ECCO

THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

IL PIANO NAZIONALE INTEGRATO PER L'ENERGIA E IL CLIMA

Un piano per l'azione

EXECUTIVE SUMMARY

EXECUTIVE SUMMARY

Premessa – cos'è il PNIEC e perché è importante

I 195 Paesi che hanno aderito all'accordo di Parigi nel 2015 si sono impegnati per ridurre le proprie emissioni e perseguire ogni sforzo per limitare l'aumento della temperatura a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali.

Ad oggi, il report di sintesi del dialogo tecnico sul primo global stocktake, mostra come i contributi delle Parti dell'Accordo complessivamente presentino sia **mancanze** rispetto **all'ambizione** degli obiettivi, ma anche mancanze nella loro **attuazione ed efficacia**, per il raggiungimento del contenimento dell'aumento di temperatura.

In Europa, il contributo per il raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo viene determinato a livello dell'Unione. Il processo cosiddetto di 'decarbonizzazione' dell'economia implica un azzeramento delle emissioni nette al 2050[1] in un percorso a tappe intermedie: la prima di queste è il 2030, anno per cui è stato stabilito di raggiungere una riduzione delle emissioni del 55% netto. Le discussioni per la definizione dell'obiettivo di riduzione al 2040 sono in corso e difficilmente si scosteranno significativamente dalle raccomandazioni dello *European Scientific Advisory Board on Climate Change* che indicano riduzioni necessarie nell'ordine del 90-95% al 2040. Il percorso è segnato e, in Europa, stabilito dalla legge[2].

L'obiettivo comune UE è declinato a livello nazionale attraverso i Piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNIEC). Seppur concepiti con orizzonte decennale, gli attuali piani risalenti solo al 2019 necessitano di una revisione per tenere conto del pacchetto di misure noto come "Fit for 55", così come dei mutamenti economici e sociali derivati dalla pandemia e dalla crisi dei prezzi dell'energia.

Il Piano, quindi, non è solo l'elenco delle politiche per gli obiettivi energia e clima al 2030, ma il **primo passo del percorso di trasformazione della nostra economia** verso il 2050, con importanti ripercussioni sul tessuto economico e produttivo e sulla vita di tutti i cittadini.

Il Piano, inoltre, rappresenta uno dei pochi strumenti di programmazione di politiche con effetto immediato e pervasivo sulla vita dei cittadini, e con orizzonte di dieci anni, ben più ampio di quello della pianificazione economica e finanziaria, così come quello dei cicli di Governo. Questa caratteristica rende necessario che il Piano sia strutturalmente adeguato alla sua funzione, con un solido impianto di *governance* che lo renda adattabile nel tempo rispetto ai suoi obiettivi.

Il PNIEC 2019

Nonostante il PNIEC2019 sia vigente e che almeno parte delle sue politiche siano state finanziate e messe in atto (ad es. politiche promozione efficienza energetica degli edifici), l'Italia già oggi non

[1] Ad oggi i Paesi che hanno inviato un impegno definito per legge per l'annullamento delle emissioni al 2050, oltre l'UE, sono Canada, Cile, Colombia, Fiji, Giappone, Sud Corea, Nuova Zelanda, USA, Australia. Alcuni Paesi hanno indicato impegni a più breve termine, come Maldive, Guatemala ed Iran (2030). https://zerotracker.net/
[2] In EU mediante la EU Climate Law Regolamento (EU) 2021/1119 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119

rispetta l'obiettivo di riduzione nazionale per i settori *Effort Sharing* del 2021 e per oltre 10MtCO_{2eq} (Tabella 1).

Per dare un'idea di quanto sia rilevante il mancato rispetto degli obiettivi, basti pensare che la mancata conformità determina l'applicazione di meccanismi di 'penalità', oltre a procedure di infrazione, per cui l'Italia si troverebbe a dover 'compensare' le emissioni eccedenti, che hanno un valore monetario, maggiorate di un fattore stabilito dalla norma[3] (pari all'8% dell'eccedenza, ndr), con effetto potenziale sulle finanze pubbliche.

