



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

UNA GOVERNANCE PER IL CLIMA IN ITALIA

Quali elementi per una legge quadro per il clima

Giulia Colafrancesco
Chiara Di Mambro



TECHNICAL REPORT
Gennaio 2023

Sommario

1	EXECUTIVE SUMMARY.....	3
2	INTRODUZIONE.....	6
3	IL QUADRO SULLA GOVERNANCE DEL CLIMA A LIVELLO EUROPEO	9
3.1	Il regolamento UE 2018/1999 sulla Governance dell’unione per l’energia e dell’azione per il clima 9	
3.1.1	Il Piano Nazionale integrato Energia e Clima (PNIEC)	9
3.1.2	Strategie a Lungo Termine (Long Term Strategies, LTS).....	14
3.2	Legge Europea sul Clima – Regolamento 2021/1119	14
3.3	Analisi degli strumenti di governance EU in relazione agli elementi minimi	15
4	LO STATO ATTUALE DELLA GOVERNANCE CLIMATICA IN ITALIA	17
4.1	La riforma costituzionale	17
4.2	La struttura istituzionale di riferimento per la transizione ecologica	18
4.3	Gli strumenti.....	19
4.3.1	Il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) dell’Italia.....	19
4.3.2	Strategia di Lungo Termine dell’Italia.....	21
4.3.3	Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)	21
4.3.4	Piano nazionale di Transizione Ecologica (PTE).....	22
4.3.5	Il Piano Nazionale di Adattamento al Cambiamento Climatico (PNACC).....	22
4.4	Il consiglio scientifico.....	23
5	CONCLUSIONI: ELEMENTI PER RAFFORZARE LA GOVERNANCE CLIMATICA ITALIANA	25
	APPENDICE - ANALISI COMPARATIVA DELLE PRINCIPALI LEGGI NAZIONALI SUL CLIMA NEL CONTESTO EUROPEO	29
	Regno Unito.....	29
	Spagna	30
	Germania	32
	Finlandia	34
	GLOSSARIO	38

1 EXECUTIVE SUMMARY

Obiettivi di questo studio

La sfida climatica è sempre più urgente. Secondo il [sesto report](#) dell'IPCC, pubblicato a febbraio 2022, le emissioni di gas a effetto serra nel 2030 porteranno a un aumento della temperatura media globale superiore a 1.5°C rispetto all'era pre-industriale, uno degli obiettivi auspicati dall'[Accordo di Parigi](#). Tuttavia, lo scorso ottobre, la Commissione europea ha ribadito che le politiche messe in atto finora non sono sufficienti al loro raggiungimento¹.

In questo quadro, **una solida governance per le politiche per il clima** sia a livello europeo che nazionale rappresenta il **presupposto per un'efficace azione di contrasto al cambiamento climatico**. Tale *governance* dovrà garantire un maggior coordinamento tra politica e scienza nella costruzione delle future politiche di sviluppo del Paese. Inoltre, la variabile del cambiamento climatico dovrà essere considerata il parametro di valutazione degli strumenti di pianificazione e programmazione di un'azione efficace e coordinata su clima in grado di riorientare le strategie di sviluppo verso gli obiettivi dell'Accordo di Parigi.

In **questo studio identifichiamo una serie di raccomandazioni e gli elementi minimi per una buona governance nazionale sul clima**, senza appesantire un quadro normativo già complesso e stratificato. Questo in continuità con una [prima analisi](#) di ECCO del 2021 delle principali criticità rilevate negli strumenti di *governance* allora presenti a livello nazionale.

Il quadro normativo europeo: Cosa c'è? Cosa manca?

Al fine di creare una cornice di riferimento per un'efficace azione per il clima, l'Unione europea ha introdotto vari strumenti, quali il Regolamento sulla *Governance* dell'Unione dell'Energia² e il Regolamento che stabilisce la legge europea sul clima. Allo stesso modo, sempre più Paesi hanno deciso di rafforzare la loro *governance* climatica ponendosi sulla stessa direzione intrapresa da Bruxelles. Ad oggi, 16 Stati Membri si sono dotati di una legge quadro sul clima e, seppur con qualche eccezione, questo è stato in gran parte possibile grazie alla spinta (e all'esempio) dell'Unione europea.

Più nel dettaglio, il **Regolamento 2018/1999 sulla Governance dell'Unione dell'Energia** traspone in normativa vincolante per gli Stati Membri alcune delle previsioni dell'Accordo di Parigi, oltre a definire **gli strumenti di pianificazione delle politiche nazionali e i meccanismi per il loro monitoraggio**. Tali strumenti sono i Piani Nazionali

¹ EU Climate Action Progress Report 2022. Accelerating the transition to climate neutrality for Europe's security and prosperity. Disponibile su: [com_2022_514_en.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/clima/progress-report-2022)

² 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. Disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999&from=EN>

Integrati per Energia e Clima (PNIEC) e le Strategie Nazionali di lungo termine (*Long Term Strategies, LTS*).

- a. I Piani hanno lo scopo di implementare una serie di strumenti legislativi nell'ambito energia e clima per il conseguimento degli obiettivi europei di decarbonizzazione nel breve-medio periodo. Infatti coprono un periodo di dieci anni (2021-2030 etc.) e vengono aggiornati ogni cinque anni. **Giugno 2023 sarà la prima importante scadenza. Gli Stati Membri dovranno presentare alla Commissione europea le proposte di aggiornamento.**
- b. Le Strategie Nazionali di lungo termine conseguono gli obiettivi di decarbonizzazione al 2050 e hanno una prospettiva trentennale.

Il **Regolamento 2021/1119 o Legge Europea sul Clima**, definisce ulteriormente l'obiettivo vincolante per l'Unione europea di **raggiungere la neutralità climatica entro il 2050** e l'obiettivo intermedio di **riduzione di emissioni al 2030 del 55%** (rispetto ai livelli del 1990).

Con questi strumenti l'Unione europea si è dotata di una *governance* climatica con obiettivi ambiziosi di decarbonizzazione, di strumenti di attuazione, monitoraggio, valutazione e partecipazione pubblica. L'Europa ha, inoltre, istituito un Comitato Scientifico Europeo sul Cambiamento Climatico con un ruolo di controllo e indirizzo. Tale **approccio, garantito dai Regolamenti, vincola l'Unione e i suoi Stati Membri a una maggiore presa di responsabilità sugli obiettivi climatici. Tuttavia, si fonda su criteri minimi comuni che non necessariamente colmano tutte le esigenze dei singoli Stati.** Alcuni ambiti richiedono infatti maggiore chiarezza e azioni più incisive, quali:

- **Un sistema di valutazione delle azioni dei singoli Stati Membri più efficace:** le valutazioni della Commissione sono espresse mediante raccomandazioni che, però, non sono giuridicamente vincolanti.
- **Non c'è un meccanismo di collegamento diretto tra PNIEC e LTS.** Mantenendo fissi gli obiettivi al 2050, quelli di breve e medio periodo non possono essere adattati automaticamente qualora necessario (i.e. a seguito del processo di monitoraggio) o a causa di *shock* esterni (i.e. crisi energetica).
- Nella politica per il clima la sussidiarietà dell'azione è cruciale e la Commissione europea dovrebbe assumere un ruolo più chiaro come **mediatore e facilitatore nel dialogo multilivello** con e fra gli Stati Membri e con il pubblico.

La governance climatica italiana

L'Italia ha iniziato il percorso verso la definizione di una *governance* climatica ed esistono alcuni strumenti adottati a livello nazionale, quali:

- Il **Piano Nazionale Integrato Energia e Clima** (PNIEC) pubblicato nel 2019
- La **Strategia Italiana di lungo termine** (LTS) pubblicata nel gennaio del 2021
- Il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza** (PNRR) pubblicato nell'aprile 2021
- Il **Piano per la Transizione Ecologica** (PTE) pubblicato giugno del 2022

Nonostante il cospicuo numero di piani e strategie, c'è una mancanza di coerenza e allineamento e quindi il rischio di mancare gli obiettivi di neutralità climatica al 2050. C'è inoltre il rischio di perdere le opportunità della transizione nell'inquadrare correttamente le politiche sociali ed economiche per lo sviluppo del Paese. L'attuale disegno degli incentivi alle ristrutturazioni, ad esempio, appare più allineato con un generale impulso al rilancio del settore dell'edilizia piuttosto che al raggiungimento degli obiettivi di risparmio energetico sugli edifici, in particolare per le classi meno abbienti. Queste, infatti, accedono con più difficoltà alle agevolazioni, sia per una generale asimmetria informativa che per la scarsa disponibilità economica che non consente di assumere il rischio di un investimento. Allo stesso modo, lo schema degli incentivi per l'acquisto delle auto non favorisce in maniera incisiva il ricambio della flotta verso la mobilità elettrica, ma continua a finanziare anche tecnologie già pienamente integrate nel mercato, disperdendo risorse senza una specifica direzione. Allo stesso modo, riguardo la fiscalità e la parafiscalità dell'energia: nel 2020 l'Italia ha assegnato più risorse pubbliche (20 miliardi di €/a) ad attività dannose all'ambiente che a quelle favorevoli. Una situazione che è ulteriormente peggiorata in un contesto di aiuti alle bollette dati a pioggia senza alcun incentivo all'efficienza.

Il presente studio individua **una serie di elementi minimi funzionali a rendere coerente e coordinata l'azione sul clima. Elementi che idealmente dovrebbero convergere in un unico strumento normativo, quale una Legge quadro sul clima, sono:**

- Istituzione di un Consiglio Scientifico per il Clima e per l'Ambiente;
- Definizione di una struttura di coordinamento nazionale per PNIEC, LTS e Piano di Adattamento;
- Definizione di obiettivi nazionali di decarbonizzazione;
- Istituzione di procedure per una più ampia partecipazione pubblica nella transizione;
- Definizione dei meccanismi di monitoraggio;
- Integrazione delle politiche di adattamento negli strumenti di pianificazione e programmazione.

Sebbene siano stati fatti tentativi nella direzione della definizione di una *governance* per il clima nazionale, ad esempio con la creazione del Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE) o attraverso proposte per una Legge Clima da parte dello scorso Parlamento, ad oggi, questi elementi non sono rintracciabili. Alla luce della sfida del cambiamento climatico è ormai indispensabile **identificare l'assetto istituzionale che permetterà all'Italia di portare avanti la decarbonizzazione e raggiungere gli obiettivi prefissati.**

2 INTRODUZIONE

Nell'ottobre 2021 è stato approvato il Patto di Glasgow, a conclusione della XXVI edizione della Conferenza delle Parti³ dell'UNFCCC, meglio nota come COP26. In questo contesto, è stato richiesto ai Paesi firmatari di rivedere e rafforzare gli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni al 2030 entro la fine del 2022. Tale richiesta si inserisce nel contesto più ampio dell'Accordo di Parigi e dei piani (*Nationally Determined Contributions, NDCs*) che le parti dell'accordo devono adottare e inviare all'UNFCCC per la sua sottoscrizione.

Cos'è la governance

Insieme dei principi, delle regole e delle procedure che riguardano la gestione e il governo di una società, di un'istituzione, di un fenomeno collettivo. Nello specifico, la *governance* climatica pone le basi e rende possibile la distribuzione di responsabilità per raggiungere gli obiettivi di neutralità climatica.

Lo scorso 15 novembre, nell'ambito della COP27 di Sharm El-Sheikh, l'Unione europea ha annunciato un aggiornamento del proprio NDC per riflettere la nuova ambizione di un'ulteriore riduzione effettiva delle emissioni dal 55% al 57% entro il 2030⁴.

