



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

Roma, 3 ottobre 2024

Commissioni bilancio riunite Camera e Senato

**Attività conoscitiva preliminare all'esame del Piano strutturale  
di bilancio di medio termine 2025-2029**

Audizione di Matteo Leonardi

ECCO Think Tank

## **LO SPAZIO PER IL CLIMA APERTO DALLA NUOVA GOVERNANCE ECONOMICA DELL'UNIONE EUROPEA**

Il Piano Strutturale di Bilancio offre l'opportunità di allargare il respiro strategico della programmazione di bilancio, comprendendo gli obiettivi di decarbonizzazione quali fattori per la competitività e la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo. Il nuovo quadro aiuta ad avere uno sguardo più lungo sugli interventi per la transizione, che possono avere dei costi anche immediati ma benefici differiti nel tempo. Questo è il prerequisito fondamentale per il passaggio da una gestione estemporanea della contingenza a una visione organica di pianificazione della politica di bilancio. Proprio all'interno della politica di bilancio, le politiche di mitigazione e adattamento devono essere implementate ex ante ed ex post e quindi devono essere supportate da un quadro di pianificazione strutturale di medio termine.

La struttura del documento si presta a un intervento migliorativo da parte del Parlamento in quanto l'individuazione delle scelte strategiche, sebbene all'interno dei saldi delineati e dei margini di manovra stabiliti, appare non ancora ben definita e suscettibile di integrazioni e miglioramenti. In particolare, la programmazione della spesa pubblica e del bilancio viene integrata con il piano di riforme e di investimenti con l'obiettivo di assicurare una maggiore coerenza dell'intero impianto di politica economica e una sostenibilità della finanza pubblica basata non solo sulla disciplina di bilancio, ma anche sulla crescita sostenibile e le riforme strutturali. Pur rimanendo nell'alveo del percorso di aggiustamento della finanza pubblica, questa integrazione rappresenta una potenziale opportunità di efficientamento della spesa pubblica a condizione che le riforme e gli investimenti siano coerenti tra loro e con gli obiettivi strategici del Piano.

## LA VISIONE STRATEGICA DEL PIANO E I SUOI OBIETTIVI GENERALI

Gli obiettivi di mitigazione del riscaldamento climatico e di decarbonizzazione delle economie sono diventati il vettore di una nuova rivoluzione industriale basata sulle energie pulite, che ha innestato un processo di trasformazione profonda dei sistemi produttivi ed una tendenziale riconfigurazione del contesto competitivo mondiale. Nel nuovo contesto geopolitico internazionale, il deterioramento relativo del posizionamento europeo può rapidamente aggravarsi. Alla lunga, l'erosione delle capacità di crescita e delle condizioni di vita possono minacciare la sostenibilità sociale e compromettere la stabilità politica di molti paesi. Nella realtà italiana, questi rischi sono particolarmente ampi.

L'Unione europea si trova, dunque, ad affrontare un periodo decisivo in cui la cooperazione e l'integrazione economica sono più cruciali che mai per il raggiungimento delle priorità comuni che sono state definite. In questo contesto, il recente rapporto presentato da Mario Draghi su "Il futuro della competitività europea" ha messo in luce i divari in termini di innovazione e produttività dell'Unione europea rispetto a Stati Uniti e Cina, richiamando l'urgenza di interventi coordinati da parte degli Stati membri su tre aree prioritarie: innovazione, decarbonizzazione e sicurezza.

Pertanto, nelle premesse strategiche del Piano, il clima viene correttamente individuato come uno dei principali fattori di fondo destinati ad avere un impatto maggiore sulle decisioni di politica economica. Viene riconosciuto come L'Italia, e tutta l'Europa, è pienamente esposta ai cambiamenti climatici e alla riconfigurazione delle catene del valore globali nel contesto della competizione tra USA e Cina. Viene altresì riconosciuto come attraverso le giuste scelte di politica economica e una strategia organica si potranno sfruttare al massimo le opportunità offerte dalla transizione climatica, tra cui l'aumento di competitività e della sicurezza strategica. In questo senso, viene affermato che l'attenta definizione delle priorità di spesa, incentrata sulla qualità ed efficienza degli

interventi, è propedeutica all'allocazione delle limitate risorse disponibili verso obiettivi ambiziosi.

In questo contesto, il [Green Deal europeo](#) diventa un'irrinunciabile piattaforma strategica di competitività e rilancio del progetto europeo, ovvero un'occasione irripetibile di trasformazione e di crescita anche per l'economia italiana. Tuttavia, nonostante la sua importanza, il dibattito politico corrente in Europa ed in Italia non sembra volersi misurare con il tema della sua implementazione, del suo eventuale ampliamento e soprattutto del suo rifinanziamento.

