

UN DIALOGO MULTILIVELLO PER IL CLIMA E L'ENERGIA

IL PROGETTO EUROPEO LIFE NECPLATFORM VUOLE PROMUOVERE POLITICHE PER LA NEUTRALITÀ CLIMATICA, IMPLEMENTARE LA GOVERNANCE TRA PIANI E PROGRAMMI E FAVORIRE IL COINVOLGIMENTO DI AUTORITÀ REGIONALI E LOCALI, ORGANIZZAZIONI DELLA SOCIETÀ CIVILE, IMPRESE, INVESTITORI E CITTADINI.

La transizione energetica è cruciale per raggiungere gli obiettivi climatici definiti dal *green deal* dell'Unione europea, il principale strumento politico per rendere l'Europa il primo continente neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050. Questo tema è affrontato anche da diverse politiche e processi legislativi, non solo a livello europeo ma anche nazionale e locale, come il regolamento sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima (regolamento Ue 2018/1999) il quale prevede che tutti gli Stati membri approvino e rendano applicabili i Piani nazionali per l'energia e il clima (Pniec) per il periodo dal 2021 al 2030.

I Pniec sono stati presentati dagli Stati membri in una loro prima versione nel 2020, aggiornati nel 2023 come bozza, per poi essere redatti nella loro versione finale entro il 30 giugno 2024, tuttavia a oggi non tutti gli Stati membri hanno presentato la versione finale del piano. Il regolamento risponde alle principali sfide che l'Ue deve affrontare nel settore dell'energia, ovvero la neutralità climatica entro il 2050, la riduzione della dipendenza energetica, l'invecchiamento delle infrastrutture e il coordinamento dei prezzi nazionali dell'energia.

I piani nazionali sono quindi strumenti fondamentali per realizzare gli obiettivi climatici dell'Ue per il 2030 e garantire l'impegno verso la neutralità climatica, secondo quanto stabilito dall'Accordo di Parigi (che richiede ai singoli Paesi di fissare e comunicare ogni cinque anni i propri obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni) e dal *green deal*. Il Pniec quindi rappresenta non solo un obbligo, ma anche un'opportunità per l'Italia per dare attuazione alla transizione energetica, definendo strategie e misure necessarie per raggiungere tali obiettivi. La prima versione del Pniec, inviata alla Commissione europea nel 2023, ha ricevuto richieste di miglioramento, tra cui un maggiore coinvolgimento della società civile e dei cittadini, come previsto dall'articolo 11 del regolamento sulla *governance* dell'Unione dell'energia. Tale articolo indica agli Stati membri la necessità di instaurare un dialogo multilivello sul clima e sull'energia per la transizione energetica per favorire il coinvolgimento di autorità regionali e locali, organizzazioni della società civile, imprese, investitori e cittadini nella discussione ed elaborazione di proposte e scenari condivisi per le politiche nazionali e climatiche di breve e lungo termine.

NECPlatform 

Il 1° luglio 2024, i Ministeri dell'Ambiente e della sicurezza energetica e delle Infrastrutture e dei trasporti hanno inviato alla Commissione europea il testo definitivo del Pniec approvato dal Parlamento italiano. Tuttavia, la sua stesura non ha previsto un forte coinvolgimento della società civile né un confronto significativo con enti locali e Regioni, i veri attuatori delle politiche di transizione. Le consultazioni svolte non hanno saputo garantire un reale processo partecipativo né favorire un dialogo multilivello, come richiesto dall'articolo 11 del regolamento sulla *governance* dell'Unione. In particolare, non è stato chiarito quale sia stato il contributo di enti locali, imprese, organizzazioni e cittadini nella fase di disegno del piano né nelle successive fasi di attuazione, monitoraggio e valutazione, così come nell'eventuale modifica delle politiche, nell'individuazione di azioni cardine. Il Pniec italiano si struttura attorno a 5 dimensioni tra loro sinergiche che si basano sulle dimensioni definite dall'Unione dell'energia:



- decarbonizzazione
- efficienza energetica
- sicurezza energetica
- mercato interno dell'energia e sua completa integrazione
- ricerca, innovazione, competitività.

La governance del Pniec

Sebbene il Pniec individui e descriva gli organi di *governance* che dovrebbero agire in modo dinamico e multilivello, si fatica a identificare il disegno complessivo di distribuzione delle responsabilità e delle azioni, le relazioni tra i vari organi preposti alla sua realizzazione, oltre che i finanziamenti a disposizione per la sua attuazione. A oggi, il sistema di *governance* proposto non lo rende uno strumento attuativo ed efficace. Inoltre, non è chiara la relazione e il necessario allineamento del Pniec con altre politiche nazionali, in particolare con il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (Pnacc) e la Strategia nazionale di sviluppo sostenibile (Snacc). Nonostante il Pnacc e la Snacc siano citate nelle premesse del Pniec, manca un vero raccordo tra piani e strategia in termini di azioni e realizzazione. Un maggiore allineamento garantirebbe una loro piena attuazione per il raggiungimento di obiettivi molto sfidanti come quello della neutralità climatica.

