

AUDIZIONE CISL

presso le Commissioni riunite Ambiente, territorio e lavori pubblici e Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati sulla proposta di aggiornamento del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC).

(Roma, 3 aprile 2024)

Gent.li Onorevoli,

tra la fine di giugno e l'inizio di luglio il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (Mase) ha pubblicato ed inviato alla Commissione Europea la proposta del nuovo Piano Integrato Energia e Clima (Pniec). Da allora è iniziato il percorso di VAS (Valutazione Ambientale Strategica) che dovrebbe terminare con l'approvazione definitiva del Pniec entro giugno 2024.

Vi ringraziamo quindi per questa audizione che rappresenta una preziosa occasione che riteniamo si inserisca in questo percorso dove le parti sociali dovrebbero avere un ruolo importante, previsto dalle normative europee e che però la Commissione europea ha dovuto sollecitare. Nelle Raccomandazioni inviate al nostro Paese, lo scorso 18 dicembre (C(2023) 9607 final), riguardanti il Pniec italiano, al paragrafo 19, si chiede all'Italia di "Fornire una panoramica chiara e più dettagliata su come è stato attuato il processo di consultazione che ha reso possibile la partecipazione di tutte le autorità competenti, dei cittadini e delle parti interessate, comprese quelle sociali partner, nella preparazione sia della bozza che del piano finale aggiornato, una panoramica comprensiva di informazioni sui tempi e sulla durata delle diverse consultazioni. Fornire una sintesi delle opinioni espresse dai diversi attori e una sintesi di come il Pniec integra le opinioni espresse durante le consultazioni". (nostra traduzione).

Come sicuramente saprete anche il Mase ha avviato incontri sul Pniec dove abbiamo presentato alcune nostre considerazioni che qui ribadiamo. In parallelo è stata avviata anche una consultazione pubblica aperta a tutti, su una lista di quesiti per rispondere ai quali abbiamo coinvolto le nostre Federazioni di categoria per fornire al Mase ulteriori considerazioni e proposte. (Testo che alleghiamo alla memoria)

Con l'occasione di questa audizione però vorremmo anche conoscere da Voi se il Parlamento, le Commissioni interessate, ha definito le modalità di approvazione del Piano e comprendere se le indicazioni del Piano, gli obiettivi indicati siano poi vincolanti, oltre naturalmente gli obblighi della legislazione europea. Alcuni esperti richiamano alla necessità di uno strumento legale, come potrebbe essere la legge sul clima, che renda obbligatorio il raggiungimento dei target. Inoltre per raggiungere gli obiettivi previsti, si richiede l'adozione di ulteriori misure (p.310), che spesso fanno riferimento a piani ed altre normative che a loro volta devono essere definite ed applicate.

Il testo, di oltre 400 pagine, ha un taglio molto descrittivo in rapporto in particolare alle normative esistenti, con ampie descrizioni degli scenari, comunque definiti incerti per via della situazione politica internazionale (p. 305).

Gli estensori dichiarano di aver perseguito “un approccio realistico e tecnologicamente neutro”.

La neutralità tecnologica, che condividiamo, è uno degli elementi di differenziazione rispetto al Pniec del 2019. Ulteriori elementi di differenziazione riteniamo siano la centralità del gas, la rimodulazione del Phase out del carbone in Sardegna; l’attuale proposta inoltre apre sia al nucleare, in particolare sulla ricerca, sugli SMR (piccoli reattori modulari) e sulla fusione, sia alla cattura del carbonio (CCS – Carbon Capture and Storage).

Tutto il testo viene elaborato lungo le cosiddette 5 dimensioni della politica energetica europea: la decarbonizzazione; l’efficienza energetica; la sicurezza energetica; il mercato interno dell’energia; la ricerca, l’innovazione e la competitività.

Rilievi e considerazioni

Il nostro contributo, pur centrandosi sui temi inerenti il lavoro, riporta anche alcuni rilievi generali che riteniamo impattino sui temi del lavoro e sul ruolo delle parti sociali che rappresentano il mondo del lavoro. Alla redazione di questo documento hanno contribuito le nostre Federazioni di categoria maggiormente interessate ai temi presenti nel Pniec.

Sinteticamente riassumiamo i rilievi e le nostre considerazioni in 3 aree: 1) la Governance; 2) le risorse disponibili; 3) la transizione sociale e gli impatti sul mondo del lavoro.

