

## Il Piano Nazionale integrato Energia e Clima (Pniec) del 2024: spunti per una prima riflessione

di Francesco Merenda

1. Il percorso europeo verso la concreta realizzazione del cd. “*Green Deal*” trova nell’adozione del [regolamento sulla governance dell’Unione dell’energia e dell’azione per il clima del 2018](#) (cd. *European Climate Law*) una delle sue colonne portanti. Questo intervento ha sostanzialmente introdotto la base legislativa per la gestione dell’Unione dell’energia e dell’azione per il clima affidabile, disciplinando alcune misure e azioni che gli Stati membri devono adottare nei rispettivi ordinamenti giuridici.

I temi della sostenibilità e della decarbonizzazione hanno assunto, soprattutto negli ultimi anni, una certa rilevanza nel perimetro di interesse del diritto amministrativo globale. L’assetto istituzionale europeo per il perseguimento del contrasto al cambiamento climatico e il raggiungimento della neutralità climatica affida infatti un ampio spazio all’attuazione amministrativa<sup>1</sup>, che si persegue mediante l’impiego di disposizioni e strumenti specifici.

Una delle principali misure è il Piano integrato Energia e Clima (d’ora in poi Pniec) per il periodo 2021–2030, che in realtà consiste nell’armonizzazione di una serie di programmi nazionali per il clima, per le rinnovabili e l’efficienza energetica già esistenti, ma che oggi risulta obbligatorio per tutti gli Stati Membri. L’adozione di questo strumento è considerata essenziale per la pianificazione strategica di cui necessita [la transizione energetica](#). L’approccio coordinato in materia di politica energetica è, infatti, desumibile dall’articolo 194 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), che appunto inserisce quest’ambito tra le competenze condivise tra l’Ue e gli Stati Membri.

I piani risultano indispensabili per il perseguimento degli obiettivi (cinque dimensioni<sup>2</sup>) in ambito energetico e climatico individuati sia a livello europeo

---

<sup>1</sup> Cfr. D. Bevilacqua, E. Chiti, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024.

<sup>2</sup> Decarbonizzazione; efficienza energetica; sicurezza energetica; mercato interno dell’energia; ricerca, innovazione e competitività.

(*Clean energy package*, la comunicazione Green Deal del 2020 e il pacchetto di riforme *Fit for 55* del 2020), che in ambito internazionale (Protocollo di Kyoto del 1999, l'Agenda Onu 2030 per lo sviluppo sostenibile e l'Accordo di Parigi del 2015). Lo scopo cardine è quindi quello di garantire la realizzazione di queste politiche ai vari livelli, così da conferire alla governance integrata il ruolo di meccanismo coordinato tra gli Stati Membri. I Pniec devono essere adottati ogni dieci anni e devono indicare gli obiettivi e le politiche del decennio successivo. Il contenuto del piano nazionale dev'essere sottoposto al vaglio della Commissione europea, la quale analizza ed eventualmente suggerisce alcune raccomandazioni per l'adozione del testo finale. Tuttavia, è anche previsto un doppio livello di consultazione: uno interno che prevede la consultazione dei cittadini e uno esterno basato sulla consultazione dei paesi vicini. Infine, ogni Stato è tenuto a presentare una relazione biennale di aggiornamento, che tiene in considerazione lo stato di implementazione delle misure precedentemente adottate nel piano e i progressi compiuti in relazione alle succitate cinque dimensioni dell'Unione dell'energia. Proprio in questa occasione, la Commissione monitora i progressi compiuti dagli Stati e, se necessario, adotta le misure più adeguate a colmare l'eventuale gap esistente tra i piani nazionali.

2. L'Italia ha adottato il suo primo Pniec nel dicembre 2019 in concomitanza con l'approvazione della [legge del 12 dicembre 2019, n.141](#) (cd. *D.L. Clima*) e con la [legge del 27 dicembre 2019, n. 160](#) (legge di bilancio 2020).

