



CONFCOMMERCIO  
IMPRESE PER L'ITALIA

Proposta di piano per la transizione ecologica (297)

ATTO DEL GOVERNO 297

Camera dei Deputati  
VIII Commissione permanente  
(Ambiente, Territorio, lavori pubblici)

Roma, ottobre 2021

## Premessa

Confcommercio apprezza la volontà e lo sforzo di integrare il Piano per la transizione ecologica (PTE) proposto con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e di voler coordinare, in un quadro organico, tutte le misure previste da quest'ultimo integrandole con la digitalizzazione, la transizione energetica e le politiche ambientali che porteranno, attraverso un cronoprogramma di misure e di azioni, alla trasformazione del sistema Paese al fine di renderlo capace di centrare gli obiettivi fissati a livello internazionale ed europeo.

La proposta appare positivamente consapevole della portata epocale della transizione e degli impatti che genererà in termini di opportunità e di rischi per il tessuto delle imprese nazionali.

Apprezzabile l'intendimento di seguire i miglioramenti che la ricerca e la tecnologia sperimenteranno nel futuro, con prospezione delle tendenze future e aggiornamenti dinamici del Piano per riuscire, nelle diverse fasi temporali, a utilizzare tutte le soluzioni realmente disponibili, per conseguire la transizione, con efficacia ed efficienza.

Positivi, inoltre, i richiami alle dimensioni economica e sociale della sostenibilità, al fianco di quella ambientale, nonché la previsione della possibilità di interventi per sostenere, nel rispetto della disciplina degli aiuti di Stato, l'innovazione e la capacità produttiva delle imprese, in linea con la transizione.

Si condividono pienamente i macro-obiettivi che il Piano individua e che vanno dalla neutralità climatica alla realizzazione di una piena ed efficace economia circolare.

Rispetto a questi macro obiettivi si rileva, però, come molte delle risorse stanziare dal PNRR siano destinate principalmente al settore energetico sia per quanto riguarda le misure volte alla riqualificazione ed all'efficienza energetica e sia riguardo alle misure volte alla transizione energetica di molti settori (specialmente il trasporto) per allineare il nostro Paese agli obiettivi emissivi e di neutralità climatica declinati nel Green New Deal europeo.

Solo la quota residuale viene equamente ripartita tra misure volte all'economia circolare e interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico, alla biodiversità così come alla promozione dell'utilizzo sostenibile (civile ed irriguo) della risorsa idrica.

## Energia e clima

La parte riguardante i temi dell'energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile, contiene misure volte a incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile (FER), a promuovere la produzione, la distribuzione e gli usi finali dell'idrogeno e a rendere più sostenibile la mobilità delle persone.

Tra le riforme proposte per favorire la produzione di energie rinnovabili vi è un'ulteriore semplificazione dei processi autorizzativi, per impianti sia *on-shore* che *off-shore*, e l'estensione del perimetro di ammissibilità agli attuali regimi di sostegno.

Gli investimenti sono destinati a sostenere economicamente l'installazione di impianti a basso consumo di suolo o abbinati a tecnologie di stoccaggio, attraverso prestiti e sovvenzioni, finalizzati al raggiungimento della *grid parity*. Particolare attenzione viene rivolta all'eolico *off-shore*, ancora inesistente in Italia, ma che, secondo il PNIEC, dovrà contribuire alla transizione energetica già a partire dal 2025.

Obiettivi, tutti, ampiamente condivisibili, anche se sarà necessario verificare che le giuste politiche di incentivazione delle energie rinnovabili non accrescano ulteriormente il peso degli oneri generali di sistema, stimabili, oggi, in oltre 14 miliardi di euro a carico di imprese e famiglie.

Nella giusta direzione si muove anche l'obiettivo di integrazione delle energie rinnovabili nella rete di distribuzione elettrica, attraverso cospicui interventi di infrastrutturazione fisica e digitalizzazione della rete stessa.

Positivo è il riferimento alle comunità energetiche, strumento imprescindibile per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione previsti dal PNIEC e dal *Green Deal* europeo. Bene, quindi, lo stanziamento di risorse per l'installazione di nuova capacità di generazione elettrica in configurazione distribuita, anche se occorrerebbe parimenti intervenire sulla semplificazione degli adempimenti richiesti per la creazione delle comunità di energia rinnovabile. Solamente adottando modelli snelli e comprensibili sarà, infatti, pensabile di dare pieno sviluppo all'autoconsumo collettivo in Italia.