L'Accordo di Parigi, inoltre, promuove le azioni di pianificazione anche in ambito di adattamento, nonché la definizione di strategie di sviluppo di lungo periodo a basse emissioni (*Long-term low greenhouse gas emission development strategies*), anche note come Strategie di lungo termine.

Alla luce delle disposizioni e delle relative decisioni attuative dell'Accordo⁵, l'Unione europea, in quanto Parte dell'Accordo⁶, già dal 2018, ha promosso iniziative legislative per l'istituzione di un quadro che traducesse gli obiettivi internazionali in obiettivi domestici, oltre a definire una *governance* sul clima e l'energia mediante il Regolamento *Governance* dell'Unione per l'energia⁷.

Per una *governance* sul clima, infatti, servono:

1. Strumenti normativi per definire un quadro di politiche coerenti con gli obiettivi climatici internazionali, europei e nazionali – come le leggi sul clima.
2. Istituzionalizzazione di principi guida, quale parte integrante della *governance*, per la definizione di nuove politiche, tra cui trasparenza, responsabilità, partecipazione pubblica e accountability. Questo rientra anche in un quadro più ampio collegato allo

³ La Conferenza della Parti è la riunione della Parti della Convenzione delle nazioni unite sul cambiamento climatico UNFCCC.

⁴ Tale aggiornamento sarà reso esecutivo solo a valle dell'approvazione degli strumenti normativi per il suo raggiungimento, ovvero una volta concluso il processo di negoziazione e approvazione del pacchetto Fit for 55.

⁵ Katowice Climate Package <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/katowice-climate-package>

⁶ L'Unione EU, come entità unica, è parte dell'Accordo e ha uno status riconosciuto dall'Accordo di 'regional economic integration organization'

⁷ REGULATION (EU) 2018/1999 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council

stato di diritto, dove il rispetto di principi fondamentali è protetto da autorità di vigilanza nazionali.

3. Riforme strutturali per integrare gli obiettivi climatici e assicurare l'allineamento delle politiche all'interno dei diversi livelli dell'Amministrazione Pubblica. Tali riforme devono garantire una chiara e coerente definizione delle competenze tra Stato-regioni-autorità locali ("multi-level *governance*"), tra agenzie pubbliche nazionali di regolazione, controllo e ricerca e Stato, e una maggior chiarezza e trasparenza del rapporto pubblico-privato.

Per rafforzare ulteriormente la *governance* sul clima e realizzare il *Green Deal*, è stato definito, nel 2021, il Regolamento che istituisce la Legge UE sul clima (Regolamento 2021/1119) che, tra le altre cose, sancisce in forma di legge non solo l'**obiettivo di neutralità climatica al 2050, ma anche un obiettivo di riduzione emissioni al 2030 del 55%**⁸ (oltre a rivedere e ampliare alcune delle disposizioni del Regolamento Governance).

Trattandosi di Regolamenti europei, le disposizioni contenute sono direttamente applicabili e cogenti per gli Stati Membri.

Allo stesso modo, anche Paesi non appartenenti all'Unione si sono dotati di un contesto normativo che consentisse loro di raggiungere gli obiettivi dell'Accordo in senso più ampio.

Molti Paesi europei hanno, inoltre, deciso di centralizzare le scelte relative alla *governance* climatica nelle rispettive **leggi quadro sul clima nazionali**. Uno studio di Ecologic Institut⁹ evidenzia gli elementi comuni per definire un quadro normativo coerente con gli obiettivi climatici e basato sulla scienza¹⁰:

- 1 **Calcolare e adottare un *carbon budget* (o bilancio di emissioni)**, che quantifichi la quantità totale di emissioni consentite nel prossimo secolo per rispettare i limiti posti dall'Accordo di Parigi. Questo tipo di bilanci viene usato di solito per definire obiettivi climatici realistici e in linea con il lungo termine;
- 2 **Istituire un Comitato scientifico indipendente**, per guidare la definizione e monitorare l'implementazione delle politiche nazionali con dati scientifici indipendenti;
- 3 **Fissare obiettivi climatici ed energetici** di breve e lungo periodo, basati sugli impegni dei Governi, gli assunti scientifici e le informazioni più recenti sul potenziale di sviluppo delle diverse tecnologie di decarbonizzazione;
- 4 **Programmazione settoriale** di breve e lungo periodo, per consentire ai settori produttivi di adeguarsi e innovare nei tempi giusti per sfruttare la transizione come opportunità di crescita;
- 5 **Iniziative per la partecipazione pubblica**, spesso tramite gli enti locali per migliorare la trasparenza e coinvolgere i cittadini e le parti sociali.

⁸ Sito della Commissione Europea, Legge Europea sul Clima. [Disponibile su: https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/european-climate-law_it]

⁹ [Climate Laws in Europe | Ecologic Institute](#)

¹⁰ ECCO, Il ruolo del Parlamento nella *governance* climatica italiana (2021). [Disponibile su: <https://eccoclimate.org/il-ruolo-del-parlamento-nella-governance-climatica-italiana/>].

In tale contesto, al fine, inoltre, di fornire spunti di riflessione sui contenuti e i formati delle leggi quadro sul clima già esistenti, in [Appendice](#) al presente studio si riporta una ricognizione di alcune delle leggi clima europee, al fine di individuare *best practices* già istituite altrove.

3 IL QUADRO SULLA GOVERNANCE DEL CLIMA A LIVELLO EUROPEO

L'Europa si è data un meccanismo di governance attraverso il Regolamento 2018/1999, che richiede agli Stati membri l'adozione dei Piani Nazionali Integrati per Energia e Clima e le Strategie Nazionali di lungo termine, e il Regolamento 2021/1119 o Legge Europea sul Clima. Ad oggi questi strumenti hanno dimostrato le seguenti criticità rispetto alla loro capacità di perseguire gli obiettivi climatici e di decarbonizzazione fissati:

- Debole meccanismo di monitoraggio;
- Assenza di meccanismi di riscontro e feedback fra PNIEC e LTS
- Debole meccanismo di dialogo e consultazione multilivello

3.1 IL REGOLAMENTO UE 2018/1999 SULLA GOVERNANCE DELL'UNIONE PER L'ENERGIA E DELL'AZIONE PER IL CLIMA

Per dare coerenza agli obiettivi clima ed energia, nell'ambito del pacchetto *Clean Energy for all Europeans (CEP)*, gli Stati Membri hanno concordato sulla definizione di un meccanismo di *governance* stabilito con il **Regolamento 2018/1999 sulla Governance dell'Unione dell'Energia** (quindi un atto giuridico di portata generale, vincolante in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile all'interno dei singoli Stati Membri). Questo Regolamento chiede agli Stati Membri due azioni principali:

- Art 3: definire i Piani Nazionali Integrati per Energia e Clima (PNIEC),
- Art 17: sviluppare le Strategie Nazionali di Lungo Termine, o Long Term Strategies (LTS)

Tali strumenti rappresentano gli **elementi chiave di attuazione dell'azione climatica per gli Stati Membri**, che recepiscono e rendono concreti gli obiettivi di riduzione delle emissioni e incremento della quota di rinnovabili ed efficienza energetica, via via stabiliti a livello dell'Unione per rispondere alle sempre crescenti richieste di azione climatica dettate dalle evidenze scientifiche e dall'agenda internazionale.

3.1.1 IL PIANO NAZIONALE INTEGRATO ENERGIA E CLIMA (PNIEC)

Il Regolamento *Governance* dell'Unione dell'energia è stato il primo strumento di pianificazione integrata energia e clima a livello europeo per il raggiungimento degli obiettivi energia e clima al 2030.

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

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

Il Regolamento stabilisce che la *governance* sulle cinque dimensioni dell'Unione dell'energia è composta dalle Strategie di lungo termine, dai Piani nazionali integrati per energia e clima, dalle Relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e il clima trasmesse dagli Stati Membri e dal sistema di monitoraggio della Commissione (art 1.1).

I Piani sono lo strumento di attuazione nazionale di una serie di strumenti legislativi e obiettivi adottati a livello europeo che riguardano energia e clima, quali le direttive rinnovabili ed efficienza energetica e il Regolamento sulla condivisione degli sforzi tra gli Stati Membri (*Effort Sharing Regulation*), che stabilisce i limiti massimi per le emissioni degli Stati Membri nei settori trasporti, civile, industria <20MW, rifiuti, emissioni non-CO₂, agricoltura e allevamenti, e quello sul LULUCF che regola le modalità di contabilizzazione e utilizzo delle emissioni e assorbimenti dal 'settore' dell'uso del suolo (del suo cambio d'uso) e delle foreste (LULUCF).

I Piani devono contenere, tra le altre cose, almeno una descrizione degli obiettivi, traguardi e contributi nazionali relativi alle dimensioni dell'Unione dell'energia in relazione ai citati obiettivi europei, una descrizione delle politiche e misure, nonché una panoramica generale degli investimenti necessari per conseguire i corrispondenti obiettivi, traguardi e contributi. I Piani devono inoltre contenere una valutazione degli impatti delle politiche e misure previste per conseguire gli obiettivi del Piano, nonché della loro coerenza con l'obiettivo della neutralità climatica dell'Unione del regolamento (UE) 2021/1119 e con gli obiettivi a lungo termine di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra ai sensi dell'accordo di Parigi.

Piani, proposte e aggiornamenti vengono valutati dalla Commissione negli obiettivi, traguardi e contributi, affinché vengano conseguiti collettivamente gli obiettivi dell'Unione dell'energia e formulate *raccomandazioni agli Stati membri i cui contributi sono ritenuti insufficienti, affinché accrescano la propria ambizione in modo da garantire un livello sufficiente di ambizione collettiva.*

La forza legale dello strumento delle raccomandazioni, tuttavia, appare troppo debole se paragonato alla necessità del raggiungimento degli obiettivi, soprattutto in relazione agli impegni assunti dall'Unione a livello internazionale.

I Piani Nazionali Integrati per l'Energia e il Clima (PNIEC) coprono un periodo di dieci anni¹¹, e i primi sono stati notificati alla Commissione lo scorso 31 Dicembre 2019, coprendo il periodo 2021 – 2030. Secondo questo schema, quindi, il prossimo Piano sarebbe dovuto al 2029.

Tuttavia, il Regolamento prevede la necessità di aggiornare il Piano a cinque anni dalla precedente notifica oppure di fornire le ragioni che giustifichino perché il piano non necessita di aggiornamento.

Entro il 30 giugno 2023, quindi entro il 1° gennaio 2033 (e successivamente ogni 10 anni), vengono presentate **le proposte di aggiornamento** alla Commissione. Ad un anno di distanza, quindi entro il 30 Giugno 2024 (e successivamente ogni dieci anni), viene presentato **l'aggiornamento definitivo** del piano (a Tabella 1).

	Prima scadenza	Seconda scadenza	Successive
Proposta di Piano nazionale	Entro 31.12.2018	Entro 01.01.2028	Ogni dieci anni
Piano nazionale	Entro 31.12.2019	Entro 01.01.2029	Ogni dieci anni
Proposta di aggiornamento del Piano nazionale	Entro 30.06.2023	Entro 01.01.2033	Ogni dieci anni[*]
Aggiornamento del Piano nazionale	Entro 30.06.2024	Entro 01.01.2034	Ogni dieci anni[*]

Tabella 1 – Il PNIEC - le scadenze

Il Regolamento delega agli Stati membri la responsabilità di informare i cittadini e di offrire tempestive ed effettive opportunità di partecipazione alla proposta del Piano. Le osservazioni derivate dalle consultazioni devono essere allegate ai Piani quando trasmessi alla Commissione (Art 10).