Nel piano sono stati individuati nove [macro-obiettivi](#) da realizzare attraverso una serie di politiche e misure orizzontali di tipo organizzativo, che individuano più nello specifico le azioni che vanno implementate. Prima dell'approvazione del testo finale, la [Commissione europea aveva raccomandato](#) l'adozione di alcune misure che risultavano poco o per niente presenti nella prima bozza. Nonostante ciò, la versione definitiva del 2019 si è posta in linea con l'approccio del Regolamento del 2018 e con gli impegni di sostenibilità economia e sociale collegati agli obiettivi di tutela dell'ambiente.

Oltre alle numerose misure e obiettivi indicati nel piano, dal punto di vista organizzativo è stata introdotta la "Commissione Tecnica Pnrr-Pniec con l'art. 50, comma 1, lettera d), numero 1), del D.L. 76/2020, mediante l'introduzione del comma 2-bis all'art. 8 del decreto legislativo n. 152/2006 (c.d. Codice dell'ambiente). La scelta di accorpate il Pniec al Piano Nazionale di Ripresa e

Resilienza è indicativa del fatto che il piano integrato, sebbene sia stato adottato in precedenza, è coordinato con il Pnrr e rientra a pieno nella logica di semplificazione e di razionalizzazione delle normative in materia ambientale. Difatti, quest'intervento è stato definito urgente in quanto figura tra le misure di attuazione in materia ambientale del Pnrr.

La prima versione del Pniec, sebbene abbia introdotto azioni e obiettivi in linea con le indicazioni europee, non ha tuttavia superato alcuni limiti che, soprattutto dal punto di vista giuridico, si evincono relativamente alla mancanza di organicità delle misure amministrative adottate in campo energetico<sup>3</sup>. In effetti, sebbene il disegno complessivo del piano sia tutto sommato apprezzabile, ciò che ancora stenta a decollare è l'attuazione vera e propria a causa di diversi fattori, tra cui la frammentarietà della normativa in materia energetica.

Il piano si è rivelato ancora più debole negli anni successivi alla sua adozione, a causa di sopraggiunti interventi normativi sia a livello europeo (Next Generation Eu, regolamento 2021/1119/UE, Fit for 55) che a livello nazionale (Legge Costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1). Alla luce di queste novità, gli obiettivi del Pniec del 2019 risultano inadeguati rispetto ai nuovi obiettivi. In particolare, il piano non indica le possibili conseguenze derivanti dall'energia prodotta con le Fonti Energetiche Rinnovabili (Fer), per giunta non sono stati indicati nemmeno i rischi legati all'ipotesi in cui questo tipo di energia non venga implementata. Un'altra criticità è individuabile nella mancata definizione di obiettivi chiari in una delle componenti più delicate, quale quella della povertà energetica.

Infine, la prima versione è stata determinata, seppure in parte, da un decreto legge (D. L. 16 luglio 2020, n. 76), che ha definito le modalità di composizione della Commissione Pniec. Per questo motivo, l'auspicio, in realtà avanzato da molti, è quello che in futuro tale ambito venga disciplinato in modo organico e non da un decreto legge che, in quel caso, era stato giustificato dall'urgenza della fase pandemica.

3. L'interesse sui piani nazionali si è recentemente riaperto in concomitanza con la fase di revisione degli Stati membri. Infatti, di recente si è registrata una maggiore attenzione alla tematica ambientale nel dibattito pubblico, dacché è

---

<sup>3</sup> In merito a ciò si veda G. D. Comporti, *Energia e ambiente*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017.

sempre più alta la consapevolezza che il Pniec sarà essenziale per ridurre le emissioni e per promuovere la transizione in modo omogeneo su tutto il continente europeo. In effetti, rispetto alle dinamiche che hanno condotto all'adozione del piano precedente, quello del 2024 è stato segnato dall'esperienza della pandemia e dalle dinamiche belliche (in particolare il conflitto russo-ucraino), in seguito alle quali la necessità di adottare provvedimenti in campo energetico risulta essere una prerogativa oltremisura imprescindibile.