In un'ottica di economia circolare, apprezzabili sono gli investimenti previsti per il biometano, ottenuto massimizzando il recupero energetico dei residui organici. Il biometano garantisce, infatti, livelli emissivi sensibilmente ridotti rispetto al metano fossile e, al contempo, le sue applicazioni possono essere molteplici, tra cui quelle nei trasporti e nel terziario. Agli interventi di tipo economico, sono correttamente accostate riforme volte alla promozione della produzione e consumo di gas rinnovabile.

Rilevanti, poi, gli investimenti previsti per l'idrogeno. Risorse importanti ed anche strategicamente necessarie, proprio perché finalizzate ad evitare il ripetersi degli errori già commessi nel settore delle tecnologie per la produzione di energia rinnovabile, che hanno portato l'Italia a occupare una posizione subalterna rispetto ad altri paesi, con conseguenti perdite di indotto per le imprese italiane.

Gli investimenti previsti su questo fronte puntano, fin da subito, a realizzare una filiera italiana dell'idrogeno, tra cui la produzione degli elettrolizzatori, l'utilizzo delle energie rinnovabili per la produzione di idrogeno verde e lo sfruttamento delle aree dismesse, così da evitare un ulteriore consumo di suolo.

Per quanto concerne la "decarbonizzazione" particolare attenzione andrà riposta sugli incentivi connessi agli obiettivi di efficientamento energetico del patrimonio immobiliare e della promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

La parte riguardante "*Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici*", include due direttrici di intervento. La prima riguarda la realizzazione di un programma di efficientamento e messa in sicurezza del patrimonio edilizio pubblico, con particolare riferimento a scuole e cittadelle giudiziarie.

La seconda direttrice di intervento riguarda la conferma degli incentivi per l'efficientamento energetico e l'adeguamento antisismico degli edifici residenziali privati (Superbonus 110%). Misura senz'altro positiva, anche se le indicazioni contenute nel Piano continuano ad escludere dal beneficio le imprese e i professionisti e non contemplano un *timing* adeguato di prosecuzione dell'intervento.

Da ultimo, si segnala lo stanziamento di risorse per la realizzazione di reti di teleriscaldamento, che permettono di integrare l'efficienza energetica con l'uso delle rinnovabili: una componente che risulta importante nel *mix* tecnologico per la decarbonizzazione del settore del riscaldamento e raffrescamento.

## **Economia circolare**

Riguardo alla delicata transizione da un'economia lineare a una circolare, preoccupa in particolare il sistema della gestione dei rifiuti che risente ancora di notevoli differenze territoriali, soprattutto per quanto riguarda la presenza di impianti. Il PNRR ha individuato tra le misure più urgenti il miglioramento del sistema di gestione dei rifiuti, con investimenti per l'ammodernamento e lo sviluppo di impianti di trattamento volti al recupero di materia, da localizzare prevalentemente al Centro-Sud.

Da sempre, come Confederazione si crede in tali interventi perché solo riducendo il gap impiantistico della filiera del riciclo, che costituisce una principale criticità in molte regioni del paese, tramite l'ammodernamento degli impianti esistenti e la realizzazione di nuovi impianti per il trattamento meccanico biologico (TMB) dei rifiuti, sarà possibile realizzare pienamente un'efficace economia lineare. Dotare il Paese dei necessari impianti porterà notevoli benefici all'intero tessuto imprenditoriale data l'attesa riduzione delle tariffe pagate per la raccolta e la gestione dei rifiuti che oggi risentono degli alti costi legati all'esportazione di flussi di rifiuti che non possono essere altrimenti trattati.

Lo sviluppo di impianti di recupero e riciclo potrà, inoltre, garantire lo sviluppo di filiere del riuso e riciclo in grado di generare opportunità in termini di nuove imprenditorialità e green jobs. La transizione da un'economia lineare a una circolare potrà realizzarsi, inoltre, solo se: si metteranno in campo misure volte a rendere la gestione dei rifiuti un'opportunità per accrescere la tutela dell'ambiente, si incentiverà la nascita di nuovi mercati, filiere e imprenditorialità (green jobs) e se si trasformerà ciò che oggi è considerato un rifiuto in una straordinaria risorsa. Si ritiene che ogni politica di economia circolare debba creare le condizioni per rendere l'Italia nel complesso più indipendente dagli approvvigionamenti dall'estero di materie prime ed energia, sostituendole il più possibile con quelle recuperate dai rifiuti, e costruire un sistema di gestione dei rifiuti più autosufficiente e funzionale, colmando i gap impiantistici tra le varie aree del Paese e rispetto all'estero. Significa inoltre rendere il sistema del riciclo meno esposto ai cambiamenti del mercato e agli shock esterni, come purtroppo è accaduto in questo periodo di pandemia.