L'art 17, Sezione 1, Capo 4 del Regolamento, poi, è dedicato al monitoraggio del PNIEC e, in particolare, alle **Relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e il clima**. Queste ultime devono essere comunicate da ogni Stato Membro alla Commissione entro il 15 marzo 2023 e successivamente **ogni due anni** e contengono lo stato di attuazione del proprio PNIEC su tutte le dimensioni dell'Unione dell'energia (l'art 17.2 elenca gli elementi essenziali che devono costituire le relazioni).

¹¹ Replicando lo schema temporale del *Nationally Determined Contribution* che Unione presenta ai fini dell'Accordo di Parigi

Il Regolamento, inoltre, abrogando le norme precedenti in materia di monitoraggio e rendicontazione, dettaglia la reportistica che gli Stati Membri devono riferire su base annuale, come schematizzato nella seguente Tabella 2.

Entro il 31 ottobre 2021 e, successivamente, ogni due anni, la **Commissione valuta**, inter alia, **i progressi compiuti da ciascuno Stato membro sugli obiettivi**, traguardi, contributi e nell'attuazione di politiche e misure definite del piano nazionale integrato per l'energia e il clima. Le valutazioni sono per la maggior parte condotte a livello di Unione, fatta eccezione per i progressi nel conseguimento di obiettivi, traguardi, contributi e nell'attuare politiche e misure stabilite nel PNIEC: queste sono condotte per ciascuno Stato Membro. L'esito di queste valutazioni è ricompreso all'interno del più ampio quadro della relazione sullo stato dell'Unione dell'energia (art. 35 del Regolamento) e, come già ricordato, la valutazione aggregata dei progressi è il focus di questa valutazione complessiva, senza indicazioni più specifiche per le azioni dei singoli Stati.

	Prima Scadenza	Seconda Scadenza	Successive	Destinatario
Inventario scorte di sicurezza petrolio greggio e/o prodotti petroliferi	Entro il 15 marzo 2021 (prima scadenza stabilita dal Regolamento)	Entro il 15 marzo 2023	Ogni anno	Commissione Europea
Informazioni su impianti idrocarburi, da info allegato IX, punto 3, direttiva 2013/30/UE	Entro il 15 marzo 2021 (prima scadenza stabilita dal Regolamento)	Entro il 15 marzo 2023	Ogni anno	Commissione Europea
Inventari approssimativi dei gas ad effetto serra, anno X-1	Entro il 31 luglio 2021 (prima scadenza stabilita dal Regolamento)	Entro il 31 luglio 2022	Ogni anno	Commissione Europea
Dati definitivi sugli inventari di gas ad effetto serra	Dal 2023: dati preliminari entro il 15 gennaio	Dal 2023: dati definitivi entro il 15 marzo	Ogni anno (entrambe le scadenze)	Commissione Europea
Dati definitivi sugli inventari di gas ad effetto serra	Dal 2023: entro il 15 aprile	Entro il 15 aprile 2024	Ogni anno	Segretario della Convenzione UNFCCC
Dati elaborati per la compatibilità LULUCF (ai fini delle relazioni di conformità di cui all'articolo 14 del regolamento (UE) 2018/841)	Entro il 15 gennaio 2027: dati preliminari	Entro il 15 marzo 2032: dati definitivi	N/A	Commissione Europea

Tabella 2 – Il PNIEC – Le relazioni annuali art. 26

3.1.2 STRATEGIE A LUNGO TERMINE (LONG TERM STRATEGIES, LTS)

Al fine di conseguire gli obiettivi europei di decarbonizzazione al 2050, il Regolamento prevede un altro strumento di *governance*, ovvero le Strategie a Lungo Termine (LTS) che, nuovamente, riproducono le previsioni dell'Accordo di Parigi, declinando ulteriormente dettagli e scadenze interne all'Unione per darne attuazione.

Queste contengono, in modo particolare, il totale di emissioni di gas effetto serra e di assorbimenti, le riduzioni delle emissioni e assorbimenti settoriali, gli investimenti a lungo termine per una transizione economica a basse emissioni e una stima degli effetti socioeconomici ove possibile. Gli elementi essenziali e la struttura delle LTS sono delineati nell'allegato IV al Regolamento e devono essere sviluppati in coerenza con i Piani nazionali energia e clima.

Le LTS hanno una prospettiva di 30 anni e sono state comunicate alla Commissione per la prima volta entro il 1° gennaio 2020 e, successivamente, dovranno esserlo entro il 1° gennaio 2029 e ogni dieci anni (Art 15.1). Anche in questo caso, come per i PNIEC, aggiornamenti sono previsti, se necessari, ogni 5 anni. La Commissione valuta le LTS considerando la loro idoneità al raggiungimento degli obiettivi complessivi dell'Unione.

L'esito delle valutazioni delle Strategie da parte della Commissione è ancor più indefinito rispetto alla valutazione dei Piani e questo si traduce solo nel rilascio di 'informazioni' non meglio connotate su eventuali divari collettivi restanti (Art 15.9) rispetto all'obiettivo comune.

3.2 LEGGE EUROPEA SUL CLIMA – REGOLAMENTO 2021/1119

Nel 2021, al fine di rafforzare ulteriormente la *governance* sul clima, l'Unione ha approvato un Regolamento che istituisce la legge europea per il clima¹².

Tale Regolamento definisce, tra l'altro:

- L'obiettivo vincolante per l'Unione di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050
- La definizione di un obiettivo intermedio al 2030 di riduzione di emissioni del 55% netto rispetto al 1990
- L'impegno a definire un nuovo carbon budget per il periodo 2030-2050 e un nuovo target intermedio al 2040
- La garanzia di un quadro certo e maggiore prevedibilità per gli investitori e altri attori economici
- Irreversibilità del percorso intrapreso di transizione verso la neutralità climatica

Il Regolamento indica, inoltre, il Comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici come punto di riferimento per le conoscenze scientifiche relative al cambiamento climatico, vista la sua indipendenza e le sue competenze tecnico-scientifiche (Art 3).

La *governance* sull'adattamento è trattata nell'Art. 5, stabilendo che le politiche in materia di adattamento sia a livello di Unione che di Stati Membri devono essere coerenti con le politiche settoriali, con particolare attenzione alla popolazione e ai settori più vulnerabili, individuando le carenze tramite consultazione pubblica. La Commissione si impegna ad adottare una strategia dell'Unione sull'adattamento in linea con l'Accordo di Parigi e a sottoporla allo stesso processo di valutazione del sopra citato art 6. Lo stesso articolo obbliga gli Stati Membri ad adottare strategie e piani nazionali di adattamento, tenendo conto della strategia dell'Unione e garantendone la coerenza e la reciprocità al fine di ampliarne i benefici anche alle politiche settoriali. La reportistica sull'adattamento è regolamentata dall'art 19.1 del Regolamento sulla *Governance* dell'UE (2018/1999): entro il 15 marzo 2021 e successivamente ogni due anni (15 marzo 2023), gli Stati Membri consegnano le comunicazioni integrate delle azioni nazionali di adattamento, in conformità con "gli obblighi di comunicazione concordati nel quadro della convenzione UNFCC e l'Accordo di Parigi"¹³.

Infine, la Legge Europea sul Clima ha introdotto una modifica al Regolamento sulla *Governance* dell'Unione, stabilendo che, rispetto a PNIEC e LTS, lo Stato Membro è responsabile di istituire un dialogo multilivello che coinvolga autorità locali, organizzazioni e società civile, imprenditori, investitori e altri portatori di interesse, per contribuire alla discussione sul raggiungimento della neutralità climatica.

Oltre alla valutazione prevista dall'Art 29 del Regolamento *Governance*, già descritta nel paragrafo precedente, la Commissione prevede un'ulteriore valutazione collettiva sugli obiettivi presenti nella Legge Clima europea entro il 30 settembre 2023 e successivamente ogni cinque anni (art 6) e una valutazione delle misure nazionali (art 7) entro il 30 settembre 2023 e successivamente ogni cinque anni.

Se la Commissione, a seguito di quest'ultima valutazione, formula delle raccomandazioni, lo Stato Membro interessato deve notificare alla stessa Commissione come le intenda tenere in debita considerazione. Tale meccanismo rappresenta un passo nella direzione di un maggior potere di *enforcement* da parte della Commissione.

3.3 ANALISI DEGLI STRUMENTI DI GOVERNANCE EU IN RELAZIONE AGLI ELEMENTI MINIMI

Rispetto agli strumenti di *Governance* fissati a livello europeo sopra analizzati, è chiaro come l'UE abbia intrapreso importanti iniziative per un'azione efficace sul clima, nel solco di quanto tracciato dall'Accordo di Parigi nel 2015. Nonostante si sia raggiunta una notevole chiarezza e una certa ambizione per quanto riguarda gli obiettivi climatici ed energetici, alcuni ambiti richiedono maggiore trasparenza e azioni più incisive. In particolare, possono essere evidenziate tre aree di criticità:

¹³ Regolamento 2018/1999 sulla *Governance* dell'UE, Capo 4, Sezione 1, art 19.1.

1. **Il meccanismo di monitoraggio:** le raccomandazioni e le valutazioni previste dal Regolamento *Governance* e dalla Legge Europea sul Clima sia sulle relazioni intermedie che sui Piani stessi sono troppo deboli quando si tratta di giudicare l'operato dei singoli Stati Membri. Le raccomandazioni infatti non hanno valore vincolante e spesso non vengono recepite. Le valutazioni, invece, come visto nel caso PNIEC e LTS, hanno un esito indefinito e lo scopo orientato verso l'informazione, che certamente abilita la trasparenza e il dibattito, ma non ha 'forza' legale.
2. **Sinergie tra PNIEC e LTS:** mancano meccanismi di riscontro e feedback tra i due strumenti rispetto agli obiettivi da raggiungere. Al momento, mantenendo fissi gli obiettivi di decarbonizzazione di lungo periodo, necessari a contenere l'aumento delle temperature sotto 1.5°C, non c'è un sistema per adeguare gli obiettivi di breve e medio periodo. La revisione degli scenari causata da shock esterni o da un sistema di monitoraggio che riesca ad intercettare se Stati membri e Unione siano sulla giusta rotta per il 2050, dovrebbe, di volta in volta, arricchire i PNIEC. Queste sinergie non sono ancora presenti, né lo sono gli organi o il personale preposto a questo lavoro.
3. **Dialogo e consultazioni multilivello:** la Commissione dovrebbe avere un ruolo più deciso del mediare questi processi a livello nazionale e settoriale, facendo da facilitatore fra i vari interessi. Questo si potrebbe realizzare con, ad esempio, l'effettiva attuazione dell'art 10 della Legge Clima Europea sulle tabelle di marcia settoriali o dell'art 28 del Regolamento *Governance* che prevede la creazione di una piattaforma online per facilitare la comunicazione tra la Commissione e gli Stati Membri, tra gli Stati stessi e per facilitare l'accesso al pubblico delle informazioni. Un ruolo più decisivo in questo senso lo potrebbe avere anche il Comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici, nominato a marzo 2022 e che, secondo le disposizioni dell'art 3.2 lettera c) e e) della Legge Europea sul Clima, dovrebbe contribuire allo scambio di conoscenze scientifiche nei settori della modellizzazione, del monitoraggio, della ricerca e dell'innovazione, nonché a stimolare dialogo e cooperazione fra gli organi scientifici dell'Unione.

4 LO STATO ATTUALE DELLA GOVERNANCE CLIMATICA IN ITALIA

L'Italia non è priva di strutture e strumenti per affrontare le sfide climatiche ed energetiche.