Il progetto Life Necplatform

Nelle ultime linee guida per l'aggiornamento dei Pniec di dicembre 2022, la Commissione europea ha sottolineato la necessità di predisporre una piattaforma per discutere con le

parti interessate i diversi scenari per le politiche energetiche e climatiche, citando il progetto Necplatform (<https://energy-cities.eu/project/life-necplatform>). Questo progetto, finanziato dal programma Life, che è lo strumento finanziario dell'Ue per l'ambiente e l'azione per il clima, mira a promuovere politiche per la neutralità climatica, supportando sei Stati membri (Bulgaria, Croazia, Francia, Italia, Portogallo e Romania) nell'attivazione di processi partecipati multilivello per l'aggiornamento dei Pniec (figura 1). L'obiettivo del progetto è promuovere l'integrazione e l'allineamento delle politiche climatiche ed energetiche dal livello locale a quello nazionale e comunitario attraverso la creazione di piattaforme di dialogo sul clima e sull'energia (Ced, *Climate and energy dialogue platforms*) che hanno coinvolto vari *stakeholder* per co-creare priorità energetiche e climatiche coerenti a tutti i livelli di *governance*, facilitare il confronto tra governi, agenzie per l'energia, autorità locali, esperti e cittadini, discutere e integrare la bozza di Pniec con ulteriori proposte. Il progetto Necplatform ha evidenziato il ruolo delle autorità locali e regionali e il coinvolgimento della società civile e altri *stakeholder* nella definizione di politiche energetiche e climatiche che possano affrontare le sfide future. In Italia, le attività progettuali di Necplatform sono state promosse dal coordinamento Agende 21 locali italiane (partner del progetto), che ha coinvolto numerosi *stakeholder* attivando la piattaforma di dialogo (Ced) italiana, anche agevolando il confronto con i funzionari del Mase. A ogni incontro della Ced, la pluralità di *stakeholder* coinvolti (soprattutto enti locali, università e centri di ricerca e associazioni no profit, così come aziende

di vari settori) ha fornito indicazioni ed evidenziato punti focali per la revisione del Pniec, mettendo in relazione diverse prospettive e promuovendo un dialogo costruttivo. Tali proposte sono state raccolte dal coordinamento Agende 21 locali italiane e sistematizzate in un *position paper*, pubblicato a marzo 2024 e inviato al Mase.

Il position paper

Il position paper "Proposte per il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima nell'ambito della piattaforma italiana di dialogo multilivello" (consultabile al link www.a21italy.it/2024/03/11/progetto-necplatform) contiene le raccomandazioni elaborate durante gli incontri della Ced italiana per migliorare il Pniec. Le più salienti sono:

- necessità di *migliorare la governance* climatica ed energetica per il superamento della frammentazione delle competenze tra diversi livelli di governo e la mancanza di coordinamento tra le varie autorità: l'assenza di un approccio integrato ha spesso ostacolato l'implementazione efficace delle politiche climatiche ed energetiche. Va quindi definita in maniera trasversale una maggiore coesione e coordinamento tra i vari livelli di *governance*
- necessità di prevedere, nell'ambito del miglioramento della *governance*, un *dialogo multilivello* strutturato per raccogliere il contributo fondamentale di autorità locali (direttamente e non solo attraverso organizzazioni centralizzate), organizzazioni della società civile, comunità imprenditoriale, rappresentanze dei lavoratori, mondo della finanza fino ad arrivare ai singoli cittadini. Questo è un aspetto che a ora non è stato affrontato nella sua



FIG. 1
STRUTTURA
DI DIALOGO
MULTILIVELLO

Nell'ambito degli incontri del Ced italiano è stato possibile elaborare una proposta da applicare a tutti i processi legislativi che riguardano il clima.

complessità, ma che potrebbe garantire una partecipazione inclusiva e trasparente per il coinvolgimento di più attori e soggetti fondamentali per la definizione delle politiche energetiche e climatiche, attraverso strumenti partecipativi più efficaci

- necessità di *integrare i temi della mitigazione e dell'adattamento ai cambiamenti climatici in ogni piano e strategia*: il tema del clima deve essere centrale e vincolante in tutti i documenti e le progettualità strategiche, sia a livello nazionale sia locale, anche mediante l'elaborazione di una legge quadro sul clima, di cui si sono dotati la maggior parte dei paesi europei. Finora solamente la legge quadro spagnola ha previsto la creazione di un organo assembleare permanente composto da cittadini e coinvolto nel sistema decisionale. In Italia, sono state avanzate quattro proposte per l'adozione di una legge quadro sul clima: l'ultima, a dicembre 2023, è stata presentata dalle associazioni Wwf, Greenpeace, Legambiente, Kyoto Club e Transport&Environment

- tenere in considerazione *l'impatto sociale della transizione energetica*, con un focus sui soggetti più vulnerabili, prevedendo nel Pniec normative e interventi per ridurre la povertà energetica, garantire un accesso equo alle risorse energetiche e una transizione giusta

- *maggior ambizione* rispetto ai target fissati: definire obiettivi più ambiziosi per la riduzione delle emissioni di gas serra e per l'incremento dell'uso di energie rinnovabili, in linea con gli obiettivi europei e internazionali.

