti dinamici per l'elaborazione di percorsi via via più efficaci nel raggiungimento degli obiettivi, in coerenza con i momenti di valutazione dello stato di avanzamento del Piano a livello UE
- c) **Fondare** le proprie decisioni su **criteri ed evidenze scientifiche** condivise e aggiornate

Data l'ampiezza delle materie trattate nel PNIEC e delle ripercussioni potenziali delle sue politiche sulla spesa pubblica, sul tessuto produttivo e imprenditoriale del Paese e sulla vita dei cittadini, **gli organi attuativi e di coordinamento dovrebbero essere collocati ai più alti livelli decisionali del Governo centrale**. La Presidenza del Consiglio, oppure uffici alle sue dirette dipendenze garantirebbero un'equa rappresentanza di tutti i Ministeri ed Enti coinvolti, comprese le agenzie, i gestori delle reti di distribuzione gas ed elettricità, le Regioni e i Comuni. Un tale organo dovrebbe anche **coordinarsi** strettamente con le **strutture per l'attuazione del PNRR** anch'esse, appunto, incardinate presso gli uffici della Presidenza del Consiglio.

Se non realizzabile quanto proposto, la struttura responsabile del coordinamento e attuazione del Piano dovrebbe prevedere almeno la presenza di un **Nucleo di coordinamento**, incardinato, ad esempio, al MASE quale amministrazione capofila, costituito da rappresentanti del MASE stesso e dagli istituti di ricerca pubblici di cui il Ministero si avvale per la definizione degli scenari tecnico-economici per lo sviluppo delle politiche e misure del Piano (ISPRA, RSE, GSE, ENEA, ecc.). Il Nucleo dovrebbe agire in stretto **coordinamento** con almeno altri due organi di rappresentanza dei **livelli di governo centrale** impattate dalle dimensioni del Piano (Ministeri e Agenzie di riferimento) e dei **livelli di governo regionale** e locale (Regioni e province autonome, Città metropolitane, ANCI).

