

Efficienza energetica e lotta al cambiamento climatico: il ruolo del Patto dei Sindaci

Dal 2008 ad oggi quasi il 60% dei Comuni italiani, pari ad oltre il 75% della popolazione, hanno aderito agli obiettivi del 'Patto dei Sindaci'. Tuttavia, i nuovi traguardi europei impongono strategie ed azioni più incisive, fra le quali anche la creazione di una 'cabina di regia'. L'ENEA, in veste di Agenzia Nazionale per l'Efficienza Energetica e di coordinatore del Patto dei Sindaci, oltre a fornire consulenza diretta alle Amministrazioni locali attraverso la propria rete di uffici territoriali, sta promuovendo la creazione di "sportelli" a supporto dei Comuni, in collaborazione con i principali attori del settore.

DOI 10.12910/EAI2020-072

di Luca Colasuonno, Laboratorio Regioni Area Settentrionale, Divisione Servizi Integrati per lo Sviluppo Territoriale; Giovanni Addamo, Responsabile Laboratorio Regioni Area Centrale; Mauro Marani, Capo Divisione Servizi Integrati per lo Sviluppo Territoriale, ENEA

Nel 2008, l'Unione Europea ha istituito il Covenant of Mayors, in Italia Patto dei Sindaci, un'iniziativa finalizzata a promuovere presso le realtà locali (Comuni singoli o aggregati) azioni per un miglior conseguimento degli obiettivi europei su energia e clima. I Comuni sono chiamati ad aderire, volontariamente, ad un "Patto" che prevede la riduzione delle emissioni di gas climalteranti, la riduzione dei consumi energetici e l'incremento della produzione energetica da fonti rinnovabili. Nel 2015 l'iniziativa si fonde con la parallela iniziativa "Mayors Adapt" con il conseguente allargamento degli obiettivi oltre che alla mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici anche all'adattamento dei territori a tali cambiamenti. Gli impegni dei Comuni si traducono in azioni rivolte alla predisposizione, da parte dei firmatari, di Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES) fino al 2015 e, dal 2016 in poi, di Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile

e il Clima (PAESC) e dei relativi rapporti di monitoraggio.

Il quadro italiano

Pur con le molte contraddizioni che hanno caratterizzato il primo decennio del programma, l'adesione in Italia è stata pari a quasi il 60% dei Comuni, cui corrisponde oltre il 75%

della popolazione italiana (Tabella 1).

Per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni e di efficienza energetica il Patto dei Sindaci ha fatto emergere l'importanza di una maggiore adesione dal basso (livello locale) alle politiche transanzionali. In Tabella 2 sono mostrati i risultati di riduzione

| Taglia (abitanti) | Comuni aderenti | % adesione | Popolazione rappresentata |
|-----------------------|-----------------|------------|---------------------------|
| XS (<3.000) | 2.157 | 49% | 2.930.123 |
| S (3.001-30.000) | 2.195 | 69% | 19.903.570 |
| M (30.001-100.000) | 212 | 85% | 10.768.964 |
| L (100.001 - 250.000) | 32 | 97% | 4.716.446 |
| XL (>250.000) | 12 | 100% | 9.259.944 |
| totale | 4.608 | - | 47.579.047 |

Tab. 1 Numerosità dei Comuni aderenti, suddivisi per dimensione (popolazione)
Fonte: elaborazione ENEA su dati JRC, luglio 2019

ottenuti dai Comuni aderenti all’iniziativa, considerando i soli PAES/PAESC giunti al monitoraggio dell’inventario delle emissioni (MEI). Nelle prime due colonne sono presenti i valori percentuali e assoluti di riduzione rispetto alla baseline (BEI), nella colonna di destra è mostrato il potenziale di tutti gli aderenti al programma se avessero performance pari a quelle dei PAES monitorati. Con specifico riferimento al caso Italia, emerge inoltre come la condivisione delle esperienze maturate dai Comuni più virtuosi possa essere messa maggiormente a profitto dell’intero territorio nazionale sfruttando le potenzialità di una rete territoriale a diffusione capillare. Le iniziative individuate dai

Comuni nei rispettivi Piani di Azione sono state classificate dal Joint Research Centre (JRC) della Commissione Europea in categorie di “policy instrument”, con le quali è stato possibile stimare, per ogni misura di attuazione, il peso relativo degli impatti attesi su riduzione emissioni ed efficienza energetica, nei differenti settori di operatività. Nella Tabella 3 sono riportate in arancione le azioni che vedono un ruolo centrale del Comune, in verde le azioni per cui il ruolo dell’ente varia e va analizzato caso per caso, in bianco le azioni realizzate tramite strumenti sovraumunali (regionali o nazionali). È importante rilevare come quasi la metà degli obiettivi previsti sono raggiungibili attraverso

azioni che vedono il coinvolgimento operativo diretto da parte dei Comuni.

