

APPROFONDIMENTI

Il nuovo PNIEC: inquadramento generale e osservazioni della Commissione europea

Dossier e monografie | 23 gennaio 2024 | di Nicoletta Tradardi, Xavier Santiapichi



I Introduzione

Il 18 dicembre 2023 la Commissione Europea ha pubblicato la valutazione di carattere generale - Com (2023)/796 - e le valutazioni e raccomandazioni specifiche sulle proposte di aggiornamento dei Piani nazionali per l'energia ed il clima presentati dagli Stati membri. Per l'Italia queste considerazioni sono contenute nella Raccomandazione C (2023)/9607, corredata dalla Valutazione SWD (2023)/917 e da una scheda riassuntiva.

Il cambiamento climatico rappresenta uno dei principali problemi che la nostra società è chiamata ad affrontare; la sua rilevanza è tale, da essere definito un problema di carattere "esistenziale"[1]; esso è strettamente connesso alla crescita economica industrializzata ed alla produzione ed al consumo di combustibili fossili e necessita di soluzioni istituzionali. Queste risposte consistono nella mitigazione e nell'adattamento ai cambiamenti climatici. La mitigazione ha come obiettivo la decarbonizzazione, che è agevolata, in particolare, dalla elettrificazione, dall'incentivazione delle energie rinnovabili, dalla ricerca ed applicazione di nuove tecnologie. L'adattamento ai cambiamenti climatici richiede importanti investimenti nella tutela del territorio e nei

progetti infrastrutturali. Questi strumenti debbono infine essere governati a livello politico dalla cooperazione internazionale e dal coordinamento delle normative in materia ambientale.

L'Unione Europea ha promosso il cd. "Green deal" europeo, ovvero una strategia di crescita per trasformare l'UE in una società giusta e prospera, che si pone l'obiettivo nel 2050 di non generare emissioni nette di gas a effetto serra. In questa prospettiva, la Commissione europea ha presentato il cosiddetto pacchetto "Fit for 55%", ovvero l'insieme delle proposte legislative necessarie per ottenere l'obiettivo di riduzione del 55% netto al 2030 e per mettere l'Unione sulla giusta traiettoria per il raggiungimento della neutralità climatica al 2050[2]. Anche l'esito della recente COP28 dà atto, fra l'altro, della necessità di incentivare la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra e di promuovere le azioni di sviluppo delle energie rinnovabili.

L'Unione Europea si è prefissata gli obiettivi della neutralità climatica e della realizzazione di un sistema energetico resiliente ed a questo fine si è dotata del Regolamento (UE) 2018/1999 dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima[3] (cd. legge sul clima) e che è stato modificato dal Regolamento UE 30 giugno 2021 n. 2021/1119/UE, che "stabilisce l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050" e "istituisce un quadro per progredire nel perseguimento dell'obiettivo globale di adattamento"[4].

Il Regolamento 2018/1999 introduce i Piani Nazionali per l'Energia e il Clima (PNEC) e li configura come i principali strumenti di pianificazione politica strategica, che consentono agli Stati membri di descrivere le modalità attraverso le quali essi raggiungeranno i traguardi europei della neutralità climatica e della resilienza entro il 2050.

I PNEC devono tenere conto delle cinque dimensioni dell'Unione dell'energia, che sono: a) sicurezza energetica; b) mercato interno dell'energia; c) efficienza energetica; d) decarbonizzazione; e) ricerca, innovazione e competitività. I PNEC devono uniformarsi al principio «l'efficienza energetica al primo posto».

Secondo la definizione eurounitaria, il principio dell' "efficienza energetica al primo posto", prevede di *"tenere nella massima considerazione, nelle decisioni di pianificazione energetica, di politica e di investimento, le misure alternative di efficienza energetica efficienti in termini di costi volte a rendere più efficienti la domanda e la fornitura di energia, in particolare per mezzo di risparmi negli usi finali dell'energia efficienti in termini di costi, iniziative di gestione della domanda, e una maggiore efficienza nella conversione, trasmissione e distribuzione di energia, che consentano comunque di conseguire gli obiettivi di tali decisioni"* (art. 2 n. 18 Reg. cit.).

L'efficienza energetica al primo posto è un tema trasversale, che investe iniziative di politica energetica incentrate in particolare sull'energia rinnovabile, sull'efficienza energetica, compreso il rendimento energetico nell'edilizia, e l'assetto del mercato (cfr.

in premessa il considerato n. 5 del Reg. cit.).

La legge sul clima fissa anche gli obiettivi da raggiungere nelle cinque dimensioni dell'Unione dell'energia ed i contributi nazionali (art. 4 Reg. cit.), che si possono, in modo semplicemente indicativo, riassumere come segue:

- a. la dimensione “decarbonizzazione” riguarda le emissioni ed assorbimenti di gas a effetto serra, al fine di contribuire alla realizzazione dell'obiettivo della loro riduzione in tutta l'Unione. Lo Stato membro ha come traguardo nazionale quello di rispettare i limiti annuali nazionali vincolanti di emissioni, a norma del regolamento (UE) 2018/842; per l'Italia per il settore non ETS il limite annuale è pari a - 43,7% rispetto ai livelli del 2005; mentre per il settore ETS i relativi obiettivi sono direttamente applicati in virtù del meccanismo di assegnazione delle quote di emissione. Lo Stato membro è tenuto a rispettare gli impegni e gli obiettivi nazionali in materia di assorbimento netto dei gas ad effetto serra (per l'Italia l'obiettivo UE entro il 2030 è di - 35758 kt di CO₂equivalente). Il Reg. 30/06/2021, n. 2021/1119/UE fissa l'obiettivo della neutralità climatica da raggiungere entro il 2050 e pone come meta intermedia vincolante per l'Unione il raggiungimento entro il 2030 dell'obiettivo di una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990 ed è ripartito tra emissioni soggette al sistema c.d. Emissions Trading - ETS (prodotte da industrie energetiche, settori industriali energivori e aviazione) e non soggette a questo schema, (non-ETS - trasporti, residenziale, terziario, industria non ricadente nel settore ETS, agricoltura e rifiuti)[5];
- b. per la dimensione “energia rinnovabile”, l'obiettivo unitario vincolante è di raggiungere almeno il 42,5 % di energia rinnovabile nel 2030, fissato dall'articolo 3 della direttiva (UE) 2018/2001, con l'impegno di raggiungere entro la stessa data il traguardo del 45%. L'obiettivo del 42,5% è il dato aggiornato alla Direttiva 18/10/2023, n. 2023/2413/UE (revisione REDII);
- c. nella dimensione “efficienza energetica”, il traguardo dell'Unione è di raggiungere almeno il 32,5 % di efficienza energetica nel 2030;
- d. per la dimensione della “sicurezza energetica”, gli obiettivi nazionali vengono individuati nell'incrementare la diversificazione delle fonti di energia dei relativi approvvigionamenti da paesi terzi, nell'ottica di ridurre la dipendenza dalle importazioni di energia; nell'aumentare la flessibilità del sistema energetico nazionale; nell'affrontare limitazioni o interruzioni di approvvigionamento di una fonte di energia, nell'ottica di accrescere la resilienza dei sistemi energetici regionali e nazionali, compreso un calendario delle scadenze per il raggiungimento degli obiettivi;
- e. per la dimensione del “mercato interno dell'energia”, l'obiettivo consiste nel raggiungere il traguardo d'interconnessione elettrica minima del 15 % entro il 2030;
- f. nella dimensione “ricerca, innovazione e competitività”, gli obiettivi nazionali sono finalizzati al finanziamento pubblico e, ove disponibile, privato della ricerca e dell'innovazione relativamente all'Unione dell'energia ed a definire gli obiettivi nazionali per il 2050 per la promozione di tecnologie energetiche pulite.

Quanto alle tempistiche di approvazione dei piani, i primi PNEC dovevano essere notificati alla Commissione Europea dagli Stati membri entro il 31 dicembre 2019, e successivamente ogni dieci anni; il primo piano copre il periodo 2021-2030, tenuto conto della prospettiva a più lungo termine. I piani successivi coprono ciascuno il decennio immediatamente successivo al periodo coperto dal piano precedente.

I PNEC sono sottoposti ad aggiornamenti periodici (cfr. art. 14 Reg. cit). e, più in particolare: entro il 30 giugno 2023 (e quindi entro il 1° gennaio 2023 e successivamente ogni 10 anni), ciascuno Stato membro presenta alla Commissione una proposta di aggiornamento, oppure fornisce alla Commissione le ragioni per le quali il piano non necessita di aggiornamento. Entro il 30 giugno 2024 (e quindi entro il 1° gennaio 2024 e successivamente ogni 10 anni) ciascuno Stato membro presenta alla Commissione l'aggiornamento dell'ultimo piano nazionale notificato, salvo se abbia motivato alla Commissione che il piano non necessita aggiornamento.

La revisione periodica del PNEC è finalizzata ad un miglioramento progressivo dei traguardi prefissati: gli aggiornamenti, infatti, rispetto agli obiettivi fissati dall'Unione Europea devono *“riflettere un incremento in ambizione rispetto a quanto definito nell'ultimo piano nazionale integrato per l'energia e il clima notificato”* (cfr. art. 14 co. 3 Reg. cit.).

II La situazione italiana

Alla fine del 2019 gli Stati membri hanno presentato alla Commissione Europea i primi PNEC definitivi, che sono stati oggetto di aggiornamento nel corso del 2023.

Per quanto riguarda l'Italia, per il PNIEC del periodo programmatico 2021 - 2030, è stata presentata alla Commissione Europea la relativa proposta di aggiornamento nel luglio 2023; la Commissione, come anticipato, ha formulato le proprie valutazioni nel dicembre 2023. La proposta di aggiornamento dovrà essere oggetto di confronto con il Parlamento e le Regioni e si darà avvio al procedimento di Valutazione Ambientale Strategica. L'approvazione del testo definitivo deve concludersi entro giugno 2024.

Una rapida lettura del testo consente di osservare che lo strumento di programmazione, già nel testo originario del 2019, non è più quel libro dei sogni che spesso si incontra negli atti di pianificazione nazionale. Il PNIEC ben identifica, nel rispetto delle istruzioni comunitarie, le aree di interesse e fornisce una fotografia relativamente aggiornata della situazione. Ma non solo.

Il testo si fa carico di indicare le numerose misure già avviate dall'Italia in vista della decarbonizzazione ed include settori difficili sui quali intervenire, a cominciare dal nucleare, in considerazione di una diffusa posizione preconcetta. Il riferimento del PNIEC non è più ai reattori di terza generazione - ormai accantonati in conseguenza del secondo referendum - ma ad impianti più piccoli, i cd. *“Small Modular Reactors”* (SMR) e *“Advanced Modular Reactor”* (AMR). Si tratta di impianti con costi e tempi di realizzazione ben minori rispetto al rilancio dei grandi impianti.

III Le raccomandazioni della Commissione europea

La Commissione ha formulato alcune valutazioni di carattere generale sulle proposte di aggiornamento dei PNEC presentate dagli Stati membri ed è poi singolarmente intervenuta sui piani nazionali. La Raccomandazione Com(2023)/796 del 18 dicembre 2023 offre un quadro di sintesi delle proposte di aggiornamenti[6].