L'aggiornamento del Pniec italiano è avvenuto, a differenza di tanti altri ordinamenti giuridici, in ottemperanza alle tempistiche previste ed alla scadenza di consegna fissata al 2023. L'Italia ha adottato [la nuova versione](#) a giugno 2024, a seguito dell'invio del documento da parte del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) alla Commissione europea e alle successive raccomandazioni comunicate da quest'ultima nel dicembre 2023<sup>4</sup>.

L'elemento che in una prima fase ha caratterizzato l'elaborazione del nuovo piano è individuabile nella sopraggiunta necessità di conformare gli obiettivi italiani con i nuovi target europei che, come detto, sono stati modificati in seguito ai più recenti sviluppi normativi. In realtà, si denota un approccio molto diverso nel passaggio dall'esecutivo dell'ex Premier M. Draghi a quello attuale guidato da G. Meloni. L'orientamento in materia ambientale ed energetica è palesemente in contrasto con il precedente indirizzo politico, dal momento che la transizione viene considerata dall'attuale esecutivo come un obiettivo da perseguire, ma senza tuttavia conferire a quest'ambito un notevole valore politico. Non a caso, lo slogan scelto dal MASE, ovvero *'Pniec segnato da un approccio realistico e tecnologicamente neutro'*, sembra segnare una netta linea di demarcazione con l'orientamento pienamente favorevole alla "causa verde" che ha dominato la versione del 2019 e che, proprio per questa ragione, è stato giudicato dall'attuale compagine governativa come un documento caratterizzato da un approccio eccessivamente ottimistico e di stampo ideologico. Inoltre, è stato sovente affermato che queste misure non devono incidere negativamente sul piano economico<sup>5</sup>, lasciando quindi intendere che nel (giusto) bilanciamento tra gli interessi in gioco, l'enforcement verso la transizione verde non andrà a trascurare l'assetto economico e produttivo del paese.

---

<sup>4</sup> Si veda Raccomandazione della Commissione, valutazione (SWD) e scheda informativa del progetto aggiornato del Piano nazionale per l'energia e il clima dell'Italia (C(2023) 9607 final).

<sup>5</sup> Si veda in particolare il comunicato del Ministro G. Pichetto Fratin sul sito del MASE.

Se si confrontano i due testi, si può facilmente constatare che la nuova versione risulta più ampia rispetto a quella del 2019, sebbene la struttura e la suddivisione in sezioni siano pressoché identiche.

Nel ripercorrere gli elementi nuovi, e quelli mancanti, che caratterizzano il nuovo piano, è bene anticipare che, a parere di chi scrive, la nuova versione continua ad essere inadeguata rispetto all'effettivo perseguimento degli obiettivi legati alla transizione verde. La maggior parte di criticità sono legate all'esigua definizione delle risorse finanziarie e alla mancata definizione degli obiettivi in modo chiaro e preciso.

Innanzitutto, sono stati delusi coloro i quali auspicavano che l'aggiornamento doveva essere realizzato attraverso una normativa di rango primario e che, inoltre, il testo potesse costituire la giusta occasione per accorpate l'articolato framework giuridico in materia di energia e clima. Proprio per questa ragione, persiste ancora il maggiore limite della versione precedente: il piano non ha forza legale e soffre dell'assenza di un sistema attuativo forte e chiaro.

Rispetto al piano precedente, il nuovo conferisce, in più passaggi, considerevole centralità all'energia nucleare, dato che questa fonte viene considerata sia come un modo per far fronte al fabbisogno energetico che come risorsa sostenibile e sicura. L'investimento sull'energia nucleare è infatti già stato accompagnato dalla creazione della Piattaforma Nazionale per un Nucleare Sostenibile (PNNS), che dovrebbe occuparsi di redigere le linee guida e una road map capace di valutare le possibilità d'impiego dei nuovi piccoli reattori modulari a fissione e le loro possibili ricadute in ambito nazionale con l'orizzonte fissato al 2050.