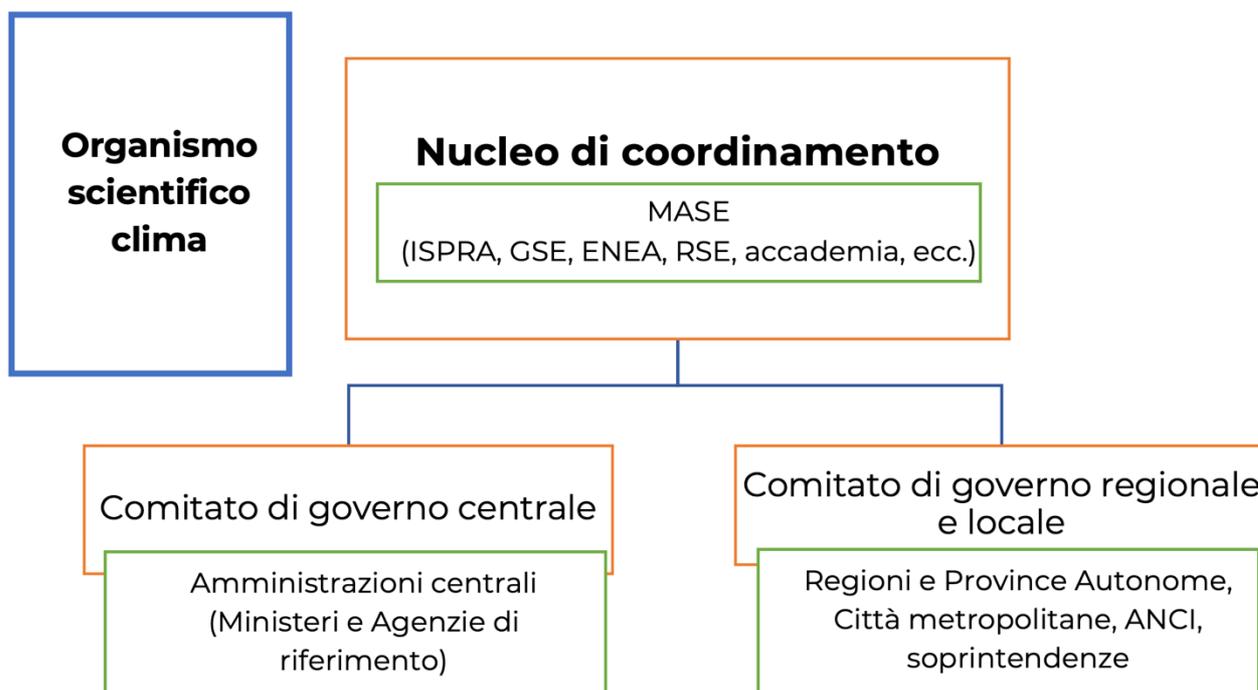


Figura 1 – Possibile ipotesi di struttura di coordinamento per l'attuazione del Piano – L'organo scientifico indipendente agisce verso la struttura di coordinamento, garantendo tempestivo e costante dialogo tra la politica e le più recenti evidenze scientifica su clima ed energia.

Tale struttura dovrebbe rappresentare l'ossatura per la definizione dei contenuti del Piano, per la sua stesura, attuazione, monitoraggio e valutazione delle sue politiche.

L'impostazione prevista nell'attuale proposta di Piano riconosce la necessità di un *rafforzamento sia delle attività di coordinamento che di quelle di monitoraggio*.

Sul coordinamento tra le strutture governative centrali e locali il Piano non propone una soluzione organica, ma fa esclusivamente riferimento al c.d. Decreto *burden sharing* (DM 15 marzo 2012) che fissava i contributi di Regioni e Province autonome ai fini del raggiungimento dell'obiettivo nazionale rinnovabili al 2020, come buona pratica da replicare.

Tale approccio appare quantomeno riduttivo sia rispetto all'identificazione dei confini di competenze dei diversi livelli decisionali, sia alla luce dell'ampiezza delle politiche trattate nel PNIEC e la loro portata, politiche che, oltre al raggiungimento dell'obiettivo rinnovabili, dovrebbero guardare anche alle politiche settoriali per la riduzione delle emissioni nei settori civile, trasporti, agricoltura.

L'attuale assetto istituzionale comporta, infatti, problemi applicativi di non poco conto che possono rallentare il raggiungimento dell'obiettivo di incremento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in linea con la normativa europea.

Molta giurisprudenza esiste⁴ circa il riparto delle competenze fra Stato e Regioni previsto dall'art. 117 Costituzione in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e benché stabilita la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (es. sentenza 199/2014)

⁴ https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu_281.pdf

il riparto resta potenzialmente confliggente per 'la tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale, di biodiversità, di particolari produzioni agroalimentari'. Questo determina inevitabili ritardi e incertezze nello svolgersi del procedimento autorizzativo.

Tenuto conto della difficoltà e dei tempi per realizzare un riordino organico delle competenze Stato-Regioni in materia di energia, occorre almeno far sì che il **dialogo tra Governo centrale e governi locali** (Regioni, Città Metropolitane e Comuni) sia instaurato fin **dalla stesura del Piano, dalla definizione e condivisione degli obiettivi e delle politiche per realizzarli, e prosegua durante la sua attuazione, attuando un dialogo multilivello** che, più che l'esercizio della mera partecipazione, sia in grado di consegnare gli obiettivi del Piano stesso⁵. **La partecipazione e il dialogo multilivello rispondono alla necessità di rendere le politiche e misure del PNIEC efficaci e attuabili.** Queste devono essere declinate rispetto ai vari livelli di responsabilità con cui i portatori di interesse partecipano al Piano e alla sua attuazione, dalle autorità locali, alle associazioni industriali, produttive e della società civile, fino ai singoli cittadini. In questo modo il PNIEC potrebbe rappresentare molteplici visioni, divenendo riconosciuto e riconoscibile da coloro che hanno contribuito alla sua costruzione, appropriandosi della sua struttura, dei suoi contenuti e del suo obiettivo più ampio.

