



*Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare*

Roma lì, 23 luglio 2019

AUDIZIONE  
in  
Commissione VIII Camera

## **IL PIANO CLIMA ED ENERGIA**

### **Premessa.**

Nell'ottobre 2014 il Consiglio europeo ha approvato il quadro comunitario per le politiche dell'energia e del clima al 2030 e ha stabilito l'obiettivo di istituire una "Unione dell'energia" articolata sulle seguenti dimensioni: de-carbonizzazione (incluse le fonti rinnovabili); efficienza energetica; sicurezza energetica; mercato interno dell'energia; ricerca, innovazione e competitività.

La Commissione ha, inoltre, adottato il Regolamento sulla *Governance* che prevede l'elaborazione, da parte degli Stati Membri, dei Piani Integrati Energia e Clima per il periodo 2021-2030 finalizzati all'identificazione delle politiche e misure nazionali per ottemperare agli obiettivi europei su cambiamenti climatici ed energie rinnovabili.

Per l'elaborazione del Piano nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) il Ministero dell'ambiente, il Ministero dello sviluppo economico ed il Ministero delle infrastrutture e trasporti hanno istituito il "Gruppo Tecnico di Lavoro per gli Scenari", al quale partecipano gli istituti e gli enti di ricerca pubblici competenti per materia (ISPRA, ENEA, GSE, RSE, Politecnico di Milano).

A livello politico, inoltre, è stata istituita una Cabina di Regia interministeriale formata dai rappresentanti istituzionali dei predetti Ministeri.

- **STATO DELL'ARTE**

Il 31 dicembre 2018, in linea con le tempistiche previste dal Regolamento europeo, il Ministero dell'ambiente, il Ministero dello sviluppo economico ed il Ministero delle infrastrutture e trasporti hanno trasmesso alla Commissione europea la bozza di Piano.

Nell'ambito del Piano sono stati individuati, anche sulla base delle indicazioni politiche, i seguenti obiettivi e linee strategiche:

- **Conferma del phase-out totale del carbone nel 2025 e quota di energia da fonti rinnovabili (FER) nei consumi finali lordi del 30%**

L'obiettivo del 30% indicato nel Piano è il risultato dell'apporto di 3 differenti tipologie di rinnovabili:

1. Fer Elettriche: 55,4% (storico 2016: 34%)
2. Fer Termiche: 33% (storico 2016: 18,9%)
3. Fer trasporti: 21,6% (storico 2016: 6,5%)

La forte penetrazione di tecnologie di produzione elettrica rinnovabile, principalmente fotovoltaico ed eolico, permette al settore di coprire **il 55,4% dei consumi finali elettrici lordi con energia rinnovabile al 2030, contro il 34,1% del 2017**

Tale obiettivo verrà raggiunto anche con la promozione della generazione distribuita e dei piccoli impianti, l'autoconsumo e le energy community, eventualmente anche attraverso la progressiva e graduale estensione dell'obbligo di quota minima di fonti rinnovabili negli edifici esistenti nonché l'introduzione di procedure semplificate per la costruzione, la messa in esercizio e la gestione degli impianti.

Allo stimolo della nuova produzione si aggiungerà una particolare attenzione a preservare quella esistente.

Per contribuire al target generale del 30%, **si prevede per i trasporti** una quota rinnovabile del 21,6% da raggiungere con la promozione **dell'uso dei biocarburanti e altri carburanti rinnovabili** nonché con una forte spinta, attraverso misure fiscali e regolatorie, **pro auto elettrica puntando a raggiungere 6 milioni di veicoli circolanti al 2030** (di cui 1,5 ML di auto elettriche e 4,5 ML di auto elettriche *plug in* al 2030).

**Il settore termico** riveste un ruolo molto importante nel raggiungimento degli obiettivi rinnovabili con una **quota del 33%**.