Circa i 21 piani presentati, a Commissione dedica largo spazio al traguardo della decarbonizzazione, per il quale l'UE fissa l'obiettivo vincolante di riduzione del 55% delle emissioni di gas ad effetto serra entro il 2030. Dall'esame delle proposte di aggiornamento questo traguardo non risulta soddisfatto, poiché la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra rispetto al 1990 risulta stimabile nel 51% circa. La Commissione osserva che, sulla scorta di questi dati, la neutralità climatica non potrà essere raggiunta entro il 2050. La Raccomandazione sottolinea la necessità di aumentare l'impegno per la riduzione delle emissioni, attuando politiche adeguate nei settori dei trasporti, dell'edilizia e dei rifiuti agricoli e limitando l'utilizzo dei combustibili fossili e dei relativi sussidi.

Per quanto riguarda la dimensione dell'energia rinnovabile, l'aggiornamento della Direttiva RED II (Direttiva 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, nel testo modificato dalla Dir. 2023/2413 e dal Reg. del. 2022/759) pone l'obiettivo vincolante del 42,5%, con l'impegno di arrivare al 45% di energia rinnovabile entro il 2030.

La Commissione ha formulato le proprie osservazioni specifiche all'Italia sulla bozza aggiornata del PNIEC per il periodo 2021 - 2030 e sulla coerenza delle misure assunte con l'obiettivo unionale della neutralità climatica nella Raccomandazione del 18 dicembre 2023 C (2023)/9607[7].

Il documento segnala innanzitutto la necessità di una visione sistemica, che valuti gli impatti socio - economici della transizione e che assicuri gli investimenti sufficienti nella ricerca e nell'innovazione nel campo dell'energia pulita; le politiche da attuare debbono

- a) potenziare lo sviluppo e le capacità produttive dell'energia pulita;
- b) individuare misure adeguate alle industrie ad alta intensità energetica;
- c) migliorare le competenze della forza lavoro per un'industria a zero emissioni.

La Commissione ha verificato se la proposta di aggiornamento dell'Italia identifichi in modo sufficientemente approfondito gli impatti sociali, occupazionali e sulle competenze della transizione climatica ed energetica e delinei politiche e misure di accompagnamento adeguate a promuovere una transizione giusta, contribuendo nel contempo a la promozione dei diritti umani e dell'uguaglianza di genere.

L'Italia deve presentare il testo definitivo del PNIEC aggiornato entro il 30 giugno 2024, tenendo presenti nella sua elaborazione le raccomandazioni formulate dalla Commissione.

Sulla base delle informazioni disponibili, la Commissione ritiene che i progressi indicati dall'Italia verso l'obiettivo della neutralità climatica non siano sufficienti.

La Commissione richiama la necessità di misure di adattamento per garantire che la preparazione sociale, politica, ed economica progredisca costantemente, come previsto dalla legge sul clima.

Non dobbiamo, però, dimenticare la prospettiva da cui muove la Commissione: l'obiettivo dell'aggiornamento del piano è quello di fare sempre passi in avanti verso la transizione climatica ed energetica. Il metro di valutazione della Commissione è quello dell' "ambizione" e quindi nelle osservazioni che essa formula vi è anche uno stimolo ad un miglioramento progressivo.

Poiché molte misure di adattamento climatico hanno origine a livello locale o regionale, da un lato occorre promuovere l'azione dei governi locali nella sensibilizzazione dei cittadini e dall'altro è necessario considerare il contesto locale, anche sotto il profilo socio - economico; per ottenere soluzioni efficaci è, infatti, necessario incentivarne la diffusione mediante quadri strategici, politiche e finanziamenti.

Anche nella raccomandazione all'Italia riecheggia il tema di una visione sistemica, indispensabile per assicurare una transizione giusta, e la necessità di adottare oltre alle misure di mitigazione (es. la decarbonizzazione) anche misure di adattamento ai cambiamenti climatici (es. investimenti nella tutela del territorio ed in progetti infrastrutturali) e misure di compensazione ai cittadini per la diminuzione di benessere derivante dalla transizione all'energia pulita.

La Commissione ha formulato venti raccomandazioni sulla proposta di aggiornamento al PNIEC ed ulteriori cinque raccomandazioni sulla coerenza delle misure nazionali con l'obiettivo della neutralità climatica e con la garanzia di progressi nell'adattamento.

Di seguito una sintesi delle osservazioni più significative svolte dalla Commissione per l'Italia.

1) Processo di consultazione pubblica

La Commissione valorizza la partecipazione di tutti i soggetti interessati, ritenendo che questo coinvolgimento possa assicurare una maggiore efficacia nell'attuazione del piano. La raccomandazione rileva lacune nelle informazioni circa a) le modalità di svolgimento della consultazione pubblica e gli attori coinvolti; b) le opinioni espresse; c) il modo in cui si è tenuto conto nel piano di queste opinioni. Nella versione definitiva del piano dovranno essere dettagliate queste informazioni.

Dobbiamo osservare che in realtà nella proposta di aggiornamento sono riportate informazioni sul processo di consultazione pubblica sia riguardo alla metodologia seguita, sia alle osservazioni formulate in quella sede. Questi contributi sono riportati in forma sintetica e generalizzata; ci sembra si tratta di proposte, più che di osservazioni sulla bozza di aggiornamento. Ad ogni modo si svolgeranno altre forme di partecipazione pubblica - ivi compresa la procedura di VAS[8] - in vista della predisposizione della versione definitiva dell'aggiornamento del PNIEC.

Considerando che il testo definitivo va notificato alla Commissione entro il 30 giugno 2024, i tempi a disposizione sono stretti.

