

Risposta dell'Istituto Bruno Leoni alla consultazione pubblica del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica sul Piano nazionale integrato energia e clima

9 marzo 2024

Generale

1.

Si esprima una valutazione generale sulla proposta di Piano presentata alla Commissione europea a giugno 2023, con riferimento all'ambizione degli obiettivi, alle misure proposte e alle tecnologie e soluzioni previste.

Gli obiettivi del Pniec sembrano generalmente allineati agli obblighi europei di riduzione delle emissioni, incremento dell'energia rinnovabile e aumento dell'efficienza energetica. Tuttavia, il Piano – in parte inevitabilmente, forse – si spinge spesso molto al di là dell'individuazione degli obiettivi generali ed entra nel dettaglio di come essi potrebbero essere raggiunti. A dispetto dei principi più volte enunciati di neutralità tecnologica, il Piano individua minuziosamente il ruolo di ciascuna tecnologia all'interno degli specifici usi finali dell'energia, lasciando intendere che la sua attuazione sarà affidata a una pluralità di strumenti di micromanagement. Al contrario, anche nel contesto della revisione della tassazione ambientale (v. risposta alla domanda 20 sui sad), sarebbe opportuno individuare strumenti generali di penalizzazione delle attività emmissive in proporzione alle emissioni generate e di incentivo delle attività o tecnologie prive di emissioni in proporzione alle emissioni abbattute o evitate. A tal fine è necessario sviluppare una metodologia per stimare le emissioni abbattute o evitate attraverso strumenti alternativi quali, a titolo di esempio, l'efficienza energetica, le fonti rinnovabili, l'elettrificazione, l'energia nucleare, e così via (si veda per esempio: P. Booth e C. Stagnaro, Carbon Conundrum, 2022, disponibile online all'indirizzo <https://iea.org.uk/publications/carbon-conundrum-how-to-save-climate-change-policy-from-government-failure/>)

Emissioni, Efficienza, Edifici

2.

Quali strumenti si ritengono più efficaci per sostenere un incisivo e rapido efficientamento del patrimonio edilizio? È più opportuno puntare su obblighi di riqualificazione o su incentivi? Nel caso degli incentivi, con quali modelli (economici o finanziari) e fonti di finanziamento (fiscalità generale, tariffe dell'energia, fondi europei)?

La riqualificazione energetica del patrimonio edilizio in Italia è resa complessa da una pluralità di ragioni, che vanno dalla frammentazione delle proprietà alla complessità delle procedure burocratiche, dalle barriere finanziarie alle asimmetrie informative. Una strategia di sostegno alle riqualificazioni energetiche dovrebbe orientarsi su tre assi principali:

- 1) Per superare le barriere di natura finanziaria, stabilire forme di incentivazioni allineate agli altri paesi europei (con detrazioni dell'ordine del 50%), stabili nel tempo (di durata almeno triennale o quinquennale anziché rinnovate di anno in anno), prevedendo forme di garanzia pubblica sui finanziamenti bancari ottenuti da soggetti con indicatore Isee al di sotto di una certa soglia;
- 2) Per superare le barriere di natura informativa, valorizzare il ruolo dei venditori di energia elettrica e gas, che avendo una conoscenza dettagliata dei consumi dei propri clienti possono proporre soluzioni per migliorare l'efficienza energetica degli edifici anche attraverso modelli tipo Esco (si veda per esempio C. Stagnaro, The design and structure of retail electricity markets in Europe, 2023, disponibile online all'indirizzo <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/B978044315591800019X>);
- 3) Semplificare le procedure per deliberare interventi di riqualificazione degli edifici e soprattutto semplificare le procedure per la demolizione e il rifacimento degli edifici più vecchi (con particolare riferimento a quelli costruiti negli anni dai '60 agli '80).

Emissioni, Efficienza, Edifici

3.

La CE raccomanda di definire politiche e misure aggiuntive nel settore dell'edilizia, per ridurre le emissioni nel settore civile. Il Piano prevede una forte crescita della penetrazione delle pompe di calore per il riscaldamento e il raffrescamento e una maggiore elettrificazione dei consumi del civile. Si condivide tale scelta? Quali alternative dovrebbero essere previste nel breve termine? Quale tipo di politiche e misure si ritiene prioritario adottare per favorire ulteriormente la diffusione delle pompe di calore? Quale tipologia di incentivo si ritiene più efficace: fiscale, sussidi in conto capitale, aiuti al finanziamento, riduzione del costo dell'energia consumata, etc.?

Le pompe di calore non dovrebbero essere destinatarie di incentivi specifici al di là di quelli generali rivolti alla riqualificazione energetica (v. risposta precedente) e del sostegno generale al vettore elettrico (v. risposta alla domanda 20 sui sad).

Emissioni, Efficienza, Edifici

4.

Per favorire l'efficientamento energetico dei condomini, quali politiche e misure si ritiene prioritario adottare (misure di semplificazione delle decisioni, incentivi di carattere economico, meccanismi finanziari, obblighi ecc.)? E per l'edilizia residenziale pubblica quale modello di supporto alle riqualificazioni edilizie si ritiene più efficace?

In generale si veda la risposta alla domanda 2.