Lo sviluppo del settore delle FER termiche è condizionato dal problema ambientale connesso agli impatti emissivi degli impianti di riscaldamento esistenti a biomasse solide. Pertanto, l'installazione

di nuovi impianti di riscaldamento a biomasse nonché la sostituzione di vecchi impianti dovrà essere guidata da requisiti prestazionali sempre più stringenti. Un crescente peso, inoltre, sarà dato dalle pompe di calore e dal teleriscaldamento (promuovendo l'integrazione con tecnologie quali il solare termico, le pompe di calore centralizzate o il recupero di scarti di energia termica nonché gli impianti di quarta generazione)

➤ **Efficienza energetica: Riduzione del consumo finale di energia di 9,3 Mtep al 2030 (0,93 Mtep/anno da nuovi interventi nel periodo 2021-2030).**

In termini di ammontare complessivo cumulato, quanto suddetto si traduce in 51,4 Mtep di risparmi di energia finale da conseguire tramite politiche attive nel periodo 2021-2030.

È previsto un forte incremento di efficienza, e contestuale riduzione dei consumi, nel settore dei trasporti e nel civile (residenziale e terziario). Si prevede un ruolo chiave delle pompe di calore e delle ristrutturazioni edilizie profonde.

L'Italia si propone di raggiungere tali risparmi tramite il potenziamento e l'aggiornamento di diversi meccanismi fondamentali:

1. lo schema d'obbligo dei certificati bianchi;
2. le detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica e il recupero del patrimonio edilizio esistente;
3. il Conto Termico per l'incentivazione delle rinnovabili termiche e degli interventi di efficientamento energetico nelle Pubbliche Amministrazioni.

➤ **Riduzione del fabbisogno di mobilità privata, grazie a smart working, car sharing e car pooling e ciclo-pedonale, e contestuale incremento del trasporto pubblico locale.**

Il raggiungimento di tale obiettivo sarà possibile anche attraverso l'attuazione del Piano sulla mobilità sostenibile che prevede risorse pari a 3,7 miliardi (200 milioni di euro per il 2019 e di 250 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2033) per l'acquisto di bus elettrici e a metano e relative infrastrutture tecnologiche di supporto, per l'integrazione e la sostituzione del parco bus esistente.

Lungo questo percorso strategico condiviso e consolidato devono essere tenuti in debita considerazione **aspetti di compatibilità con altri obiettivi di tutela ambientale:**

1. La qualità dell'aria attraverso un impiego efficiente delle biomasse garantendo un progressivo miglioramento della "performance" emissiva degli impianti

2. Il Consumo del suolo attraverso politiche e strategie orientate a contenere il più possibile l'impatto in termini di occupazione del territorio sfruttando superfici residuali (tetti di edifici, terreni e aree "marginali"...) )
3. La tutela dei corpi idrici escludendo un deterioramento connesso alla realizzazione dei nuovi impianti con un efficientamento contestuale di quelli esistenti.

Di seguito sono illustrati i principali obiettivi del Piano al 2030 su rinnovabili, efficienza energetica ed emissioni di gas serra nonché le principali "linee strategiche" previste per il raggiungimento degli obiettivi del Piano.

Tabella 1 - Principali obiettivi su energia e clima dell'UE e dell'Italia al 2020 e al 2030

|   | Obiettivi 2020             |                            | Obiettivi 2030             |                            |
|---|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
|   | UE                         | ITALIA                     | UE                         | ITALIA (PNIEC)             |
| <b>Energie rinnovabili (FER)</b>  |                            |                            |                            |                            |
| Quota di energia da FER nei Consumi Finali Lordi di energia                         | 20%                        | 17%                        | 32%                        | 30%                        |
| Quota di energia da FER nei Consumi Finali Lordi di energia nei trasporti           | 10%                        | 10%                        | 14%                        | 21,6%                      |
| Quota di energia da FER nei Consumi Finali Lordi per riscaldamento e raffrescamento |                            |                            | +1,3% annuo (indicativo)   | +1,3% annuo (indicativo)   |
| <b>Efficienza Energetica</b>  |                            |                            |                            |                            |
| Riduzione dei consumi di energia primaria rispetto allo scenario PRIMES 2007        | -20%                       | -24%                       | -32,5% (indicativo)        | -43% (indicativo)          |
| Risparmi consumi finali tramite regimi obbligatori efficienza energetica            | -1,5% annuo (senza trasp.) | -1,5% annuo (senza trasp.) | -0,8% annuo (obbligatorio) | -0,8% annuo (obbligatorio) |
| <b>Emissioni Gas Serra</b>  |                            |                            |                            |                            |
| Riduzione dei GHG vs 2005 per tutti gli impianti vincolati dalla normativa ETS      | -21%                       |                            | -43%                       |                            |
| Riduzione dei GHG vs 2005 per tutti i settori non ETS                               | -10%                       | -13%                       | -30%                       | -33%                       |
| Riduzione complessiva dei gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990          | -20%                       |                            | -40%                       |                            |

- **LA VALUTAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA**

La Commissione Europea ha pubblicato, in data 18 giugno 2019, la Comunicazione recante la valutazione dei Piani Nazionali Integrati Energia e Clima, nonché la valutazione delle proposte di Piani presentate dagli Stati membri per attuare gli obiettivi dell'Unione dell'energia.