Strumenti adottati:

- PNIEC
- LTS
- PNRR
- PTE

Strumenti e strutture da attivare o avviare

- PNACC
- Consiglio Scientifico

Le problematiche della governance climatica italiana si riscontrano in: mancata coerenza delle politiche, problematiche relative alle tempistiche di revisione, mancato legame tra visione di lungo periodo e obiettivi di medio termine, scarsa implementazione e monitoraggio degli obiettivi raggiunti e disallineamento delle politiche nei diversi livelli dell'amministrazione pubblica

4.1 LA RIFORMA COSTITUZIONALE

La legge costituzionale n. 1 del 2022 rappresenta un'innovazione epocale nel diritto costituzionale italiano, nella direzione di un modello di sviluppo che riconsideri la relazione dell'uomo con il pianeta e che sia volto a rispondere alle esigenze di persone e comunità vulnerabili che finora non ne hanno tratto beneficio.

Il testo introduce un nuovo comma all'articolo 9 della Costituzione, al fine di riconoscere – nell'ambito dei principi fondamentali – il **principio di tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni**. È al contempo oggetto di modifica l'articolo 41 della Costituzione in materia di esercizio dell'iniziativa economica. In primo luogo, si interviene sul secondo comma stabilendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente, premettendo questi due limiti a quelli già vigenti, ovvero la sicurezza, la libertà e la dignità umana. La seconda modifica investe, a sua volta, il terzo comma dell'articolo 41, riservando alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, a fini non solo sociali, ma anche ambientali.

Tale innovazione rappresenta una riforma epocale, che delimita nei fatti i parametri dell'azione legislativa e che si fa parzialmente carico dell'urgenza di questo momento storico. Tuttavia, a livello pratico, la mancanza di una strategia organica con obiettivi specifici e di coordinamento tra le diverse politiche (o più in generale, di coerenza delle politiche rispetto agli obiettivi climatici, nonché di un quadro istituzionale chiaro che

definisca ruoli e responsabilità in questo ambito) rischiano di inficiare la piena attuazione del nuovo dettato costituzionale.

4.2 LA STRUTTURA ISTITUZIONALE DI RIFERIMENTO PER LA TRANSIZIONE ECOLOGICA

Un'altra importante novità sullo scenario italiano è stata la creazione del Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri tramite il decreto legge 22/2021. Il CITE "nasce dall'esigenza di fornire una prima definizione della *governance* della transizione ecologica, con il compito di coordinare le politiche nazionali per tale transizione e la relativa programmazione"¹⁴.

Il CITE è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri¹⁵: in tal modo, come in esperienze pregresse, si intendeva porre la questione della transizione come prioritaria rispetto agli strumenti di programmazione e pianificazione economica e sociale del Paese, rendendo maggiormente coerenti le politiche nell'ambito di un quadro strategico più ampio. È opportuno segnalare inoltre la creazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS), trasformazione del vecchio Comitato Interministeriale per la programmazione economica (CIPE): anche in questo caso, si intendeva sottolineare come la dimensione della pianificazione economica non possa prescindere da considerazioni più ampie in merito alla strategia di sviluppo adottata in coerenza con i principi dello sviluppo sostenibile.¹⁶ Di particolare importanza sarebbe definire i livelli di interazione fra il CITE e la struttura istituzionalmente deputata alla definizione della posizione nazionale, e cioè il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) e il suo Comitato Tecnico di Valutazione (CTV). Questi organi devono assicurare un costante canale di comunicazione tra i funzionari tecnici, responsabili della gestione operativa dei singoli dossier, e la parte politica, responsabile della definizione delle priorità nazionali e del quadro d'insieme della posizione.

Il CITE e il CIPESS volevano essere tra gli organi propulsivi dell'azione del Governo Draghi in ambito di transizione ecologica, con funzione di indirizzo politico. Allo stesso modo, il Governo Draghi ha 'spostato' le competenze energetiche verso quello che era il Ministero dell'ambiente, iniziando in maniera più concreta l'integrazione tra le competenze 'clima' ed 'energia', elemento abilitante la transizione ecologica. Alla luce dello scenario politico creatosi a seguito delle elezioni del 25 settembre 2022, non è

¹⁴ <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/il-cite/>

¹⁵ E' composto dall'ex Ministro della transizione ecologica (oggi Ministro dell'Ambiente e della sicurezza energetica), il Ministro dell'economia e delle finanze, l'ex Ministro dello sviluppo economico (oggi Ministro delle Imprese e del Made in Italy), l'ex Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (oggi Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e l'ex Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali (oggi Ministro dell'Agricoltura e della sovranità alimentare). Ad esso partecipano gli altri Ministri o loro delegati aventi competenza nei provvedimenti o tematiche all'ordine del giorno.

¹⁶ <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/la-storia-del-cipe/>

ancora chiaro quale sarà il nuovo assetto istituzionale che permetterà all'Italia di mettere in campo le politiche climatiche necessarie per il raggiungimento degli obiettivi europei ed internazionali. In particolare, ad oggi sono ancora incerte le sorti del CITE, in un quadro che necessiterebbe, al contrario, di una sua ristrutturazione che possa perfezionarne la funzione di coordinamento, insieme alla sua capacità di formulare una strategia con precise priorità.

4.3 GLI STRUMENTI

I principali strumenti di pianificazione delle politiche climatiche nazionali si innestano sul quadro europeo delineato nei paragrafi precedenti e costituiscono, in qualche modo, strumenti della *governance* nazionale sul clima. Questi sono:

- Il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) pubblicato nel 2019
- La Strategia Italiana di Lungo Termine (LTS) pubblicata nel gennaio 2021
- Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) pubblicato nell'aprile 2021
- Il Piano per la Transizione Ecologica (PTE) pubblicato nel giugno 2022

4.3.1 IL PIANO NAZIONALE INTEGRATO ENERGIA E CLIMA (PNIEC) DELL'ITALIA

Il PNIEC e la LTS sono gli strumenti normativi che pianificano le ambizioni di decarbonizzazione dell'Italia e guidano le sue politiche climatiche nel contesto dell'obiettivo europeo di neutralità climatica entro il 2050¹⁷. L'ex MISE ha predisposto il PNIEC insieme all'ex MITE e all'ex MIMS. Il documento è stato inviato all'UE nel gennaio 2020 ed è uno degli strumenti chiave per realizzare un piano incentrato sulle cinque dimensioni dell'Unione dell'energia: sicurezza energetica, solidarietà e fiducia, piena integrazione del mercato europeo dell'energia, efficienza energetica per contenere la domanda, decarbonizzazione dell'economia, ricerca, innovazione e competitività. All'interno del piano, sono presenti i seguenti obiettivi:

- Una percentuale di energia da Fonti di Energie Rinnovabili (FER) nei Consumi Finali Lordi di energia pari al 30%
- Una quota di energia da FER nei Consumi Finali Lordi di energia nei trasporti del 22%;
- Una riduzione dei consumi di energia primaria rispetto allo scenario PRIMES 2007 del 43%;
- La riduzione dei "gas serra", rispetto al 2005, con un obiettivo per tutti i settori non ETS del 33%;
- Phasing out del carbone dalla generazione elettrica al 2025.

Come delineato nei paragrafi precedenti, il Regolamento *Governance* prevede una prima revisione del PNIEC entro giugno 2023, attraverso una proposta di aggiornamento da consegnare alla Commissione. Pur non essendo obbligatoria, il radicale cambio delle

¹⁷ Dos Reis P., Soroush G. (2020). National Energy and Climate Plans (NECPs). Florence School of Regulation. Disponibile su: <https://fsr.eui.eu/national-energy-and-climate-plans-necps/> [Accesso: 10.08.2022]

condizioni di contorno, nonché delle condizioni esogene (intervenute dal 2019 a oggi), rendono la revisione necessaria.

Rispetto alle criticità di questo strumento, si riscontra chiaramente una mancanza di attuazione degli impegni presi, come evidenziato da un precedente lavoro di [ECCO think tank](#). Ad oggi, ad esempio, non è ancora stato istituito un **Osservatorio PNIEC** per monitorare e riportare sullo stato di avanzamento del Piano stesso e per servire da sede di confronto fra Ministeri, Comuni, Regioni e organismi tecnici (ISPRA, GSE ecc.).

Questo comporta anche un ritardo nel monitoraggio e nella valutazione dell'impatto delle politiche per guidare la decarbonizzazione. **Monitoraggio e valutazione di impatto sono imprescindibili l'uno dall'altra e devono necessariamente essere condotti su target aggiornati.** Uno sforzo in questo senso è stato fatto attraverso il decreto legislativo 199/2021, in attuazione della direttiva RED II¹⁸. Nelle disposizioni finali del Titolo VII, Capo 1 (Monitoraggio, relazioni e controlli), art 48 (Monitoraggio PNIEC, Sistema Statistico Nazionale, Relazioni), il monitoraggio per le politiche energetiche è affidato principalmente al GSE. Rispetto agli obiettivi PNIEC, il GSE aggiorna e integra la produzione statistica in materia di energia al fine, tra le altre cose, di:

- Monitorare le quote di consumi finali lordi complessivi e settoriali coperti da FER per il raggiungimento degli obiettivi di breve e medio periodo (attività storicamente sempre condotta dal GSE);
- Stimare i risultati connessi alla diffusione delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica in termini di valutazione delle emissioni evitate di gas a effetto serra e fornire elementi di input per il piano di monitoraggio ambientale del PNIEC e per gli adempimenti in capo a ISPRA.

A questo si aggiungono, sempre secondo le disposizioni del suddetto decreto legislativo, le funzioni di monitoraggio affidate all'ISTAT per il raggiungimento degli obiettivi PNIEC di riduzione dei consumi e di miglioramento dell'efficienza energetica dei settori industriali e terziario, con una rilevazione campionaria negli anni 2023 e 2028. È, inoltre, affidato alle società del gruppo GSE, ISPRA e ENEA, l'individuazione delle modalità per la condivisione di informazioni riferibili a dati e meccanismi da essi gestiti, per svolgere le attività di monitoraggio elencate al comma 1 (art 48.2).

Nonostante quindi la responsabilità per il monitoraggio e la reportistica (art 48.4 lettera f)¹⁹ previsti dal PNIEC e dal Regolamento sulla *Governance* dell'Unione siano stati distribuiti fra diversi enti pubblici, non sembra rintracciarsi l'intento dietro alla creazione di un attore "terzo" rispetto a quelli già esistenti, cioè dell'Osservatorio PNIEC. Questo avrebbe dovuto essere un attore unitario e quasi esclusivamente preposto al monitoraggio e reportistica PNIEC. **Non essendo stato costituito l'Osservatorio, è anche venuta meno l'intenzione di coniugare e dare coerenza all'azione per la decarbonizzazione e contro il cambiamento climatico, essendo l'energia l'oggetto principale del decreto.**

¹⁸ Direttiva (UE) 2018/2001

¹⁹ "Elaborare le informazioni necessarie per la predisposizione delle relazioni periodiche di monitoraggio, ivi incluse quelle rientranti nel campo di applicazione del regolamento (UE) 2018/1999".

Un altro esempio è rappresentato dalle **disposizioni PNIEC per la povertà energetica**: nonostante siano stati intrapresi importanti passi avanti in questo ambito, l'Italia non ha ancora una definizione ufficiale di povertà energetica che rispecchi le esigenze e le sfide della società moderna, né indicatori per identificare famiglie e individui che ne sono affetti.

4.3.2 STRATEGIA DI LUNGO TERMINE DELL'ITALIA

La Strategia italiana di lungo termine sulla riduzione dei gas ad effetto serra (Long Term Strategy, LTS), è stata avviata dall'allora Ministero dell'Ambiente (MATTM), oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, in collaborazione con gli altri Ministeri e pubblicata nel gennaio 2021. Contiene obiettivi di decarbonizzazione al 2050 compresi tra l'80% e il 100% di abbattimento delle emissioni e diversi percorsi per raggiungerli. Per arrivare a questo obiettivo, la LTS opera lungo le direttrici di riduzione della domanda di energia, accelerazione della produzione di rinnovabili e idrogeno, aumento della capacità di assorbimento e elettrificazione dei consumi.