2) Definizione degli obiettivi e delle misure da attuare nella dimensione della decarbonizzazione

La proposta di aggiornamento prevede che entro il 2030 le emissioni soggette ad ETS si riducano di circa 137 MtCO₂eq (oltre il 55%) mentre quelle ESR (non ETS) di 98 MtCO₂eq (circa il 28,5%). Nella bozza si osserva che *“le misure attualmente vigenti appaiono, quindi, più efficaci in termini di riduzione delle emissioni ETS grazie soprattutto all’incremento di rinnovabili nel mix di generazione elettrica. Tuttavia, al fine di promuovere una riduzione delle emissioni climalteranti nei settori ricadenti in ambito Effort Sharing (trasporti e civile in primis) una modifica della generazione se non accompagnata da una variazione dei consumi in termini di entità o vettori impiegati, determina vantaggi contenuti[9]”*.

La Commissione chiede di individuare con maggior precisione gli obiettivi da raggiungere e le misure che l’Italia intende attuare nella riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra, nei settori dei trasporti, edilizia, agricoltura, e per le emissioni non-CO₂, inclusi metano, N₂O e gas fluorurati. Queste misure debbono colmare il divario previsto nel raggiungimento dell’obiettivo nazionale di riduzione (obiettivo non ETS pari al 43,7% rispetto ai livelli del 2005) delle emissioni di gas serra entro il 2030.

In realtà, è la stessa proposta di aggiornamento a rilevare questa criticità: *“per i settori inclusi nel Regolamento Effort sharing[10] lo scenario di riferimento mostra che, anche a seguito della mutata situazione post Covid-19 legata alla ripresa economica e alla modifica dei comportamenti a seguito della pandemia, e degli importanti e profondi mutamenti del contesto geopolitico intercorso, nonostante l’adozione delle misure previste nel PNRR, le emissioni non raggiungono il precedente obiettivo di riduzione del -33% al 2030 rispetto ai livelli del 2005. Molto più impegnativo ed ambizioso risulta essere lo sforzo di riduzione alla luce dell’aggiornamento dell’obiettivo che, ai sensi del recente Regolamento (UE) 2023/857 del Consiglio del 19 aprile 2023, passa al -43,7%.*

Sarà infatti necessario adottare politiche e misure aggiuntive, che dovranno essere particolarmente incisive nei settori civile e trasporti, come peraltro mostrano già i dati del 2021, ultimo anno per il quale si dispongono di dati statistici definitivi”[11].

Al fine di conseguire la neutralità climatica, oltre alla riduzione delle emissioni, anche l’eliminazione di CO₂ dall’atmosfera mediante cattura nel suolo e nelle foreste contribuisce a ridurre le emissioni totali di gas a effetto serra dell’UE.

Per quanto riguarda la *Cattura, utilizzo e stoccaggio del carbonio (CCUS)*, la Commissione raccomanda di identificare la quantità di emissioni CO₂ che potrebbero essere catturate entro il 2030, poiché sono individuate solo le quantità che possono essere catturate entro il 2050 e di definirne la fonte (emettitore ETS o altre fonti).

Il settore LULUCF[12] si riferisce alla riduzione delle emissioni e gli assorbimenti di carbonio nel settore dell'uso del suolo, del cambiamento di uso del suolo e della silvicoltura.

Anche per il raggiungimento dell'obiettivo nazionale LULUCF la Commissione segnala la necessità di stabilire un percorso chiaro la rimozione di gas ad effetto serra, pari a 35,8 MtCO₂eq entro il 2030; nelle proiezioni l'Italia al 2030 presenta un obiettivo inferiore [13] e ciò implica la necessità di assumere politiche più ambiziose.

Fra le azioni indicate dalla proposta di aggiornamento del PNIEC[14], va segnalata l'istituzione presso il CREA[15] del Registro pubblico dei crediti di carbonio nazionali del settore agroforestale generati su base volontaria; devono ora essere definite le modalità operative del registro.

Malgrado ciò, la Commissione osserva che l'Italia non fornisce informazioni sui tempi di attuazione di tali politiche e misure, sulla fonte di finanziamento e sulla quantificazione degli impatti. Ad esempio, anche se il progetto di PNIEC aggiornato fa riferimento alla necessità di preservare la biodiversità come componente chiave dell'azione per il clima, manca una descrizione sia delle azioni concrete per preservare la biodiversità sia degli impatti attesi di queste azioni concrete[16].

Per quanto concerne l'adattamento ai cambiamenti climatici, la Commissione ritiene non soddisfacente l'analisi contenuta nella proposta di aggiornamento circa la vulnerabilità ed i rischi climatici rilevanti per il raggiungimento degli obiettivi. La Commissione chiede di definire e dettagliare ulteriori politiche di adattamento per affrontare tali rischi; in particolare, viene segnalata la mancata menzione sia dei piani di gestione dei rischi da alluvioni, in considerazione dell'aumento del verificarsi di inondazioni improvvise, sia dei piani di gestione della siccità. La mancanza di una valutazione globale nella proposta di aggiornamento è imputata dalla Commissione alla circostanza che, all'epoca della presentazione della proposta, l'Italia non aveva adottato il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC)[17], che rappresenta lo strumento nazionale, strategico e di pianificazione relativo al tema dell'adattamento[18].

In effetti, all'epoca della presentazione della proposta di aggiornamento, il PNACC era sottoposto a procedimento di Valutazione Ambientale Strategica. A seguito dell'approvazione del PNACC, vi sarà una fase finalizzata alla pianificazione di azioni di adattamento nei diversi settori, mediante piani settoriali o intersettoriali, nei quali saranno delineati gli interventi da attuare.

Il PNACC è stato approvato dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, con decreto n. 434 del 21 dicembre 2023[19].

3) Dimensione delle energie rinnovabili

La Commissione, pur richiedendo di dettagliare alcune misure e rilevando la mancanza di alcune informazioni di settore, dà nel complesso una valutazione positiva della proposta di aggiornamento per questa dimensione.

