

MISSION POSSIBILE.

Semplificare la transizione ecologica in Italia

N. 3 Policy Brief - Area Energia

AUTORI

Giusy Massaro, Michele Masulli, Domenico Salerno

Abstract

Da alcuni anni l'Unione Europea ha intrapreso un percorso virtuoso di **transizione ecologica** che dovrebbe culminare nel raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050. Il Policy Brief si articola in tre parti. La prima fornisce uno spaccato dello stato dell'arte del processo di decarbonizzazione in Europa, evidenziando l'evoluzione del mix energetico e la contrazione delle emissioni negli ultimi anni e il posizionamento degli Stati europei rispetto agli indicatori di transizione sostenibile. Si focalizza l'attenzione, inoltre, sulla comunicazione **European Green Deal**, sottolineandone articolazione e obiettivi, e sulle misure contenute nel regolamento che istituisce lo strumento di Ripresa e Resilienza volte a favorire il percorso verso la neutralità climatica.

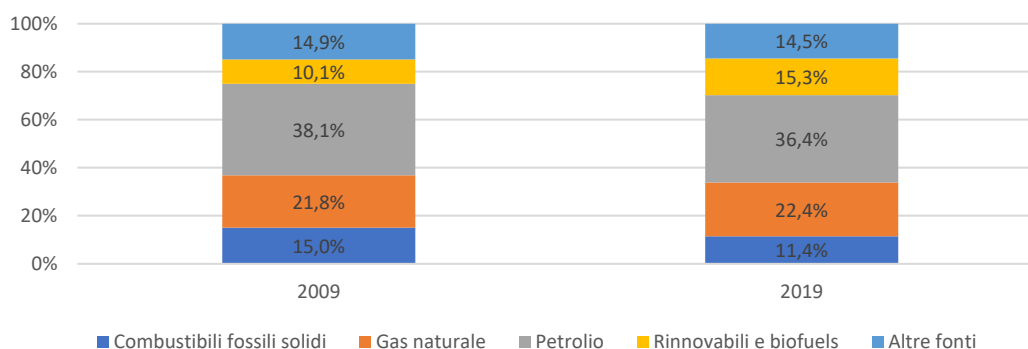
La seconda parte del documento restringe lo spazio di analisi al contesto italiano e in particolare discute la prossima **revisione del PNIEC** e sulle risorse dedicate all'energia e al clima nelle bozze di **Recovery Plan**. La decisione della Commissione Europea di elevare dal 40% al 55% l'obiettivo comunitario di riduzione delle emissioni GHG, impone, infatti, anche all'Italia di ripensare e aggiornare le proprie politiche energetiche in modo da allinearsi al nuovo ambizioso traguardo. In questo ambito, interviene il riassetto delle strutture di governo competenti in materia disposto dal Governo Draghi.

Nell'ultima parte del policy brief viene presentato l'andamento delle nuove installazioni di capacità rinnovabile in Italia e comparato con i trend necessari per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità disposti secondo le politiche europee. Tra gli interventi necessari per favorire la transizione ecologica, viene data ampia rilevanza alla necessità di promuovere misure di **semplificazione amministrativa e snellimento burocratico** non più differibili, se si intende realizzare i progetti contemplati nel PNIEC e più in generale garantire il contributo italiano alla sfida continentale della neutralità climatica.

1. L'evoluzione del mix energetico e gli obiettivi dello European Green Deal

Il **mix energetico** dell'Unione europea, nel corso dell'ultimo decennio di osservazione (2009-2019), è andato modificandosi, con una quota più contenuta di combustibili fossili solidi (la cui quota scende dal 15% all'11,4%) e petrolio (che passa dal 38,1% al 36,4%), principalmente a favore delle **fonti rinnovabili**, che rappresentano ora il 15,3% della produzione di energia primaria (+5,2 p.p. rispetto al 2009) (Fig. 1).

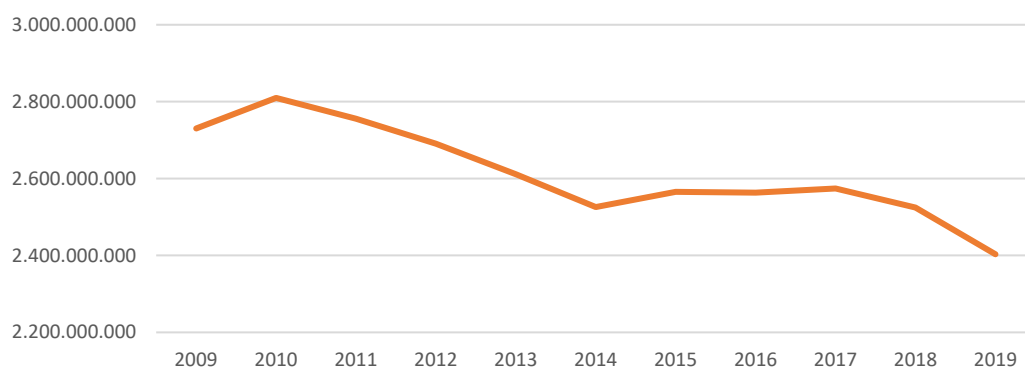
Fig.1: Mix energetico nell'UE27



Fonte: Eurostat

Parallelamente, le **emissioni di CO₂** prodotte nell'UE si sono più o meno costantemente ridotte nel corso dell'ultimo decennio, raggiungendo un livello di 2.400 Mt nel 2019, circa il 12% in meno rispetto a 10 anni prima (Fig. 2).

Fig.2: Emissioni di CO₂ nell'UE27 (tonnellate, 2009-2019)



Fonte: Eurostat

Al fine di promuovere ulteriormente la **transizione ecologica** e sostenere gli Stati Membri nel loro percorso verso una transizione che sia equa e inclusiva, nel dicembre 2019, la Commissione Europea ha presentato la comunicazione sull’**European Green Deal**. La strategia si propone di rendere più sostenibili e meno dannosi per l’ambiente la produzione di energia e lo stile di vita dei cittadini europei. Il Green Deal si articola in una serie di macro-azioni contenenti strategie per tutti i settori dell’economia, in particolare i trasporti, l’energia, l’agricoltura, l’edilizia e settori industriali quali l’acciaio, il cemento, le TIC, i prodotti tessili e le sostanze chimiche ed include una serie di misure di diversa natura – fra cui soprattutto nuove previsioni normative e investimenti – da realizzare nei prossimi trent’anni. Al contempo la Commissione ha avviato un **Piano di investimenti del Green Deal europeo** (EGDIP), in grado di mobilitare fino a 1.000 miliardi di euro.

La strategia si articola in **otto principali obiettivi**:

- 1) Rendere più ambiziosi gli obiettivi dell’UE in materia di clima per il 2030 e il 2050;
- 2) Garantire l’approvvigionamento di energia pulita, economica e sicura;
- 3) Mobilitare l’industria per un’economia pulita e circolare;
- 4) Costruire e ristrutturare in modo efficiente sotto il profilo energetico e di impiego delle risorse;
- 5) Accelerare la transizione verso una mobilità sostenibile e intelligente;
- 6) “Dal produttore al consumatore”: progettare un sistema alimentare giusto, sano e rispettoso dell’ambiente;
- 7) Preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità;
- 8) “Inquinamento zero” per un ambiente privo di sostanze tossiche.