Le funzioni degli organi decisionali e di coordinamento dovrebbero quindi agire da nell'ottica di istituire un adeguato **dialogo multilivello** tra i portatori di interesse e le autorità chiamate ad attuare il Piano (cfr. [Strategia per la partecipazione pubblica e il dialogo multilivello nel PNIEC](#)). **Ogni politica del Piano dovrebbe, idealmente, identificare chiaramente i soggetti da coinvolgere nelle fasi di definizione, monitoraggio, valutazione ed eventuale modifica e le modalità di tale coinvolgimento.**

Mediante coinvolgimento attivo in tutte le fasi di attuazione del Piano, si potrebbe far sì che le politiche siano via via adattate in base alla loro efficacia rispetto agli obiettivi da raggiungere, come mostrato nel seguente schema semplificato.

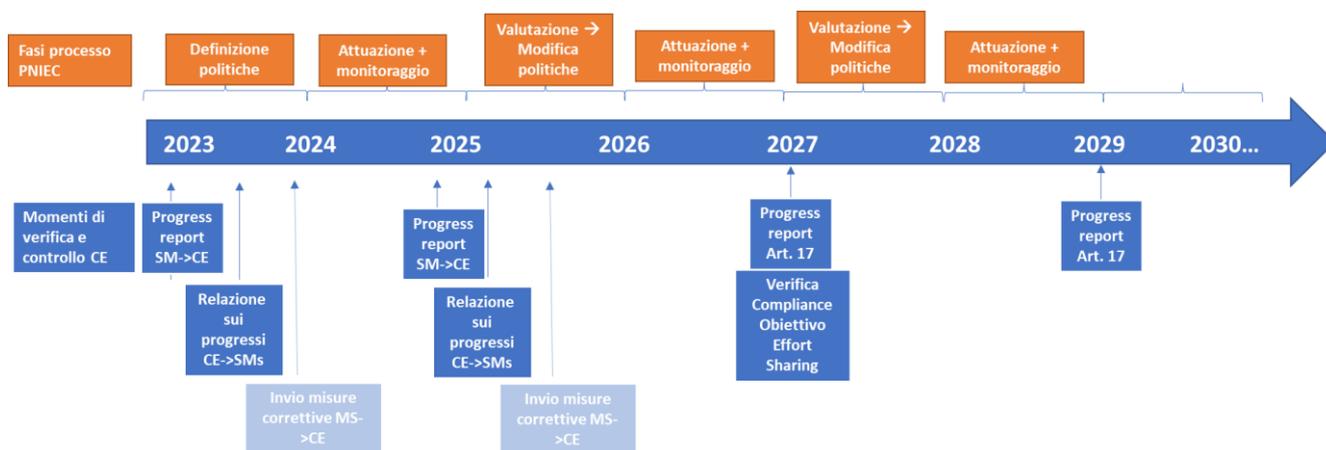


Figura 2 – Schema di funzionamento delle fasi di definizione, attuazione, monitoraggio, valutazione e adattamento dinamico delle politiche, lette sulla base delle tempistiche dei momenti di valutazione del Piano italiano da parte della Commissione (nello schema si mostrano i principali momenti che derivano dal combinato tra il Regolamento Effort Sharing e il Regolamento Governance).

⁵ Articolo 11 del Regolamento (UE) 2018/1999 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02018R1999-20210729>

Una **strategia di partecipazione e dialogo multilivello** (cfr. [Strategia per la partecipazione pubblica e il dialogo multilivello nel PNIEC](#)) dovrebbe **incardinarsi nella governance** stessa **del Piano**, diventandone parte integrante e sostanziale, a partire dalla stesura e durante le fasi della sua attuazione, monitoraggio e valutazione dinamica.