	1990	2005	2021	2025	2030
			$MtCO_{2eq}$		
Emissioni di gas serra (escluso LULUCF), di cui:	**523**	**594**	**418**	**389**	**359**
Settori ETS		248	132	124	110
Settori *Effort Sharing* (ESR)		344	284	263	246
Obiettivi *Effort Sharing* (*)			273	241	194
Distanza dagli obiettivi ESR			***10,9***	***22***	***52***

Tabella 1 – *Emissioni storiche di gas a effetto serra e proiezioni secondo lo scenario di riferimento a politiche correnti per i settori ETS e non-ETS. Fonte: ISPRA, PNIEC*

Un Piano vigente che dichiarava raggiungibili gli obiettivi non è stato sufficiente a far sì che l'Italia li rispettasse già dal primo anno. Il Piano esistente, quindi, manca della forza attuativa per **indirizzare efficacemente le politiche, anche di spesa pubblica, in un disegno coerente e mirato rispetto agli obiettivi clima.**

Dove siamo oggi – la proposta di PNIEC 2023

Tra i primi Paesi dell'Unione, l'Italia ha inviato la sua proposta di aggiornamento del PNIEC2023 lo scorso luglio, ma si rilevano ancora elementi che ne minano la potenziale efficacia e ambizione.

La proposta di PNIEC2023 dichiara di voler abbandonare l'approccio poco realistico della versione precedente, che postulava la raggiungibilità degli obiettivi senza periodiche valutazioni degli effetti delle politiche. Emerge la volontà di iniziare un percorso di miglioramento che porti ad innalzare il livello di ambizione del Piano fino all'invio definitivo previsto per giugno 2024.

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 che fanno riferimento a provvedimenti attuativi successivi. Il Piano pone l'accento sul **'cosa'** fare.

Man mano che gli obiettivi si fanno più sfidanti, però, il Piano dovrebbe indicare la strategia per realizzare le politiche e fornire un quadro di senso sul **'come'.** Come evidenziato nel report di sintesi del global stocktake, **l'ambizione e la capacità di attuazione delle misure hanno pari rilevanza.**

[3] Articolo 9 del Regolamento Effort Sharing 'an addition to the Member State's greenhouse gas emission figure of the following year equal to the amount in tonnes of CO2 equivalent of the excess greenhouse gas emissions, multiplied by a factor of 1,08'

Dall'identificazione su carta di obiettivi e proposte, passare alla fase attuativa è altrettanto fondamentale.

In quest'ottica, quelle che vengono spesso considerate come dimensioni 'accessorie' delle politiche per il clima e dell'energia diventano centrali. Come coinvolgere i territori e gli enti di governo o tutti i soggetti che devono esserlo? Come finanziare la transizione? Come valutare e governare gli impatti socioeconomici delle misure proposte per massimizzare i benefici e minimizzare i rischi della transizione?

Il rapporto speciale della Corte dei Conti EU del 2023, riferendosi al Piano italiano[4] indica che ***a causa di mancanza di informazioni a livello di politiche è difficile valutare se gli obiettivi possano essere raggiunti,*** e che *Il numero e il tipo di politiche potrebbero non essere sufficienti per raggiungere gli obiettivi, in particolare dopo il 2022, poiché per quel periodo le misure devono ancora essere iscritte in bilancio e approvate*.

Accanto alle misure, quindi, occorrerebbe sempre esplicitare gli elementi necessari per la loro realizzazione e successiva valutazione, con un approccio integrato. 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.

Un possibile schema per la presentazione delle politiche e misure del PNIEC potrebbe ricalcare in parte quello del modello di rendicontazione che usano gli Stati Membri per le politiche e misure (Figura 2), in modo tale da tracciare adeguatamente lo stato di avanzamento del Piano.

Misura o politica	Fonte di finanziamento	Strumento di finanziamento	Impatto socioeconomico	Indicatori di monitoraggio	Governance della misura
Descrizione sintetica delle misura	*%pubblico-%privato*	*fiscalità, debito pub., incentivo?*	*ambito e presupposto entro cui si definisce la misura*	*sia per la dimensione principale che per le 'abilitanti'*	*chi fa cosa enti - stakeholders di riferimento e modalità di coinvolgimento*
[...]					

Figura 1 *– Possibile schema informazioni di corredo alle misure e politiche del PNIEC*

Numero di politica/misura	Nome della politica o della misura	Settore/settori interessati[b]	Gas serra interessati[b]	Obiettivo[c]	Obiettivo quantificato[d]	Breve descrizione[e]	Tipo di strumento strategico[f]	Politica dell'Unione che è sfociata nell'attuazione della politica/misura		Stato di attuazione[i]	Periodo di attuazione		Scenario di proiezioni tenendo conto della politica/misura	Soggetti responsabili dell'attuazione della politica[j]		Indicatori utilizzati per monitorare e valutare i progressi compiuti nel corso del tempo					Riferimento alle valutazioni e relazioni tecniche di base	Osservazioni generali
								Politica dell'Unione[g]	Altro[h]		Inizio	Fine		Tipo	Nome	Descrizione	Valori[k]					
																	[Anno]	[Anno]	[Anno]	[Anno]		