Le prime iniziative di azione per il clima nell’ambito del Green Deal includono:

- Una **legge europea sul clima** per inserire nel diritto dell’UE l’obiettivo della neutralità climatica al 2050, che si pone a sua volta 4 obiettivi: 1) stabilire la direzione di lungo periodo per il raggiungimento dell’obiettivo di neutralità climatica al 2050 attraverso tutte le politiche, in modo socialmente equo ed efficiente in termini di costi; 2) creare un sistema di monitoraggio dei progressi e intraprendere ulteriori azioni se necessario; 3) fornire condizioni di prevedibilità agli investitori e ad altri attori economici; 4) garantire che la transizione verso la neutralità climatica sia irreversibile.
- Un patto europeo per il clima, volto a diffondere consapevolezza e promuovere l’azione, in un primo momento focalizzato su 4 aree (aree verdi, trasporti verdi, immobili verdi e competenze verdi), mentre potrà successivamente coinvolgere altre aree d’azione, quali consumo e produzione sostenibili, qualità del suolo, cibo sano e alimentazione sostenibile, e così via.

- Il **Climate Target Plan 2030**, con il quale si intende ridurre ulteriormente le emissioni nette di gas serra (fissando un **nuovo obiettivo di riduzione, per il 2030, di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990**) ma anche stimolare la creazione di posti di lavoro verdi nonché incoraggiare i partner internazionali ad essere più ambiziosi nel contenimento del surriscaldamento globale, limitando l'aumento della temperatura globale a 1,5°C.
- Una nuova strategia UE sull'adattamento al clima, adottata lo scorso 21 febbraio, allo scopo di rendere l'adattamento più intelligente, rapido e sistemico e di intensificare l'azione internazionale sull'adattamento ai cambiamenti climatici così che l'Europa diventi, entro il 2050, una società resiliente al clima e completamente adattata agli impatti inevitabili dei cambiamenti climatici.

L'UE fornirà sostegno finanziario e assistenza tecnica per aiutare i soggetti più colpiti dal passaggio all'economia verde. Si tratta del cosiddetto **meccanismo per una transizione giusta**, che contribuirà a mobilitare almeno 100 miliardi di euro per il periodo 2021-2027 nelle regioni più colpite, attraverso:

- 1) Un nuovo Fondo per una transizione giusta di 40 miliardi di euro, generando investimenti per 89-107 miliardi di euro;
- 2) Uno schema di "transizione giusta" di InvestEU volto a mobilitare 30 miliardi di euro di investimenti;
- 3) Uno strumento di prestito pubblico da parte della BEI di 10 miliardi di euro di prestiti che dovrebbero mobilitare fino a 30 miliardi di euro di investimenti.

Lo scorso febbraio, inoltre, è stato pubblicato il regolamento relativo al **Recovery e Resilience Facility** (RRF), lo strumento cardine del pacchetto Next Generation EU che mira a mitigare l'impatto economico e sociale della crisi legata al Covid-19 e, contemporaneamente, ad affrontare le sfide a lungo termine dell'Unione. Lo strumento prevede l'erogazione di finanziamenti nella forma di sovvenzioni (con un plafond di 312,5 miliardi di euro), con integrazioni mediante prestiti (per cui sono previsti ulteriori 360 miliardi di euro). Il regolamento del Dispositivo per la ripresa e la resilienza definisce anche il metodo di valutazione dei Recovery Plan nazionali da parte della Commissione europea: 4 criteri e uno schema di rating da A a C per l'accesso ai fondi di Next Generation EU. Oggetto di valutazione, tra le altre cose, è la capacità del Piano di contribuire alla transizione verde (compresa la biodiversità), come promosso dal Green Deal, a cui va dedicato **almeno il 37% delle risorse**.

Inoltre, lo strumento prevede che gli investimenti e le riforme proposti nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza si attengano al principio del **"Do no significant harm"** (DNSH), ai sensi del regolamento

europeo sulla **tassonomia per le attività sostenibili**. Quest'ultimo è uno strumento che aiuta investitori, aziende e promotori di progetti a guidare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, resiliente ed efficiente sotto il profilo delle risorse. La tassonomia stabilisce le soglie di rendimento (denominate "Criteri di screening tecnico") per le attività economiche che:

- diano un contributo sostanziale a uno dei sei obiettivi ambientali¹;
- non rechino danni significativi (DNSH) agli altri cinque;
- soddisfino le garanzie minime (ad esempio, Linee guida OCSE su Imprese multinazionali e principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani).

La Commissione ha poi pubblicato una guida all'implementazione del secondo di questi principi che delinea i principi chiave e una metodologia in due fasi per la valutazione del "Do no significant harm".

In primis, il documento definisce quando un'attività comporta un danno significativo, relativamente a ciascuno dei sei obiettivi. Dunque, si ha danno significativo con riferimento a:

1. mitigazione del cambiamento climatico, se porta a emissioni significative di gas serra (GHG);
2. adattamento ai cambiamenti climatici, se porta a un maggiore impatto negativo del clima attuale e del clima futuro previsto, sull'attività stessa o sulle persone, sulla natura o sui beni;
3. uso sostenibile e protezione dell'acqua e delle risorse marine, se è dannoso per il buono stato o il buon potenziale ecologico dei corpi idrici;
4. economia circolare, se porta a significative inefficienze nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto delle risorse naturali, o se aumenta in modo significativo la generazione, l'incenerimento o lo smaltimento dei rifiuti, o se lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti può causare danni ambientali significativi e a lungo termine;
5. prevenzione e controllo dell'inquinamento, se porta a un aumento significativo delle emissioni di inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo;
6. protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, se è significativamente dannoso per le buone condizioni e la resilienza degli ecosistemi o per lo stato di conservazione degli habitat e delle specie.

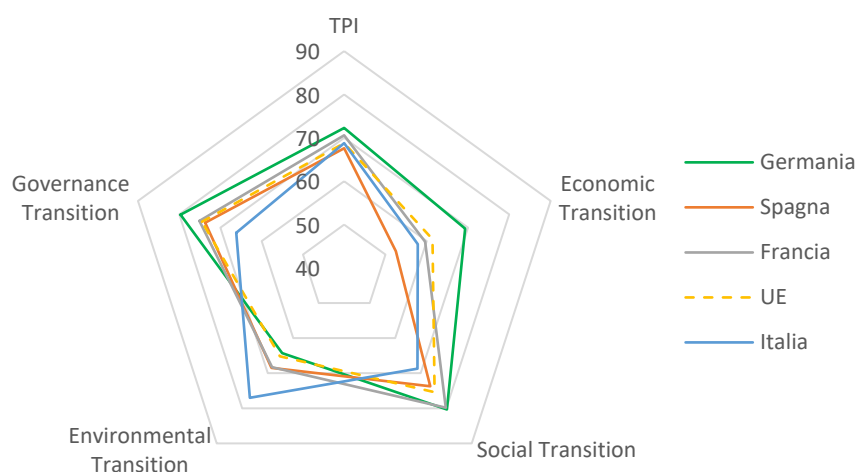
Inoltre, la Commissione ha preparato una **checklist** che guida i governi nazionali nell'analisi di come ciascuna misura si pone rispetto al DNSH. La checklist si basa su una procedura a due step che dovrà essere attivata per ogni progetto previsto dai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza. La procedura