L’importanza della “multilevel governance”

Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità condivisi a livello europeo, ENEA inoltre ritiene centrale il potenziamento della collaborazione a tutti i livelli istituzionali (multilevel governance), direttamente o attraverso le istituzioni rappresentanti, come ad esempio lo European Committee of the Regions (CoR) o l’Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI). La multilevel governance implica l’applicazione di un modello decisionale condiviso e integrato “verticalmente e orizzontalmente”. L’accezione di verticalità e di orizzontalità si riferisce rispettivamente: alla capacità collaborativa e cooperativa tra i livelli transnazionali-nazionali-regionali-locali e alla capacità, a ciascun livello, di dialogo e interazione con tutti gli attori coinvolti, istituzionali e non. Questo approccio è, in generale, cruciale nelle applicazioni al settore energetico-ambientale e in particolare nella lotta ai cambiamenti climatici, dove risulta imprescindibile un approccio sistemico basato su un elevato grado di sinergia e dialogo tra i diversi livelli politico-gestionali.

| Classe obiettivi raggiunti | PAES monitorati (MEI) | | Potenziale totale aderenti |
|----------------------------|-----------------------|-------------------|----------------------------|
| | % obiettivi raggiunti | MtCO ₂ | MtCO ₂ |
| XS | 10,10% | 0,14 | 1,52 |
| S | 10,50% | 2,30 | 12,31 |
| M | 20,40% | 3,90 | 12,39 |
| L | 23,90% | 4,39 | 7,85 |
| XL | 26,10% | 7,25 | 9,67 |
| | - | 17,98 | 43,74 |

Tab. 2 Obiettivi raggiunti dai Comuni giunti a monitoraggio e potenziale del totale dei Comuni sottoscrittori del Patto

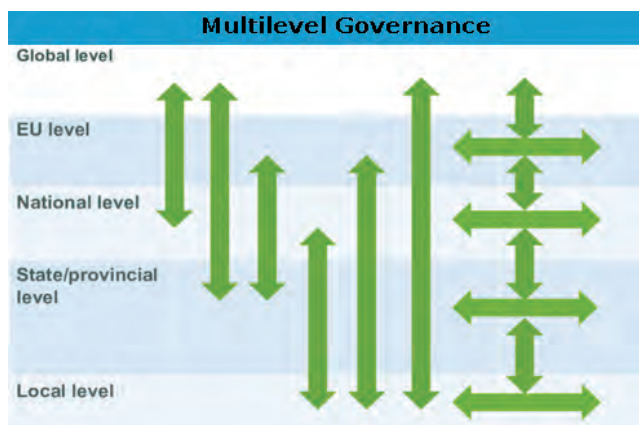


Fig. 1 Multilevel governance - Immagine tratta da Horizontal and Vertical Reinforcement in Global Climate Governance di M. Jänicke (2015)

Le prossime sfide - PNIEC e Renovation Wave

La necessità di un maggiore e più efficace coinvolgimento delle realtà locali e regionali risulterà fondamentale anche in vista della definizione degli obiettivi e delle strategie dei Piani Nazionali Integrati per l’Energia e il Clima (PNIEC), ma non solo. La prossima sfida su cui si potrà misurare l’efficacia di un approccio multilivello potrà essere la Renovation Wave, la strategia di lungo termine per la riqualificazione degli edifici che, in Europa, sono responsabili del 40% delle emissioni. Si può prevedere che la chiave di successo del programma sarà proprio l’avvicinamento del livello europeo all’utente finale tramite