La Strategia di Lungo Termine, per sua natura, ma non solo, presenta delle indeterminatezze, anche in relazione al PNIEC subito precedente che vanno dalla definizione dei *drivers* degli scenari (proiezioni di PIL e popolazione, ad esempio) alla mancanza di granularità nelle ipotesi e nelle scelte identificate.

Pregio della strategia, comunque, è identificare un obiettivo di lungo termine, obiettivo riconosciuto peraltro nel PTE.

4.3.3 IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

A seguito del lungo percorso istruttorio avviato nel settembre 2020 dal Governo Conte II, il 26 e 27 aprile 2021 il Presidente Draghi ha reso [comunicazioni](#) alle Assemblee di Camera e Senato sul nuovo [testo del PNRR](#), trasmesso alle Camere dal Governo il 25 aprile. Il dibattito parlamentare si è concluso con l'approvazione di risoluzioni (n. [6/00189](#) della Camera e n. [6/00188](#) del Senato). Successivamente, il **30 aprile 2021** il [PNRR dell'Italia](#) è stato ufficialmente trasmesso dal Governo alla Commissione europea (e, subito dopo, al Parlamento).

Il PNRR è il pacchetto di investimenti e riforme mirate alla digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, rivoluzione verde e transizione ecologica, infrastrutture per una mobilità sostenibile, istruzione e ricerca, inclusione e coesione, salute. Il PNRR attua il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, lo strumento con cui l'Europa ha voluto rispondere alla crisi economica conseguente alla pandemia e di cui l'Italia è maggiore beneficiario. In riferimento agli strumenti sopra citati, il PNRR profila un futuro aggiornamento del PNIEC e della LTS e destina il 40,8% del budget al clima.

L'effetto della mancanza di una struttura di governance efficace è visibile qui nel fatto che il clima non è posto come premessa al Piano, ma sembra quasi una

giustificazione della spesa verso infrastrutture il cui effetto in termini di riduzione delle emissioni è da dimostrare. Inoltre, mentre i compiti attuativi rimangono in capo alle amministrazioni (ministeri, regioni e enti locali) si affiancano ad essi organismi di controllo, monitoraggio e coordinamento a livello di Ministero dell'Economia e delle Finanze e presso la Presidenza del Consiglio, rendendo la struttura piuttosto frammentata. Nel Piano manca poi una strategia di lungo periodo in materia di clima, energia e ambiente, un piano coerente di investimenti all'interno delle varie missioni e quindi nei diversi dicasteri competenti. Infine, **il sistema di governance del Piano, combinato con la governance esistente in materia climatica pone la questione della complessità del sistema italiano, e la necessità di una sua semplificazione²⁰.**

4.3.4 PIANO NAZIONALE DI TRANSIZIONE ECOLOGICA (PTE)

L'attuazione degli interventi previsti dal PNRR ha spinto alla creazione di un documento che fornisca un inquadramento generale della transizione ecologica e un suo quadro concettuale: questo è il PTE, approvato dal CITE ~~e dal~~ con il supporto del suo Comitato Tecnico. Il PTE vuole rispondere alle sfide lanciate dal Green Deal Europeo e copre l'arco temporale 2021-2050 ponendosi come obiettivo il raggiungimento della neutralità climatica al 2050 a livello UE e la riduzione del 55% delle emissioni di gas serra al 2030. Il PTE copre una vasta gamma di altri obiettivi e interventi ma agisce su cinque macro-obiettivi:

- Neutralità climatica
- Azzeramento dell'inquinamento atmosferico
- Adattamento ai cambiamenti climatici
- Ripristino della biodiversità e degli ecosistemi
- Transizione verso l'economia circolare e la bioeconomia

Il CITE monitora l'attuazione del Piano e lo aggiorna rispetto a obiettivi perseguiti e priorità, adottando inoltre iniziative volte a superare eventuali ostacoli o ritardi. Il Piano fornisce un buon quadro generale in termini di azioni, misure, finanziamenti, fino anche a individuare le amministrazioni competenti, ma non contiene elementi specifici: **non è un documento strategico in grado di individuare azioni prioritarie e, soprattutto, non è un documento vincolante.**

4.3.5 IL PIANO NAZIONALE DI ADATTAMENTO AL CAMBIAMENTO CLIMATICO (PNACC)

L'ex MITE era responsabile anche per questo Piano che, a livello Europeo e nazionale, costituisce un elemento essenziale della legge clima – nei Paesi che ne sono dotati - e del lavoro svolto dai diversi comitati scientifici indipendenti. Generalmente, le misure per l'adattamento servono a rispondere agli effetti del cambiamento climatico legati a

1 ²⁰Giannelli E., Bellisai F. (2021). La governance del clima. Cosa significa per l'Italia?. Disponibile su: <https://eccoclimate.org/it/la-governance-del-clima-cosa-significa-per-litalia/>

variabili territoriali e locali, alla loro vulnerabilità e a quella delle comunità che ci vivono²¹. Il PNACC in Italia risale al 2018 ed è stato fermo per molto tempo. Il 29 dicembre 2022 è stata approvata e pubblicata sul sito del MASE una versione aggiornata del PNACC del 2018. Il Piano è stato già illustrato alle Regioni e, al momento della pubblicazione di questo lavoro, il testo è sottoposto alla consultazione pubblica prevista dalla Valutazione di Impatto Ambientale (VAS). Conclusa questa procedura è previsto l'insediamento dell'Osservatorio Nazionale, l'organo di governance volto a garantire l'operatività del Piano²². Il PNACC dovrebbe poi essere la guida per l'adozione e la messa in atto dei Piani Regionali per l'Adattamento al Cambiamento Climatico, finora adottati solo da Lombardia, Sardegna ed Emilia-Romagna.

La sua approvazione rappresenta un tassello importante per la *governance* climatica italiana e per gestire i cambiamenti ambientali, sociali ed economici che colpiscono già la vita di molti cittadini. L'adattamento al cambiamento climatico è una strategia imprescindibile e che deve andare di pari passo con la mitigazione, quindi il PNACC deve essere attuato se la nostra ambizione è quella di avviare soluzioni trasformative. Il documento formulato nel 2017 da un gruppo di ricercatori del Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti climatici (CMCC) insieme a Ispra (e che è rimasto quasi immutato nell'aggiornamento del 2022), è uno **strumento tecnico che da una visione completa sul clima in tutti i settori socio economici, descrive gli impatti sugli ecosistemi e individua azioni concrete per mettere in sicurezza i territori a rischio e prevenire catastrofi in quelli vulnerabili, con calcoli anche sui piani di investimento**²³.

4.4 IL CONSIGLIO SCIENTIFICO

Lo scorso 23 settembre, le maggiori forze politiche hanno firmato un accordo per la creazione di un Consiglio Scientifico per Clima e Ambiente (CSCA) per supportare l'azione di Governo e Parlamento in una legislatura decisiva per il Paese e per il clima. Istituire il CSCA sarebbe un'iniziativa che permetterebbe di basare le scelte climatiche su una serie di regole e analisi slegate dalle pressioni politiche più immediate²⁴, iniziativa già sperimentata, ad esempio, da alcune autorità indipendenti come l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) che ha il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo²⁵. Inoltre, l'UPB vigila sul rispetto del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, alla stregua di quanto potrebbe essere svolto dal CSCA in merito al ruolo di vigilanza sul rispetto del principio

²¹ Ensor J., Berger R. (2009). Understanding Climate Change Adaptation. Lessons from community-based approaches. Practical Action Publishing Ltd. Rugby, UK.

²² Perrone Manuela (2022). Clima, l'Italia è fragile: più incendi e più alluvioni. Turismo, a rischio 17 miliardi. Il Sole24ore. Disponibile su: [Clima, l'Italia è fragile: più incendi e più alluvioni. Turismo, a rischio 17 miliardi - Il Sole 24 ORE](#)

²³ Cupellaro F. (2022). Clima: solo tre regioni (e non c'è la Campania) hanno una Strategia regionale. Green&Blue.

²⁴ Sprinz D. (2015). Long-Term Policy: Definition, Origin, and Responses. Potsdam Institute of Climate Impact Research

²⁵ [Chi siamo | upB \(upbilancio.it\)](#)

costituzionale della tutela delle future generazioni e, per estensione, degli obiettivi climatici.

Di fatto, l'elaborazione di politiche basate su evidenze scientifiche e/o professionali permette di formulare provvedimenti basati su conoscenze e informazioni accurate, che devono tenere conto anche dei bisogni della società, dei suoi valori e delle sue preferenze. Più le questioni sono complesse, più ne è richiesta una conoscenza e analisi approfondita. Il cambiamento climatico è un problema accompagnato da notevole complessità, incertezza, interdisciplinarietà, perciò le sue politiche devono essere il frutto delle sinergie e del continuo scambio tra scienza e organi democratici. **Un ipotetico Consiglio Scientifico per il Clima e per l'Ambiente italiano, sulla scia dell'accordo firmato, dovrebbe poter operare in completa autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione.** 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 coerenza. Tra le sue funzioni specifiche, come accade in Germania e Regno Unito (in [Appendice](#)), ci potrebbe essere la produzione triennale di un budget di carbonio nazionale e settoriale per il raggiungimento degli obiettivi climatici. Sarebbe, inoltre, fondamentale la preparazione di una relazione annuale che leghi gli obiettivi climatici alla programmazione della politica economica e di bilancio, che potrebbe rappresentare la base dell'allegato del Documento di Economia e Finanza a cura del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica. Il Consiglio Scientifico deve operare in collaborazione con gli altri istituti pubblici che svolgono un lavoro complementare, ma che non hanno il suo mandato specifico. Più in generale, dovrebbe collaborare anche con le amministrazioni pubbliche, con gli enti di diritto pubblico e con gli enti partecipati da soggetti pubblici per uno scambio di conoscenze scientifiche indipendenti, costituendo un gruppo permanente incardinato ai più alti livelli nella catena decisionale (ad es. Presidenza del Consiglio).

5 CONCLUSIONI: ELEMENTI PER RAFFORZARE LA GOVERNANCE CLIMATICA ITALIANA

La governance climatica è una struttura organizzativa fondamentale per portare avanti le politiche di decarbonizzazione. Gli elementi proposti da questo studio per completare la struttura italiana sono:

- Uno strumento normativo di riferimento;
- Un Consiglio Scientifico per il Clima e per l'Ambiente;
- Un solido processo di valutazione, monitoraggio e partecipazione pubblica

Come visto, l'Italia non è priva di strumenti per affrontare la crisi, ma lo sforzo di coordinamento tra questi livelli di *governance* è stato finora debole e sporadico. Partendo da un livello di analisi europeo, per poi arrivare a quello nazionale, in questo studio è stato evidenziato come la *governance* climatica sia una guida per la trasformazione del corrente modello economico e l'abbattimento delle sue esternalità ambientali e sociali.

È una struttura organizzativa essenziale per portare avanti le scelte politiche nell'ambito della decarbonizzazione e provvedere a creare una piattaforma per l'implementazione di strategie climatiche che integrino variabili economiche, sociali e occupazionali.

Può, inoltre, supportare il dibattito e la presa di coscienza da parte del pubblico sulle sfide ambientali e sociali poste dal cambiamento climatico.

Una *governance* per il clima efficiente e strutturata coordina i piani e le strategie già esistenti, colma i vuoti lasciati da una logica compartimentale e monitora che i risultati vengano raggiunti.