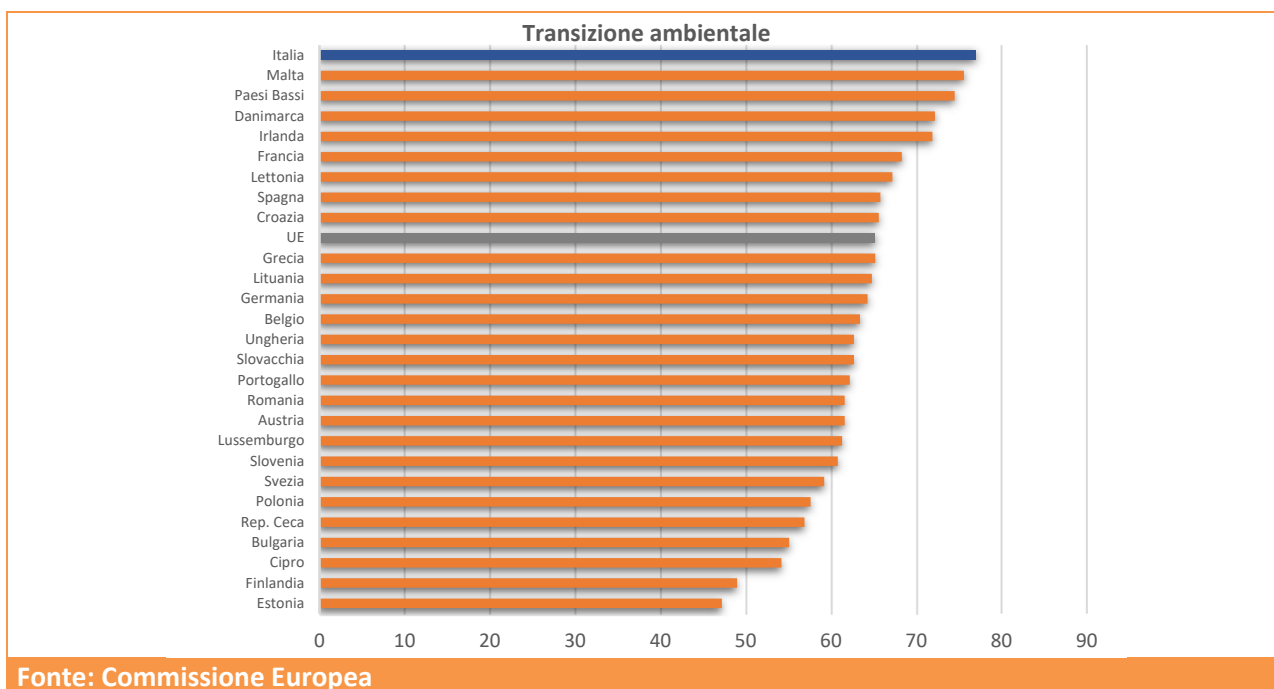
¹ I sei obiettivi sono: mitigazione del cambiamento climatico; adattamento ai cambiamenti climatici; protezione delle risorse idriche e marine; transizione verso un'economia circolare; prevenzione e controllo dell'inquinamento; protezione e ripristino di biodiversità ed ecosistemi

opera in questo modo un distinguo tra le misure che non comportano un danno prevedibile per nessuno degli obiettivi delineati - e per i quali, pertanto, è sufficiente un approccio semplificato – e quelle che invece necessitano di una sostanziale valutazione DNSH.

In tale contesto, è stato predisposto dalla Commissione Europea un indicatore – il **Transition Performance Index** - che dà conto dei progressi compiuti dai Paesi UE (e non solo) verso un modello di prosperità equo e sostenibile. Tra le 4 direttrici che compongono l'indicatore vi è la transizione ambientale che a sua volta si compone di 4 variabili: riduzione delle emissioni, biodiversità, produttività delle risorse e produttività energetica. Guardando la performance europea ed i principali 4 Paesi dell'UE (Fig. 3), si nota come l'Italia, indietro rispetto agli altri Paesi sul piano economico, sociale e della governance, è invece nettamente avanti sul piano ambientale. In effetti, in quanto a transizione ambientale, l'Italia è al primo posto nella classifica europea, con un punteggio di 77 (circa 12 punti al di sopra dell'UE), e con una buona performance su tutte e quattro le variabili che compongono l'indicatore, in particolare produttività energetica e delle risorse, ma anche biodiversità; relativamente meno sulla riduzione delle emissioni, che è comunque migliorata negli anni.

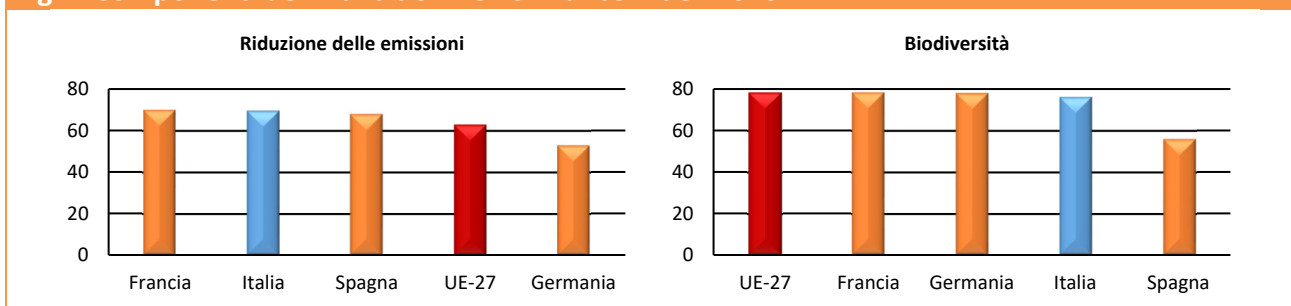
Fig.3: Transition Performance Index 2020

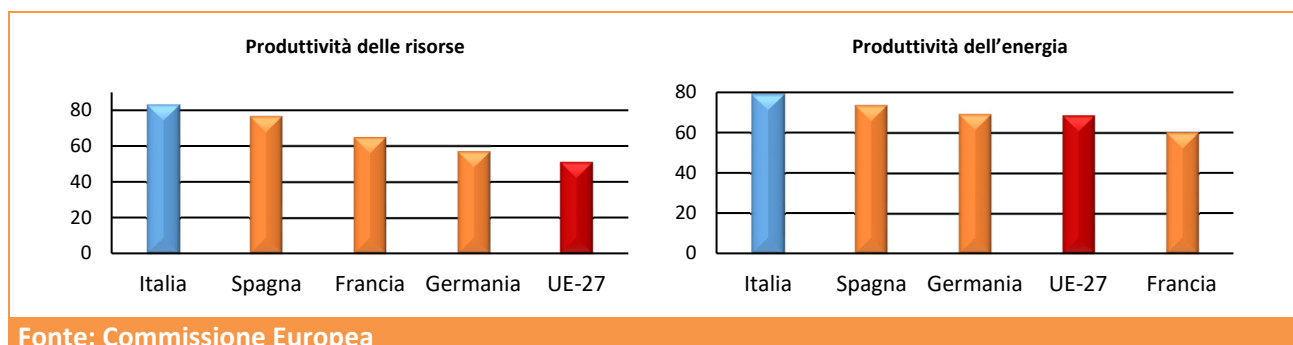




Analizzando le singole dimensioni di carattere ambientale che compongono il Transition Performance Index, è possibile notare come l'Italia, rispetto ai principali partner UE, si posizioni al secondo posto dopo la Francia per riduzione delle emissioni, al quarto posto per biodiversità e al primo per produttività delle risorse e produttività dell'energia (Fig.4). Si colloca al di sopra della media europea per le dimensioni considerate, ad eccezione della tutela delle biodiversità.