Per quanto riguarda i condomini può essere opportuno prevedere un rafforzamento degli incentivi (per esempio una detrazione maggiorata rispetto a quella ordinaria, da fissare comunque a un livello ben inferiore a quelli attuali) e una semplificazione delle procedure per la deliberazione a livello di assemblea di condominio dei lavori, in modo da ridurre il potere di veto de facto dei singoli condomini e, in particolare, dei proprietari di appartamenti sfitti. A tal proposito, è opportuno valutare anche politiche che favoriscano la locazione degli appartamenti sfitti, per esempio semplificando le procedure per gli sfratti o per il frazionamento degli appartamenti di grandi dimensioni.

Per quanto riguarda l'edilizia residenziale pubblica, è necessario ripensare completamente le modalità dell'intervento pubblico, in modo tale da introdurre incentivi impliciti al mantenimento di adeguate prestazioni energetiche degli edifici. Quelli esistenti andrebbero riqualificati a carico dello Stato, per poi essere ceduti garantendo un diritto di prelazione agli attuali inquilini. In prospettiva, le politiche residenziali pubbliche dovrebbero prediligere un approccio basato sul riconoscimento di voucher alle famiglie con indicatore Isee inferiore a una certa soglia.

Infine, e più importante, soprattutto nelle aree metropolitane caratterizzate dai prezzi immobiliari più elevati, è assolutamente necessario rimuovere o mitigare i vincoli esistenti alla realizzazione di nuovi immobili, in modo tale da aumentare l'offerta e contribuire a contenere l'inflazione nel valore degli asset immobiliari.

Emissioni, Efficienza, Trasporti

5.

Quali strategie si ritengono più efficaci per conseguire una incisiva riduzione dei consumi e delle emissioni nel settore dei trasporti, e in particolare della mobilità privata? Con quali meccanismi e fonti di finanziamento? A titolo di esempio, si ritengono prioritarie azioni volte a sostenere la domanda di veicoli a basse emissioni, l'uso del trasporto pubblico locale, la riduzione della domanda di mobilità anche grazie allo smart working e alla digitalizzazione, la realizzazione di infrastrutture per la mobilità dolce, ecc.?

In primo luogo, occorre sottolineare che obiettivo della politica ambientale dovrebbe essere unicamente la riduzione delle emissioni, non necessariamente dei consumi.

Allo scopo di accelerare la riduzione delle emissioni derivanti dal settore dei trasporti, è anzitutto opportuno ripensare in modo complessivo la fiscalità energetica, stabilendo

aliquote di accisa coerenti con gli effettivi impatti emissivi dei diversi combustibili, peraltro in linea con le proposte di revisione della direttiva europea in materia di tassazione dell'energia. Ulteriori misure in tal senso, inclusa la progressiva riduzione delle esenzioni o agevolazioni per autotrasportatori e agricoltori, sono discusse più nel dettaglio nel contesto della risposta alla domanda n.20 sui sad.

Per quanto riguarda la performance dei veicoli in circolazione non vi è necessità di misure aggiuntive rispetto a quelle adottate o in corso di adozione a livello europeo, e relative agli standard emissivi dei veicoli leggeri o pesanti (e questo a prescindere dalla valutazione specifica su tali provvedimenti, su cui non è questa la sede per esprimersi).

Il trasporto pubblico può offrire un contributo importante alla riduzione delle emissioni del trasporto. A tal fine occorre distinguere le politiche di investimento (in particolare nelle infrastrutture) e la regolazione del trasporto pubblico locale. Per quanto riguarda gli investimenti in nuove infrastrutture per il tpl, si suggerisce di individuare una metodologia standardizzata per l'analisi costi-benefici e di dare la priorità al finanziamento delle opere che hanno un rapporto costi-benefici più favorevole. Per quanto riguarda la regolazione del tpl, è essenziale individuare forme di governance che massimizzino il risultato a parità di spesa pubblica. E' quindi necessario prevedere forme di affidamento competitivo, per evitare che il tpl venga prodotto a costi ingiustificatamente alti, consentendo anche – dove possibile e in particolare nelle aree metropolitane più densamente popolate – forme di concorrenza nel mercato (si veda per esempio: G. Da Ros e C. Stagnaro, *Modeste proposte contro l'inflazione*, 2022, disponibile online all'indirizzo <https://www.brunoleoni.it/modeste-proposte-contro-l-inflazione>).

La razionalizzazione del tpl è una preconditione della riduzione delle emissioni, ma non è necessariamente né l'unica misura né la principale. Una parte significativa delle emissioni derivanti dal traffico veicolare è legata alla congestione. E' quindi essenziale individuare strumenti ad hoc per ridurre la congestione stradale, che è tipicamente fenomeno locale e tipico delle aree più densamente popolate o con una maggiore densità di attività industriali. Diventa quindi necessario riflettere su un potenziamento delle infrastrutture viarie nelle aree interessate e introdurre meccanismi di congestion pricing che contribuiscano a una migliore distribuzione degli ingressi e delle uscite nel corso della giornata, alleggerendoli nelle ore di punta. Alla riduzione del traffico veicolare – assieme al rafforzamento delle infrastrutture e alle congestion charge – può contribuire la realizzazione di ampi parcheggi di cinta, idealmente secondo un modello concessorio (si veda per esempio: F. Ramella, *Appiattare la curva della mobilità*, 2020, disponibile online all'indirizzo <https://www.brunoleoni.it/appiattare-la-curva-della-mobilita>).

