



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

L'ASSEMBLEA

(seduta del 27 marzo 2025)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro" e successive modifiche e integrazioni;

VISTO il Programma consiliare di attività approvato dall'Assemblea il 22 novembre 2023;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, in particolare l'articolo 12, (Programma di attività), che definisce il programma consiliare di attività come la sede di identificazione degli obiettivi primari dell'azione istituzionale e amministrativa del CNEL;

VISTO il Programma consiliare di attività approvato dall'Assemblea del CNEL il 22 settembre 2023;

VISTA la Determinazione del Presidente n. 50, prot. n. 959 del 26 marzo 2024 con la quale, in seno alla Commissione Istruttoria I - Politiche economiche e attività produttive e alla Commissione Istruttoria III - Politiche dell'Unione europea e cooperazione internazionale, è stato costituito il Gruppo di lavoro "Transizione energetica equa e sostenibile";

VISTO la proposta di Piano nazionale integrato per l'energia e il clima dell'Italia (luglio 2023);

VISTA la Raccomandazione (UE) 2024/599 della Commissione del 18 dicembre 2023 sulla proposta di piano nazionale integrato aggiornato per l'energia e il clima dell'Italia 2021-2030 e sulla coerenza delle misure dell'Italia con l'obiettivo della neutralità climatica dell'Unione e con la necessità di assicurare progressi sul fronte dell'adattamento;

VISTA la proposta di Piano nazionale integrato aggiornato per l'energia e il clima dell'Italia 2021-2030 (giugno 2024);

CONSIDERATO che il CNEL si è espresso nella materia in esame con i seguenti documenti: Pronuncia n. 439 del 22/06/2023, Osservazioni e Proposte in ratifica della memoria per l'audizione del CNEL dinanzi alle Commissioni riunite VI Finanze e XII Affari sociali in merito alla conversione in legge del decreto-legge 30 marzo 2023 n. 34 recante "Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali" (AC 1060);

Pronuncia n. 433 del 26/10/2022, Osservazioni e Proposte concernenti "IVA, Accise e ruolo del fisco nella transizione verde"; Pronuncia n. 287 del 28/09/2022, Parere in merito all'Atto (UE) COM (2022) 360 final, Comunicazione della Commissione europea sul tema "Risparmiare gas per un inverno sicuro"; Pronuncia n. 270 del 28/10/2021, Parere in merito all'Atto (UE) COM (2021) 551 final, "Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della Direttiva 2003/87/ che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione"; Pronuncia n. 265 del 26/05/2021, Parere in merito all'Atto (UE) PE-CONS 74/20 "Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017"; Pronuncia n. 257 del 31/03/2021, Parere in merito all'Atto (UE) SWD (2020) 911 final/2 "Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Valutazione del piano nazionale per l'energia e il clima definitivo dell'Italia"; Pronuncia n. 401 del 17/12/2020, Osservazioni e Proposte sulle misure in materia di green new deal, recovery fund e Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC);

VISTI i verbali delle sedute della Commissioni istruttorie afferenti nelle date 4 aprile, 15 maggio, 12 giugno, 10 luglio, 12 settembre, 10 ottobre, 14 novembre, 5 dicembre 2024, 16 gennaio, 13 febbraio e 12 marzo 2025

VISTO il documento istruttorio predisposto dall'Ufficio VI;

VISTO il verbale della seduta dell'Assemblea svoltasi in data 27 marzo 2025;

VISTO il verbale della seduta del Consiglio di Presidenza tenutasi in data 12 marzo 2025;

SENTITO il relatore, Consigliere Vice Presidente Claudio Risso;

SENTITO il Segretario Generale, dott. Massimiliano Monnanni;

ADOTTA

l'unito documento di Osservazioni e proposte
al Piano Nazionale Integrato per l'energia e il clima (PNIEC 2024)

Il Presidente
Prof. Renato BRUNETTA

INDICE

1	SINTESI PNIEC 2024.....	4
2	OSSERVAZIONI E PROPOSTE AL PNIEC 2024.....	6

1. Sintesi PNIEC 2024

- 1.1 Nella fase istruttoria del presente documento si è costituito presso il CNEL un gruppo di lavoro composto da Consiglieri del CNEL della I e della III Commissione presieduto dalla prof Valeria Termini, che si è avvalso del confronto con esperti del settore energetico¹. Nei mesi da marzo a giugno 2024 l'intergruppo ha svolto audizioni approfondite con rappresentanti delle Istituzioni, dei settori produttivi, delle parti sociali e della società civile. Il contenuto delle audizioni è a disposizione presso gli uffici.