Fig.4: Componenti del Transition Performance Index 2020





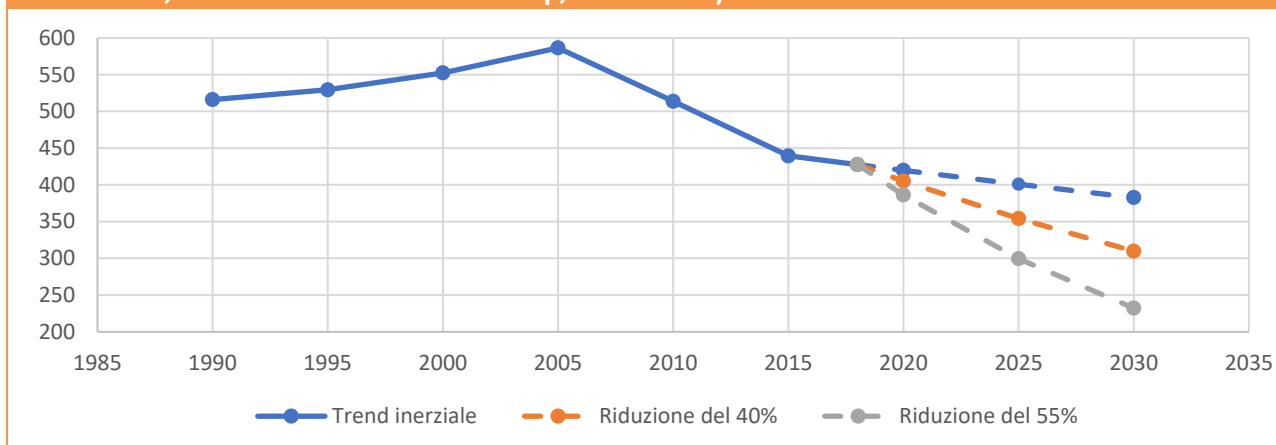
2. Il percorso italiano di transizione ecologica

La transizione ecologica è un percorso che, pur sotto una cornice di obiettivi e vincoli comunitari, ogni Stato membro sta gestendo in piena autonomia. L'Italia, come mostrato in modo evidente dalle scelte politiche intraprese negli ultimi anni, condivide pienamente l'orientamento dell'Unione Europea teso a rafforzare l'impegno verso la decarbonizzazione. I **Piani Nazionali Integrati Energia e Clima** nascono in questo contesto e prevedono che ciascun Paese dell'Unione contribuisca al raggiungimento di obiettivi vincolanti da raggiungere entro il 2030, in una prospettiva di neutralità climatica al 2050. Queste misure, concordate come parte del pacchetto **"Energia Pulita per tutti gli Europei"**, sono concepite in modo tale da allineare gli impegni a lungo termine dell'UE in materia di emissioni di gas a effetto serra con quelli sottoscritti nell'accordo di Parigi. Le misure comunitarie tengono conto del fatto che i Paesi possono contribuire all'Unione dell'energia in modalità differenti e per questo motivo ogni Stato membro è tenuto a presentare un proprio piano in cui si definisca l'apporto dato al raggiungimento degli obiettivi comuni.

A gennaio 2020 il MISE ha pubblicato il PNIEC italiano, nel quale sono riportati gli obiettivi nazionali al 2030 sull'efficienza energetica, sulle fonti rinnovabili e sulla riduzione delle emissioni di CO₂, nonché gli obiettivi in tema di sicurezza energetica, interconnessioni, mercato unico dell'energia e competitività, sviluppo e mobilità sostenibile, delineando per ciascuno di essi le misure che saranno attuate per assicurarne il conseguimento. Il piano italiano prevede, allo stato attuale, **il raggiungimento entro il 2030 del taglio del 43% delle emissioni derivanti dagli impianti vincolati dalla normativa ETS e del 33% per tutti i settori non ETS**. Gli interventi contenuti nel PNIEC italiano dovrebbero garantire, secondo le stime, una diminuzione del 56% di emissioni nel settore della grande industria e del 35% nel terziario e trasporti, portando al 30% la quota di energia da fonti rinnovabili nei consumi finali lordi di energia. Secondo gli ultimi dati diffusi dall'ISPRA a marzo 2020 (relativi al 2018) la maggior parte delle emissioni di gas serra (GHG) italiane sono dovute all'industria (36,6%), seguiti dai trasporti (24,5%) e dai consumi residenziali e dei servizi (19,5%).

La recente decisione della Commissione Europea di elevare dal 40% al 55% l'obiettivo comunitario di riduzione delle emissioni GHG, impone anche all'Italia di ripensare le proprie politiche energetiche in modo da allinearsi al nuovo ambizioso traguardo. Osservando il trend di riduzione delle emissioni italiane tra il 2015 e il 2018 (ultimo anno per il quale sono disponibili dati consolidati) è possibile notare come le emissioni italiane si siano ridotte ad un tasso medio annuo inferiore al punto percentuale (0,9%). Per rispettare l'obiettivo comunitario del 40% definito nel "Quadro 2030 per il clima e l'energia", al contrario, il piano italiano dovrebbe garantire una riduzione media annua del 2,7%. La nuova proposta della Commissione di riduzione delle emissioni al 55% rispetto ai valori del 1990, che verrà formalizzata a giugno 2021, richiede un'ulteriore revisione a ribasso, che imporrebbe un tasso medio annuo di riduzione delle emissioni nell'ordine del 5% (Fig.5).

Fig.5: Trend di riduzione delle emissioni GHG (trend inerziale vs. target PNIEC e target European Green Deal, milioni di tonnellate CO₂ eq., 1990-2030)



Fonte: Elaborazioni I-Com su dati ISPRA

Al fine di gestire al meglio la pianificazione nazionale sottesa al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione europei, nel nuovo Governo Draghi sono stati istituiti un ministero della Transizione ecologica e un ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili. Al **ministero della Transizione ecologica** sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato relativi allo sviluppo sostenibile e alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema. Questo dicastero si occuperà, tra l'altro, di definire gli obiettivi e linee guida della politica energetica e mineraria nazionale, dei combustibili alternativi e delle relative strutture di distribuzione e del monitoraggio delle emissioni ambientali, di gestione, riuso e riciclo dei rifiuti ed economia circolare e della promozione di politiche di sviluppo sostenibile, nazionali e internazionali. Il **ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili** assorbe invece le precedenti funzioni del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Oltre ai due nuovi ministeri, il DL n.22 del 1° marzo 2021 ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il **Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE)** con il compito di assicurare il coordinamento delle politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione. Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto dal Ministro per il Sud e la coesione territoriale, dai Ministri della Transizione ecologica, dell'Economia e delle Finanze, dello Sviluppo economico, delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibile, della Cultura e delle Politiche agricole, alimentari e forestali.