Emissioni, Efficienza, Trasporti

6.

La CE raccomanda di definire politiche e misure aggiuntive nel settore dei trasporti, per ridurre le emissioni e i consumi. In generale, si ritiene prioritario continuare ad adottare un approccio tecnologicamente neutro, puntando su tutte le soluzioni disponibili, quali biocarburanti, biometano, idrogeno, mobilità elettrica, oppure privilegiare alcune soluzioni, e in tal caso quali e in quali ambiti?

Un approccio basato sulla neutralità tecnologica e l'adeguato pricing delle emissioni (o simmetricamente di incentivazione delle tecnologie che ne consentono l'abbattimento o l'avoidance) è più appropriato, in quanto: i) consente di minimizzare i costi della transizione e ii) è per definizione più aperto all'innovazione tecnologica. Si veda sul tema P. Booth e C. Stagnaro, Carbon Conundrum, 2022, disponibile online all'indirizzo <https://iea.org.uk/publications/carbon-conundrum-how-to-save-climate-change-policy-from-government-failure/>.

Emissioni, Efficienza, Trasporti

7.

Il Piano prevede una forte crescita della diffusione di auto elettriche al 2030. Quali misure aggiuntive si ritengono prioritarie per favorire ulteriormente la mobilità elettrica privata? E per la mobilità delle merci? Per il settore aziendale/commerciale/pubblico è più opportuno puntare su obblighi o su incentivi?

Si veda la risposta alla domanda precedente.

Emissioni, Efficienza, Trasporti

8.

Quali misure aggiuntive si ritengono prioritarie per favorire ulteriormente la sostenibilità della mobilità urbana, con maggior ricorso al TPL, all'intermodalità e alla mobilità dolce? Che ruolo potrebbe avere lo smart working?

—

Emissioni, Agricoltura

9.

Quali misure aggiuntive si ritengono prioritarie per contrastare l'apporto emissivo in agricoltura? A titolo di esempio: aumentare il ricorso all'agricoltura di precisione e rinnovo tecnologico di mezzi e pratiche; agricoltura biologica; buone pratiche e requisiti ambientali più rigorosi; riduzione/cambiamento nell'uso dei fertilizzanti; promozione della sostituzione dei mezzi agricoli con mezzi green a bassa emissione; obblighi di installazione presso le grandi stalle di un impianto di digestione anaerobica per la produzione di biometano, a partire dai grandi allevamenti; etc. Come favorire l'accettabilità di questi interventi di decarbonizzazione nel settore agricolo?

—

Rinnovabili

10.

La Commissione raccomanda di semplificare le procedure di autorizzazione con particolare riferimento agli impianti fotovoltaici: a tale scopo quali sono le misure ritenute prioritarie per un maggiore snellimento delle stesse? A titolo di esempio: attivare sportelli unici e favorire la digitalizzazione mediante piattaforme ad hoc; operare una liberalizzazione generalizzata delle installazioni su tetto e in aree idonee; facilitare il revamping degli impianti obsoleti; creare un Testo Unico dell'Energia e standardizzare la normativa? E quali le modalità per l'accelerazione e semplificazione del permitting per l'eolico on shore e off shore?

Tutte le opzioni proposte (sportelli unici, digitalizzazione, liberalizzazione delle installazioni su tetti e aree industriali o ex industriali, facilitare il revamping, creare un Testo unico e standardizzare la normativa) appaiono condivisibili.

In aggiunta a questo va perseguita con maggiore efficacia la via già imboccata con l'applicazione di procedure semplificate all'interno delle aree idonee, prevedendo che – in assenza della loro individuazione da parte delle regioni entro una certa scadenza e fino all'adozione dei provvedimenti necessari – siano mantenute ex lege già identificate dalla normativa di rango primario (vedi art 20 comma 8 del d. Lgs 199/2021) e che in ogni caso le aree individuate dalle Regioni non possano avere estensione inferiore rispetto a quelle già individuate.

Rinnovabili

11.

Quali potrebbero essere le modalità per favorire il revamping/repowering degli impianti eolici e fotovoltaici più datati al fine di massimizzare la produzione energetica, al contempo limitando l'impatto di occupazione fisica e visiva del suolo?

Si suggerisce di prevedere la possibilità di effettuare il revamping senza autorizzazione nel caso in cui i nuovi impianti abbiano ingombro a terra pari o inferiore a quelli esistenti e, nel caso di impianti eolici, se essi vengono collocati in corrispondenza dei siti pre-esistenti e con incrementi in altezza non superiori del 10%. In caso contrario è comunque opportuno prevedere procedure semplificate e indicatori automatici, in particolare ai fini delle autorizzazioni paesaggistiche.

Rinnovabili

12.