Figura 2 *– Modello per la comunicazione delle informazioni relative alle politiche e alle misure degli Stati membri (Fonte, ECA 2023)*

[4] Tabella in Allegato IV del report

Un approccio attuativo per il Piano Nazionale Energia e Clima 2024

Nell'ottica di voler fornire un contributo al processo di definizione della versione finale del Piano, dovuta entro giugno 2024, il presente lavoro **traccia le linee di un approccio alternativo**, con spunti di riflessione e proposte concrete affinché il **Piano definitivo possa essere più ambizioso che efficace.**

A tal fine, è stato elaborato uno scenario emissivo semplificato *bottom-up* 2021-2030, ovvero **a partire dalle politiche e dal loro effetto atteso**, in modo tale da evidenziarne rischi ed opportunità.

Lo scenario, chiamato ECCO-FF55, è stato sviluppato per i quattro macrosettori principali di generazione ed uso dell'energia, ovvero il settore elettrico, il civile, industria e trasporti. Non si tratta di un lavoro modellistico in senso stretto, ma di uno **strumento sviluppato per mettere a fuoco le priorità del quadro delle politiche e misure, il fabbisogno di investimenti e il quadro di riforme necessario per abilitare la trasformazione.**

Per ciascun settore, sono state analizzate le principali leve di azione da attivare per il raggiungimento degli obiettivi, le differenze rispetto allo scenario PNIEC2023 e l'elenco delle politiche settoriali che si ritengono prioritarie[5].

Lo scenario ECCO-FF55 tiene conto **dell'impegno dell'Italia al G7 per un sistema elettrico sostanzialmente decarbonizzato al 2035[6],** valorizzando i risultati ottenuti dallo scenario ECCO-Artelys.

Nel periodo 2021-2030, lo scenario ECCO-FF55 prevede una riduzione complessiva del **–54,5%** delle emissioni di GHG **rispetto al 2005[7]**, che raggiungono un valore di **270 $MtCO_{2eq}$ al 2030,** rispetto ai **312 $MtCO_{2eq}$** del PNIEC (cfr. Tabella 84 del PNIEC 2023).

Lo scenario ECCO-FF55 raggiunge gli obiettivi di riduzione del Regolamento *Effort sharing* dell'Italia al 2030, con una riduzione pari a circa il 44,1% rispetto al 2005 e implica anche forti riduzioni nei settori ETS, per circa il 69% rispetto al 2005, a causa della più accelerata decarbonizzazione del sistema elettrico (col 72% dei consumi finali elettrico da FER contro il 65% del PNIEC).

Per ciascun settore, le politiche considerate sono esplicitate e sviluppate fin dove possibile. Si tratta di politiche molto mirate, visti i tempi ristretti e gli obiettivi molto sfidanti. Vengono individuate anche riforme abilitanti, che possono favorire l'adozione delle soluzioni di decarbonizzazione come, ad esempio, una riforma organica della struttura tariffaria tra elettrico e gas per il civile o una riforma della fiscalità dell'auto.

---

[5] Per alcuni settori per i quali non erano disponibili dati sufficienti per una modellazione indipendente, sono state ipotizzate uguali a quelle del PNIEC, come i potenziali biocombustibili, le emissioni di processo per l'industria, l'agricoltura o il LULUCF.

[6] Communiqué 2023 https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/g7-hiroshima-leaders-communique/#:~:text=We%20reaffirm%20our%20commitment%20to,temperature%20rise%20within%20reach%20and, che richiama il communiqué dell'anno precedente https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Europa___International/g7_climate_energy_environment_ministers_communique_bf.pdf

[7] Anno di riferimento delle politiche UE per il clima e l'energia. Tale percentuale si traduce nel 48% se paragonata ai livelli emissivi del 1990, base per la comunicazione dell'impegno UE verso l'Accordo di Parigi. Si tratta del contributo dell'Italia al contributo complessivo dell'Unione che ammonta al -55% rispetto ai livelli del 1990.