Una delle azioni più importanti che il nuovo Governo dovrà effettuare nelle prossime settimane, non solo in ambito energetico, è la revisione del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, o Recovery Plan, ovvero il documento programmatico attraverso il quale l'Italia deciderà come allocare le risorse economiche stanziare dall'Unione Europea destinate alla ripresa nel post covid-19. L'ultima versione disponibile del Piano, approvata dal Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2021, prevede investimenti per 223,91 miliardi di euro. La programmazione relativa alla transizione sostenibile è contenuta nella missione 2, denominata **"Rivoluzione verde e transizione ecologica"**, e nella 3, ovvero **"Infrastrutture per una mobilità sostenibile"**. La missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica" prevede investimenti per 69,8 miliardi di euro e comprende i grandi temi dell'agricoltura sostenibile, dell'economia circolare, della transizione energetica, della mobilità sostenibile, dell'efficienza energetica degli edifici, delle risorse idriche e dell'inquinamento. La missione 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile" impiega 31,98 miliardi di euro e punta a raggiungere, entro il 2026, la prima tappa verso la realizzazione di un sistema infrastrutturale moderno, digitalizzato e sostenibile dal punto di vista ambientale.

Il ministro della Transizione ecologica, Roberto Cingolani, nel corso di un'audizione alle commissioni congiunte Industria, Attività produttive e Ambiente di Senato e Camera ha illustrato le linee programmatiche che intende perseguire nei prossimi mesi. Le principali iniziative che prevede di mettere in campo riguardano l'adeguamento del PNIEC ai nuovi obiettivi europei, la definizione del "Piano per la transizione energetica sostenibile delle aree idonee" (da attuare entro il 30 settembre) e la definizione del "Piano d'azione nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica amministrazione" che avrà l'obiettivo di massimizzare la diffusione del Green Public Procurement nella PA. Il Ministro ha inoltre annunciato che nei prossimi mesi verrà data attuazione alle norme contenute nel Decreto Semplificazioni che prevede, tra l'altro, lo stanziamento di 90 milioni di euro per il finanziamento di infrastrutture di ricarica elettrica.

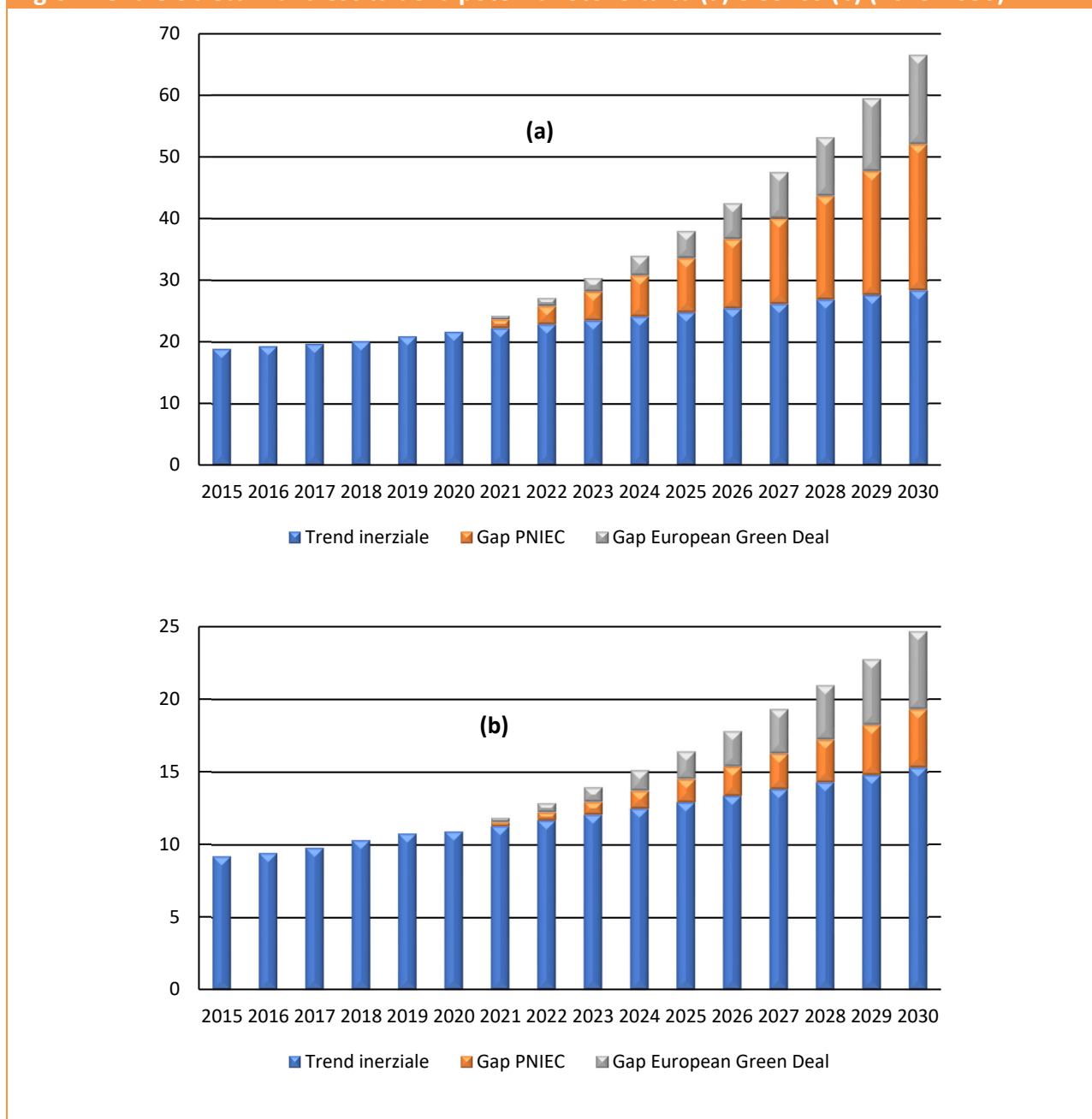
Analizzando il percorso italiano verso la transizione sostenibile è utile analizzare, inoltre, i contenuti della proposta di **“Strategia italiana di lungo termine sulla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra”** pubblicata dal Governo Conte a gennaio 2021. Il documento indica i possibili percorsi che l’Italia può intraprendere per raggiungere, entro il 2050, una condizione di “neutralità climatica” in cui le residue emissioni di gas a effetto serra siano compensate dagli assorbimenti di CO₂ e dall’eventuale ricorso a forme di stoccaggio geologico e riutilizzo della CO₂. Dal documento emerge il ruolo fondamentale che l’elettrificazione e l’idrogeno rivestiranno nel percorso di decarbonizzazione italiano. La proposta suggerisce di valutare la possibilità di progressiva riconversione delle infrastrutture gas per il trasporto e la distribuzione per adattarle dapprima a miscele gas-idrogeno e al solo idrogeno. L’idrogeno avrà, secondo il piano, un ruolo fondamentale anche nel trasporto pesante su strada, ferroviario, marittimo, aereo e nell’industria siderurgica, chimica e del cemento. A livello europeo si propone che le grandi infrastrutture che collegano gli Stati Membri, quali elettrodotti, gasdotti, strade, vie di comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, diventino sempre più interconnesse in modo da poter soddisfare le esigenze di consumatori e aziende in modo omogeneo.