Come favorire il rapido sviluppo delle fonti rinnovabili mature atteso nel PNIEC e, al contempo, la loro integrazione nel mercato elettrico? Come riformare gli attuali sistemi di incentivazione con tariffe a due vie (cfd) per orientare maggiormente la produzione FER-E anche verso le zone e le fasce orarie a maggior valore aggiunto? Con riferimento alle misure per agevolare il superamento delle attuali barriere alla diffusione dei PPA, quali interventi, tenuto conto di quanto già previsto nel Piano, sono da ritenersi prioritari?

Si suggerisce l'abbandono di qualunque forma di contrattualizzazione della capacità rinnovabile con controparti pubbliche, in quanto questo – data la prospettiva di crescita delle fonti rinnovabili – rischia di sortire un effetto di crowding out di qualunque forma di concorrenza e di qualunque funzione allocativa dei prezzi, de facto portando a una revisione implicita dell'intero disegno di mercato.

Ai fini di favorire la localizzazione delle fonti rinnovabili nelle zone e indirizzarne la produzione verso le fasce orarie a maggiore valore aggiunto, è necessario prevedere la piena responsabilità per gli operatori rispetto agli sbilanciamenti e a qualunque deviazione rispetto ai profili impegnati sul mercato, senza alcuna discriminazione o vantaggio rispetto agli esercenti impianti programmabili. A tal fine è necessario superare tutte le forme di supporto o di incentivazione, esplicite o implicite, che deresponsabilizzano gli operatori degli impianti, anche di piccola dimensione, quale per esempio lo scambio sul posto.

E' possibile prevedere forme indirette di sostegno ai PPA, prevedendo garanzie pubbliche sul rischio di controparte (sulla falsa riga del modello spagnolo; si veda per esempio W.H. Wang, The legislative and regulatory framework for PPAs in Spain, 2023, disponibile online all'indirizzo https://www.researchgate.net/publication/375070966_The_legislative_and_regulatory_framework_for_PPAs_in_Spain) o prevedendo il rilascio di quote di CO2 proporzionali alle emissioni evitate (si veda per esempio C. Stagnaro, Dai PPA all'ETS: un approccio orientato al beneficio ambientale, 2020, disponibile online all'indirizzo <https://www.rivistaenergia.it/2020/07/ets-ppa-una-proposta-per-favorire-nuovi-investimenti-fer/>).

Idrogeno

13.

Quali misure si ritengono prioritarie per promuovere l'utilizzo di idrogeno nell'industria ed eventualmente nei trasporti? Quali tipologie di idrogeno e di assetti della filiera si ritengono più efficaci per lo sviluppo del vettore nel breve termine? Si ritiene importante anche favorire il commercio di idrogeno rinnovabile a livello comunitario e internazionale, e se sì, si ritiene opportuno lo sviluppo o l'adeguamento delle infrastrutture nazionali?

Non si ritiene necessaria alcuna misura specifica, coerentemente con i principi della neutralità tecnologica.

Biometano

14.

Quali misure si ritengono più efficaci nel breve termine per promuovere la produzione di biometano sostenibile dato il potenziale nazionale, nonché l'uso del digestato e delle applicazioni della CO₂ biogenica?

Non si ritiene necessaria alcuna misura specifica, coerentemente con i principi della neutralità tecnologica.

Tuttavia, andrebbe disciplinato l'utilizzo del biometano all'interno dei processi industriali hard to abate, in modo tale da attribuire emissioni pari a zero alla quota di biometano utilizzato negli impianti industriali, per evitare che le imprese siano chiamate a corrispondere certificati di emissione superiori alle emissioni effettivamente generate.

Sicurezza energetica

15.

Quali ulteriori azioni si ritiene opportuno intraprendere, in termini di obiettivi e misure, per affrontare le possibili limitazioni o le interruzioni dell'approvvigionamento sia in ambito gas che elettrico?

Per rafforzare la sicurezza energetica, con particolare riferimento alla sicurezza gas, è necessario ripensare i vincoli esistenti allo sfruttamento delle risorse nazionali, eliminando le restrizioni immotivate allo sviluppo di giacimenti sia a terra sia offshore. Eventualmente una quota della maggiore produzione nazionale può essere prioritariamente destinata ai consumatori industriali, sulla scorta dell'esperienza della gas release.

Per rafforzare la sicurezza del sistema elettrico è necessario promuovere la flessibilità e la partecipazione dei consumatori ai mercati (v. domanda successiva).

Inoltre, per coniugare la sicurezza energetica con la sostenibilità economica degli investimenti, è opportuno prevedere forme di più stretto coordinamento tra le infrastrutture per la trasmissione e la distribuzione di energia elettrica e gas, in modo da indirizzare gli investimenti infrastrutturali in modo razionale ed evitando duplicazioni. In particolare, è opportuno tenere conto del fatto che le reti per la distribuzione del gas costituiscono, in prospettiva, una sorta di immenso potenziale di accumulo dell'energia elettrica prodotta in eccesso da fonti rinnovabili (e convertita in vettori gassosi, quali l'idrogeno o il metano di sintesi). Pertanto è cruciale trovare, sia nella legislazione primaria, sia nella regolazione, sia potenzialmente nella gestione strumenti per effettuare analisi congiunte dei due settori, specialmente al livello della distribuzione dove si stanno spostando molti investimenti (c.d. sector coupling). Sul tema, si veda C. Amenta, F. Passerini e C. Stagnaro, Per ogni fine c'è un nuovo inizio, 2024, disponibile online all'indirizzo <https://www.brunoleoni.it/per-ogni-fine-c-e-un-nuovo-inizio>.