In ultimo, tale struttura organizzativa dovrebbe basare le proprie decisioni sulle più recenti evidenze scientifiche. A tal fine, si dovrebbe istituire un **Consiglio Scientifico indipendente** sull'esempio della [proposta firmata dalle forze politiche alla vigilia delle elezioni](#). Un tale organo, operando in completa autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, potrebbe fornire la propria opinione all'organo di coordinamento per l'attuazione del Piano. La sua funzione generale potrebbe essere quella di valutare l'elaborazione e l'attuazione di politiche climatiche e di indirizzo rispetto al coordinamento e al controllo della loro coerenza rispetto agli obiettivi, oltre ad una valutazione esterna degli obiettivi stessi, come accade in Germania e Regno Unito (si veda anche il report [Una governance per il clima in Italia](#)).

In conclusione, occorre **restituire un quadro di senso alle politiche per l'energia e il clima in Italia e al Piano stesso, che sia adeguato al ruolo e all'ampiezza della questione e delle sue implicazioni economiche, sociali e ambientali. La governance del Piano è elemento imprescindibile di tale quadro di senso.** Solo la chiarezza del quadro normativo e degli obiettivi finali, accompagnato dal monitoraggio e aggiustamento dinamico delle politiche in un costante dialogo multilivello tra le istituzioni e i soggetti a vario titolo coinvolti nella sua attuazione possono consegnare gli obiettivi 2030 e i successivi nel percorso fino al 2050.

i a partire dal 2024) l'investimento pubblico è di oltre 14 miliardi di euro. A questi vanno ad aggiungersi le risorse necessarie per la riqualificazione energetica dell'edilizia scolastica, corrispondenti complessivamente a 20 miliardi di euro, e per il settore terziario pari a 55 miliardi tra edifici commerciali e ad uso ufficio (di questi il 23% è della Pubblica Amministrazione). Il totale della spesa pubblica annuale è stimato in 5,7 miliardi di euro (include scuole e uffici della PA).

Una quota della spesa pubblica annua potrebbe essere coperta a partire da una riformulazione dell'attuale struttura fiscale e parafiscale della bolletta gas ed elettrica, come descritto in precedenza. Il gettito stimato che potrebbe essere destinato al finanziamento dell'efficienza energetica, a partire da una revisione della fiscalità e parafiscalità delle tariffe, che non aumenti le voci di costo già oggi presenti in bolletta, è di 5,8-6,0 miliardi di euro/anno. A questo si vanno ad aggiungere le entrate dal nuovo sistema ETS II, che, da un'analisi preliminare con un prezzo della CO2 di 45 euro/tCO2, possono corrispondere a 2,1 miliardi di Euro/anno. Oltre a questo, è possibile ipotizzare un contributo da fondi europei, in particolare dai fondi PNRR, nel caso in cui si crei lo spazio per una loro riallocazione, e dal fondo sociale per il clima (Social Climate Fund) a partire dal 2026 per quello che riguarda la protezione dagli impatti sociali rispetto alla povertà energetica.



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

Questo documento è stato curato da:

Chiara Di Mambro, Responsabile Politiche Decarbonizzazione, ECCO

chiara.dimambro@eccoclimate.org

Matteo Leonardi, Direttore Cofondatore, ECCO

matteo.leonardi@eccoclimate.org

Lorenzo Carrozza, Analista Senior Affari Parlamentari, ECCO

lorenzo.carrozza@eccoclimate.org

Gabriele Cassetti (Sistematizzazione dei risultati e restituzione grafica), Ricercatore Senior sui Sistemi Energetici, ECCO

gabriele.cassetti@eccoclimate.org

Le opinioni riportate nel presente documento 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, Responsabile Comunicazione, ECCO

andrea.ghianda@eccoclimate.org

+39 3396466985

www.eccoclimate.org

Data di pubblicazione:

05 dicembre 2023