Dalla Comunicazione si evince che i contributi per le fonti rinnovabili e per l'efficienza energetica previsti dai Piani non consentono all'UE di raggiungere gli obiettivi fissati al 2030: per le fonti rinnovabili vi è una lacuna da colmare che potrebbe arrivare a 1,6 punti percentuali; per l'efficienza energetica potrebbe essere di 6,2 punti percentuali (se si considera il consumo di energia primaria) o di 6 punti percentuali (se si considera il consumo di energia finale). Dunque, gli Stati membri dovranno innalzare il livello di ambizione sul Piano nazionale tenendo in considerazione le raccomandazioni e le valutazioni della Commissione.

Con riferimento **alla proposta di Piano dell'Italia, la Commissione ha apprezzato il livello di ambizione nazionale raccomandando:**

- ✓ per quanto riguarda le energie rinnovabili, di adottare politiche e misure dettagliate e quantificate che siano in linea con gli obblighi imposti dalla direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili; innalzare il livello di ambizione per le fonti rinnovabili nel settore del riscaldamento e del raffrescamento; presentare misure per conseguire l'obiettivo nel settore dei trasporti fissato dalla direttiva 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili; ridurre complessità e incertezza normativa e precisare i quadri favorevoli all'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili e alle comunità di energia rinnovabile
- ✓ per quanto riguarda l'efficienza energetica, di accertare che gli strumenti politici fondamentali illustrati nella proposta di Piano nazionale integrato per l'energia e il clima permettano risparmi adeguati anche nel periodo 2021-2030; dare adeguato riscontro ai previsti aggiornamenti e miglioramenti dei regimi di sostegno vigenti e disporre un consistente potenziamento che permetta di conseguire gli obiettivi di

- risparmio energetico indicati; rafforzare le misure di efficienza energetica nell'edilizia e nei trasporti;
- ✓ dettagliare le misure di diversificazione e di riduzione della dipendenza energetica previste a sostegno degli obiettivi di sicurezza energetica, comprese le misure che consentono la flessibilità; nel settore dell'energia elettrica, valutare l'adeguatezza delle risorse tenendo conto del contesto regionale e delle potenzialità effettive degli interconnettori e delle capacità di produzione nei Paesi limitrofi; precisare la misura in cui il previsto sviluppo nel settore del gas è compatibile con gli obiettivi di decarbonizzazione dichiarati e con il programmato abbandono graduale degli impianti termoelettrici a carbone;
  - ✓ fissare obiettivi, tappe e calendari chiari per la realizzazione delle riforme dei mercati dell'energia programmate, in particolare per quanto riguarda i mercati all'ingrosso del gas naturale e il funzionamento dei mercati al dettaglio dell'energia elettrica e del gas naturale;
  - ✓ dettagliare gli obiettivi nazionali e di finanziamento per la ricerca, innovazione e competitività da raggiungere nel periodo 2021-2030, con riferimento, in particolare, all'Unione dell'energia, così che siano misurabili agevolmente e idonei a sostenere la realizzazione degli obiettivi nelle altre dimensioni del piano nazionale integrato per l'energia e il clima; sostenere detti obiettivi con politiche e misure specifiche e adeguate, comprese quelle da sviluppare in cooperazione con altri Stati membri quali il Piano strategico per le tecnologie energetiche;
  - ✓ svolgere consultazioni con i paesi limitrofi e nel gruppo ad alto livello sull'interconnessione del gas nell'Europa centrale e sudorientale (CESEC); esaminare ulteriormente le potenzialità transfrontaliere e gli aspetti macro-regionali di una politica coordinata in materia di energia e clima, in particolare nell'Adriatico, al fine di ridurre l'impronta di carbonio della regione, attuare un approccio eco-sistemico e sfruttare maggiormente le potenzialità di una più intensa cooperazione nel Mediterraneo;
  - ✓ elencare le azioni intraprese e i piani previsti per l'eliminazione graduale delle sovvenzioni all'energia, specie quelle ai combustibili fossili;