| Misura di attuazione | Risparmio energetico | Produzione da rinnovabili | Riduzione di CO ₂ |
|--|----------------------|---------------------------|------------------------------|
| Formazione di sensibilizzazione | 23,44% | 10,18% | 18,43% |
| Standard di costruzione | 8,95% | 3,51% | 7,09% |
| Etichettatura di certificazione energetica | 1,64% | 0,37% | 2,07% |
| Tasse sull'energia prodotta da carbone | 0,11% | 0,00% | 0,08% |
| Gestione dell'energia | 7,26% | 1,42% | 7,35% |
| Standard di prestazione energetica | 0,39% | 0,21% | 0,44% |
| Obblighi dei fornitori di energia | 0,66% | 1,04% | 2,78% |
| Sovvenzioni e sussidi | 7,58% | 44,18% | 11,13% |
| Ticketing integrato e ricarica | 0,24% | 0,00% | 0,18% |
| Pianificazione dell'uso del suolo | 2,58% | 1,42% | 3,13% |
| Regolamento sulla pianificazione dell'uso del suolo | 3,17% | 2,23% | 2,55% |
| Non applicabile | 2,00% | 3,34% | 4,86% |
| Altro | 29,42% | 20,97% | 23,83% |
| Appalti pubblici | 2,57% | 2,52% | 3,41% |
| Prezzi stradali | 0,11% | 0,00% | 0,09% |
| Finanziamento da terzi | 2,74% | 8,08% | 4,47% |
| Regolamento sulla pianificazione della mobilità | 6,07% | 0,52% | 7,14% |
| Accordi volontari con le parti interessate | 1,09% | 0,02% | 0,98% |
| TOTALE | 46,58% | 23,87% | 44,23% |
| TOTALE | 40,94% | 26,99% | 34,33% |
| Legenda | | | |
| Il ruolo del Comune è centrale per la realizzazione dell'azione proposta | | | |
| Il peso del Comune nella realizzazione dell'azione proposta va analizzato caso per caso | | | |

Tab. 3 Risultati attesi, in termini percentuali, relativi a differenti misure di attuazione, come dichiarato dai Comuni aderenti al Patto dei Sindaci

un'accurata attività di coordinamento, l'utilizzo di strumenti già presenti, come lo sportello unico "One Stop Shop for Cities", ed altre attività previste dai Piani di Azione del Patto dei Sindaci. L'ENEA, nel ruolo di Agenzia per l'Efficienza Energetica nazionale e di coordinatore nazionale del Patto dei Sindaci, grazie alla propria rete di uffici territoriali (CCEI - Centri di Consulenza Energetica Integrata), oltre a

fornire consulenza direttamente alle Amministrazioni locali, sta promuovendo la creazione di "sportelli" a supporto delle Amministrazioni comunali, in collaborazione con i principali attori locali e nazionali del settore. Altri aspetti fondamentali sono conoscenza e monitoraggio: il CoR infatti ha invitato a rendere i dati del Patto dei Sindaci disponibili al pubblico e geo-referenziati per creare un Osserva-

torio dell'UE sulla neutralità climatica. Molto sentita inoltre l'esigenza di una piattaforma unitaria europea di raccolta e processamento dei dati per il monitoraggio in tempo reale dei dati emissivi globali dell'area osservata, l'omogeneizzazione e standardizzazione della qualità del dato nei vari Paesi membri e l'individuazione di tecnologie ICT interoperabili.

Una cabina di regia “tecnica” per il Patto dei Sindaci

In quest’ottica, la partecipazione di ISPRA ed ENEA, ciascuna con le proprie specifiche competenze, alla cabina di regia di coordinamento del Patto dei Sindaci in Italia è un elemento centrale. L’efficacia dei sistemi di monitoraggio, la disponibilità e la coerenza delle basi di dati da cui attingere e la relativa reportistica, sono elementi chiave per garantire l’affidabilità e la misura dell’effettiva efficacia dell’intero programma. Una delle barriere da superare per la completa realizzazione dei PAESC negli Stati membri è costituita dalla eccessiva difficoltà, in particolare per i Comuni piccoli e medio-piccoli, nell’affrontare la complessità di un PAESC, sia sotto il profilo delle competenze tecniche necessarie per la pianificazione delle azioni di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici, che sotto il profilo della disponibilità di risorse umane e finanziarie a sostegno delle misure previste (Figura 2). Queste difficoltà diventano evidenti nella fase di adempimento dell’obbligo di monitoraggio periodico delle azioni descritte nella pianificazione. Il CoR sottolinea l’importanza cruciale