## COME FINANZIARE LA TRANSIZIONE

L'evoluzione del contesto geopolitico sta aumentando la consapevolezza sia dei fabbisogni finanziari necessari per affrontare le trasformazioni in corso sia dei settori e dei progetti strategici verso i quali far confluire le risorse. Il raggiungimento degli obiettivi climatici richiede all'Italia, come al resto dell'UE, notevoli sforzi in termini di programmazione e investimento. Da quanto emerge dalle stime del Governo, la realizzazione degli obiettivi fissati nel PNIEC 2024 richiederà oltre 174 miliardi di investimenti aggiuntivi cumulati, tra il 2024 e il 2030, con un incremento del 27 per cento rispetto a quanto previsto nello scenario a legislazione vigente.

Secondo il Governo, tali investimenti dovranno essere perlopiù assicurati dal settore privato, data l'impossibilità del settore pubblico di far fronte a un fabbisogno così elevato. Tuttavia, occorre sottolineare che la transizione ecologica non può prescindere da un contributo significativo di investimenti e di incentivi pubblici, soprattutto per adeguare la dotazione infrastrutturale del Paese, intervenire nelle aree di minore interesse di mercato ed indirizzare correttamente gli investimenti privati. Secondo le stime della Commissione europea, il contributo delle finanze pubbliche si commisura in media al 64% del fabbisogno di investimenti complessivo. Uno sforzo di finanza pubblica dell'ordine annuo del 4-5% del Pil (3,5%-4% al netto degli effetti indiretti), centrato

soprattutto sulla transizione energetica ed ecologica appare indispensabile per raggiungere gli obiettivi climatici dell'Unione e per difendere il posizionamento dell'economia europea ed italiana nel nuovo contesto competitivo mondiale.

Tuttavia, per quasi tutti i Paesi dell'Unione, i vincoli posti dal nuovo Patto di Stabilità e Crescita comportano l'adozione di politiche di bilancio restrittive nell'orizzonte dei prossimi 4-7 anni. Al momento, con le risorse del NGEU in esaurimento entro il 2026, di cui solo una parte dedicata alla transizione climatica, e il rispetto dei nuovi vincoli europei, per molti paesi dell'Unione (e sicuramente per l'Italia) la capacità di investimento nelle nuove tecnologie della transizione potrebbe risultare fortemente ridotta, riducendo di conseguenza la possibilità di competere nei mercati globali e di raggiungere gli obiettivi climatici.

Per affrontare il problema della limitata capacità fiscale degli Stati membri più indebitati, l'istituzione di un fondo sovrano europeo dedicato all'energia e al clima (*European Energy and Climate Sovereign Fund*), potrebbe ispirarsi alle soluzioni tecnico-legali già adottate e legittimate dal NGEU, la cui principale novità era rappresentata dalla possibilità di indebitarsi sul mercato dei capitali al fine di erogare agli Stati membri non solo prestiti, ma anche e soprattutto finanziamenti a fondo perduto (*grants*). L'architettura legale del NGEU non richiede riforme normative o revisione dei Trattati istitutivi dell'Unione e può quindi utilmente rappresentare la base anche per il nuovo fondo. Con una dotazione di risorse, rinnovabile ogni quinquennio, il fondo potrebbe sistematicamente coprire circa un quinto delle necessità complessive di investimento stimate per il periodo 2031-2050 e le proiezioni sulle potenziali entrate di pertinenza diretta del bilancio dell'Unione sarebbero adeguate a garantire il pagamento degli interessi ed il rimborso a scadenza dell'indebitamento del fondo.

La costituzione di un fondo sovrano europeo dedicato all'energia ed al clima è quindi legalmente e tecnicamente fattibile e dovrebbe rappresentare il tema centrale del dibattito politico, intorno al quale concentrare gli sforzi diplomatici e di tutte le forze politiche. Il definanziamento del *Green Deal*, che deriverebbe

dalla rinuncia a dare continuità alla fruttuosa esperienza del NGEU, non solo depotenzierebbe la possibilità di mitigare la minaccia climatica, ma comprometterebbe il posizionamento competitivo dell'Europa (e ancor più dell'Italia) nel contesto globale, indebolendone strutturalmente il potenziale di crescita di lungo periodo, generando impatti negativi sulla sostenibilità della finanza pubblica.