L'aggiornamento del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), trasmesso dal Governo italiano alla Commissione europea a inizio luglio, è un documento complesso che consegue parzialmente – come di seguito evidenziato - gli obiettivi delle Direttive comunitarie attuative del pacchetto “Fit for 55” (FF55), e delle varie iniziative in corso a livello comunitario”, per mezzo del quale “l'Italia intende dare un contributo attivo nella loro fase di definizione, promuovendo iniziative sinergiche”².

La tabella 1, tuttavia, mostra – alla pagina seguente - gli scostamenti previsionali degli obiettivi e degli scenari PNIEC 2024 dal FF55 e dal REPowerEU al 2030, riportando in rosso i valori inferiori agli obiettivi europei, in verde quelli superiori.

E' utile sottolineare che l'impianto dell'intervento (PNIEC) è rimasto immutato, anche se è in corso lo studio di diversi provvedimenti congiunturali per far fronte alle nuove difficoltà del settore dall'inizio di gennaio 2025. Prezzi e disponibilità d'offerta, infatti, sono alterati dallo scadere del contratto di transito del gas russo attraverso l'Ucraina (dicembre 2024) ad oggi non rinnovato.

- 1.2 Il PNIEC 2024 analizza i seguenti principali temi:

- obiettivi e traguardi nazionali (capitolo 2);
- politiche e misure (capitolo 3);
- situazione attuale e proiezioni di politiche e misure vigenti (capitolo 4);

e li declina nelle diverse dimensioni dell'Unione europea di:

1. decarbonizzazione (mediante valutazione di emissioni ed assorbimenti di gas serra, rafforzamento di energia rinnovabile);
2. efficienza energetica;
3. sicurezza energetica;

¹ Ai sensi della Determina del Presidente n. 50 del 26 marzo 2024, la composizione dell'Intergruppo è la seguente: **Consiglieri** Mario Braga (Consiglio Nazionale Periti Agrari); Carlo De Ruvo (Confetra), Fausto Durante (Cgil), Annalisa Guidotti (Confapi), Paolo Pirani (Uil), Francesco Riva (CIU), Massimo Visconti (Confintesa); **Esperti esterni** Alessandro Alessio (Confindustria), Sara Autieri (Cisl), Elisabetta Baldaro (Università Roma Tre), Daniele Bianchi (Confapi), Simona Fabiani (Cgil), Ennio Fano (Uil), Carlo Giulietti (Copagri), Paolo Iorio (Università Roma Tre), Massimo Leone (Confsal), Giorgio Nanni (Legacoop), Roberta Papili (in aggiunta, Serena Elsanino, Confagricoltura), Giuseppe Sulpizio (Cida), Alberto Zanobini (Cida).

² PNIEC 2024, pagina 4.

4. mercato interno dell'energia (in relazione a elettrificazione / interconnessioni e infrastrutture di trasmissione e di distribuzione dell'energia, integrazione del mercato e riduzione della povertà energetica. e competitività. Infine,
5. ricerca e innovazione.

Con riferimento alle dimensioni sopra elencate, nel quinto capitolo sono poi riportate, in forma tabulare, le "Politiche e misure attuali per l'energia e il clima relative alle cinque dimensioni dell'Unione dell'energia"³; infine, nella parte finale del capitolo, il Piano propone una stima e una valutazione di massima di:

- impatto delle politiche e delle misure previste, l'impatto macroeconomico in termini di salute, occupazione, istruzione;
- investimenti necessari;
- impatti delle politiche su altri Stati membri.

Tabella 1⁴ - Principali indicatori di scenario e obiettivi su energia e clima al 2030⁵

	unità di misura	Dato rilevato	PNIEC 2024: Scenario di riferimento	PNIEC 2024: Scenario di policy ¹	Obiettivi FF55 REPowerEU
		2022	2030	2030	2030
Emissioni e assorbimenti di gas serra					
Riduzione dei GHG (I) vs 2005 per tutti gli impianti vincolati dalla normativa ETS (II)	%	-45%	-58%	-66%	-62% ²
Riduzione dei GHG vs 2005 per tutti i settori ESR (III)	%	-20%	-29,3%	-40,6%	-43,7% ^{3,4}
Emissioni e assorbimenti di GHG da LULUCF (IV)	MtCO ₂ eq	-21,2	-28,4	-28,4	-35,8 ³
Energie rinnovabili					
Quota di energia da FER (V) nei consumi finali lordi di energia (criteri di calcolo RED (VI) 3)	%	19%	26%	39,4%	38,7%
Quota di energia da FER nei consumi finali lordi di energia nei trasporti (criteri di calcolo RED 3)	%	8%	15%	34%	29% ⁵
Quota di energia da FER nei consumi finali lordi per riscaldamento e raffreddamento (criteri di calcolo RED 3)	%	21%	24%	36%	29,6% ³ - 39,1%
Quota di energia da FER nei consumi finali del settore elettrico	%	37%	53%	63%	non previsto
Quota di idrogeno da FER rispetto al totale dell'idrogeno usato nell'industria	%	0%	4%	54%	42% ³

³ PNIEC 2024, pagine da 35 a 39.