Il traguardo europeo da raggiungere entro il 2030 è pari ad almeno il 42,5%, con l'impegno collettivo di aumentarlo al 45%.

La proposta di aggiornamento indica un obiettivo di copertura, nel 2030, del 40,5% del consumo finale lordo di energia da fonti rinnovabili. L'evoluzione della quota coperta dalle fonti rinnovabili è in linea con il contributo nazionale al target UE (tra il 38,4% e il 39,0% con il target UE da raggiungere pari al 42,5%)[20].

La Commissione chiede, fra l'altro, di prevedere ulteriori misure per la produzione del biometano; di dettagliare come l'Italia intenda facilitare il rilascio di autorizzazioni e di calendarizzare le fasi di recepimento ed attuazione della revisione alla Direttiva REDII (2018/2011).

È valutata positivamente la previsione nella proposta di Piano aggiornato delle aree di accelerazione per l'installazione di impianti di energia rinnovabile, per i quali sono previste semplificazioni nelle procedure autorizzative (v. in particolare pag. 90 della proposta di aggiornamento in materia di cd. aree idonee alla installazione di impianti). Qui è interessante notare che, anche ai fini di accelerare l'entrata in vigore di misure di semplificazione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni degli impianti FER, si sarebbe potuta accorpate nel PNIEC la trattazione delle cd. "zone di accelerazione" della RED III, inserendo in questo contesto le misure previste per le cd. "Aree idonee", per le quali è oggi obbligatorio (autonomo) il procedimento di VAS [21] [22]. Invece il Governo ha richiamato il meccanismo aree idonee al solo fine - pur rilevante - di dimostrare l'impegno sul punto [23].

4) Dimensione dell'efficienza energetica

Le valutazioni della Commissione per la dimensione dell'efficienza energetica sono positive[24] e sono ritenute dettagliate le misure proposte per raggiungere gli obiettivi di efficienza energetica del 2030. La Commissione osserva che non vengono proposti nuovi traguardi rispetto a quelli delle strategie per il rinnovamento a lungo termine degli edifici e l'efficientamento energetico (LTRS) per il 2020, ma sono incluse nuove misure e finanziamenti. Per tale ragione, ad avviso della Commissione, l'Italia potrebbe avere obiettivi più ambiziosi.

La Commissione valuta positivamente la previsione di misure specifiche rivolte al settore dell'edilizia, come ad esempio le detrazioni fiscali per l'efficientamento edilizio; esse costituiscono un esempio di misure compensative attraverso le quali i cittadini sono incoraggiati a sostenere la transizione verso l'energia pulita. Sono state anche ritenute soddisfacenti le informazioni contenute nella proposta di aggiornamento per la riduzione del consumo energetico finale di tutti gli edifici pubblici, valorizzando il loro

ruolo esemplare; l'estensione dell'obbligo di ristrutturazione annuale del 3% della superficie totale degli edifici del governo centrale a tutti gli edifici pubblici è chiaramente menzionata nel PNIEC. La bozza di piano aggiornato fornisce informazioni soddisfacenti sulle misure che saranno attuate per rispettare l'obbligo di risparmio energetico richiesto dopo il 2020.

Nondimeno, riteniamo sempre nella prospettiva dell'ambizione, la Commissione osserva che non vi sono chiari riferimenti al principio dell' "efficienza energetica al primo posto" e raccomanda di a) definire politiche e misure complete per ottenere i contributi nazionali sull'efficienza energetica e in particolare su come verrà implementato il principio dell'efficienza energetica al primo posto; b) specificare solidi programmi di finanziamento dell'efficienza energetica e regimi di sostegno, in grado di mobilitare investimenti privati e cofinanziamenti aggiuntivi; c) stabilire misure per realizzare il potenziale di sviluppo di infrastrutture per la cogenerazione ad alto rendimento o per il teleriscaldamento e raffreddamento efficienti dal calore di scarto e da fonti energetiche rinnovabili, anche nel settore industriale; d) includere ambizioni aggiornate per garantire un parco immobiliare nazionale ad alta efficienza energetica e decarbonizzato e trasformare gli edifici esistenti in edifici a emissioni zero entro il 2050, comprese tappe intermedie per il 2030 e il 2040[25].

5) Dimensione della sicurezza energetica

Per quanto riguarda la dimensione della sicurezza energetica, la Commissione apprezza[26] gli obiettivi e le misure indicate per rafforzare la sicurezza del sistema energetico italiano e la descrizione delle misure di riduzione della domanda di gas attuate e le integrazioni che si intendono adottare. Nel settore dell'energia elettrica la Commissione rileva che il progetto di PNIEC aggiornato descrive il sostegno previsto alla realizzazione dello stoccaggio dell'energia, ma non stabilisce un obiettivo specifico.

Nel settore petrolifero, la proposta di aggiornamento spiega che il minore utilizzo delle raffinerie di petrolio in Italia ha portato alla conversione di alcuni impianti in bioraffinerie. La Commissione osserva che si tratta di un esempio di come le infrastrutture petrolifere possano essere utilizzate in futuro in linea con le ambizioni climatiche dell'UE. Tuttavia, sempre ad avviso della Commissione, la proposta di aggiornamento non valuta in dettaglio l'adeguatezza delle infrastrutture petrolifere italiane (raffinerie, riserve petrolifere) nel lungo periodo, soprattutto alla luce del previsto calo della domanda di petrolio e dello spostamento verso i biocarburanti.

La Raccomandazione della Commissione è nel senso di rafforzare la resilienza del sistema energetico, definendo obiettivi e misure chiari per affrontare le limitazioni o le interruzioni dell'offerta ed in particolare fissando un obiettivo per la diffusione dello stoccaggio dell'energia e proponendo politiche e misure per integrare l'imperativo dell'adattamento climatico nel sistema energetico. La Commissione raccomanda anche di valutare l'adeguatezza delle infrastrutture petrolifere, con il previsto calo della domanda di petrolio e il passaggio ad alternative a basse emissioni di carbonio[27].