dei coordinatori nazionali e regionali del Patto nel sostenere i Comuni firmatari di piccole e medie dimensioni sia nella fase iniziale di pianificazione che nella fase di raccolta, attuazione e monitoraggio delle azioni. Analogamente a quanto concordato direttamente tra ENEA (Coordinatore nazionale PAESC per Italia) e CoM (Covenant of Mayors Office) nell’ambito della “Strategia Italia”, la Commissione Europea sottolinea l’importanza di una spinta aggregativa dei Comuni ai fini della predisposizione di PAESC congiunti (Joint SECAP), per superare le difficoltà derivanti dalla limitatezza delle risorse, oltretutto rendere più efficaci le misure di adattamento su aree estese. In questo contesto, i coordinatori nazionali, regionali e territoriali, nonché i sostenitori (Supporter) rivestono un ruolo cardine per il successo e la capillare diffusione dell’iniziativa. Non a caso si suggerisce alla Commissione Europea l’individuazione di forme di finanziamento diverse ed aggiuntive che consentano di rafforzare l’azione di sostegno da parte di questi soggetti soprattutto nelle delicate fasi di raccolta dei dati, attuazione delle misure e mo-

nitoreggio delle stesse. Un importante ruolo possono avere anche i cosiddetti ambasciatori del Patto dei Sindaci, rappresentanti politici eletti a livello locale e regionale, le cui città sono già firmatarie del Patto e che rappresentano il CoR nell’ambito di eventi nazionali e internazionali, promuovendo le adesioni all’iniziativa e favorendo lo scambio di conoscenze e buone pratiche in ambito climatico ed energetico.

Una ‘cabina di regia’ del Patto dei Sindaci

In conclusione ai fini del raggiungimento degli obiettivi del Green New Deal è necessario offrire uno strumento rinnovato, allargato nelle finalità energetico-ambientali, meglio strutturato dal punto di vista dei ruoli dei coordinatori (nazionali, regionali, territoriali) e dei sostenitori, ma soprattutto condiviso tra i vari attori coinvolti nel processo politico di definizione e modifica degli obiettivi finali, nella gestione territoriale, ai diversi livelli, e nel monitoraggio dei risultati. In questo contesto, la valorizzazione di una cabina di regia del Patto dei Sindaci può essere uno strumento determinante per la riuscita della seconda fase del programma; se da un lato i Ministeri coinvolti (MISE e MATTM) possono dare il mandato politico e il coordinamento con le strategie europee, il ruolo di attori tecnici quali ISPRA ed ENEA può supportare da un punto di vista qualitativo lo sviluppo di piani efficaci e confrontabili a livello nazionale. Il ruolo di coordinatore nazionale di ENEA è inoltre centrale, attraverso la rete dei centri territoriali, per le attività di coordinamento con le strutture intermedie del Patto (coordinatori territoriali e supporter), nonché, per il ruolo istituzionale che riveste anche a livello europeo, per il dialogo sulle attività tecniche e sulle criticità nello sviluppo del programma, con l’ufficio del Patto a Bruxelles e con il JRC.

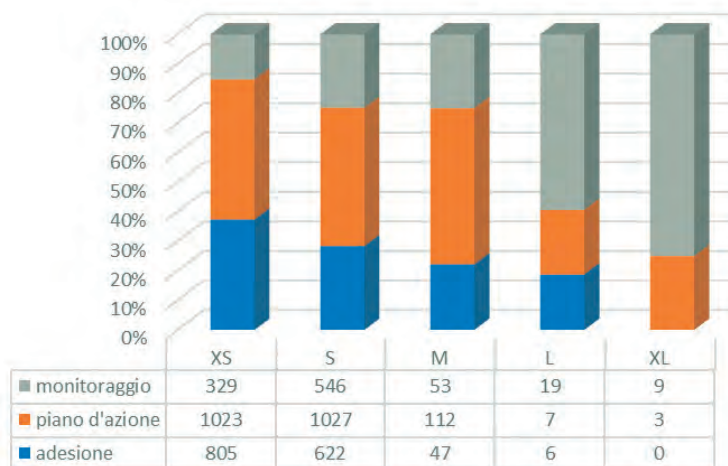


Fig. 2 Stato di avanzamento in Italia dei PAESC/PAESC dei Comuni italiani per classi dimensionali
Elaborazione su dati JRC, luglio 2019