In realtà, la summenzionata direttiva europea del 2018 si limita a raccomandare agli Stati di elencare i parametri e gli indicatori energetici, tra cui figura anche il nucleare, ma non si pronuncia a favore o meno di codesta fonte di produzione energetica. Se si analizzano i Pniec adottati in altri ordinamenti, si può facilmente constatare che la questione del nucleare, soprattutto nei paesi dove vi sono delle centrali attive, viene trattata in termini [di messa in sicurezza degli stabilimenti](#) (Spagna), in altri casi si parla di rinvio degli obiettivi di [riduzione della quota di energia nucleare prodotta](#) (Francia) e in altri ancora si dedica particolare attenzione alla ricerca sulla sicurezza nucleare nella prospettiva [dell'abbandono graduale di questo tipo di energia](#) (Germania). Detto ciò, nel piano però non

vengono indicate strategie ben precise per sviluppare il nucleare in modo efficiente e compatibilmente con le esigenze legate allo sviluppo sostenibile. Non si comprendono, ad oggi, quali potrebbero essere i costi e gli effettivi benefici derivanti dalla produzione di energia nucleare e le eventuali ricadute sugli obiettivi di riduzione dal sistema elettrico.

L'obiettivo del rafforzamento dell'impiego delle fonti di energia rinnovabile (Fer) dovrebbe essere realizzato attraverso una strategia che prevede che al 2030 vengano installati complessivamente circa 131 GW di impianti a fonti rinnovabili (di cui circa 80 GW fotovoltaici e circa 28 GW eolici), con un incremento di capacità di circa 74 GW rispetto al 2021 (di cui circa +57 GW da fotovoltaico e circa +17 GW da eolico). Tuttavia, emerge un chiaro disallineamento tra questo obiettivo e alcune misure, come quello della decarbonizzazione del 2035.

Il tema della riduzione delle emissioni attraverso la sostituzione dei combustibili fossili non sembra trovare particolare concretezza nel nuovo piano. Difatti, se la questione è largamente trattata sia a livello europeo (*RePower Eu*<sup>6</sup>) che internazionale (*Cop 28*), il piano rappresenta un'occasione persa perché non sono state identificate azioni concrete per la graduale e significativa riduzione dei combustibili fossili. Nel testo si parla dell'utilizzo di combustibili rinnovabili diversi dall'idrogeno (biocombustibili liquidi e gassosi), ma, sebbene emergano tanti buoni propositi e richiami a varie analisi, mancano misure e piani per poter realizzare ciò in fase di attuazione.

Vi è poi il tema della decarbonizzazione che non viene opportunamente declinato in rapporto con lo sviluppo industriale del paese e l'elettrificazione di alcuni settori, prima fra tutti quello dei trasporti, che necessita di misure volte a conseguire la mobilità a basse emissioni. In particolare, sembra mancare un programma vero e proprio di investimento per poter conseguire le finalità legate alla decarbonizzazione in modo tangibile e nel più breve tempo possibile. Non si evincono neppure quali sono i cd. 'sussidi ambientali dannosi' che ostacolano la decarbonizzazione e, al contempo, quelle risorse che vengono sottratte alla transizione energetica e al connesso sviluppo degli investimenti industriali. A proposito di quest'ultimo ambito, nel testo non si evince una solida strategia per il settore industriale e il processo di trasformazione, rispetto al quale l'attuale maggioranza di governo si è espressa in più occasioni.

---

<sup>6</sup> Si veda *REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy* COM (2022) 108 del 8 marzo 2022).

Un altro aspetto affatto trascurabile è la totale assenza di un seppur minimo riferimento alla legge costituzionale del 2022 che, sebbene riguardi la tutela dell'ambiente, ha introdotto delle importanti modifiche agli articoli 9 e 41 Cost. che non possono essere ignorate in un documento di simile portata come il Pniec.