La Commissione osserva che l'Italia non indica quando intenda eliminare gradualmente i sussidi ai combustibili fossili; si chiede all'Italia sia di spiegare questo passaggio, sia di spiegare più in dettaglio come il nostro Stato prevede di eliminare gradualmente i combustibili fossili solidi per la produzione di energia chiarendo gli impegni e le misure correlati[28].

6) Dimensione del mercato dell'energia

Per la dimensione del mercato dell'energia[29], la Commissione raccomanda di stabilire obiettivi chiari per migliorare la capacità di interconnessione elettrica e di indicare tempistiche certe per l'attuazione dei progetti correlati; inoltre la Commissione sottolinea la necessità di dettagliare la risposta alla domanda di flessibilità del sistema; di sviluppare mercati al dettaglio più competitivi e di sviluppare ulteriormente l'approccio volto ad affrontare la povertà energetica, includendo una valutazione della situazione delle attuali famiglie che ne sono colpite ed indicando uno specifico obiettivo di riduzione.

7) Dimensione della ricerca, innovazione e competitività

Per la dimensione ricerca, innovazione e competitività[30], la Commissione raccomanda di chiarire ulteriormente gli obiettivi nazionali per diffondere tecnologie pulite, stabilendo un percorso per il 2030 e il 2050. Si richiedono politiche e misure per promuovere lo sviluppo di progetti a impatto zero, compresi quelli rilevanti per le industrie ad alta intensità energetica. La Commissione manifesta la necessità di semplificare le procedure di autorizzazione e le modalità dell'accesso ai finanziamenti nazionali e di attuare politiche per lo sviluppo di competenze legate all'energia pulita.

8) Coerenza delle misure nazionali con l'obiettivo della neutralità climatica

Cinque raccomandazioni finali sono riservate alla valutazione dell'adeguatezza delle politiche dell'Italia per raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica.

La Commissione richiama l'attenzione sulla necessità di intensificare gli sforzi di mitigazione del clima, adottando misure aggiuntive per la riduzione dei gas ad effetto serra e per la decarbonizzazione della produzione di energia.

Anche la strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici dovrebbe essere aggiornata nell'ambito di una visione sistemica, integrando le relative misure nei principali settori vulnerabili. Si raccomandano sia un regolare monitoraggio sulle politiche di adattamento, sia un coinvolgimento delle parti sociali e del settore privato nella progettazione delle politiche, nella loro attuazione e negli investimenti.

La Raccomandazione sottolinea la necessità di migliorare il coordinamento fra i diversi livelli di governance (nazionale/regionale/locale) per uniformare tutti gli strumenti di pianificazione e di favorire interventi coordinati finalizzati ad una "trasformazione sistemica".

Il tema della “trasformazione sistemica” è affrontato dalla Commissione in un apposito paragrafo (il n. 7) del documento di lavoro SWD(2023)/917, che completa la Raccomandazione per l’Italia C(2023)9607, nel quale la Commissione rileva che non vi è un perfetto allineamento fra le misure previste nella proposta di aggiornamento del PNIEC ed altri strumenti di pianificazione strategica.

Diamo qui conto delle valutazioni formulate con riferimento ad alcuni piani settoriali.

In particolare, la Commissione osserva che la bozza proposta non include tutte le misure e gli investimenti in materia di clima previsti dal PNRR e segnala che in alcuni casi il grado di specificità non è tale da consentire un confronto completo con quanto previsto nel PNRR. La Commissione riporta alcuni esempi molto pratici di ipotesi che essa ritiene di disallineamento. Da questi casi emerge la necessità di riportare nel PNIEC i dati presenti negli altri piani in modo del tutto uguale[31], atteso il grado dettagliato della verifica svolta dalla Commissione.

La Commissione valuta non adeguate anche le informazioni fornite dalla proposta di aggiornamento per la predisposizione del Piano per il clima sociale ed osserva che sebbene la proposta di aggiornamento contenga diverse misure che potrebbero essere ammissibili nell’ambito del Fondo sociale per il clima, (come i programmi di efficienza energetica e le misure per la mobilità dolce) non viene stabilito alcun collegamento esplicito con il Piano per il clima sociale.

In effetti, nella proposta di aggiornamento si legge che l’Italia intende avvalersi del Fondo sociale per il clima e che *“maggiori dettagli sulle politiche che si intendono attivare facendo ricorso alle risorse economiche messe a disposizione tramite il Fondo saranno forniti nel Piano Sociale per il Clima dell’Italia necessario per avere accesso agli aiuti del Fondo, la cui presentazione ufficiale è prevista, come da regolamento europeo, entro la fine di giugno 2025”*[32].

Rispetto alla Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, la proposta di aggiornamento è ritenuta dalla Commissione meno dettagliata ed ambiziosa, nei settori della mitigazione del clima e dell’energia.

Occorre qui dare brevemente conto che il Ministro dell’ambiente e della sicurezza energetica, con decreto n. 434 del 21 dicembre 2023, ha approvato il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC), il cui obiettivo principale è quello di *“fornire un quadro di indirizzo nazionale per l’implementazione di azioni finalizzate a ridurre al minimo possibile i rischi derivanti dai cambiamenti climatici, a migliorare la capacità di adattamento dei sistemi socioeconomici e naturali, nonché a trarre vantaggio dalle eventuali opportunità che si potranno presentare con le nuove condizioni climatiche”*[33].