***Tabella 2** – storica delle GHG per ISPRA) e emissivo per il (fonte: ECCO)*

	2005	2030	
		PNIEC	ECCO-FF55
		MtCO2eq	
Da USI ENERGETICI, di cui:	**488**	**232**	**189**
Industrie energetiche	160	51	41
Industria (inclusa ILVA)	92	41	34
Trasporti	128	77	64
Civile	96	56	43
Di cui agricoltura*	9,2	7	7
Altri usi energetici e fuggitive	12	7	7
Da ALTRE FONTI, di cui:	**106**	**81**	**81**
Processi industriali	46	33	33
Agricoltura (coltivazione e allevamenti)	35	32	32
Rifiuti	24	16	16
Totale (escluso LULUCF)	**594**	**312**	**270**
LULUCF	-36	-35	-35
Di cui ESR	**344**	**216-223**	**193**
Distanza rispetto agli obiettivi ESR		**22-29,1**	**-1**

Evoluzione emissioni di settore (fonte: scenario 2021-2030 elaborazione

Inoltre, coerentemente con le analisi svolte sul PNIEC2019, sono state sviluppate le dimensioni cosiddette trasversali, ovvero il finanziamento e la valutazione dell'impatto delle politiche, dal momento che queste dovrebbero essere **guida** rispetto allo sviluppo e alla valutazione delle politiche. Per ciascun settore sono stati **valutati i fabbisogni di investimento** legati al quadro delle politiche ipotizzate e vengono mostrati esempi – in box dedicati – di come una mancata valutazione degli impatti socioeconomici delle misure, sia riguardo alle politiche del consumo che a quelle industriali, possa minarne l'efficacia (es. Box su eolico, Superbonus e ILVA).

Nel testo presentato a Bruxelles le valutazioni del fabbisogno di finanziamento e dell'impatto socioeconomico sono aggregate e non ancora sufficienti a mettere a fuoco **la strategia per raggiungere gli sfidanti obiettivi del Piano.** Per questa ragione, per alcune misure considerate 'faro', in **Error! Reference source not found.** al presente documento viene mostrato l'esempio di una tabella che riporta, accanto alle misure, le informazioni minime necessarie per poter **accompagnare ogni misura dalla sua definizione e attuazione.**

Un'impalcatura complessa come quella descritta non può reggersi senza un solido impianto di ***governance*** che, al tempo stesso sia **incardinata in un quadro regolatorio attuativo** e che, al contempo, **garantisca la possibilità di adattare dinamicamente le politiche rispetto agli obiettivi nel tempo.**

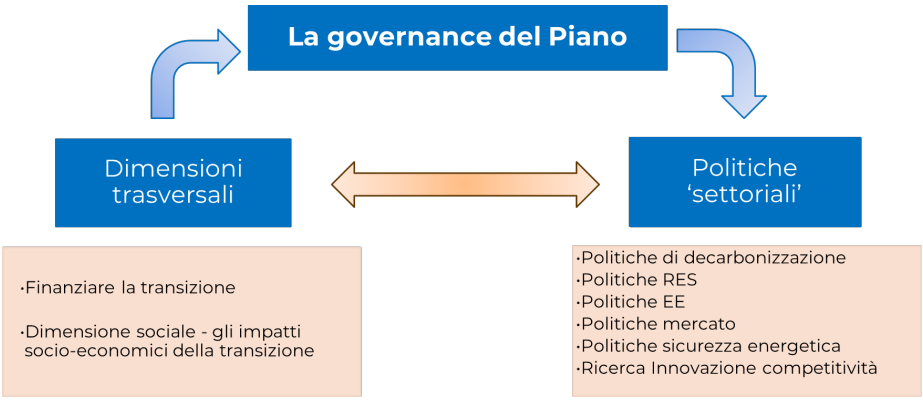

Figura 3 – *Schema semplificato di integrazione delle dimensioni del Piano Nazionale Integrato per il Clima e l'Energia*

Seguendo l'approccio descritto, **l'inclusione di un capitolo e una strategia dedicata al settore manifatturiero è centrale per il PNIEC.** Il comparto industriale catalizza le questioni esposte, necessitando di politiche organiche di accompagnamento alla transizione e di valutazioni settoriali degli impatti socioeconomici della trasformazione industriale, in un orizzonte di lungo periodo, ovvero l'orizzonte in cui si gioca la sfida della competitività dell'industria nazionale.

Sintesi delle conclusioni e raccomandazioni

Gli effetti del cambiamento climatico sono, ormai, evidenti. Le raccomandazioni della scienza sulle strategie da mettere in atto per mitigare l'incremento di temperatura media globale sono note e, in Europa, hanno forza di legge[8]. La sfida è sempre più complessa e da realizzare in tempi molto brevi[9]. Lo strumento normativo che traduce tutto questo per l'Italia è il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima e far sì che questo sia **ambizioso** ed **efficace** deve essere una priorità.