3. Semplificare la transizione

Gli obiettivi previsti dal PNIEC, che, come abbiamo visto, andranno allineati ai più ambiziosi target previsti dal Green Deal europeo, richiedono un ritmo sostenuto di installazione di **nuova capacità** di generazione di energia pulita, di fotovoltaico ed eolico in particolare. Dai 21,6 GW installati di capacità fotovoltaica installati al 2020, risulta necessario, seguendo le previsioni del PNIEC, conseguire il target di 52 GW al 2050, mentre, a riguardo dell’eolico, a partire da 10,9 GW bisogna raggiungere i 19,3 GW di potenza (che aumentano nell’ordine di qualche GW se consideriamo la perdita di potenza causata dalle dismissioni per obsolescenza degli impianti). Negli ultimi due anni, circa 2 GW di nuova capacità tra fotovoltaico ed eolico sono stati installati, quando il PNIEC esigerebbe tassi molto più elevati, più che doppi se consideriamo il fotovoltaico. Seguendo un trend inerziale, sarebbe possibile conseguire i target del PNIEC al 2030 solo con numerosi anni di ritardo (più di 20 per il fotovoltaico). Nello specifico, si registrerebbe al 2030 un divario tra trend inerziale e obiettivi PNIEC del 45% per il fotovoltaico e del 21% per l’eolico. Immaginando che il contributo maggiorato richiesto a fotovoltaico e eolico per conseguire gli obiettivi dello European Green Deal si ripartisca tra le due fonti nella stessa proporzione considerata dal PNIEC, possiamo altresì misurare il gap tra trend inerziale e target European Green Deal al 2030. In questo caso, il divario tra realtà e obiettivi sarebbe del 57% per il fotovoltaico e del 38% per l’eolico. Sarebbe altresì

possibile raggiungere gli obiettivi di settore al 2030 soltanto nel 2062 per il fotovoltaico e nel 2045 per l'eolico.

Fig.6: Trend e obiettivi di crescita della potenza fotovoltaica (a) e eolico (b) (2015-2030)

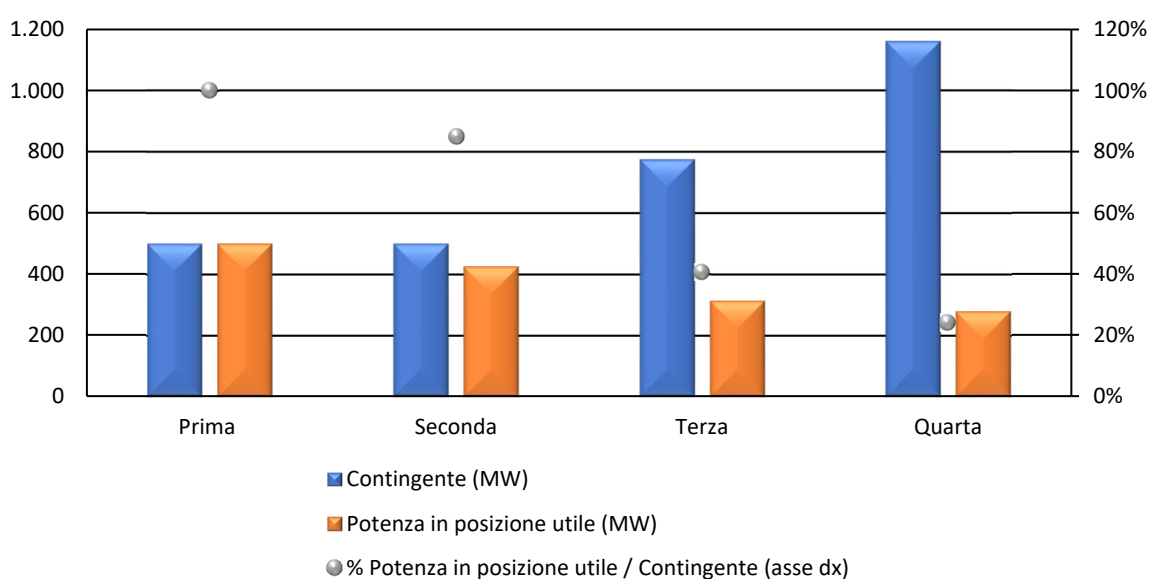


Fonte: Elaborazioni I-Com su dati Terna e PNIEC

Allo stesso modo, la previsione del PNRR di progettare e installare entro il 2026 impianti fotovoltaici galleggianti da 100 MW in un'area ad alto irraggiamento e la stima del PNIEC di installare al 2030 quasi 1 GW di potenza eolica offshore richiedono uno sforzo importante, considerato che a oggi in Italia si è avviata la costruzione di un solo parco eolico offshore. Da questo punto di vista, sarebbe da cogliere l'opportunità rappresentata dall'elaborazione dei **Piani di Gestione dello Spazio marittimo**, che, come disposto dalla direttiva 2014/89/UE, andrebbero approvati entro la fine di marzo al fine di programmare l'organizzazione delle attività umane nelle aree marine.

Alla luce dei target di penetrazione delle rinnovabili nel mix energetico, è evidente agli operatori del settore e ai soggetti interessati la grave carenza di progetti di energia pulita autorizzati in Italia. Un'ulteriore dimostrazione è data dai risultati estremamente deludenti **delle ultime aste del DM FER 1**. Gli esiti della terza asta, diffusi a settembre, testimoniano come, su un contingente messo in gara di 1.340,8 MW (un valore più elevato di quello base stabilito dal DM FER 1, poiché la potenza non utilizzata nel bando precedente era stata riallocata nel contingente), le pratiche ammesse si sono attestate a 433,8 MW (il 32,3%). Se guardiamo al contingente disponibile per l'eolico e il fotovoltaico (Fig.7), su 774,7 MW ne sono stati assegnati 319,9 MW (il 41,3%). Similmente, per la quarta asta su contingente complessivo disponibile di 1.881,6 MW, la capacità assegnata è stata di 465,5 MW (il 24,7%). Sulla stessa percentuale si sono attestate le pratiche ammesse per l'eolico e il fotovoltaico sul totale del contingente messo a gara (279,3 MW di potenza su 1.160,8 MW).

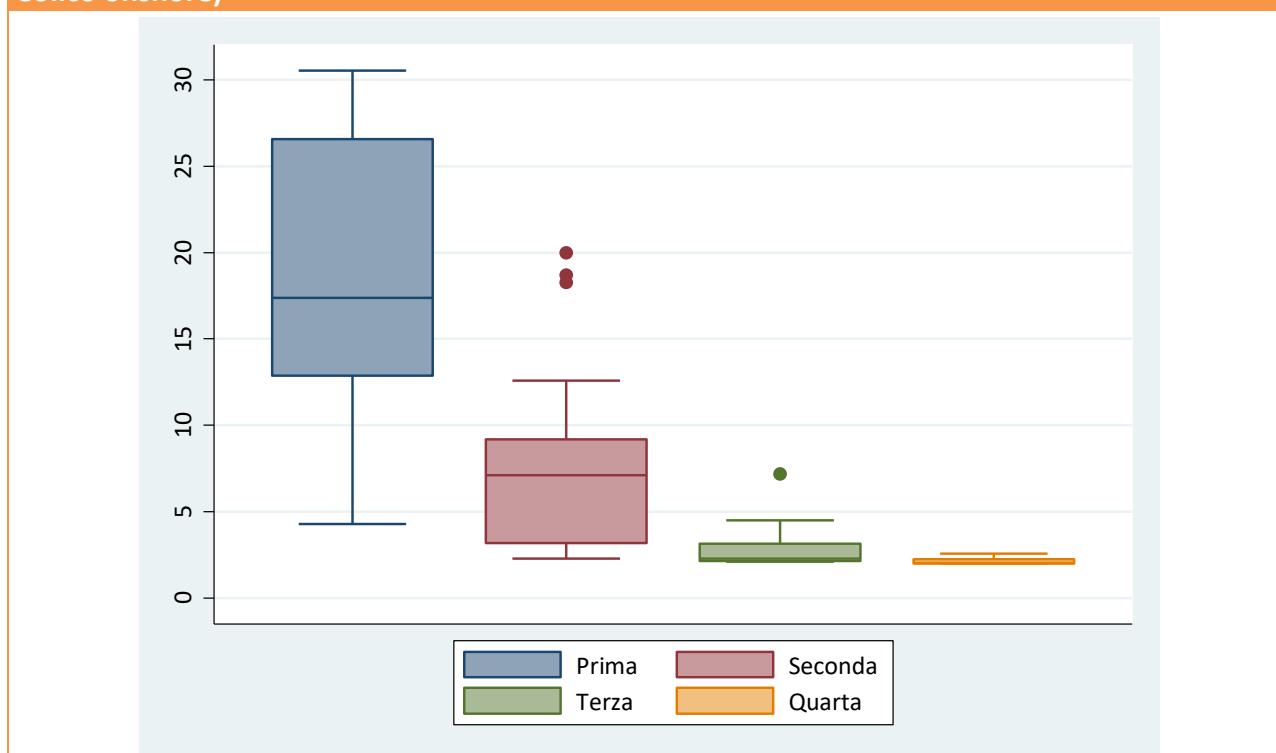
Fig.7: Contingente messo a bando e potenza delle richieste in posizione utile per le prime quattro aste D.M. FER 1 per il gruppo A (fotovoltaico e eolico onshore)