Il PNACC enuclea fra le misure da adottare, *“la definizione, per i settori d’azione individuati nel PNACC, delle modalità di inclusione dei principi, delle misure e delle azioni di adattamento ai cambiamenti climatici nei Piani e Programmi nazionali, regionali e locali, compresi i Piani Paesaggistici, valorizzando le sinergie con gli altri Piani nazionali (mainstreaming dell’adattamento nella pianificazione a tutti i livelli di governo del territorio - azione 2)”*[34].

Il PNACC pone in evidenza che *“la spinta verso un’economia circolare e innovativa, a basse emissioni di carbonio, orientata al “decoupling”, cioè al disaccoppiamento tra produzione e consumi di materia ed energia, tesa a minimizzare gli sprechi e a gestire in maniera efficiente e sostenibile le risorse rinnovabili e non rinnovabili, è indispensabile per la sopravvivenza del pianeta ma non più sufficiente a garantire che l’agricoltura, l’industria, i servizi e le popolazioni non subiscano le conseguenze dei cambiamenti climatici in atto. Lo scopo dell’adattamento al cambiamento climatico deve essere dunque quello di intraprendere azioni finalizzate a difendere la società e l’economia dal clima che cambia, e tali azioni, spesso, coincidono con azioni di mitigazione e, più in generale, con azioni mirate alla sostenibilità ambientale”*[35].

Il PNACC è uno strumento di indirizzo per la pianificazione e l’attuazione delle azioni di adattamento più efficaci nel nostro territorio italiano e per l’integrazione dei criteri di adattamento nelle procedure e negli strumenti di pianificazione esistenti. Spetterà quindi all’aggiornamento del PNIEC, in sede di approvazione definitiva, recepire e dare concretezza alle azioni che verranno individuate nell’ambito del PNACC.

IV Conclusioni

Le Raccomandazioni della Commissione vogliono essere uno strumento di aiuto agli Stati per raggiungere il livello di ambizione rispondente ai traguardi europei in tema di transizione climatica ed energetica al 2030.

La Commissione ha esaminato la proposta di aggiornamento del PNIEC dell’Italia, al fine di valutare se le misure avanzate siano adeguate ovvero carenti e fornisce le relative raccomandazioni per la predisposizione dell’aggiornamento definitivo entro giugno 2024.

La Commissione incoraggia l’Italia ad intensificare le azioni per ridurre le emissioni di gas ad effetto serra ed invita a definire percorsi più chiari di adattamento ai cambiamenti climatici; vi devono essere ulteriori sforzi diretti alla implementazione delle energie rinnovabili e delle misure di efficienza energetica. Si sottolinea la necessità di individuare un percorso chiaro e veloce per l’abbandono dei combustibili fossili e delle relative sovvenzioni. Occorre diversificare l’approvvigionamento energetico in modo competitivo ed adottare misure per combattere la povertà energetica. Vanno implementate la ricerca e lo sviluppo verso tecnologie che favoriscano l’utilizzo

dell'energia pulita anche nel settore industriale. Occorre prestare attenzione agli impatti sull'occupazione e sulla società che provocherà la transizione climatica ed energetica, prevedendo quindi misure di riqualificazione e di miglioramento delle competenze.

La transizione verde - è questo il messaggio fondamentale che emerge dalla Raccomandazione della Commissione - deve essere inclusiva e non lasciare indietro nessuno; in una parola: deve essere non solo una transizione, ma una "transizione giusta".

Per raggiungere l'obiettivo della transizione giusta è necessario, a livello nazionale, assumere una prospettiva d'insieme e politiche sistemiche. Questa è la sfida, ambiziosa, che l'Italia dovrà affrontare per la predisposizione definitiva dell'aggiornamento del PNIEC, entro il giugno 2024.

Resta da comprendere il passaggio relativo alla Valutazione Ambientale Strategica ed al tempo del suo avvio; non è stata avviata sin dalle fasi embrionali del Piano, come prevedono principi e norme nazionali e comunitarie, ma su un testo addirittura emendato da Bruxelles. La VAS viene a tutti gli effetti identificata come una autorizzazione ambientale, a valle del processo di formazione del Piano, che certamente potrà essere revisionato a seguito delle sue risultanze, ma evidentemente in modo del tutto improprio.

[1] Cfr. per questa definizione e per le osservazioni che seguono Genovese F., *"Cambiamento climatico e politica internazionale"*, nella rivista *Il Mulino* 3/2023, *Il mondo che ci aspetta*, pagg. 37 e segg.

[2] Una panoramica aggiornata delle misure comunitarie e nazionali si trova nella Relazione sui cambiamenti climatici, aggiornata a dicembre 2023, del Servizio Studi della Camera dei Deputati, https://temi.camera.it/leg19/temi/19_tl18_cambiamenti_climatici.html

[3] Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, consultabile qui: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1999&qid=1704204762633>.

[4] Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima») consultabile qui: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119&qid=1705407949359>

[5] Le revisioni della legislazione incluse nel pacchetto Fit for 55 prevedono per le emissioni soggette ad ETS una maggiore riduzione a livello collettivo europeo che passa dal -43% al -62% e per le emissioni non soggette ad ETS dal -30% al -40% rispetto all'anno 2005.

[6] Dei 27 Stati membri, 21 (fra i quali l'Italia) hanno presentato nei termini le proposte di aggiornamento, mentre 6 Stati o hanno presentato le proposte con notevole ritardo o ancora non avevano presentato le relative bozze al momento dell'adozione della Raccomandazione.

[7] La Raccomandazione è consultabile qui:
https://commission.europa.eu/system/files/2023-12/Recommendation_draft_updated_NECP_Italy_2023.pdf

[8] Dal portale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica sulle valutazioni ed autorizzazioni ambientali risulta che la procedura è stata avviata il 5 dicembre 2023 ed è in corso la verifica amministrativa: <https://va.mite.gov.it/it-IT/Procedure/VasElenco/102/7>

[9] Pagg. 309 - 310.