Il Piano prevede inoltre il potenziamento della raccolta differenziata e del riciclaggio attraverso la nascita di hub in settori specifici, come quello per il trattamento della plastica o del tessile, a supporto del sistema produttivo. In questo caso bisognerà assicurare che questi nuovi sistemi si vadano ad integrare con l'assetto consortile esistente ed afferente al Conai, volto alla raccolta ed alla gestione di particolari tipologie di rifiuti.

Il Piano prevede, inoltre, un'attività avanzata di monitoraggio (anche tramite droni e telerilevamento) degli smaltimenti illegali, spesso fonti di contaminazioni pericolose, come parte di un più ampio sistema di monitoraggio integrato del territorio. Condividiamo pienamente il fine ma siamo preoccupati circa le possibili ricadute sulle imprese dall'implementazione di costosi ed inefficienti sistemi di tracciamento dei rifiuti. Non vorremmo che venissero implementati sistemi come il vecchio Sistri che hanno mostrato tutti i loro limiti operativi, gestionali ed economici.

Bene l'aver integrato nel Piano i principi dell'economia circolare e quelli della bioeconomia. Settori, infatti, complementari riguardo ai temi del risparmio delle materie prime adoperate, della valorizzazione dei rifiuti e dei residui biologici attraverso la produzione di bioprodotto innovativi. Si ritiene, a tal proposito, che la bioeconomia possa rappresentare uno strumento strategico in grado di rigenerare i territori e di costruire un nuovo rapporto tra città ed aree agricole, tra modelli di produzione e di consumo.

Sempre riguardo all'economia circolare, condividiamo le misure volte a creare le condizioni per un mercato delle materie prime seconde purché le stesse siano competitive in termini di disponibilità, prestazioni e costi, e a mettere in pratica il principio di responsabilità estesa del produttore così come del principio del "Chi inquina paga".

È importante che questi principi vengano declinati anche nell'applicazione dei tributi locali che ancora soffrono (si pensi alla Tari) di regolamenti tariffari slegati completamente dalla reale produzione di rifiuti e incentrati su coefficienti potenziali di produzione che negli anni hanno mostrato tutti i loro limiti come più volte, come Confederazione, abbiamo denunciato. Per quanto riguarda le misure volte a porre le condizioni per l'estensione della durata del prodotto attraverso una sua progettazione ispirata ai principi di modularità e riparabilità, occorrerà fare in modo di assicurare che le motivazioni sottese alla necessità di garantire un allungamento della vita dei prodotti si concilino con l'esigenza di permettere l'adeguamento di questi medesimi prodotti al progresso tecnologico e all'evoluzione scientifica. Potrebbe, infatti, essere controproducente, anche sotto il profilo ambientale, perseguire una direttrice volta a promuovere il riuso o la riparazione di prodotti tecnologicamente obsoleti e a bassa efficienza energetica. Sarebbe auspicabile, piuttosto, incentivare il più possibile il recupero e il riciclo di materiali dai prodotti per non bloccare l'innovazione e lo sviluppo tecnologico degli stessi.

Sarà importante, inoltre, monitorare con attenzione la definizione degli obiettivi ed interventi che verranno indicati in occasione dell'aggiornamento (entro giugno 2022) della "strategia nazionale per l'economia circolare" demandato al MITE.

In particolare gli obiettivi di prevenzione sulla produzione di scarti e rifiuti hanno una portata piuttosto consistente, ma comunque condivisibile, a condizione che questi non comportino adempimenti eccessivamente onerosi in capo ai soggetti coinvolti e, segnatamente, alle imprese. Più nello specifico, occorre un attento presidio delle modalità attraverso le quali verranno implementati i sistemi di vuoto a rendere, pay per use e pay as you throw.

### **Inquinamento dell'aria, difesa suolo e rischio idrogeologico**

Condivisibili le misure volte ad arrestare la perdita di biodiversità e l'attenzione posta principalmente ai mutamenti delle modalità di utilizzo dei terreni e del mare, allo sfruttamento diretto delle risorse naturali e ai cambiamenti climatici.