Fonte: Elaborazioni I-Com su dati GSE

Inoltre, le offerte di riduzione percentuale sulla tariffa di riferimento per le pratiche ammesse si sono collocate nell'ultima asta tra il 2,1% e il 7,2%, quando per il primo bando la percentuale di riduzione aveva oscillato tra il 4,29% e il 30,54%. Nello specifico, per l'eolico onshore e il fotovoltaico, l'offerta di riduzione percentuale sulla tariffa di riferimento è risultata compresa tra il 2% e il 2,59%, su livelli, cioè, inferiori ai minimi della prima asta (Fig.8).

Fig.8: Evoluzione dell'offerta di riduzione percentuale sulla tariffa di riferimento nell'arco delle prime quattro aste D.M. FER 1 per le richieste in posizione utile per il gruppo A (fotovoltaico e eolico onshore)



Fonte: Elaborazioni I-Com su dati GSE

Sembra chiaro come la lunghezza e la farraginosità dei processi autorizzativi sia di notevole ostacolo al perseguimento delle politiche di decarbonizzazione. In questo ambito, la **Legge 120/2020 "Semplificazioni"**² ha introdotto alcune innovazioni importanti, toccando soprattutto aspetti procedurali che rallentano le procedure e ostacolano l'attivazione di investimenti. Ad esempio, si interviene sull'abbreviazione dei tempi delle autorizzazioni ambientali e sulla razionalizzazione

² Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali» (Decreto Semplificazioni)

delle procedure di Valutazione di Impatto Ambientale. Si prevedono semplificazioni delle autorizzazioni per progetti o impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile, per le infrastrutture di rete e le stazioni di ricarica elettrica e per il rilascio di autorizzazioni per i programmi sperimentali di stoccaggio geologico della CO₂, oltre a definire un quadro normativo per gli impianti di accumulo elettrochimici. Si potenziano, inoltre, le strutture del ministero dello Sviluppo economico, allo scopo di accelerare la realizzazione degli interventi finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione del PNIEC, e si istituisce una **Commissione tecnica PNIEC** per lo svolgimento delle procedure di valutazione ambientale di competenza statale, congiuntamente alla previsione di semplificazioni per gli interventi funzionali alla realizzazione del PNIEC. Questi ultimi andrebbero individuati con uno o più decreti successivi, insieme alle aree non idonee alla realizzazione di tali progetti o opere, tenendo conto delle caratteristiche del territorio, sociali, industriali, urbanistiche, paesaggistiche e morfologiche, con riferimento particolare all'assetto idrogeologico e alle pianificazioni vigenti, da sottoporre a verifica di assoggettabilità o a VIA in sede statale. Sempre per decreto, andranno definiti, per ciascuna tipologia di impianto e di fonte, gli **interventi di modifica sostanziale degli impianti** da assoggettare ad autorizzazione unica, fermo restando il rinnovo dell'autorizzazione unica in caso di modifiche qualificate come sostanziali. Gli interventi di modifica diversi dalla modifica sostanziale, anche relativi a progetti autorizzati e non ancora realizzati vengono, invece, assoggettati alla procedura abilitativa semplificata. Non sono considerati sostanziali gli interventi da realizzare sui progetti e sugli impianti fotovoltaici ed idroelettrici che non comportano variazioni delle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria delle strutture e dell'area destinata ad ospitare gli impianti stessi né delle opere connesse. Come è chiaro soltanto dai punti citati, sarà necessario emanare numerosi decreti attuativi entro termini stabili, in alcuni casi già oltrepassati.

Tra le altre misure, il Decreto Semplificazioni agevola gli **interventi su impianti esistenti**, siano essi eolici, fotovoltaici con moduli a terra o su edifici o idroelettrici. In particolare, prevede che non siano sottoposti a valutazioni ambientali e paesaggistiche né sottoposti all'acquisizione di atti di assenso gli interventi su impianti esistenti e le modifiche di progetti autorizzati che, senza incremento di area occupata dagli impianti e dalle opere connesse e a prescindere dalla potenza elettrica risultante a seguito dell'intervento, ricadano in alcune categorie. Lo sfruttamento del potenziale del repowering eolico risulta fondamentale per gli obiettivi di incremento della potenza rinnovabile, oltre che per creare nuova occupazione e mobilitare investimenti. È lo stesso PNIEC a contemplare la promozione del **repowering** e del **revamping** degli impianti e una riforma semplificatoria delle procedure autorizzative. Secondo alcuni studi, per caratteristiche tecniche all'incirca la metà della potenza eolica installata in Italia è idonea per interventi di repowering, che comporterebbero altresì anche un significativo aumento della produzione (senza ricorrere a nuovo suolo) e contribuirebbero in

buona parte agli obiettivi per il settore eolico. Allo stesso tempo, come è noto, il numero di aerogeneratori si diminuirebbe in misura importante, riducendo quello che viene chiamato “effetto selva”. Ad oggi, le procedure di **permitting** per le operazioni di repowering sono le stesse imposte agli impianti *greenfield*, in maniera diversa rispetto a quanto previsto dalla direttiva europea RED II che stabilisce per il repowering tempistiche dimezzate rispetto ai progetti *greenfield*. La stessa direttiva prevede tempistiche molto più ridotte di quelle attuali per l’iter autorizzativo: due anni per i *greenfield* e un anno per il repowering, contro i cinque oggi necessari per entrambe le tipologie di progetto. Con il Decreto Semplificazioni si apre a una valutazione di impatto ambientale degli interventi di repowering fondata sulle differenze rispetto all’impianto esistente. Per quanto riguarda il *reblading*, nel caso in cui l’aumento delle dimensioni non superi il 15%, non sono richieste valutazioni ambientali e paesaggistiche. Si prevede, inoltre, la possibilità per i progetti di repowering di partecipare alle aste del DM FER 1³, seppure solo dopo l’assegnazione della nuova capacità e con uno sconto tariffario del 5% sul prezzo d’asta, due misure che sembrano cozzare con la linea della Commissione europea, impostata ai principi della neutralità tecnologica, che trovano posto anche nella RED II.