Pertanto, nel Piano viene correttamente affermato che le istituzioni europee hanno davanti a sé la sfida di dotare l'Unione europea di una governance e di strumenti finanziari adeguati alla sfida della transizione. Ma è altrettanto corretto affermare che, in assenza (e in attesa) di nuovi strumenti di finanziamento comune, una parte del fabbisogno può essere già individuata attraverso una efficiente riorganizzazione della spesa pubblica secondo criteri coerenti con gli obiettivi climatici e con l'analisi strategica riportata nelle premesse del Piano.

## **LE AZIONI DI RIFORMA E GLI INVESTIMENTI DEL PIANO**

Nel declinare le azioni di riforma e gli investimenti, il Piano sembra smarrire l'ambizione e il rigore nella coerenza delle scelte necessarie ad affrontare le sfide correttamente inquadrare nella sua prima parte. Con particolare riferimento alle ulteriori misure extra PNRR riguardanti gli obiettivi di transizione ecologica, energetica e di mitigazione e adattamento, la principale lacuna nell'impostazione complessiva riguarda la mancanza di una chiara definizione di criteri di valutazione della spesa pubblica nell'ottica degli obiettivi dichiarati. Emerge, quindi, la necessità di integrare meglio le politiche che più hanno a che vedere con la decarbonizzazione, quindi il PNRR e il PNIEC, dentro un quadro coerente di spesa pubblica nel quale definire i criteri e le condizionalità della spesa.

Su questo aspetto si può fare riferimento all'esperienza americana. L'*Inflation Reduction Act* è un piano che stanziava relativamente meno risorse in termini di spesa pubblica rispetto al contesto europeo, ma che costruisce la propria

efficacia sulla coerenza complessiva delle misure. Con L'IRA si realizza un inquadramento complessivo della spesa pubblica dentro delle politiche che, dalla creazione della domanda agli strumenti fiscali, da quelli di supporto della spesa pubblica alle leve per gli investimenti dei privati, consegnano la decarbonizzazione e la competitività del sistema industriale. Questo elemento di coerenza complessiva, che va a ricomprendere dentro la programmazione economico-finanziaria di più alto livello le politiche climatiche, è fondamentale per l'attivazione delle risorse private, perché è noto che gli investimenti privati difficilmente riescono ad attivarsi senza un quadro di riferimento chiaro, determinato e coerente.

Da questo errore di impostazione derivano una eccessiva stratificazione, frammentazione e, di conseguenza, contraddittorietà e inefficacia delle misure. Ne è un esempio il PNIEC appena approvato, che viene integrato nel Piano Strutturale di Bilancio portando con sé le lacune di impostazione rispetto alla determinazione delle modalità di finanziamento delle misure in esso contenute. Proprio in ragione delle limitate risorse a disposizione, desta particolare preoccupazione il perdurare delle attenzioni rivolte a tecnologie in contrasto con la transizione e con gli obiettivi climatici.

## **RACCOMANDAZIONI**

Includere nel capitolo 3.2 una sezione dedicata alla fiscalità energetica nella transizione. Per fare in modo che riforme e investimenti siano funzionali agli obiettivi del Piano Strutturale, risulta opportuno inquadrare con attenzione il ruolo della fiscalità energetica nella transizione. La fiscalità dell'energia è una voce rilevante delle entrate dello Stato, ed è anche strumento determinante nell'orientare le scelte dei consumatori rispetto ai vettori energetici. Si tratta, dunque, di una variabile attiva e passiva importante nel determinare il successo e l'efficacia, nonché il costo complessivo, delle politiche di decarbonizzazione e dei nuovi mercati.

La riduzione dei consumi di combustibili fossili nella decarbonizzazione avviene con una loro sostituzione da parte delle fonti rinnovabili, un incremento dell'efficienza complessiva (quindi stessi servizi con meno energia), e un'integrazione dei sistemi energetici con una predominanza sempre crescente dell'elettricità sulla combustione.

In questo processo è opportuno che il PSB fornisca uno schema per la costruzione di sistemi fiscali in grado di bilanciare, da un lato, le esigenze di gettito (peraltro funzionali al finanziamento della transizione) e, dall'altro, di evitare contraddizioni rispetto alle politiche di decarbonizzazione (incrementando i costi complessivi degli obiettivi ambientali). È, inoltre, importante che uno schema di questo tipo svolga un ruolo di incentivo a supporto della transizione. In questo percorso, ad esempio nel settore dei trasporti, appare dirimente la valutazione del peso della fiscalità sui consumi (diesel, benzina, elettricità, altro), sul possesso (bollo auto) o sul contesto di uso (pedaggi, città, zone di elevata congestione).