⁴ Note aggiuntive per acronimi:

(I) GHG: *GreenHouse Gases*, cioè gas climalteranti ad effetto serra

(II) ETS: *Emission Trading Scheme*

(III) ESR: *Effort Sharing Regulation*

(IV) LULUCF: *Land Use, Land-Use Change and Forestry* (uso del suolo, cambiamento d'uso del suolo e silvicoltura)

(V) FER: Fonti di Energia Rinnovabile

(VI) RED 3: Direttiva RED III (*Renewable Energy Directive III*): "Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio".

1. scenario costruito considerando le misure previste a giugno 2024

2. vincolante solo per le emissioni complessive a livello di Unione europea

3. vincolante

4. vincolante non solo il 2030 ma tutto il percorso dal 2021 al 2030

5. vincolante per gli operatori economici

⁵ PNIEC 2024, pagina 17.

Efficienza energetica					
Consumi di energia primaria	Mtep	140	133	123	111
Consumi di energia finale	Mtep	112	111	102	93
Risparmi annui cumulati nei consumi finali tramite regimi obbligatori di efficienza energetica	Mtep	3,8		73,4	73,4 ³

In estrema sintesi, dal PNIEC 2024 emerge un ampio spettro tematico riguardo al binomio energia ed ecosistema climatico, con l'obiettivo di *"portare l'Europa ad essere la prima area regionale ad avere una dimensione sociale, economica e produttiva ad emissioni nette nulle, anche al fine di ottenere una leadership in tale settore"*.⁶

2. Osservazioni e proposte al PNIEC 2024

Tra gli elementi di maggiore confronto nel gruppo di lavoro, è opinione diffusa il difficile bilanciamento tra l'efficacia del processo di transizione energetica e la tempistica dei provvedimenti di decarbonizzazione, con riguardo alle tre dimensioni della sostenibilità integrata - obiettivi ambientali, economici e socio-occupazionali – tesa a garantire le caratteristiche di equità sociale e di inclusività della transizione.

È risultato condiviso da diversi soggetti auditi il ruolo delle tecnologie di abbattimento delle emissioni di gas serra climalteranti in ambito domestico e dei servizi, esteso ai settori industriali e agricolo, specialmente per i settori *hard to abate* e *automotive*.

Ampia condivisione è stata registrata con riguardo alla dimensione socio-occupazionale e, segnatamente, all'importanza di stabilire un nuovo approccio nella formazione e nella specializzazione del capitale umano, già a partire dai livelli scolastici.

Ciò premesso, il CNEL rileva che il PNIEC si prefigge alcuni obiettivi che richiedono interventi attuativi, che nel documento restano in attesa di specificazione ed esigono adeguamenti infrastrutturali, a fronte dei quali il PNIEC sottolinea solo la necessità di uno *"sforzo estremo"*. Tra gli esempi, richiama l'elettrificazione dei consumi e le nuove immatricolazioni della mobilità elettrica. Si legge nel PNIEC che essi richiedono

"uno sforzo estremo, in particolar modo per quanto attiene la riduzione dei consumi e delle emissioni nei settori legati agli impegni dell'Effort Sharing Regulation, cioè in settori quali trasporti, civile, agricoltura, rifiuti e piccola-media industria. Questo significa -prosegue il PNIEC- che, oltre alle azioni di decarbonizzazione dei settori industriali energivori e termoelettrici legati agli obiettivi dell'Emission Trading Scheme (.....) occorrerà agire diffusamente anche nella riduzione dei consumi e delle emissioni carboniche del terziario, del settore residenziale, e in particolare del trasporto attraverso un deciso spostamento verso il trasporto pubblico locale (TPL) e la riduzione dei fabbisogni di mobilità; a ciò si aggiunge il ricambio dei mezzi pubblici e privati verso veicoli più efficienti e a ridotte emissioni di CO₂".⁷

⁶ PNIEC 2024, pagina 4.

⁷ PNIEC 2024, pagina 5.

Tutto ciò richiederebbe una specifica strategia di investimenti programmati, coordinati e sinergici. Il CNEL osserva, peraltro, che tale *sforzo* non deve essere demandato solo alle istituzioni amministrative di qualsiasi livello locale, nazionale o sovranazionale europeo, ma richiede il coinvolgimento diretto dei soggetti pubblici e privati.

Tutto quanto sopra preso in esame, il CNEL indica e auspica quanto segue.