In generale, appare condivisa la necessità di limitare la necessità di una valutazione di impatto paesaggistico alle aree dove sussistono vincoli previsti dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, oltre a fare in modo che le Soprintendenze dispongano queste valutazioni seguendo linee guida e criteri condivisi. I funzionari delegati ai processi autorizzativi degli impianti di fonti rinnovabili andrebbero resi consapevoli degli obiettivi di transizione ecologica assunti dal Governo nei documenti strategici di programmazione. La digitalizzazione dei sistemi della Pubblica Amministrazione e l’irrobustimento delle competenze del personale preposto ai vari livelli possono essere due leve su cui agire per agevolare le procedure di permitting. C’è da guardarsi, altresì, da un’altra delle sindromi che colpisce il mondo dell’energia, quella che viene sintetizzata con l’acronimo **NIMTOO** (Not In My Term Of Office), a livello politico, e “timore della firma”, a livello amministrativo, e rappresenta il fenomeno per cui amministratori, funzionari e rappresentanti delle Istituzioni a vario titolo tendono a procrastinare decisioni importanti, lasciandone l’onere ai propri successori.

In previsione delle notevoli opportunità rappresentate dal programma Next Generation EU, è chiaro come gli ostacoli insiti nell’apparato decisionale e le difficoltà del permitting degli impianti rinnovabili possano pregiudicare in misura significativa il percorso di ripresa italiano all’insegna della transizione ecologica. Tra l’altro, se andiamo a sommare i fondi attualmente previsti dal PNRR per

³ Similmente, si potrebbe consentire di partecipare alle aste GSE anche agli impianti su aree agricole non coltivate o abbandonate

Le missioni dedicate a “Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica” e “Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile” vediamo come esse mobilitino più di 100 miliardi di euro di progetti e investimenti, pressoché la metà delle risorse derivanti dal Recovery and Resilience Facility europeo. Affinché questi fondi possano essere spesi in maniera efficiente ed efficace e possano attivare volumi significativi di investimenti privati, anche in sinergia con il pubblico, c’è necessità di un **quadro normativo e regolatorio stabile, certo e coerente**, che ad oggi risulta incompleto o assente anche per tecnologie che stanno assumendo grande centralità, come l’idrogeno e i sistemi di accumulo.

Conclusioni

La decisione della Commissione Europea di elevare dal 40% al 55% l’obiettivo comunitario di riduzione delle emissioni GHG impone agli stati membri di **accelerare il proprio percorso di transizione ecologica**. L’Italia, in questo contesto, è chiamata a ripensare le proprie politiche energetiche in modo da allinearsi al nuovo ambizioso traguardo. Nonostante lo scenario emissivo italiano sia già in netta decrescita, il trend attuale non permetterà al Paese di rispettare i target imposti dall’Unione. Al fine di allinearsi all’obiettivo comunitario del 55% di emissioni GHG in meno entro il 2030, la pianificazione italiana dovrà garantire una riduzione emissiva media annua del 5%, quando il trend inerziale si pone poco sotto il punto percentuale.

Continuando alla velocità attuale **l’Italia riuscirà a raggiungere gli obiettivi del PNIEC con diversi decenni di ritardo**. I target del piano italiano andranno inoltre adeguati ai più sfidanti target previsti dall’European Green Deal europeo, che prevedono altresì il conseguimento di una condizione di neutralità climatica (emissioni nette zero di gas serra) al 2050. Ciò si traduce nella necessità di accelerare ulteriormente l’installazione di nuova capacità di generazione di energia pulita, di fotovoltaico ed eolico in particolare. Dai 21,6 GW di capacità fotovoltaica installati al 2020, risulta necessario, seguendo le previsioni del PNIEC, conseguire il target di 52 GW al 2050, mentre, a riguardo dell’eolico, a partire da 10,9 GW bisogna raggiungere i 19,3 GW di potenza. Per rispettare gli obiettivi dell’European Green Deal al 55% le rinnovabili dovranno infatti rappresentare il 70% della quota di generazione di energia elettrica, rispetto al 38% fatto registrare nel 2020.

Uno degli aspetti fondamentali su cui le istituzioni nazionali e locali dovranno lavorare maggiormente riguarda le carenze dell’apparato normativo e regolatorio del settore, che necessiterebbe di un’opportuna codificazione. Tuttavia, i tempi della sistematizzazione delle leggi in materia non si conciliano con target di sostenibilità a breve termine. Anche per questi motivi, risulta fondamentale mettere mano al **“permitting”**. La lunghezza e la complessità degli iter burocratici italiani stanno infatti rallentando notevolmente l’installazione di nuovi impianti di

generazione rinnovabile. Allo stesso tempo, è importante lavorare sul rispetto dei termini temporali già attualmente previsti dagli iter autorizzativi e fare in modo che siano perentori. È da considerare anche che si registrano lungaggini ulteriori negli adempimenti da consumare dopo aver ottenuto le autorizzazioni e che spesso vanno oltre i tempi di validità delle autorizzazioni stesse. Gli operatori del settore si trovano a scontare notevoli ritardi da parte delle istituzioni preposte, dovuti anche alla carenza di organico e di **competenze** all'interno delle stesse. Bisognerebbe dunque dotare le amministrazioni di **risorse tecniche ed economiche per gestire i procedimenti autorizzativi** e svolgere altresì un lavoro istruttorio dei progetti, di frequente con carenze strutturali, che vengono presentati a VIA-VAS. Alla Commissione VIA-VAS, inoltre, sarebbe opportuno consegnare le priorità relative al conseguimento degli scopi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Altro tema critico riguardo alla realizzazione di impianti rinnovabili è l'**eccessivo numero di soggetti tenuti a fornire pareri**, in molti casi vincolanti, che dispongono di potere di veto, nonostante una funzione residuale, e che intervengono più volte nel procedimento (a volte anche esprimendo pareri di segno opposto). L'applicazione del principio del silenzio assenso e del silenzio devolutivo (legge 241/90) rappresentano un'opportunità di snellimento del processo autorizzativo. D'altra parte, il parere delle Sovrintendenze dovrebbe essere richiesto esclusivamente per le aree sottoposte a loro tutela. Le Regioni, invero, hanno margini di azione eccessivamente discrezionali e arbitrari e spesso piani di programmazione nel settore non aggiornati rispetto alle previsioni del PNIEC. Procedere all'individuazione delle aree idonee ai progetti PNIEC e PNRR costituisce una necessità indifferibile.

Risulta inoltre fondamentale per gli obiettivi di incremento della potenza rinnovabile, oltre che per creare nuova occupazione e mobilitare investimenti, lo sfruttamento del potenziale del **repowering** eolico e del **revamping** fotovoltaico. Per caratteristiche tecniche circa la metà della potenza eolica installata in Italia è idonea per interventi di repowering, che comporterebbero un significativo aumento della produzione e contribuirebbero in buona parte agli obiettivi per il settore eolico. Facilitando le procedure di revamping e repowering si potrebbe incrementare in misura consistente l'energia rinnovabile prodotta da questa tipologia di impianti senza ricorrere a nuovo suolo. Allo stesso tempo, è utile sviluppare le rinnovabili decentralizzate, accelerando la crescita dell'autoconsumo presso industrie e condomini, gli impianti di agrivoltaico e presso aree industriali dismesse e rimuovere vincoli disposti alla diffusione delle comunità energetiche, quali l'impossibilità di collegarsi a impianti rinnovabili di media tensione.