L'istituzione di un Consiglio Scientifico per il Clima e per l'Ambiente, un solido processo di valutazione, monitoraggio e di partecipazione pubblica sono gli elementi essenziali individuati in questo studio per sopperire alle mancanze dell'attuale *governance* climatica italiana.

In questo senso, vengono rielaborati i 5 elementi generali delineati in premessa per far sì che la creazione di un'eventuale **legge quadro sul clima italiana** o altra iniziativa volta alla creazione di un quadro di riferimento normativo per il clima possa concentrarsi solo sugli elementi 'mancanti' della *governance* europea e nazionali, senza appesantire il quadro normativo e, al contrario, rendendolo più organico ed efficace.

Gli elementi citati si possono riassumere in:

1. Istituire il **Consiglio Scientifico per il Clima e per l'Ambiente** che possa indirizzare le azioni alla luce delle più recenti evidenze in materia di cambiamento climatico. Il Consiglio Scientifico dovrebbe essere organo di consultazione permanente in grado di informare una struttura istituzionale centrale per la *governance* sul clima, mediante emanazione di pareri tecnici obbligatori,

ancorché non vincolanti sia in relazione a obiettivi e scadenze specifiche, che su attivazione esplicita. Il Consiglio potrebbe avere anche delle funzioni di monitoraggio con, ad esempio, la pubblicazione periodica di report sullo stato di implementazione di strategie e piani e di valutazione ex ante e ex post sull'operato del governo in materia di clima.

2. Definire una **struttura di coordinamento nazionale** incardinata ai livelli istituzionali più elevati, che possa definire i piani e le strategie necessari per rispondere alla *Governance* europea, ovvero PNIEC, LTS e Piano di Adattamento. Tale struttura dovrebbe anche fornire pareri di coerenza rispetto alle politiche di decarbonizzazione nell'ambito dei processi di definizione degli strumenti di pianificazione e programmazione economica, infrastrutturale, sociale e di politica industriale del Paese al fine di garantire una uniformità di visione e una coerenza di azione maggiore. La struttura agirebbe sulla base dell'evidenza portata dal Consiglio Scientifico per il Clima. Fondamentale per l'attuazione di PNIEC e LTS, è il personale preposto nei Ministeri. **Raggiungere gli obiettivi climatici preposti richiede infatti un team di esperti che sia messo nelle condizioni di dedicare tempo e competenze necessarie ai processi previsti nel PNIEC e nella LTS.**
3. Fissare **obiettivi nazionali di decarbonizzazione**, ove più ambiziosi degli obiettivi europei e, soprattutto, identificare un meccanismo che, a fronte del modificarsi degli obiettivi dell'Unione indichi come la formulazione delle politiche sia ancora coerente con questi o meno;
4. **Istituzionalizzare** la più ampia **partecipazione pubblica nella transizione**, che coinvolga in modo adeguato gli attori non governativi così come gli enti locali e tutte le strutture istituzionali al livello regionale e subregionale, con particolare riferimento alle strutture con competenze di pianificazione territoriale, paesaggistica e ambientale in modo che sia a questa funzionale, aumentando la consapevolezza dei portatori di interesse e la legittimazione della transizione. Un ampio ed efficace processo di partecipazione assicura che tutti gli interessi trovino rappresentanza e che gli *stakeholders* non si sentano lasciati indietro;
5. **Definire meccanismi di monitoraggio integrati dei progressi e dell'attuazione delle politiche, nelle sue varie dimensioni (climatica, economica, sociale)** da riportare alla struttura di coordinamento nazionale e al Consiglio Scientifico per il Clima al fine di identificare tempestivamente meccanismi correttivi che rendano l'azione efficace anche in presenza di *shock* esterni che mutano le condizioni al contorno o di verificata inefficacia delle politiche. Occorrerebbe istituire un meccanismo di verifica o *peer review* di parte terza dei dati monitorati, sul modello di quanto correntemente avviene con il *reporting* UNFCCC.
6. Integrare **l'adattamento** negli strumenti di pianificazione e programmazione, meglio definire tempistiche di pubblicazione e aggiornamento del Piano

Nazionale di Adattamento²⁶ e la sua interazione e ricaduta rispetto agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica sul territorio.

In un precedente lavoro svolto da [ECCO think tank](#) si era già evidenziata la mancanza degli strumenti di governance necessari a dare attuazione agli impegni presi. La proposta che è stata fatta è in linea con i risultati di questo studio, ed era quella di una struttura operativa incaricata dell'implementazione e del monitoraggio delle politiche che può avvenire attraverso l'accelerazione sull'operatività dell'Osservatorio PNIEC, la definizione di una metodologia per il monitoraggio delle misure e la creazione del Consiglio Scientifico per il Clima e per l'Ambiente.

Infine, una nota sull'elemento della partecipazione pubblica: i cittadini devono essere parte del processo di creazione delle politiche per la transizione, al fine di garantire la credibilità del processo e massimizzare le possibilità di accettazione delle misure e di successo delle stesse. Nell'ambito delle leggi clima nei vari paesi europei, le Assemblee dei Cittadini hanno assunto ruoli diversi, ma sono accomunate dall'alto livello di legittimazione e accettabilità che hanno creato intorno a queste leggi²⁷. Un'Assemblea dei Cittadini in Italia, istituita tramite una legge clima, porterebbe inclusione e rappresentanza dei cittadini al processo straordinario di trasformazione che la decarbonizzazione rappresenta. A questo si affianca quanto citato sopra sul Regolamento sulla *Governance* dell'Unione energetica, che richiede agli Stati Membri di organizzare piattaforme di dialogo multilivello su energia e clima per larghe consultazioni²⁸. Ancora a livello europeo e nel contesto del Green Deal, la Commissione ha lanciato il Patto Climatico Europeo, proprio per la partecipazione pubblica sull'azione climatica. La legge clima italiana potrebbe e dovrebbe assicurare la più ampia partecipazione degli attori sociali ed economici, come tra l'altro disposto dalla Legge 16 marzo 2001, n.108.

Tutti gli elementi citati completano il quadro europeo esistente e lo rendono coerente rispetto al contesto nazionale. Tuttavia, in assenza di questi elementi e finché il paese non si sarà dotato di un sistema più organico e funzionale ad una efficace *governance* sul clima, **l'aggiornamento del PNIEC previsto per il 2023 resta lo strumento chiave per il raggiungimento degli obiettivi climatici**. Se non saremo in grado di cogliere questa opportunità, l'Italia rischia di rimanere indietro rispetto alla decarbonizzazione e alla transizione verde e a pagare il prezzo di questa "arretratezza" saranno in gran parte le classi più deboli e le piccole e medie imprese. Le conseguenze in termini di disuguaglianza rischiano di essere enormi e di impattare il tessuto sociale e l'economia italiana, in particolare in settori chiave come l'industria, l'infrastruttura energetica, la rete dei trasporti e anche il comparto alimentare. Una *governance* climatica, creata secondo i criteri discussi in questo studio, è una delle chiavi per garantire efficacia all'azione climatica, e contemporaneamente assicurare che la transizione avvenga in maniera

²⁶ Aggiornamento e pubblicazione avvenuti il 29 Dicembre 2022.

²⁷ Langkjaer F. (2021). How can Climate Assemblies be integrated into the policy process? Knowledge Network on Climate Assemblies, Briefing 2.

²⁸ Duwe M. (2022). Making EU Climate Governance fit for net zero. German Environment Agency

giusta, cooperativa e ridistributiva, raccogliendo così un consenso ampio e trasversale sia a livello politico che di cittadinanza.

APPENDICE - ANALISI COMPARATIVA DELLE PRINCIPALI LEGGI NAZIONALI SUL CLIMA NEL CONTESTO EUROPEO

REGNO UNITO

Il Climate Change Act (CCA) approvato nel 2008, ha fatto del Regno Unito uno dei primi paesi a legiferare sugli obiettivi di riduzione di emissioni. In quegli anni, il paese era spinto da una forte volontà politica di integrare il cambiamento climatico nella conversazione politica, che si è concretizzata sia nell'agenda del G8 del 2005 che con la pubblicazione dello studio The Stern Review del 2007²⁹. "L'Economia del Cambiamento Climatico" è una pubblicazione scientifica che valuta una vasta gamma di prove sull'impatto del cambiamento climatico e i conseguenti costi economici, concludendo che i benefici di un'azione rapida e preventiva superano i costi dell'inazione. Il forte consenso trasversale tra i partiti che ha portato all'approvazione del CCA, ne ha assicurato la longevità rispetto ai cicli di governo, essendo un provvedimento in vigore ormai da 14 anni. Infatti, il CCA approvato dal governo laburista di Gordon Brown, ha poi visto il susseguirsi dei governi conservatori di Cameron, May, Johnson, Truss e Sunak (recentemente salito in carica), dal 2010 al 2023, mantenendo e in alcuni casi elevando il suo livello di ambizione.

Oggetto, obiettivi e traguardi intermedi

Il CCA stabilisce la struttura istituzionale per raggiungere gli obiettivi di neutralità climatica al 2050. Nella sua versione originale si proponeva di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra al 2050 di almeno l'80% rispetto ai livelli del 1990. È stato, poi, modificato nel 2019 per allinearsi con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi di neutralità al 2050. Inoltre, nell'estate del 2021 e a seguito delle sollecitazioni della Commissione Scientifica sul cambiamento climatico (organo scientifico indipendente istituito dalla legge stessa), il governo si è posto il target intermedio di riduzione del 78% delle emissioni al 2035. Tale obiettivo è stato adottato nel giugno 2021 con il Carbon Budget Order 2021. Elemento importante è anche la forte istituzionalizzazione di un processo di pianificazione continuo per misure di adattamento al cambiamento climatico, approccio che cerca di far fronte alla complessità e incertezza che accompagnano il problema. Il ciclo di revisione ha una durata di cinque anni e si apre con la valutazione dei rischi (Climate Change Risk Assessment), seguito a distanza di un anno dal Programma nazionale di adattamento (National Adaptation Plan).

Committee on Climate Change (CCC)

Quest'organo scientifico indipendente è stato istituito dalla legge stessa e si occupa di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico con l'Adaptation Sub-Committee³⁰. La CCC è incaricata di fornire raccomandazioni sul carbon budget e di monitorare l'efficacia delle politiche di mitigazione e adattamento. La CCC è anche

²⁹ Averchenkova A., Lazaro-Touza L. (2020). Legislating for a low carbon transition in Europe; experiences in the UK, France and Spain. Working Paper, Elcano Royal Institute.

³⁰ Frankhauser S., Averchenkova A., Finnegan J. (2018). Ten years of the UK Climate Change Act. The Centre for Climate Change Economics and Policy and the Grantham Research Institute.

chiamata regolarmente a fornire analisi scientifiche dettagliate su determinate questioni (ad esempio questioni legate a impianti e obiettivi per fonti rinnovabili o il livello di emissioni di CO2 degli aeroporti). Alla base della creazione di questo organo scientifico indipendente, c'era la volontà di dare credibilità all'azione climatica sul lungo periodo, ma anche di slegare tale azione dalle priorità politiche del momento e di vincolarla a un approccio scientifico. Inoltre, è importante sottolineare come sia un organo altamente indipendente, composto da soli tecnici e scienziati con un alto livello di esperienza e credibilità. La CCC è per sua costituzione un organo consultivo, perciò le sue raccomandazioni non sono vincolanti. Tuttavia, è bene sottolineare che il CCA rende quasi impossibile per il governo deviare dalle suddette raccomandazioni.

Carbon budget

Il carbon budget è stabilito dalla CCC ogni cinque anni e fissa un tetto massimo di emissioni per l'intera economia nazionale nel medio periodo. Ogni carbon budget copre un periodo di 12 anni, così da garantire una rotta chiara per gli investimenti; gli obblighi settoriali sono decisi a livello politico e di mercato, per garantire una certa flessibilità.