Oltre a questo non si ritiene necessaria alcuna misura specifica, coerentemente con i principi della neutralità tecnologica.

Mercato, Consumatori

16.

Con riferimento al tema della flessibilità, quali misure si ritengono opportune per favorire la diffusione di soluzioni di demand-side-management, e la sinergia di tale approccio con lo sviluppo degli accumuli?

Promuovere la partecipazione dei consumatori ai mercati e forme di demand-side management è essenziale a favorire la sicurezza e l'efficienza dei mercati elettrici.

A tal fine è necessario, in primo luogo, rimuovere ogni residua forma di regolamentazione esplicita o implicita dei prezzi sui mercati retail, in modo tale che i consumatori finali (anche civili) possano essere pienamente esposti alla variabilità dei prezzi. Come nel caso dell'efficienza energetica negli edifici (v. risposta alla domanda 2), fare leva sul rapporto commerciale tra i fornitori di energia elettrica e gas e i clienti finali può offrire una leva cruciale per attivare una parte della domanda che finora ha dimostrato un atteggiamento passivo e una scarsa elasticità ai prezzi (quanto meno nel breve termine).

Inoltre, occorre evitare assolutamente di introdurre nell'ordinamento strumenti che abbiano l'effetto di spiazzare investimenti privati in settori come quello delle batterie. A tal proposito, il MACSE recentemente introdotto costituisce un elemento di forte distorsione nel funzionamento del mercato, che oltre tutto comporta una estensione de facto del perimetro dell'infrastruttura regolata. A maggior ragione questo sarebbe vero se le aste del MACSE avessero un risultato tale da indurre il TSO a realizzare direttamente la capacità di accumulo ritenuta necessaria. Oltre tutto, in un contesto di crescente convergenza tra i mercati elettrico e gas, queste forme di intervento top down rischiano di distruggere opportunità di valore legate, per esempio, alla complementarità tra la produzione rinnovabile e la produzione di idrogeno verde o altri combustibili sintetici allo stato gassoso, che nella sostanza consentono di utilizzare le esistenti reti per la distribuzione del gas alla stregua di una forma di accumulo naturale i cui costi di realizzazione sono già stati in buona parte sostenuti.

Mercato, Consumatori

17.

Quali politiche e misure si ritengono prioritarie per rendere i mercati al dettaglio più competitivi e aumentare il livello di responsabilizzazione dei consumatori?

In primo luogo è necessario sopprimere il servizio di vulnerabilità, riconducendo i consumatori vulnerabili al servizio a tutele gradualmente attraverso apposite aste sulla scorta di quelle già celebrate per le Pmi, per le microimprese e, da ultimo, per i consumatori domestici non vulnerabili. L'attuale servizio di vulnerabilità, oltre a essere stato incomprensibilmente concepito in modo tale da produrre prezzi certamente superiori a quelli delle tutele gradualmente, presenta gli stessi problemi di ingessamento della domanda che avevano caratterizzato la maggior tutela.

Per promuovere la pluralità delle offerte e, in particolare, la partecipazione dei consumatori al mercato è necessario ridurre i vincoli alla diversificazione delle offerte. In parte questo è già accaduto con la facoltà per i venditori di inserire all'interno delle offerte dei vincoli di permanenza per il cliente, necessari a ricomprendere all'interno delle offerte beni o servizi caratterizzati da costi significativi. Occorre anche accelerare le tempistiche per il cambio fornitori (raggiungendo l'obiettivo dello switch in 24 ore) e favorire l'accesso e la fruizione, anche attraverso la condivisione con terzi, dei dati reali di consumo, attraverso il Portale Consumi dell'Acquirente Unico o i tool messi a disposizione dei distributori.

Sono necessari due ulteriori provvedimenti. Da un lato, per favorire le comunicazioni degli operatori ai clienti, è necessario considerare la creazione di un elenco dei clienti inerti – definiti come i clienti che negli ultimi 24 o 36 mesi non hanno cambiato né operatore né offerta – accessibile a tutti gli operatori, in modo che questi possano effettuare offerte specifiche per queste tipologie di clienti. L'elenco dovrebbe essere utilizzato anche per un'altra funzione: l'Autorità per l'energia dovrebbe selezionare periodicamente (ogni due anni, per esempio) un aggregatore a cui affidare una procedura di switch collettivo, con la possibilità di adesione da parte di tutti i clienti ma una campagna di comunicazione focalizzata proprio sui clienti inerti. Lo switch andrebbe organizzato secondo un criterio di opt-in.

Dall'altro lato, è quanto mai necessaria una più stringente regolamentazione (e monitoraggio) delle attività di teleselling e di vendita porta a porta, con controlli a campione, in modo da colpire le truffe e la diffusione di false informazioni che in questi anni, complice la confusione politica sul tema, hanno determinato un enorme danno reputazionale al mercato.

Ricerca, Competitività, Just Transition

18.