Ampiamente positive le misure volte a mettere in sicurezza il territorio nazionale attraverso la mitigazione dei rischi idrogeologici, la salvaguardia delle aree verdi e della biodiversità, l'eliminazione dell'inquinamento delle acque e del terreno.

Come specificato nel PNRR si punterà sulla manutenzione straordinaria degli invasi e sul completamento dei grandi schemi idrici ancora incompiuti, migliorando lo stato di qualità ecologica e chimica dell'acqua, la gestione a livello di bacino e l'allocazione efficiente della risorsa idrica tra i vari usi/settori (urbano, agricoltura, idroelettrico, industriale).

Tutte misure che si muovono nella giusta direzione, in quanto mirano contemporaneamente a garantire la salute dei cittadini e, sotto il profilo economico, ad attrarre investimenti e a valorizzare il nostro patrimonio naturalistico e paesaggistico. Particolarmente apprezzabili le misure volte a mettere in campo azioni per rendere il Paese più resiliente agli inevitabili cambiamenti climatici, proteggendo la natura e la biodiversità.

Al tema dell'innalzamento del mare e ai suoi effetti su infrastrutture, porti e territori sarebbe stato utile non solo accennare il problema ma implementare specifiche linee di intervento sul fronte della mitigazione degli impatti. Affinché queste misure possano essere attuate in modo efficace si ritiene saranno necessarie riforme per semplificare e accelerare le

procedure per l'attuazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico, il rafforzamento delle strutture tecniche di supporto dei commissari straordinari, il rafforzamento delle capacità operative delle Autorità di bacino distrettuale e delle Province, nonché la sistematizzazione dei flussi informativi e l'interoperabilità dei diversi sistemi informatici. Per quanto riguarda l'inquinamento dell'aria, si segnala, in particolare, che nel piano vengono richiamati: fertilizzanti prevenire tale forma di inquinamento, mentre non vengono citati i fitosanitari e il loro impatto in termini di inquinamento del suolo e delle falde acquifere. Posto che la strategia Farm to Fork (F2F), richiamata nel piano, si pone l'obiettivo di ridurre la pericolosità dei fertilizzanti del 50% entro il 2030, sembra anomala la mancanza di un richiamo specifico alle suddette problematiche.

## **Trasporti**

Gli obiettivi della transizione, fatti propri dalla proposta di Piano, sono molto ambiziosi e sfidanti, specialmente se letti in relazione con l'attuale disponibilità delle tecnologie per la sostenibilità del settore.

La mancanza di soluzioni pienamente sostenibili, dal punto di vista ambientale, economico e sociale attraverso cui rimodellare l'intera filiera, per conseguire la transizione ecologica, dovrebbe indurre il Piano a inserire anche i trasporti tra i settori "hard to abate" meritori, secondo quanto previsto dal Piano, di una particolare strategia d'intervento, orientata, innanzitutto, a promuovere l'efficienza energetica.

Spiace, invece, constatare che questa particolarità del settore non sia adeguatamente riconosciuta nelle politiche previste per la mobilità sostenibile.

Per promuovere, infatti, con spirito realista e pragmatico, l'efficienza energetica dei trasporti in Italia, bisognerebbe innanzitutto puntare sullo sviluppo dell'intermodalità. Una maggiore integrazione del più flessibile e capillare trasporto su strada, con le altre modalità più efficienti dal punto di vista energetico-quella marittima e quella ferroviaria-consentirebbe, già nel breve periodo, di conseguire importanti passi in avanti nel cammino della transizione, continuando a rispondere, con efficacia ed efficienza, alla domanda di trasporto diffusa, che caratterizza il nostro Paese.

Occorrerebbe, inoltre, con una prospettiva certa pluriennale, un programma di rinnovo del parco veicolare e delle flotte di tutti gli anelli della filiera dei trasporti e della mobilità (dalle autoscuole, alle imprese di autotrasporto di merci in conto di terzi e in conto proprio, dalle imprese di trasporto persone di linea e non di linea, alle compagnie marittime dei collegamenti di cabotaggio), che seguendo i progressi tecnologici, con un approccio neutrale, ottimizzi l'uso delle motorizzazioni e dei carburanti alternativi a basso impatto ambientale.

La transizione ecologica, invero, è destinata a rivoluzionare l'intera filiera del trasporto e della logistica, modificando profondamente i servizi resi dalle imprese, i loro investimenti, la loro organizzazione, la loro domanda di lavoro.