Tenere insieme questi elementi, che definiscono la fiscalità energetica nella transizione, non è compito né della fiscalità ordinaria (legge di bilancio, riforma della fiscalità) né delle politiche e delle misure proprie della decarbonizzazione, quali ad esempio il PNIEC, che non possono incidere direttamente sui meccanismi fiscali, ma dalla cui coerenza dell'impianto traggono la propria efficacia complessiva.

Per queste ragioni, si ritiene opportuno che la descrizione di questo processo e le modalità di combinazione delle diverse variabili per costruire le strutture fiscali dell'energia debbano essere delineate all'interno del Piano Strutturale di Bilancio.

La velocità di penetrazione delle auto-elettriche, lo spostamento dei consumi dal gas naturale all'elettrico, l'efficienza energetica, lo sviluppo delle rinnovabili e l'autoproduzione, sono variabili influenzate sì dalle policy, ma definite dai mercati e dai comportamenti dei diversi soggetti. In questo contesto in rapido



mutamento, è necessario poter disporre di uno schema di riferimento che permetta alle strutture fiscali di mantenere una loro coerenza rispetto ai diversi obiettivi (gettito, efficacia, supporto) anticipando e adattandosi al meglio alle evoluzioni dei mercati.

Esempi chiari di questa necessità di dotarsi di uno schema coerente tra la fiscalità, politiche di decarbonizzazione e aspettative di entrate da parte dello Stato, sono già facilmente riscontrabili nei settori dei trasporti e dell'edilizia.

Per quanto riguarda il settore dei trasporti, in quest'ottica, la differenza di gettito tra diesel e benzina, che tipicamente viene trattata a livello di Legge di bilancio o di esercizio della delega fiscale, deve essere affrontata nel quadro del Piano Strutturale di Bilancio. Questo permettere il superamento di questo sussidio ambientalmente dannoso in un quadro di gradualità, anche in considerazione della penetrazione delle auto elettriche - che contestualmente determineranno una riduzione di gettito - e di coordinamento con le misure di supporto sociale ove necessarie.

Nel settore domestico, il diverso livello di oneri fiscali e parafiscali che gravano nella formazione del prezzo finale dei diversi vettori energetici, elettricità e gas, (sull'energia elettrica gravano oneri ambientali cinque volte maggiori rispetto al vettore gas) introducono un freno all'elettrificazione dei consumi, che è lo strumento più efficiente di decarbonizzazione delle abitazioni. Questo effetto rende inevitabilmente le politiche per l'efficienza energetica (ecobonus) maggiormente onerose poiché il consumatore, ottenendo un minore rientro degli investimenti nella tariffa elettrica, richiede maggiori incentivi per operare un cambio della tecnologia. Pertanto, considerare nella sua ampiezza la questione fiscale nel PSB permetterebbe di armonizzare le diverse misure nella transizione, avendo un effetto benefico sia sul bilancio dello Stato che sugli obiettivi delle politiche.

Nel capitolo 3.2, il PSB anticipa l'intenzione di promuovere l'efficienza energetica negli edifici residenziali attraverso l'introduzione di un meccanismo di **certificati bianchi**. Tale intenzione, tuttavia, sembra unicamente dettata dalla volontà di escludere dal bilancio dello Stato i costi dei programmi di incentivazione dell'efficienza energetica, dopo l'esperienza del Superbonus, e non tanto dall'intenzione di costruire un meccanismo efficiente di supporto della decarbonizzazione nelle abitazioni come strumento di implementazione della Direttiva EPBD. Lo strumento appare di difficile attuazione su singoli consumatori e si presuppone possa essere attuato a livello di utility per cui appare di efficacia dubbia ai fini del raggiungimento degli obiettivi della direttiva EPBD, così come per il raggiungimento degli obiettivi coordinati delle direttive Efficienza Energetica (per la quota parte relativa agli edifici) e Regolamento *Effort Sharing*, dal momento che lo strumento non può riferirsi a specifiche tipologie di immobile, o alle categorie sociali degli occupanti, né a tecnologie coerenti con la riduzione delle emissioni nel settore edifici.

A tal proposito si ricorda che, stando alle attuali stime del PNIEC, l'Italia non centra gli obiettivi emissivi per circa 100MtCO<sub>2</sub>eq cumulate nel periodo 2021-2030 che equivalgono a circa 15 miliardi di euro<sup>1</sup>, costo che, in assenza di un quadro organico di politiche mirate, ricadrà sulle casse dello Stato e sui cittadini. In ottica di programmazione, come esposto di seguito, la costruzione dei meccanismi di attuazione di una direttiva così importante come l'EPBD, non può limitarsi a espellere dai conti pubblici gli oneri dei costi di ristrutturazione edilizia, ma deve, al contrario, avviare un processo di coerenza delle strutture fiscali, a partire dai costi dell'energia (si veda oltre), con il meccanismo delle detrazioni, comunque presente nel TUIR, con le necessità di sostenibilità sociale, con la necessità di introduzione di standard tecnici obbligatori, con meccanismi di condizionalità all'accesso agli incentivi e financo con i costi sociali ed economici degli effetti dell'inquinamento locale.