[10] Il Regolamento "effort sharing" è il Regolamento 2023/857/Ue del 19 aprile 2023 che ha modificato il meccanismo introdotto dal Regolamento 2018/842/Ue per la riduzione delle emissioni climalteranti non-ETS, e che ha innalzato dal 30 al 40% l'obiettivo di riduzione delle emissioni al 2030 rispetto al 2005 (per l'Italia dal 33% al 43,7%).

[11] Pagg. 309 - 310.

[12] Vedi per informazioni <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/fit-for-55-lulucf-land-use-land-use-change-and-forestry/>.

[13] L'obiettivo indicato nella proposta è pari a 34,9 MtCO₂eq, pag. 61 proposta di aggiornamento del PNIEC.

[14] Id. Pag. 166.

[15]v. legge 21 aprile 2023 n.41 di conversione del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, articolo 45, commi 2- quater, 2-quinquies, 2- sexies, 2-septies.

[16] Cfr. Commissione, SWD (2023)/917.

[17] Cfr. Commissione, SWD (2023)/917.

[18] Cfr. proposta di aggiornamento del PNIEC, pag. 65: *“A seguito dell’approvazione del PNACC, come indicato nel paragrafo 3.1.1 del presente Piano, si aprirà una fase finalizzata alla pianificazione di azioni di adattamento nei diversi settori. I risultati di questa attività convergeranno in piani settoriali o intersettoriali, nei quali saranno delineati gli interventi da attuare.*

...

Come indicato dalla Commissione, gli Stati membri sono invitati rafforzare la resilienza del sistema energetico in linea con la legge sul clima. Nella proposta di PNACC vengono indicati una serie di ambiti di relazione tra cambiamenti climatici ed energia: innanzitutto l’incremento della domanda di raffrescamento che determina un aumento dei consumi di energia elettrica nel periodo estivo, direttamente collegato all’innalzamento delle temperature medie. Lo stesso fenomeno determina una minore richiesta di energia per soddisfare la domanda di riscaldamento nel periodo invernale. Inoltre, come riportato nel Rapporto Ambientale elaborato nell’ambito del procedimento di VAS, la maggiore domanda di raffrescamento nel periodo estivo e il conseguente incremento del picco di potenza elettrica necessario a soddisfarla può aumentare il rischio di blackout. Tale rischio deve essere considerato anche alla luce dei consumi elettrici dei vari settori produttivi. In particolare, l’elevata elettrificazione dell’industria rende tale settore particolarmente vulnerabile. L’aumento dei periodi di siccità determina una criticità direttamente connessa con la disponibilità di acqua. L’utilizzo di questa fondamentale risorsa nei vari settori potrebbe subire impatti che rendono necessario il contingentamento degli usi. Non c’è settore produttivo o civile che non faccia uso di acqua ed è pertanto necessaria una conoscenza dettagliata delle quantità indirizzate in agricoltura, industria, settore elettrico, settore civile e altri usi”.

[19] Consultabile qui: <https://www.mase.gov.it/notizie/clima-approvato-il-piano-nazionale-di-adattamento-ai-cambiamenti-climatici>.

[20] Cfr. Proposta di aggiornamento pag. 71 e 171 segg. .

[21] Art. 15ter, co. II, Dir. 2018/2001: *“2. Prima della loro adozione, i piani in cui sono designate le zone di accelerazione per le energie rinnovabili formano oggetto di una valutazione ambientale a norma alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e, laddove siano suscettibili di avere un’incidenza significativa sui siti della rete Natura 2000, di una opportuna valutazione a norma dell’articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE”.*

[22] Le cd. “Aree idonee” agli impianti FER: passaggio alla Direttiva RED III, legislazione italiana a confronto con la disciplina UE in Energia24 | 18 dicembre 2023 | n. 1 | di Nicoletta Tradardi, Xavier Santiapichi

[23] *“Per favorire la diffusione degli impianti a fonti rinnovabili sul territorio, con il D.Lgs. 199/2021 l’Italia ha introdotto la fattispecie delle Aree Idonee, individuandone immediatamente alcune con norma nazionale e demandando alla legiferazione regionale l’individuazione di ulteriori aree sulla base di criteri e principi omogenei individuati a livello nazionale”,* Punto 2.1.2 del PNIEC, pag. 90.

[24] Cfr. Commissione, SWD (2023)/917.

[25] Raccomandazioni nn. 9 e 10.

[26] Cfr. Commissione, SWD (2023)/917.

[27] Raccomandazione n. 11.

[28] Raccomandazione n. 17.

[29] Raccomandazioni nn. 12 e 13.

[30] Raccomandazione n. 14.

[31] Viene riportato il caso dell’Investimento 5.3 nella Missione 2 Componente 2 (in materia di mobilità sostenibile), per il quale la proposta di aggiornamento non fa più riferimento esplicito agli autobus elettrici come nel caso del PNRR, ma si riferisce più in generale alla necessità di migliorare i veicoli pubblici elettrici. Altre ipotesi di non piena rispondenza al PNRR vengono riscontrate nell’ambito dei trasporti ferroviari; la proposta di aggiornamento non fornisce dettagli specifici sul trasferimento modale, sull’elettrificazione delle tratte ferroviarie o sul rafforzamento di tratte specifiche. Un disallineamento della proposta di aggiornamento viene rilevata anche per quanto riguarda le misure a sostegno delle tecnologie innovative nella produzione agroindustriale, le soluzioni di trasporto a emissioni zero e riduzione dei rifiuti nel settore agroalimentare.

[32] Cfr. Proposta di aggiornamento pag. 406.

[33] PNACC, pag. 85.

[34] Id. pag. 86.

[35] PNACC all. I Allegato Metodologie Strategie Piani Regionali, pag. 120.