Accompagnare le misure del Piano con le strategie per la loro realizzazione appare un percorso obbligato, per mostrare un concreto percorso di decarbonizzazione e una visione di sviluppo del Paese, nel breve e lungo termine per consentire di cogliere le opportunità di un PNIEC che sia a vantaggio di tutti i cittadini.

I macro-obiettivi del Piano e la sua coerenza determineranno il quadro dei grandi investimenti pubblici e privati, nell'ottica di lungo periodo e incideranno anche sulle scelte di consumo 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 decarbonizzate, investendo sulla sua trasformazione?

La sfida rischia di essere persa in partenza, se non si è in grado mobilitare alla partecipazione, per assicurare ampiezza, visione e trasparenza nella scrittura della revisione del Piano.

Con questo spirito sono state condotte le analisi del presente studio le cui conclusioni, in vista della stesura del Piano definitivo a giugno 2024, portano alla definizione delle seguenti raccomandazioni:

1. **La *governance* del Piano è l'elemento essenziale per la sua attuazione.** Il PNIEC dovrebbe essere approvato mediante strumento normativo attuativo, ad es. una delibera del CIPESS. La struttura di coordinamento e attuazione del Piano dovrebbe essere collocata ai più alti livelli decisionali e stabilire uno stretto dialogo con i diversi livelli di governo, sia centrale che locale. Tale cabina di regia dovrebbe anche coordinarsi con i portatori di interesse a vario titolo coinvolti nell'attuazione del Piano e valutare e adattare le politiche e misure rispetto agli obiettivi nel tempo;
2. **Le misure del PNIEC dovrebbero essere accompagnate dalle strategie per la loro attuazione.** Il PNIEC dovrebbe chiaramente identificare le politiche settoriali prioritarie, sulla base di una valutazione esplicita degli effetti finora raggiunti e degli obiettivi strategici che si intendono perseguire. Per ciascuna misura, accanto all'efficacia nella riduzione delle emissioni

[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R1119 Regolamento (EU) 2021/1119
[9] https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/

o nella diffusione delle rinnovabili, il Piano dovrebbe riportare il fabbisogno finanziario necessario e come questo viene soddisfatto, nonché gli impatti socioeconomici attesi, almeno in termini di costi e benefici e identificare chiaramente i portatori di interesse e le sedi deputate all'attuazione delle misure e come queste sono incluse nel processo decisionale.

3. **Il PNIEC dovrebbe comprendere un capitolo settoriale dedicato all'industria manifatturiera.** Per la rilevanza strategica del settore manifatturiero nell'economia del Paese e per la sfida tecnologica, economica e sociale che implica la sua trasformazione, si ritiene fondamentale che il PNIEC espliciti in un capitolo dedicato la strategia di decarbonizzazione per l'industria manifatturiera che, il più possibile, approfondisca analisi settoriali specifiche, che mettano in evidenza i rischi e le opportunità offerte dall'accelerazione verso l'innovazione delle filiere imposta dalla decarbonizzazione dell'economia.

THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

Questo documento è stato curato da:

Chiara Di Mambro, Responsabile Politiche Decarbonizzazione, ECCO
chiara.dimambro@eccoclimate.org
Francesca Andreolli, Ricercatrice Senior Energia ed Efficienza, ECCO
francesca.andreolli@eccoclimate.org
Massimiliano Bienati, Responsabile Trasporti, ECCO
massimiliano.bienati@eccoclimate.org
Lorenzo Carrozza, Analista Senior Affari Parlamentari, ECCO
lorenzo.carrozza@eccoclimate.org
Gabriele Cassetti, Ricercatore Senior sui Sistemi Energetici, ECCO
gabriele.cassetti@eccoclimate.org
Giulia Colafrancesco, Analista Senior Governance e Giusta Transizione, ECCO
giulia.colafrancesco@eccoclimate.org
Simone Gasperin, Senior Associate Industria, ECCO
simone.gasperin@eccoclimate.org
Michele Governatori, Responsabile Elettricità e Gas, ECCO
michele.governatori@eccoclimate.org
Beatrice Moro, Analista Senior Finanza Sostenibile, ECCO
beatrice.moro@eccoclimate.org
Mario Noera, Esperto Senior Finanza, ECCO
mario.noera@eccoclimate.org
Giulia Novati, Ricercatrice Associata Industria, ECCO
giulia.novati@eccoclimate.org
Giulia Signorelli, Ricercatrice Decarbonizzazione, ECCO
giulia.signorelli@eccoclimate.org
Matteo Leonardi (Supervisione), Direttore Cofondatore, ECCO
matteo.leonardi@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