Quali filiere si ritiene saranno più colpite dalla transizione energetica? Su quali filiere delle tecnologie pulite occorrerebbe concentrare i maggiori sforzi economici e di ricerca e innovazione? Quali misure potrebbero contribuire a sviluppare le competenze e rafforzare le filiere industriali green? Quali azioni privilegiare nella giusta transizione per quelle aree, storicamente interessate da un sistema produttivo prevalentemente basato su fonti fossili, soggette a possibili effetti negativi di carattere socio-economico, dovuti al processo di decarbonizzazione?

Just Transition

19.

Quali misure privilegiare per alleviare le condizioni dei consumatori vulnerabili e/o in condizioni di povertà energetica, considerando sia l'ambito economico sia quello informativo? A titolo di esempio: fornire informazioni utilizzando strumenti digitali, su come ridurre la domanda di energia e abbassare le bollette energetiche; facilitare l'accesso per questa tipologia di consumatori alle configurazioni di autoconsumo e alle CER; intervenire sulla ripartizione degli oneri tra proprietari e inquilini vulnerabili, per calibrare al meglio l'evoluzione dei costi energetici abitativi; rafforzare, estendere e facilitare l'accesso al reddito energetico; istituire una misura nazionale di incentivazione dedicata alla promozione degli interventi di efficienza energetica e fonti rinnovabili, ecc.

In parte, si vedano la risposta alla domanda 17, con specifico riferimento all'elenco dei clienti inerti, e la risposta alla domanda 2, in particolare per quanto riguarda gli incentivi alla riqualificazione energetica delle abitazioni di famiglie a basso reddito.

Oltre a questo, è necessario ripensare radicalmente il sistema dei bonus, secondo i seguenti criteri:

- 1) Unificare i vari bonus (elettricità, gas, idrico e agevolazioni su gasolio e Gpl nelle aree svantaggiate), che peraltro hanno criteri di accessibilità congruenti, all'interno di un unico bonus energia;
- 2) Sganciare l'erogazione del bonus dal riconoscimento di "sconti" in bolletta, trasformandolo in un trasferimento monetario da accreditare sul conto corrente o sulla *social card* dei consumatori in condizioni di povertà energetica;
- 3) Rendere il bonus progressivo rispetto all'indicatore Isee, in modo tale da graduarlo meglio rispetto alle esigenze reali delle famiglie e da limitare le distorsioni derivanti dall'effetto soglia;
- 4) Graduire il bonus anche in funzione della zona climatica di residenza, in modo da assegnare un contributo più significativo alle famiglie che, a parità di indicatore Isee, risiedono in zone caratterizzate da maggiori consumi ai fini del riscaldamento o del raffrescamento.

Per approfondimenti si veda L. Lavecchia e C. Stagnaro, Povertà energetica: una riforma per rendere il bonus più equo e meno distorsivo, 2018, disponibile online all'indirizzo <https://www.brunoleoni.it/poverta-energetica-una-riforma-per-rendere-il-bonus-piu-equo-e-meno-distorsivo>.

Sussidi ambientalmente dannosi

20.

L'Italia si è impegnata a ridurre i sussidi ambientalmente dannosi (SAD) per 2 miliardi di euro entro il 2025 e per ulteriori 3 miliardi di euro entro il 2030. Nel PNIEC è stato già individuato un primo elenco di 18 possibili SAD da valutare, ai fini della loro eliminazione, che dovranno essere ulteriormente ampliati per riguardare gli impegni presi. Tenuto conto del fatto che l'eliminazione di tali sussidi comporta inevitabilmente un aumento dei prezzi delle fonti fossili di energia (ad esempio del gasolio), quali SAD previsti nel catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi del MASE si ritiene prioritario riformare per conseguire gli impegni comunitari? In quale modo convertire questi sussidi ambientalmente dannosi in ambientalmente favorevoli?

Preliminarmente occorre una revisione del Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli perché alcune tra le voci considerate difficilmente possono essere qualificate come sussidi ambientalmente dannosi. A titolo di esempio si citano i seguenti:

EN.SI.02 (Esenzione dall'accisa sull'energia elettrica impiegata nelle abitazioni di residenza con potenza fino a 3 kW fino a 150 kWh di consumo mensile) (591,8 milioni di euro nel 2021)

EN.SI.29 (Agevolazioni per le imprese a forte consumo di energia elettrica) (580 milioni di euro nel 2021)

EN.SI.30 (Esenzione sul prelievo di energia elettrica per i clienti finali che prestano servizi di interruzione istantanea o di emergenza) (98 milioni di euro nel 2021)

EN.SD.01 (Rilascio delle quote assegnate a titolo gratuito) (2.412,27 milioni di euro nel 2021)

AL.SD.02 (Credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive nelle zone assistite ubicate nelle regioni del Mezzogiorno) (1.667,6 milioni di euro nel 2021)

AL.SI.02 (Credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive nelle zone assistite ubicate nelle regioni del Mezzogiorno) (1.667,60 milioni di euro nel 2021)

IVA.01 (IVA agevolata per la cessione, da imprese costruttrici e non, di case di abitazione, non di lusso, prima casa per acquirente) (2.601,15 milioni di euro nel 2021)