- ✓ completare l'analisi, anche quantitativa, delle interazioni con la politica sulla qualità dell'aria e sulle emissioni atmosferiche;

integrare meglio l'aspetto della transizione giusta ed equa, in particolare illustrando in maggior dettaglio gli effetti degli obiettivi, delle politiche e delle misure previsti su società, occupazione, competenze e distribuzione del reddito, anche nelle regioni industriali e ad alta intensità di carbonio; completare l'approccio al superamento della povertà energetica includendo obiettivi specifici misurabili e dettagli sulle risorse finanziarie destinate all'attuazione delle politiche indicate.

- **PROSSIMI PASSI: IL PROCESSO DI CONSULTAZIONE PUBBLICA E LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA**

La necessità e l'opportunità di un'adeguata consultazione pubblica sulla proposta di Piano discende non solo dal rilievo del documento, ma anche da specifiche disposizioni del Regolamento sulla *Governance*, in base al quale ciascuno Stato membro provvede affinché siano fornite al pubblico effettive opportunità di partecipazione all'elaborazione del Piano, stabilendo che ogni Stato alleggi allo stesso una sintesi delle osservazioni del pubblico.

A tal proposito, in collaborazione con il Ministero dello sviluppo economico ed il Ministero delle infrastrutture e trasporti, sono state avviate le seguenti consultazioni:

- ***Consultazione pubblica***

La consultazione pubblica, svoltasi in via informatica su un portale dedicato, è stata finalizzata alla raccolta di osservazioni e integrazioni proposte da parte di cittadini, imprese, associazioni di categoria e organizzazioni non profit, enti di ricerca, università e professionisti del settore.

Alla consultazione, avviata il 20 marzo 2019 e conclusa il 5 maggio 2019, hanno partecipato **207 soggetti, di cui 92 cittadini e 115 tra associazioni, imprese e organizzazioni**

- ***Consultazione con le Regioni e gli Enti locali***

La Presidenza del Consiglio (Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie), ha organizzato, ai sensi dell'articolo 9 del D.lgs. 28 agosto 1997 n 281 (Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città e autonomie locali), una serie di riunioni tecniche con le Regioni e gli Enti locali, congiuntamente al Ministero dell'ambiente, Ministero dello sviluppo economico e Ministero delle infrastrutture, al fine di analizzare i contenuti del PNIEC e raccogliere eventuali commenti ed integrazioni da inserire nella versione finale dello stesso. Nel corso della seduta della Conferenza Unificata del 6 giugno scorso, le Regioni hanno chiesto, ed ottenuto, l'istituzione di un Tavolo di

Lavoro con i predetti Ministeri, al fine di poter discutere le integrazioni da inserire nella versione finale del PNIEC. Inoltre il Ministero dello sviluppo economico ha avviato un Tavolo di lavoro tecnico sul tema del Phase out del carbone nell'ambito del quale sono state coinvolte le Regioni.

- **Valutazione ambientale strategica (VAS)**

Il PNIEC è assoggettato a VAS ai sensi del D.Lgs. 152/2006. Tale procedura prevede lo svolgimento di due fasi di consultazione:

- **Consultazione preliminare:** la consultazione sul Rapporto Preliminare Ambientale è ristretta ai “Soggetti con Competenze Ambientali” ed è finalizzata a definire la portata ed il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel Rapporto Ambientale. **Tale consultazione si è conclusa il 3 maggio 2019 raccogliendo le osservazioni di 32 soggetti (ulteriori 21 osservazioni sono pervenute oltre i termini previsti).** Le osservazioni pervenute sono fondamentalmente proposte di integrazione degli indicatori utilizzati per i diversi temi ambientali, indicazione di documenti programmatici e pianificatori di livello regionale da considerare per l’analisi di coerenza esterna, suggerimenti sugli aspetti metodologici e osservazioni relative al monitoraggio.
- **Consultazione pubblica:** la consultazione pubblica sul Rapporto Ambientale è estesa alle amministrazioni, al pubblico (inteso come “una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione vigente, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone”) e al pubblico interessato (inteso come “il pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha un interesse in tali procedure; ai fini della presente definizione, le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell’ambiente e che soddisfano i requisiti previsti dalla normativa statale vigente, nonché le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono considerate come aventi interesse”) nella raccolta dei dati e nella valutazione del PNIEC. Lo scopo della consultazione è di consentire a tutti i cittadini di “prendere visione della proposta di piano ... e del relativo rapporto ambientale e presentare proprie osservazioni in forma scritta, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi”.
- **È attualmente in fase di finalizzazione il Rapporto Ambientale, in collaborazione con il MISE ed il MIT e con il supporto tecnico di Ispra, RSE, GSE, Politecnico di Milano. Il Rapporto Ambientale verrà messo in consultazione pubblica nei prossimi giorni.** Tale consultazione ha una durata di 60 giorni. Al termine della consultazione, l’Autorità competente, in collaborazione con le Autorità che hanno redatto il PNIEC (Autorità precedenti), svolge le attività tecnico-istruttorie, acquisisce e valuta tutta la documentazione

presentata, nonché le osservazioni, obiezioni e suggerimenti inoltrati ed esprime il proprio parere motivato entro il termine di novanta giorni.

## • **PROPOSTE E SPUNTI DI INTERVENTO**

- L'Italia ha avviato un lavoro sinergico sulla preparazione del Piano Energia e Clima, costituendo un Gruppo di lavoro coordinato dalle principali Amministrazioni capo fila (MISE, MATTM e MIT) con la partecipazione degli Istituti e degli Enti di ricerca pubblici competenti per materia.
- Il gruppo di lavoro tecnico ha definito, con l'avvallo del livello politico, una base analitica molto puntuale e dettagliata, sia in relazione allo scenario base che traccia l'evoluzione del sistema energetico al 2030 a "politiche vigenti" che allo scenario di policy, che include i nuovi obiettivi indicati nel PNIEC.
- Il lavoro che è stato portato avanti si è basato, e proseguirà, su un approccio inclusivo e comprensivo, guardando non solo a politiche energetiche e di riduzione delle emissioni, ma anche a quelle per la qualità dell'aria e dell'adattamento ai cambiamenti climatici.
- Altre Amministrazioni competenti per i settori di interesse del PNIEC, quali il Ministero per le politiche agricole, alimentari forestali e del turismo, il Ministero dei beni e delle attività culturali e il Ministero della Salute saranno coinvolte nel processo. Ritenuto, inoltre, centrale il ruolo del MEF nella fase di finalizzazione del Piano.
- Posto, infatti, che un primo set di linee strategiche è stato già individuato per la finalizzazione del Piano, saranno analizzate nel dettaglio le raccomandazioni presentate dalla Commissione e si terrà conto della consultazione pubblica conclusa da poco e del confronto con le Regioni, al fine di individuare le politiche e le misure che porteranno al raggiungimento degli obiettivi nazionali valutandone l'impatto anche in termini economici.
- È stata, infine, avviata la procedura di Valutazione Ambientale Strategica, grazie alla quale sono state già raccolte le prime osservazioni della fase di *scoping*. Tale procedura ci consentirà di valutare i possibili effetti significativi sull'ambiente (quali la biodiversità, la flora, la fauna, il suolo, l'aria, nonché il patrimonio culturale ecc..) delle scelte fatte in termini energetici e di riduzione delle emissioni inserite nel Piano. La procedura di VAS si concluderà nel 2019.
- In considerazione delle tematiche trasversali oggetto del Piano e della rilevanza strategica dello stesso per la sfida della de-carbonizzazione dell'economia italiana sarà necessario allineare il comportamento di tutti i livelli istituzionali coinvolti. Infatti, in questo percorso di finalizzazione del Piano, che vedrà impegnato il Ministero fino alla fine di quest'anno, occorrerà convergere sui diversi obiettivi e strumenti di attuazione proposti promuovendo la condivisione con le altre Amministrazioni Centrali, le Regioni e l'estensione del dibattito pubblico, in modo da promuovere il dialogo tra Amministrazioni centrali, locali e territori, fin dalla fase di ideazione delle differenti iniziative.