Il progetto Necplatform ha dimostrato che un dialogo costruttivo e continuo con tutte le parti interessate è possibile e auspicabile. Le piattaforme di dialogo rappresentano un esempio efficace per promuovere una partecipazione più ampia e significativa. Guardando al futuro, il Pniec dovrà evolvere diventando uno strumento dinamico e inclusivo, capace di adattarsi alle nuove esigenze e di integrare il contributo di tutti gli attori coinvolti nella transizione energetica e climatica. Solo così l'Italia potrà ambire a raggiungere gli obiettivi fissati dal *green deal* europeo e diventare un modello di sostenibilità e resilienza.

In conclusione, il Pniec poteva essere un'opportunità per guidare la transizione energetica, stabilendo strategie e misure concrete per raggiungere gli obiettivi climatici ed energetici, contribuendo a un futuro sostenibile. Purtroppo, le scelte inserite nella versione definitiva del piano evidenziano ancora la sua

debolezza, mostrando la mancata sinergia tra gli obiettivi del piano, il suo impianto e gli altri provvedimenti in materia, in particolare per quanto riguarda le rinnovabili.

Il Pniec continua a mettere sullo stesso piano soluzioni contraddittorie, senza dare centralità all'elettrificazione. Fallisce nell'abbandono delle fonti fossili e offre poco supporto all'industria nel percorso di decarbonizzazione. Inoltre, non prevede una strategia per garantire la sostenibilità sociale di fronte ai grandi cambiamenti tecnologici e di mercato che coinvolgeranno persone e imprese, che dovrebbero essere accompagnate verso l'uscita dall'economia fossile. Si punta quindi a tempi lunghi per l'uscita dal fossile e si propone il "nucleare sostenibile".

Il monitoraggio del Pniec avverrà in due momenti chiave, ovvero in occasione della presentazione del documento di programmazione economico finanziaria

(Def) e della legge di bilancio, valutando l'allineamento delle politiche pubbliche rispetto agli obiettivi climatici.

Riteniamo che la piattaforma attivata con il progetto Life Necplatform possa diventare il luogo per continuare a confrontarsi sull'attuazione del Pniec, aggiungendosi all'osservatorio per rafforzare il monitoraggio e l'allineamento delle politiche agli obiettivi di decarbonizzazione. Infatti, l'osservatorio è istituito per favorire un coordinamento maggiore tra ministeri e soggetti istituzionali coinvolti nell'implementazione e monitoraggio del Pniec, ma anche condividere le correzioni che saranno necessarie nel corso dell'attuazione del piano stesso.

Daniela Luise, Teresa Ditadi, Claudia Forzan

Coordinamento Agende 21 locali italiane

FIG. 2
PROGETTO LIFE
NECPLATFORM

I 6 Paesi focus in cui sono implementate le piattaforme di dialogo sul clima e sull'energia.



STAKEHOLDER COINVOLTI NELLA PIATTAFORMA DI DIALOGO ITALIANA (CED)

Ministeri: Mase, Mae, Mimit

Ue: Ufficio Patto dei sindaci - iniziativa volontaria promossa dalla Commissione europea; CapaCities - progetto europeo Horizon

Associazioni di Comuni ed enti territoriali: Climate alliance, Anci nazionale e Anci Emilia-Romagna, Rete agenzie energetiche locali (Renael), Agenzia per l'energia e lo sviluppo sostenibile di Modena (Aess), Azienda territoriale energia e servizi (Ates)

Enti nazionali: Gestore dei servizi energetici (Gse), Ricerca sul sistema energetico (Rse), Enea, Ispra, Agenzia per l'innovazione, lo sviluppo e la formazione (Aisfor)

Regioni: Piemonte, Emilia-Romagna, Campania

Enti locali: Città metropolitane di Milano e di Roma; Comuni di Roma, Torino, Milano (Comune e Progetto resilienza urbana), Bologna, Firenze, Padova, Parma, Brescia, Prato, Bergamo, Mantova, Gorizia, Este (PD), Borgofranco d'Ivrea (TO), Lecco, Udine, Salerno, Vico Equense (NA), Pomezia (Roma), Arezzo

Enti di formazione e ricerca: Università degli studi di Padova, di Bologna, di Palermo (Innovazione Tecnologica) e Università di Bari, Bocconi, Iuav di Venezia, Osservatorio italiano sulla povertà energetica, Area Science park Trieste

Organizzazioni nonprofit: Kyoto Club, Fondazione Fenice, Ecco think tank, A Sud, Wwf, Legambiente, Asvis, Fondazione per lo sviluppo sostenibile, Ghgmi, Scenario B, Fondazione Snam, Banco dell'energia, Rete Assist

Società: Cras (Centro ricerche applicate per lo sviluppo sostenibile) - società di ingegneria ambientale; Macs srl - startup; ènostra - cooperativa energetica; Canale Energia - testata online