IVA.07 (IVA agevolata per l'energia elettrica per uso domestico) (1.828,98 milioni di euro nel 2021)

IVA.13 (IVA agevolata per case di abitazione non di lusso) (2.313,23 milioni di euro nel 2021)

Alcune di queste misure costituiscono forme di incentivazione dell'elettrificazione degli usi finali (EN.SI.02, IVA.07) e hanno quindi un effetto favorevole, non dannoso, per l'ambiente. Non è chiaro come si possano considerare favorevoli per l'ambiente la riduzione della tassa automobilistica per i veicoli elettrici (TR.SI.07), le detrazioni per le infrastrutture di ricarica (TR.SI.11) o i contributi per l'acquisto di veicoli a basse emissioni (TR.SD.07) ma non gli sgravi relativi all'utilizzo dell'energia che alimenta tali veicoli.

Altre misure fanno parte delle politiche per evitare il carbon leakage (EN.SI.29, EN.SD.01) e quindi hanno un effetto ambientale presumibilmente positivo, o quanto meno incerto; mentre altre ancora, sempre rivolte ai consumatori industriali, non costituiscono affatto un sussidio ma il corrispettivo di un servizio offerto al sistema elettrico (EN.SI.30).

Infine, non è chiaro come il credito di imposta a favore dell'acquisto di beni strumentali da parte delle imprese nel Mezzogiorno possa essere qualificato come avente un effetto ambientale dannoso (AL.SD.02). A maggior ragione, questo vale per l'applicazione di aliquote Iva ridotte per l'acquisto di case nuove (IVA.01 e IVA.13), atteso che (come argomentato nella risposta alla domanda n.2) la realizzazione di edifici nuovi garantisce prestazioni energetiche allineate con gli obiettivi ambientali.

E' semplicemente impensabile affrontare il tema della razionalizzazione dei sussidi ambientalmente dannosi senza preventivamente ripensare – magari anche attraverso una consultazione pubblica – le modalità attraverso cui viene redatto il Catalogo, come dimostra il breve (e decisamente non esaustivo) elenco appena fornito.

Ciò premesso, è possibile ipotizzare alcuni interventi che consentano di eliminare almeno 3 miliardi di euro di sad entro il 2030.

Il Mase ha già individuato 18 voci che, congiuntamente, pesano per circa 1,6 miliardi di euro (di cui tre non vengono tuttavia quantificate nel contesto del Catalogo). Non vi sono particolari osservazioni su tali voci, se non che l'eliminazione delle riduzioni di accisa per gasolio e Gpl impiegati per riscaldamento in aree geograficamente o climaticamente svantaggiate (EN.SI.22) può essere riassorbita nell'ambito della proposta di riforma dei bonus energia brevemente illustrata nella risposta alla domanda n.19. Inoltre, l'eliminazione di altri sad (quali EN.SI.03, EN.SI.18, TR.SI.03) può avere significativi impatti economici o sociali (da verificare) sui settori produttivi interessati (rispettivamente, la lavorazione della gomma, la distribuzione del carburante e i taxi). Inoltre, gran parte della riduzione dei sad proposta dal Pniec è riconducibile a una singola misura (TR.SI.04 relativa all'uso promiscuo delle auto aziendali) che comporta, a parità di altri elementi, una riduzione effettiva del reddito disponibile per molti lavoratori. Infine, alcuni sad possono essere eliminati ma nella pratica richiedono di essere compensati da misure di pari entità per non ridurre i finanziamenti disponibili, per esempio, alle forze armate (EN.SI.17) o alle autoambulanze (EN.SI.13).

Si suggerisce pertanto di perseguire una strategia diversa, basata su due pilastri. In primo luogo è necessario rivedere l'elevato numero di sad di modesta dimensione (<10 milioni di euro / anno) in modo da comprendere quali siano le ragioni che hanno portato alla loro istituzione e se vi siano possibilità di eliminarli o rimodularli, facendo salvi gli obiettivi desiderabili riducendo o eliminando le distorsioni con effetti negativi sull'ambiente (come nel caso dei citati EN.SI.17 e EN.SI.13).

Secondariamente, occorre concentrarsi sulle voci più significative. In particolare, le seguenti: EN.SI.24 (Differente trattamento fiscale fra benzina e gasolio, circa 3,4 miliardi di euro nel 2021), EN.SI.19 (Rimborso del maggior onere derivante dall'aumento dell'accisa sul gasolio

impiegato come carburante per l'autotrasporto, circa 1,4 miliardi), EN.SI.21 (Impiego dei prodotti energetici nei lavori agricoli e assimilati, circa 900 milioni di euro).

Perché una riforma di questi sad possa essere percepita come socialmente accettabile, è assolutamente necessario che essa venga disegnata non come uno strumento per generare gettito addizionale, e che dunque venga disegnata a parità di gettito o – in alcuni casi – addirittura prevedendo un costo nel breve termine.