Se anche nel settore si intende perseguire il condivisibile intendimento di "Non lasciare indietro nessuno", le politiche per la transizione dovrebbero affrontare anche queste esigenze di riconversione, che toccheranno drammaticamente le imprese e i lavoratori del comparto.

Occorrono, quindi, adeguate misure di accompagnamento in favore della competitività delle imprese e dell'occupazione. Centrale, da questo punto di vista, sarà l'attività di formazione professionale, tecnica e culturale dei conducenti alla guida sostenibile e alla mobilità green.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza destina ingenti risorse al potenziamento delle infrastrutture di trasporto-segnatamente la rete ferroviaria, ma per modificare le modalità di

spostamento di persone e merci, le infrastrutture non bastano senza servizi efficaci ed efficienti, che sappiano rispondere alle esigenze della domanda di trasporto.

Invero, nella sezione dedicata alle politiche per la mobilità sostenibile, la proposta di Piano sembra non rispettare l'approccio pragmatico e tecnologicamente neutrale, che ne ispira, in generale, l'impianto.

La promozione del trasporto ferroviario attraverso lo sviluppo della rete infrastrutturale e della mobilità elettrica appaiono, infatti, come le uniche certezze in un contesto molto fluido e aperto, in generale, a cogliere i grandi sviluppi e cambiamenti attesi sul fronte delle tecnologie.

Tali circostanze non sono pienamente condivisibili in quanto: l'Italia da tempo destina una quota prevalente degli investimenti infrastrutturali alle ferrovie, senza conseguire i risultati attesi sul fronte della ripartizione modale dei traffici; l'Italia, con 8.000 km di coste ha nel trasporto marittimo - anche interno - un indiscutibile punto di forza per conseguire una maggiore sostenibilità dei trasporti; la valenza ambientale dell'alimentazione elettrica non è ancora, universalmente riconosciuta, come dimostrato, anche, da uno studio dell'Agenzia Europea per l'Ambiente<sup>1</sup>, che ha evidenziato come un'autovettura elettrica, durante l'intero ciclo di vita, possa avere impatti sull'ambiente analoghi e persino superiori a quelli di un'omologa termica, in funzione delle fonti con cui viene prodotta l'energia elettrica utilizzata per alimentarla.

Anche nei trasporti la sostenibilità andrebbe ricercata in tutte le sue dimensioni: quella ambientale, quella economica e quella sociale.

Utilizzare questo approccio integrato in un settore aperto alla concorrenza internazionale, come i trasporti, significa, anche non perdere mai di vista l'impatto delle misure che si vuole adottare sulla capacità competitiva delle imprese nazionali, nei confronti dei concorrenti esteri.

Per questo motivo suscitano preoccupazione alcune proposte del pacchetto FIT for 55 come la proposta di modifica della Direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici - che eliminando la possibilità del rimborso parziale delle accise sul gasolio per il trasporto pesante rischia di aggravare lo svantaggio competitivo sofferto dagli operatori nazionali -, o la proposta di estensione del sistema di Emission trading al trasporto marittimo - che rischia di essere una pericolosa fuga in avanti rispetto alle iniziative globali dell'IMO, con conseguenti effetti distorsivi sulle corrette dinamiche concorrenziali tra imprese -, o, infine, la proposta di estensione dell'ETS al trasporto stradale in Italia, già, pesantemente colpito dalla tassazione.

A quest'ultimo proposito, è bene evidenziare che, secondo una ricerca dell'Ufficio Studi Confcommercio<sup>2</sup>, ciascun veicolo pesante impegnato in servizi di trasporto in conto terzi nel 2017 ha versato, in media, tasse ambientali in eccesso rispetto ai danni ambientali generati per circa 5 mila euro, con punte di quasi 9 mila euro per i più puliti Euro VI.

I veicoli pesanti, d'altra parte, nel passaggio dal 1991 al 2017 hanno ridotto in Italia le emissioni di gas clima alteranti del 30%, risultato migliore di quello conseguito dall'intera Economia (-20,4%) contribuendo, quindi, soltanto per una quota inferiore al 5%, alle emissioni totali<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> EEA Report 13/2018 "Electric vehicles from life cycle and circular economy perspectives"

<sup>2</sup> USC Ottobre 2018 "Riflessioni sul sistema dei trasporti in Italia"

<sup>3</sup> USC Ottobre 2019 "Le emissioni climalteranti nell'Unione Europea e il ruolo del settore trasporti"