Particolare perplessità desta il principio guida del nuovo Piano, ovvero quello di neutralità tecnologica, che sembra contrastare con l'esigenza di accesso alle tecnologie per il raggiungimento degli obiettivi (in particolare la decarbonizzazione) nel modo più ampio possibile, ma anche in virtù dell'altra grande transizione, quale quella digitale, con la conseguente mancanza di una visione di insieme delle cd. 'twin transition'.

Il nuovo piano presenta anche una serie di aspetti positivi rispetto sia alla versione precedente che ad alcuni recenti interventi normativi europei. Per intanto, il Pniec del 2024 ha visto il coinvolgimento di tanti altri ministeri (MEF, MIT, MIMIT, MUR e MASAF) e ciò è da valutare senz'altro come un fatto positivo, dal momento che, in questo modo, si è dato il senso di un ampio coinvolgimento dei dicasteri in coerenza con la complessità del tema ambiente e il bisogno di chiamare in causa competenze afferenti a tutte le aree interessate al processo di transizione. Un altro elemento coerente con le indicazioni europee è l'intenzione di creare infrastrutture di collegamento con gli altri Stati al fine di potenziare il Mercato interno dell'energia. È stata inoltre presa in considerazione una [recente direttiva europea](#) in materia di prestazione energetica dell'edilizia, attraverso l'adozione di alcune misure come l'aumento del tasso di ristrutturazione degli edifici.

Infine, si può affermare che lungo tutto il piano non emerge un'idea forte e chiara della transizione energetica auspicata, a partire dalla già citata questione delle energie fossili, ma anche in relazione alla trasformazione economico-produttiva del paese che risulta essenziale per poter affrontare questi cambiamenti di portata storica attraverso una prospettiva globale delle politiche pubbliche, che i *policy making* nazionali sono chiamati ad implementare.

4. Nell'era della "pianificazione integrata" del settore pubblico italiano, la versione italiana del Pniec si pone sulla stessa lunghezza d'onda della recente esperienza in materia di semplificazione amministrativa. Ci si riferisce in particolare al Piano integrato di attività e di organizzazione (Piao) introdotto dall'articolo 6 del decreto legge del 9 giugno 2021, n. 80, che ha sancito l'obbligo

per tutte le pubbliche amministrazioni di adottare un documento onnicomprensivo di tutti i piani organizzativi precedentemente previsti. Se al Piao viene contestato il fatto che, nel ricondurre in un solo documento piani che sono radicalmente diversi tra di loro, si produce una semplificazione dettata più dal formalismo che non dalla sostanza, anche nel caso del Pniec la sensazione sembra essere analoga. Difatti, il nuovo piano italiano sembra ricalcare questa logica del puro adempimento formale, ovvero la proclamazione di una lunga serie di obiettivi, alcuni di essi in aperto contrasto tra di loro, ai quali non fanno seguito misure e azioni puntuali e sostenute da risorse effettive.

Alla luce di quanto detto, la possibilità di esprimere un giudizio più compiuto sul nuovo Pniec dev'essere rinviato di qualche anno per valutare l'impatto e la reale portata attuativa degli interventi. In effetti, al netto delle tante misure mancanti nel testo, la speranza è quella che vengano realizzate le azioni che sono state incluse nel documento. Inoltre, si auspica un'effettiva integrazione di questa politica con tutte le altre che mirano allo sviluppo sostenibile (Agenda 2030 docet).

La pianificazione integrata in tutti i settori, *a fortiori* in quella ambientale, necessita di fatti concreti e di un impegno capace di tradurre gli obiettivi in politiche pubbliche, regole e strumenti reali. Altrimenti si va incontro ad un duplice rischio: si vanificherebbero le finalità di semplificazione amministrativa a detrimento dell'effettiva qualità dell'attività amministrativa e, soprattutto, il nostro paese mancherebbe all'appuntamento con la storia che ci impone di gestire i rischi e le opportunità derivanti dai cambiamenti climatici e dalla transizione verde.