Responsabilità e obbligo di monitoraggio

Il CCA assegna obblighi di monitoraggio molto precisi in capo al governo per assicurare che la politica rimanga in linea con gli obiettivi climatici. Si viene così a creare un sistema vincolante che vede il governo responsabile sia di fronte al Parlamento che a parti terze in caso di inadempimento degli obblighi stabiliti dal CCA. Proprio lo scorso luglio, l'Alta Corte Britannica ha dichiarato che la strategia del governo per la decarbonizzazione al 2050 viola il CCA, per la mancanza di politiche dettagliate che mostrano come il Regno Unito possa raggiungere gli obiettivi vincolanti fissati dal budget di carbonio.

Valutazioni generali

C'è un consenso generale intorno agli obiettivi raggiunti da questa normativa in termini di garanzia e certezza politica, dovuti specialmente al suo quadro di lungo periodo. Tuttavia, la mancanza di strumenti esecutivi all'interno della stessa legge viene sottolineata spesso come una debolezza³¹. Dall'altra parte il CCA è riconosciuto per aver stimolato il dibattito pubblico e politico sul cambiamento climatico, oltre ad aver garantito un consenso partitico trasversale. Inoltre, il dibattito è risultato molto più strutturato e basato su prove scientifiche, riflettendosi positivamente sulle scelte politiche.

SPAGNA

La legge 7/2021 sul cambiamento climatico e la transizione energetica è stata approvata il 21 maggio 2021 in Spagna, il quinto paese UE per livello di emissioni e uno di quelli maggiormente esposti agli impatti della crisi climatica³². Sulla scia della normativa europea sul clima, viene dedicata una parte consistente della legge a delineare gli

³¹ Averchenkova A., Fankhouser S., Finnegan J.J. (2021). The impact of strategic climate legislation: evidence from expert interviews on the UK Climate Change Act. *Climate Policy*, Vol 21, No. 2, 251-263.

³² Averchenkova A., Lazaro-Touza L. (2020). Legislating for a low carbon transition in Europe; experiences in the UK, France and Spain. Working Paper, Elcano Royal Institute.

scenari internazionali, europei e nazionali che hanno portato il paese ad adottare una legge sul clima. Nella parte introduttiva viene motivato chiaramente perché la Spagna si sia orientata verso questo strumento e dove si collochi rispetto agli altri dispositivi di azione per contrastare il cambiamento climatico, facendo un necessario esercizio di coordinamento per assicurarne la coerenza.

Oggetto, obiettivi e traguardi intermedi

Questa legge garantisce che la Spagna sia sulla giusta rotta per rispettare l'Accordo di Parigi, che ci sia un piano per la decarbonizzazione del paese e la transizione verso un'economia circolare e che si promuovano l'adattamento al cambiamento climatico e un modello di sviluppo equo³³. Per attenersi a questa linea, la Spagna si è imposta degli obiettivi intermedi al 2030, per poi raggiungere la neutralità climatica prima del 2050. Questi obiettivi riguardano la riduzione di gas serra del 23% rispetto ai livelli del 1990, raggiungere il 42% di fonti rinnovabili disponibili per il consumo finale di energia e un sistema elettrico che attinga almeno per il 74% a fonti rinnovabili, aumentare l'efficiamento energetico riducendo il consumo di energia primaria di almeno il 39,5%. A differenza del Climate Change Act nel Regno Unito, la Spagna non ha optato per un vero e proprio carbon budget, ma la normativa stabilisce degli obiettivi settoriali specifici e si impegna inoltre a rivedere gli obiettivi con il vincolo di renderli più ambiziosi, obbligando le forze politiche a non discostarsi dal percorso di decarbonizzazione iniziato. All'interno di questa legge, il Titolo V è dedicato completamente alle misure di adattamento al cambiamento climatico, il cui Piano Nazionale per l'Adattamento al Cambiamento Climatico (NAP) costituisce lo strumento di base per promuovere un'azione coerente e coordinata nel paese. Gli obiettivi specifici del NAP propongono analisi e disseminazione dettagliata di scenari climatici del territorio spagnolo accompagnate da valutazioni di vulnerabilità e potenziale di adattamento socio-economico e ambientale.

Commissione di Esperti sul Cambiamento Climatico e la Transizione Energetica

La Commissione rappresenta l'organo scientifico indipendente istituito per valutare e formulare raccomandazioni dirette alla politica su clima ed energia. Viene incaricato di formulare un rapporto annuale per il Congresso dei Deputati e il Governo. La composizione e organizzazione di suddetta Commissione è rimandata a futura regolamentazione, ma viene da subito stabilita la sua totale autonomia dall'Amministrazione Generale di Stato e l'obbligo di essere composta da un numero eguale di uomini e donne. La legge stabilisce inoltre che il Governo, a seguito della pubblicazione del report annuale e della sua discussione al Congresso, deve pubblicare la sua posizione a riguardo.

Assemblea Cittadina sul Cambiamento Climatico

L'Assemblea è istituita a livello nazionale e ha il compito di promuovere il coinvolgimento diretto e la partecipazione attiva della società civile, rafforzando i meccanismi già

³³ Climate Change Laws of the World. Law 7/2021 on climate change and energy transition. Disponibile su: <https://climate-laws.org/geographies/spain/laws/law-7-2021-on-climate-change-and-energy-transition>. [Accesso: 21.06.2022];

esistenti di partecipazione. È strutturata tenendo in considerazione principi di rappresentanza di genere e intergenerazionale. L'importanza delle consultazioni pubbliche, in questo caso, è stata impartita durante il processo di approvazione della bozza di legge, dove l'ampia partecipazione della società civile alla formulazione del testo ne ha rafforzato la versione finale³⁴. La prima Assemblea dei Cittadini ha avuto il mandato di esplorare il tema di una Spagna più giusta e più sicura di fronte al cambiamento climatico e sono state raggiunte 172 raccomandazioni informate dai principi della legge ambientale internazionale, su cui i partecipanti avevano ricevuto una formazione (principio di non regressione, precauzione, sviluppo sostenibile, chi inquina paga, responsabilità comuni ma differenti). Da questa esperienza arrivano le raccomandazioni di formulare domande molto specifiche a cui l'Assemblea deve rispondere e che le informazioni che ne escono devono essere ascoltate e condivise dalla politica e altri attori per avere un seguito ed essere efficaci.

Valutazioni generali

La legge spagnola sul clima dedica alla giusta transizione l'intero Titolo VI. La Strategia per una Giusta Transizione è stata pubblicata dal governo nel 2019, per proteggere le sue storiche regioni di miniere a carbone. È stata così data importanza all'ottimizzazione dei risultati della transizione ecologica in termini di occupazione. Gli Accordi di Giusta Transizione, previsti sia dalla strategia che dalla legge sul clima, stabiliscono azioni coerenti per il mantenimento e la creazione di imprese e occupazione³⁵. Dal punto di vista politico, la legge sul clima ha suscitato un forte interesse e consenso trasversale ai partiti, con proposte presentate già a partire dal 2011, con grande supporto anche da parte della società civile. Tuttavia, il panorama politico molto frammentato senza una stabile maggioranza di governo, specialmente durante le elezioni del 2019, ha portato a dei ritardi nell'adozione della legge. Nel 2021, solo il partito di estrema destra Vox ha votato contro la legge clima, mentre il partito conservatore all'opposizione, il Partito Popolare, si è astenuto dalla votazione.

GERMANIA

La legge tedesca sulla protezione del clima è una legge federale, che si applica cioè a tutti i singoli stati federati, approvata nel 2019. Prima di allora, le politiche tedesche per l'azione climatica erano inserite in una moltitudine di leggi nazionali, programmi, accordi e regolamenti dell'UE, ma erano anche parte dei programmi dei governi nel 2007 e nel 2010³⁶. Questa moltitudine di fonti è stata poi rafforzata dal Piano per l'Azione sul Clima al 2050, in occasione della COP22 a Marrakesh nel 2016. Una promessa di legge sul clima compare, poi, nel trattato di coalizione tra il partito conservatore di Angela Merkel (CDU) e il partito socialdemocratico (SPD). È con questo bagaglio che l'allora ministra per l'ambiente Schulze, presenta una prima bozza di legge all'inizio del 2019, per meglio incorporare gli obiettivi europei nel sistema nazionale. Nonostante le forti critiche di una parte della coalizione, grazie alle richieste della società civile per una politica che prenda

³⁴ Mackail-Hill H., Mascolo F. (2022), Climate Laws in Europe. Essential for achieving climate neutrality. CAN Europe. Disponibile su: <https://www.germanwatch.org/sites/default/files/climate-laws-briefing-eng.pdf>.

³⁵ Documento ufficiale del Governo Spagnolo. Just Transition Agreements

³⁶ Appunn K., Wettengel J. (2021), Germany's Climate Action Law, Clean Energy Wire. Disponibile su: <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-climate-action-law-begins-take-shape>. [Accesso: 30.06.2022].

seriamente le sfide climatiche, all'azione dei Fridays for Future come anche a causa delle sempre più frequenti ondate di calore e siccità che hanno evidenziato l'impatto dei cambiamenti climatici, il Governo tedesco ha infine presentato la legge nell'ottobre del 2019, approvandola in tempi stretti.

Oggetto, obiettivi e traguardi intermedi

La legge prende a riferimento l'Accordo di Parigi e gli obiettivi climatici europei per creare una piattaforma di protezione dagli effetti mondiali del cambiamento climatico, senza tralasciare impatti ecologici, sociali ed economici³⁷. La Germania si pone degli obiettivi ambiziosi di graduale riduzione di emissioni rispetto ai livelli del 1990: una riduzione di almeno il 65% entro il 2030, di almeno l'88% entro il 2040 per arrivare alla neutralità climatica nel 2045 e a un bilancio negativo nel 2050. Anche qui si trova la clausola di revisione degli obiettivi solo al rialzo. Al loro fianco, la legge tedesca sul clima delinea chiari obiettivi di mitigazione per quanto riguarda il settore LULUCF (land-use, land-use change and forestry), specificando il contributo in termini di assorbimento dei pozzi naturali di carbonio lungo la stessa linea temporale.

Consiglio di Esperti sul Cambiamento Climatico

Il Consiglio scientifico indipendente è istituito dalla Parte 4 della legge ed è formato da cinque membri. Il ruolo del Consiglio è quello di presentare ogni due anni un rapporto sulle emissioni e sull'efficacia delle misure prese per raggiungere gli obiettivi di neutralità climatica che la Germania si pone. Inoltre, esamina e valuta annualmente la qualità dei dati di emissione che l'Agenzia Federale per l'Ambiente (*Umweltbundesamt*) pubblica ogni anno e può produrre analisi solo su richiesta del Parlamento o del Governo.

Carbon budget settoriale

La Germania ha deciso di dividere i suoi target climatici in sette settori economici e ha assegnato a ogni settore un budget di carbonio annuale (Figura 3). In caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo, quello che rimane viene distribuito in maniera uniforme sugli altri budget annuali del settore fino al 2030, 2040 e 2045.

³⁷ Legge federale sulla protezione del clima dal sito ufficiale del Ministero Federale della Giustizia
https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ksg/englisch_ksg.html#p0014

Permissible annual emission budgets according to Climate Action Law bill, May 2021



Annual emission budgets in millions of CO ₂ equiv.	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energy	280		257								108
Industry	186	182	177	172	165	157	149	140	132	125	118
Buildings	118	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67
Transport	150	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85
Agriculture	70	68	67	66	65	63	62	61	59	57	56
Waste and others	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	4

Figura 3: Budget di emissioni di carbonio settoriale tedesco. Fonte: Appunn K., Wettengel J. (2021), Germany's Climate Action Law, Clean Energy Wire. Disponibile su: <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-climate-action-law-begins-take-shape>. [Accesso: 30.06.2022].