In ambito nazionale:

- opinione prevalente auspica la valorizzazione delle tecnologie di generazione energetica di cui il paese dispone, da fonti rinnovabili e non solo, in essere e in fase di studio ricerca e sperimentazione nel Paese, anche a sostegno della transizione nei settori *hard to abate* e nei trasporti;
- in questo ambito l'opinione prevalente auspica che si rafforzi l'impegno rivolto alle nuove forme di stoccaggio dell'energia e allo sviluppo di altri vettori energetici, l'idrogeno in primo luogo, in una visione strategica di lungo periodo. Ciò al fine di affrontare la transizione energetica come opportunità industriale, agricola e sociale nei prossimi decenni. La partecipazione della popolazione e dei territori deve essere parte integrale di questo obiettivo;
- il CNEL rileva il ruolo essenziale di una strategia di investimenti pubblici e privati che accompagni la trasformazione del settore energetico;
- il CNEL sottolinea l'urgenza di definire e attuare procedure normative unificate improntata allo snellimento degli *iter* burocratici di approvazione e di realizzazione dei progetti di transizione energetica e alla coerenza con gli indirizzi di attuazione locale;
- richiama la necessità di costruire politiche a garanzia del livello occupazionale per affrontare una transizione giusta in una visione corrente e prospettica; auspica che si riattivi a breve il confronto tra il Governo e le parti sociali, in particolare con riguardo all'aggiornamento della formazione e dell'offerta educativa, come elemento di protezione del benessere economico e sociale, anche allo scopo di valorizzare le nuove competenze specialistiche, con particolare attenzione all'occupazione femminile;
- infine, il CNEL sottolinea la necessità di ridefinire e implementare politiche fiscali volte alla ottimizzazione dei sussidi ambientalmente favorevoli *versus* quelli dannosi.
- Considerata la complessità e la crucialità delle questioni affrontate dal PNIEC, il CNEL ritiene opportuno dare continuità al lavoro di valutazione che ha avviato con la costituzione dell'intergruppo, istituendo un osservatorio che abbia nelle sue finalità il monitoraggio e la verifica degli effetti del Piano in termini di riduzione delle emissioni e

dei costi energetici, sicurezza energetica nazionale, riduzione povertà energetica, riconversione industriale e giusta transizione del lavoro, investimenti ricerca e sviluppo.

A livello europeo, inoltre, il CNEL auspica:

- un rafforzamento della *governance* multilivello, atto a garantire, attraverso l'impianto di Direttive europee, che la normativa nazionale non risulti frammentata, contraddittoria e non continuativa e sia funzionale ad attuare scenari regolatori chiari e stabili nel tempo, tali da incoraggiare gli investimenti di lungo periodo necessari. Ciò anche al fine di promuovere interventi volti a promuovere comuni livelli di competitività, mercati del lavoro e fiscali armonizzati, a valorizzare l'obiettivo di contrastare il fenomeno della povertà energetica e fronteggiare gli effetti sociali ad essa connessi;
- Molti soggetti auditi hanno sottolineato l'urgenza di riconsiderare strategie armonizzate di approvvigionamento diversificato delle risorse e di individuare l'adozione di indirizzi strategici sovranazionali per l'efficientamento energetico e lo stoccaggio nel breve, medio e lungo periodo;
- ne consegue la *revisione* delle catene del valore riguardo agli aspetti fondamentali della indipendenza e sicurezza energetica e per le materie prime critiche necessarie; per altro verso, la valorizzazione delle potenzialità diverse dei Paesi membri, tra cui l'Italia, alla quale compete un ruolo di *hub* di produzione e trasmissione verso il continente europeo di energie rinnovabili anche provenienti dall'Africa;
- ciò induce a sottolineare la necessità di rafforzare i tavoli comuni di lavoro per attivare un maggiore livello di cooperazione sovranazionale, a partire da una valutazione europea dei contenuti dei PNIEC dei diversi Stati membri, al fine della armonizzazione, ponderazione e integrazione dei PNIEC nazionali in un documento adeguatamente bilanciato a fronte delle specificità nazionali;
- il CNEL auspica quindi la promozione della massima partecipazione intracomunitaria, con il coinvolgimento delle parti sociali, della società civile organizzata, degli enti locali, dei punti di eccellenza pubblici e di sinergie con i privati;
- sul piano finanziario il CNEL ritiene necessaria l'individuazione di ulteriori strumenti di finanziamento pubblico mirato, per sostenere i costi della transizione anche nella produzione agricola, per contenere gli impatti negativi sull'occupazione e come volano degli investimenti privati, prevedendo altresì misure e criteri premianti a sostegno della permanenza degli investimenti nei territori e di contenimento della delocalizzazione delle produzioni;
- infine, il CNEL richiama al perseguimento della più ampia e diffusa collaborazione scientifica tra i Paesi membri, in una visione unitaria di lungo periodo.