---

<sup>1</sup> Stima effettuata sulla base delle proiezioni in Tabella 93 del Piano (ipotizzando un ammanco per 10MtCo<sub>2</sub>eq/anno per gli anni dal 2025 al 2030) e dei prezzi CO<sub>2</sub> Bloomberg al 2030.

Tali argomentazioni suggeriscono di estendere il Piano ad altre tre dimensioni al momento non considerate nel testo in esame:

- **Un riferimento esplicito al superamento dei SAD.** Tale riferimento dovrebbe anche concentrarsi sull'identificazione dei SAD più significativi non solo nel gettito ma negli effetti contraddittori che questi strumenti introducono nella transizione rischiando di determinare un costo maggiore complessivo per il sistema. Se le ricariche elettriche non sono competitive con diesel e benzina per un effetto degli oneri fiscali e parafiscali, maggiore sarà lo sforzo pubblico necessario di incentivazione dell'auto. Invece, una revisione complessiva della fiscalità sui vettori permetterebbe di ottimizzare le diverse variabili in gioco. Questo aspetto deve essere affrontato nella programmazione di bilancio pluriennale.
- **L'integrazione della fiscalità con gli oneri parafiscali. Tale integrazione serve per valutare il costo finale dell'energia in ottica di competitività e sostenibilità sociale,** quali ad esempio le componenti Asos nelle tariffe elettriche, gli oneri di ETS nella formazione dei prezzi, gli oneri di meccanismi di certificati bianchi esistenti o futuri. L'attuale versione del PSB (e in particolare l'intenzione di demandare a un meccanismo di certificati bianchi l'efficienza energetica negli edifici) è basato su un approccio tradizionale di separazione tra il bilancio dello Stato e gli oneri, ovvero il costo complessivo dei consumatori. Per la competitività delle imprese e la sostenibilità sociale della transizione non fa differenza se gli oneri a cui è soggetta sono fiscali o parafiscali. Se il PSB vuole perseguire le ambizioni descritte nei suoi capitoli introduttivi, il documento deve assicurare che i processi fiscali, parafiscali e di politiche ambientali siano tra loro integrati ed efficienti. Questo aspetto è ben evidenziato nelle intenzioni riportate nella prima parte del documento ma non è poi affrontato nel capitolo 3.2 dove le linee strategiche di riforma dovrebbero essere delineate.

- **La visione complessiva della fiscalità con i nuovi meccanismi introdotti dall'ETS2** e l'approccio complessivo che si pensa di adottare per inglobare il costo dell'ETS2 nei prezzi del gas domestico e delle imprese non soggette ad ETS e nei prezzi di diesel e benzina. Questo elemento deve essere necessariamente oggetto di attenzione del Piano Strutturale di Bilancio. Anche se il gettito dell'ETS2 non viene considerato un'entrata fiscale (come del resto Asos e altri oneri) non è pensabile non avere una visione di come queste componenti dei costi finali dell'energia vengano inglobate nelle strutture fiscali esistenti, sempre avendo in mente i diversi obiettivi: gettito complessivo, armonizzazione e riduzione delle contraddizioni tra i prezzi dei vettori energetici e gli obiettivi, risorse per finanziare la transizione.

Infine, a completamento di un quadro coerente e omnicomprensivo, riteniamo che altre due dimensioni, su cui ECCO ha ampiamente lavorato nell'accompagnare il percorso di definizione del PNIEC, quali il finanziamento della transizione industriale e il finanziamento della sostenibilità sociale della transizione, possano e debbano trovare un loro spazio nel Piano Strutturale di Bilancio.

Si rimanda ai seguenti documenti per un ulteriore approfondimento:

[La fiscalità dell'energia nella transizione all'auto elettrica](#)

[Le tariffe elettriche](#)

[Il PNIEC: un piano per l'azione](#)

[Un fondo sovrano europeo per la transizione climatica](#)

[Politiche per la trasformazione industriale: il caso del cemento](#)

[Politiche per la trasformazione industriale: il caso dell'acciaio](#)

[Industria e elettrificazione: opportunità strategiche per il Piano Nazionale Energia e Clima](#)