I diversi ministeri sono incaricati del raggiungimento degli obiettivi settoriali e sono anche responsabili per l'implementazione delle misure necessarie. Nel caso in cui gli obiettivi settoriali non vengano raggiunti, il ministero responsabile dovrà mettere in atto un programma di emergenza con misure per il raggiungimento degli obiettivi futuri.

Valutazioni generali

Si è accennato nell'introduzione alla decisione del 24 marzo 2021 della Corte Costituzionale tedesca di dichiarare la legge federale sul clima incostituzionale, decisione che ha, poi, portato alla revisione degli obiettivi, rendendoli molto più ambiziosi. Il caso è stato portato all'attenzione pubblica per la maggior parte grazie ai giovani e, nonostante la valutazione legale del caso in ambito accademico sia stata tutt'altro che positiva³⁸, ha generato un'incredibile spinta politica. Infatti, la Corte Costituzionale non ha richiesto espressamente degli obiettivi più ambiziosi, ma questi sono stati comunque implementati durante la revisione della legge. Questo è stato possibile da un lato per le pressioni sociali e politiche in Germania che chiedono, soprattutto alle ricche potenze occidentali, di agire per contrastare il cambiamento climatico, dall'altro per il ruolo della legge sul clima tedesca. In questo contesto, le pressioni dal basso, in combinazione con lo strumento istituzionale, hanno ispirato miglioramenti concreti, anche se la decisione della Corte Costituzionale non è stata così rivoluzionaria come ci si aspettava.

FINLANDIA

La legge sul clima è la colonna portante di tutte le politiche climatiche finlandesi ed è entrata in vigore il 1° giugno del 2015. La recente riforma di legge, approvata a giugno

³⁸ Theil S. (2022). Cautious scrutiny: The Federal Climate Change Act case in the German Constitutional Court. *Modern Law Review* 1-13.

2022 ed entrata in vigore il 1° luglio, è l'aspetto più facilmente riconducibile al suo esempio virtuoso. La riforma ha, infatti, modificato gli obiettivi climatici che erano fissati ad una riduzione di un minimo dell'80% entro il 2050. Rispettando quanto stabilito nel programma del Governo di Sanna Marin, è stato fissato un obiettivo di neutralità climatica per la Finlandia al 2035, per arrivare a un bilancio negativo entro il 2040. In questo cambio di rotta, è stato determinante l'intervento dell'organo scientifico indipendente finlandese sul cambiamento climatico. Quest'ultimo è stato istituito per la prima volta nel 2012 e gli è poi stato riconosciuto uno status permanente e formale con la prima legge sul clima del 2015. Nonostante il suo mandato non sia particolarmente forte, la percezione è che abbia contribuito positivamente alle politiche climatiche del Paese³⁹. La riforma è stata basata proprio sul report 7/2019 dell'organo scientifico, dove vengono analizzati gli obiettivi climatici di lungo termine del paese e il suo giusto contributo al raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi. Dopo una stima del bilancio mondiale di emissioni tra il 2019 e il 2050 per mantenere la temperatura al di sotto dei 1.5°C, è stato studiato come suddividere il budget di carbonio globale secondo principi di equità, "ability to pay" e responsabilità storica, concludendo che il budget di carbonio per il paese nel periodo 2020-2050 ammontava a 79 milioni di tonnellate. È stato, quindi, delineato uno scenario di riduzione delle emissioni di carbonio di almeno il 90% entro il 2050, con un parallelo aumento delle capacità degli assorbimenti naturali di CO₂. Il report ha però delineato anche un altro scenario, quello in cui il paese raggiunge la neutralità climatica al 2035, illustrando allo stesso tempo la fattibilità dell'obiettivo, nonostante sia molto ambizioso. Quest'organo scientifico è definito come lo strumento per promuovere il dialogo tra scienza e decisioni politiche⁴⁰ e le sinergie che si sono venute a creare, insieme alla profonda fiducia della politica negli esperti, sono sfociate in una riforma ambiziosa degli obiettivi su forti basi scientifiche.

Altri elementi che posizionano la legge sul clima finlandese tra quelle più virtuose sono i seguenti:

- Un sistema nazionale concreto per la pianificazione strategica di lungo periodo: la strategia di lungo periodo del paese è un documento centrale e integrato nella legge clima per guidare le scelte politiche e il piano d'azione. Più nel dettaglio, la legge stabilisce un esplicito sistema per la pianificazione climatica che integra le strategie di lungo periodo con scelte politiche centrali per i settori economici ricompresi nell'ambito di applicazione della direttiva EU ETS⁴¹, ovvero generazione elettrica, industria ed aviazione civile e non (ovvero tutti gli altri settori economici, industria <20MW, agricoltura, trasporti, civile, rifiuti, emissioni non CO₂). Il piano, inoltre, si preoccupa di descrivere diversi scenari di emissione insieme a strategie per raggiungere il target climatico nei vari settori e nei diversi scenari. Ogni 10 anni, il piano è revisionato e adottato dal governo. Il piano di lungo periodo è sviluppato dal Ministero per l'Occupazione e l'Economia mentre il Ministero

³⁹ Kulolesi K. (2022). Finland's new Climate Change Act and the legally-binding target for carbon neutrality by 2035: How it happened and what it means? The Centre for Climate Change, Energy and Environmental Law. Disponibile su: [Accesso: 27.07.2022];

⁴⁰ The Finnish Climate Change Panel, <https://www.ilmastopaneeli.fi/en/>;

⁴¹ Emission Trade System.

dell'Ambiente è responsabile per il piano climatico di medio periodo, incentrato su politiche più specifiche.

- Coordinamento nella *governance* sul clima: l'art 15 descrive un framework specifico per distribuire le responsabilità in maniera pressoché omogenea tra i diversi ministeri. Ad ogni ministero è richiesto di preparare strategie climatiche settoriali di lungo e medio periodo e fornire le informazioni necessarie per il report annuale settoriale di medio periodo.
- Consultazioni pubbliche: la Finlandia è uno dei pochi paesi (insieme a Germania, Francia e Irlanda) che nella legge sul clima integra in maniera concreta consultazioni con cittadini e altri portatori di interesse all'interno della legge stessa. In particolare, tutte le bozze dei piani di medio e lungo periodo, sono disponibili al pubblico per commenti e alcuni stakeholders devono obbligatoriamente inviare una dichiarazione sulle bozze, prima che vengano adottati i piani.
- Il Piano Nazionale di Adattamento al Cambiamento Climatico (NCCAP): il piano del 2022 ha lo scopo di dare alla società strumenti e capacità per gestire i rischi associati al cambiamento climatico e adattarsi. L'obiettivo chiave del Piano è quello di integrare l'adattamento come una prospettiva trasversale nella pianificazione e nelle attività dei diversi settori e rappresenta l'implementazione a livello nazionale della Strategia Europea sull'Adattamento al Cambiamento Climatico. Vengono proposte misure per affrontare l'impatto del cambiamento climatico sia nel breve che nel lungo periodo con lo scopo di raggiungere gli obiettivi specifici di riduzione della povertà, aumentare la sicurezza alimentare, promuovere l'uso sostenibile delle risorse naturali, aumentare la disponibilità di acqua, terre coltivabili e accesso a energie sostenibili, supportare la stabilità sociale e l'eguaglianza e, come conseguenza di tutto questo, prevenire flussi migratori incontrollati sia a livello nazionale che tra paesi. Da sottolineare come un ruolo centrale viene dato alla gestione e alla protezione delle risorse di acqua, visto che l'impatto più grande che il cambiamento climatico ha sulle società è causato proprio dai cambiamenti che avvengono nel ciclo dell'acqua.

Giusta Transizione

Le politiche climatiche richiedono una ristrutturazione profonda della società e la Finlandia ha riconosciuto che la giustizia deve esserne un elemento centrale. Lo è a tal punto che l'organo scientifico indipendente che si occupa di cambiamento climatico sta lavorando a un progetto specifico sulla giusta transizione. Nella loro prima pubblicazione al riguardo, la giusta transizione è percepita come composta da tre principali dimensioni di giustizia⁴²:

- Giustizia distributiva, richiama l'attenzione a una giusta distribuzione degli impatti economici delle politiche climatiche tra regioni, gruppi e individui;

⁴² Kivimaa P., Huttunen S., Lahteenmaki-Uutela A., Heikkinen M., Juhola S., Kaljonen M., Kayhko J., Lund P., Nakkalajarvi K. (2021), How to consider justice in climate policy, The Finnish Climate Change Panel, Publication 5/2021.

- Giustizia procedurale, considera le eguali opportunità delle persone di partecipare al processo decisionale e di influenzare la pianificazione e l'implementazione del cambiamento;
- Giustizia riconoscitiva, che considera, ad esempio, le diverse visioni del mondo, le strutture di potere e gli stili di vita;

Trasversali a queste sono le dimensioni di giustizia globale e dei diritti umani. Viene inoltre chiarito che la giusta transizione riguarda sia la mitigazione che l'adattamento al cambiamento climatico. La necessità per questo progetto scaturisce da un lato dall'osservazione che, quanto le persone sentono di essere trattate giustamente dalle politiche climatiche, influenzerà il livello di accettazione di tali misure e, da ultimo, il successo o la sconfitta della transizione. Dall'altra parte, i vantaggi della transizione non sono distribuiti in maniera equa, quindi se le compagnie che sviluppano tecnologie verdi ne traggono benefici enormi, c'è anche una parte della società che invece subisce ad esempio gli effetti del caro-vita o della disoccupazione. Volendo evitare che ogni cambiamento venga visto come un'ingiustizia, questo progetto vuole valutare oggettivamente e chiarire cosa sia la giusta transizione così da avere dei parametri con cui misurare politiche e interventi. Un'ulteriore prova che ragionare in termini di giusta transizione non è un mero esercizio speculativo.

GLOSSARIO

CCA: Climate Change Act

CCC: Climate Change Committee

CIAE: Comitato Interministeriale per gli Affari Europei

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

CITE: Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica

CMCC: Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti climatici

CSCA: Consiglio Scientifico per Clima e Ambiente

CTV: Comitato Tecnico di Valutazione

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

FER: Fonti di Energie Rinnovabili

GSE: Gestore dei Servizi Energetici

IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change

ISPRA: Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

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

LTS: Long Term Strategy

LULUCF: Land Use, Land-Use Change and Forestry

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

MEF: Ministero dell'Economia e della Finanza

MIMS: Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile, oggi **MIT** (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti)

MISE: Ministero per lo Sviluppo Economico, oggi Ministero delle Imprese e del Made in Italy

NDC: Nationally Determined Contribution

PNACC: Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici

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

PNRR: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

PTE: Piano Nazionale di Transizione Ecologica

RRF: Recovery and Resilience Facility

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

UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

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

ECCO ha un raggio d'azione nazionale, europeo e globale.

ECCO lavora per sviluppare e promuovere analisi, proposte e strategie per il clima basate sui fatti e sulla scienza in costante dialogo con esperti della comunità scientifica, decisori politici, istituzioni, società civile, imprese, sindacati e filantropia.

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

Questo Paper è stato curato da:

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

Chiara Di Mambro, PhD, Responsabile Politiche di Decarbonizzazione –
chiara.dimambro@eccoclimate.org

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

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

Andrea Ghianda, Head of Communication, ECCO

andrea.ghianda@eccoclimate.org

+39 3396466985

www.eccoclimate.org

Data di pubblicazione:

gennaio 2023