Per quanto riguarda il differente trattamento fiscale fra benzina e gasolio, il Catalogo chiarisce che il “sussidio” non nasce dal livello dell'imposizione fiscale, ma dalla differenza nelle accise gravanti sui due carburanti, i quali producono esternalità negative complessivamente paragonabili (seppure parzialmente differenziate tra emissioni climalteranti e inquinamento locale). Peraltro, le accise italiane sono tra le più alte d'Europa. Il sad può quindi essere eliminato in tre modi:

- i) Alzando l'accisa sul gasolio al livello della benzina (come proponeva la precedente edizione del Catalogo), con un gettito addizionale per l'erario;
- ii) Fissando un'accisa comune a un livello intermedio;
- iii) Riducendo l'accisa sulla benzina al livello del gasolio, con un costo per l'erario.

Secondo il recente aggiornamento dell'indagine sui sussidi ai combustibili fossili del Fondo monetario internazionale (<https://www.imf.org/en/Topics/climate-change/energy-subsidies>), mentre l'accisa sul gasolio non internalizza pienamente le esternalità da consumo, l'accisa sulla benzina è più che sufficiente. Appare quindi sensato, sia da un punto di vista ambientale, sia da un punto di vista sociale, perseguire l'opzione ii), individuando un'accisa comune in corrispondenza del livello che (a parità di consumi) consente di uguagliare il gettito. Tale livello è stimabile in circa 660 euro / 1.000 litri, cioè circa 3-4 centesimi al litro di aumento sull'attuale accisa sul gasolio e 6-7 centesimi al litro di riduzione sull'attuale accisa sulla benzina. L'aggiustamento può avvenire gradualmente, in modo da mitigarne l'impatto. Una ulteriore e auspicabile modifica della normativa – che tuttavia potrebbe generare una riduzione del gettito per l'erario e alcune complessità amministrative – consiste nell'applicazione alle quote di biocarburanti miscelate ai carburanti convenzionali e dei biocarburanti distribuiti in purezza di un'aliquota di accisa ridotta, per tenere conto del minore impatto ambientale.

Per quanto riguarda le agevolazioni per gli autotrasportatori e gli agricoltori, seppure i meccanismi siano parzialmente diversi in quanto si tratta in un caso di un rimborso ex post, nell'altro dell'applicazione di un'aliquota ridotta, le modalità e la ratio delle disposizioni sono analoghe. Questi sussidi sono ritenuti essenziali a garantire la competitività e la sostenibilità delle attività agricole e dell'autotrasporto, anche alla luce dei costi inferiori a cui sono soggetti i concorrenti internazionali. Contemporaneamente vi è un concreto rischio che le riduzioni della componente fiscale finiscano per incentivare il mantenimento in esercizio di mezzi obsoleti. Questo problema è stato parzialmente affrontato nel caso dei rimborsi per gli autotrasportatori inserendo, tra i presupposti per la fruibilità della misura,

un graduale incremento degli standard dei mezzi utilizzati (che oggi devono avere classe euro 5 o superiore). Tale criterio va rafforzato e introdotto anche nel caso degli agricoltori, accompagnando eventualmente le riduzioni degli sgravi e/o della platea dei beneficiari con politiche di incentivazione al cambio dei mezzi, sulla scorta di quanto proposto da tempo da alcune associazioni di categoria (si veda per esempio Confcommercio, Riflessioni sul sistema dei trasporti in Italia, 2018, disponibile online all'indirizzo https://www.isfort.it/wp-content/uploads/2019/09/Riflessioni_sistema_trasporti_italia.pdf). Tale operazione, positiva dal punto di vista ambientale, può avere costi per l'erario che vanno quantificati.

CCS

21.

La decarbonizzazione dei settori industriali, in particolar modo di quelli hard-to-abate, richiede l'adozione di una serie di strumenti e tecnologie diversificate, soprattutto laddove l'elettrificazione diretta non è percorribile per i processi produttivi o presenta dei costi proibitivi. Oltre all'efficienza energetica, l'idrogeno e il biometano, il Piano ritiene fondamentale favorire lo sviluppo della filiera tecnologica CCS per raggiungere la neutralità climatica anche nei settori hard to abate fortemente esposti anche ai crescenti costi dello schema ETS. In quali settori e tipologia di impianti si ritiene maggiormente efficace ricorrere a questa tecnologia? Con quali misure promuovere lo sviluppo della filiera?

In principio non c'è una ragione per riservare, anche solo in via prioritaria, la CCS a specifici settori. Ciascun operatore interessato dovrebbe avere accesso al servizio, se disposto a sostenere i costi necessari. Per promuovere il ricorso alla CCS, è possibile considerare alcune misure di supporto diretto o indiretto.

Per quanto riguarda il supporto diretto, l'applicazione di tecnologie di cattura delle emissioni dovrebbe essere equiparata alla produzione di energia low carbon, e quindi – nella logica di un sostegno tecnologicamente neutrale – beneficiare di incentivi analoghi a quelli riservati alle fonti rinnovabili, a parità di emissioni abbattute o evitate (v. risposta alla domanda n.1).

Per quanto riguarda il supporto indiretto, gli investimenti nella realizzazione di capacità di trasporto e stoccaggio della CO₂ potrebbero godere di forme di garanzia pubblica per il rischio di controparte analoghi a quelli che sono stati ipotizzati nel caso dei PPA (v. risposta alla domanda n.12).