Prima area: Governance

Osservatorio tecnico. La proposta di Pniec prevede che “al fine di consentire una corretta implementazione del Piano, si intende istituire una sede tecnica stabile di monitoraggio attivo denominata “Osservatorio PNIEC”; questo Osservatorio assorbirà il preesistente Osservatorio rinnovabili. L’Osservatorio, sarà composto da rappresentanti del MASE, da rappresentanti delle altre amministrazioni centrali competenti, da una rappresentanza delle Regioni indicata dalla Conferenza Stato Regioni, da ANCI, dal GSE, RSE, ISPRA ed ENEA, nonché da esperti energia e clima” (p. 49). Come si vede è un organismo tutto pubblico, ad eccezione di alcuni esperti, limitando anche in questo caso la partecipazione delle parti sociali e delle associazioni che si occupano di ambiente ed energia. **Naturalmente chiediamo sin da ora di integrare tale Osservatorio con rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori**, affinché siano valutati e tenuti in debito conto gli impatti che l’attuazione del Pniec avrà sulle lavoratrici e sui lavoratori in un’ottica di Giusta Transizione. In parallelo a tale Osservatorio si potrebbe comunque avviare un osservatorio/tavolo di lavoro permanente anche con le parti sociali. Uno strumento finalizzato a rafforzare il piano e individuare le strade utili a tradurre in realtà gli obiettivi sfidanti che lo caratterizzano senza creare eventuali danni al tessuto sociale ed economico del Paese. Questo consentirebbe ai Sindacati, e agli altri partner sociali, anche in risposta alle continue e costanti sollecitazioni dell’Unione Europea, di avere un riferimento istituzionale presso il MASE per monitorare, in modo proficuo e ciascuno per i propri ambiti di competenza, l’evoluzione del PNIEC, magari anche con report periodici di aggiornamento.

Ci preme sottolineare che il dialogo sociale a tutti i livelli è uno dei pilastri della Giusta Transizione definiti nell'ottobre 2015 dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, che ricordiamo è un organismo tripartito, all'indomani dell'approvazione da parte dell'ONU dell'Agenda 2030.

In sintesi riteniamo che vada migliorata e chiarita maggiormente, come chiedono anche le citate Raccomandazioni della Commissione UE, l'architettura complessiva della Governance del Pniec che dovrebbe permettere il monitoraggio, la valutazione e l'aggiornamento delle misure in relazione agli obiettivi, in costante dialogo con le parti sociali ed altri soggetti valorizzandone la partecipazione nell'ottica della Giusta Transizione.

Seconda area: risorse disponibili

1) Nel Pniec 2019 era prevista una spesa di 92 miliardi di euro di investimento all'anno, ma diverse autorevoli fonti, tra cui lo studio Ambrosetti, prevedono, per realizzare il nuovo Pniec, uno sforzo aggiuntivo tra i 14 e 20 miliardi di euro/anno. La leva pubblica può contare sulle risorse del PNRR e su quelle di RePowerUE, nonché le risorse del sistema di scambio delle quote di CO₂ (ETS). Sono fondamentali il ruolo di CDP, INVITALIA e SACE (che sono National Promotion Banks), che vanno rilanciate anche in riferimento al programma europeo di amplificazione degli investimenti privati InvestEU. Va, poi, prevista una strategia per incentivare gli investimenti privati, attraverso la valorizzazione dei prodotti ESG, una campagna per farli conoscere, incentivi ai fondi pensioni che investono su questi prodotti. Va approfondita anche la possibilità contenuta nelle nuove linee guida per il futuro patto di stabilità UE che allungano a 7 anni il periodo di assestamento in caso di spesa pubblica funzionali agli obiettivi UE, decarbonizzazione compresa; così come l'utilizzo della fiscalità di favore per sostenere alcuni strumenti finanziari già previsti nel nostro ordinamento.

2) Vengono previsti "impatti dei maggiori investimenti attivati nello scenario Pniec, pari a circa 27 mld € annui nel periodo 2023-2030" ed inoltre "si stima in oltre 13 mld € il contributo addizionale medio annuo nel periodo 2023-2030 alla creazione di Valore Aggiunto rispetto a quanto avverrebbe nello scenario a politiche correnti". (p.400)

3) il Pniec fa riferimento anche al Just Transition Fund che destina all'Italia un importo pari a 1,211 mld €, suddivisi tra due territori, di cui il 32% è finalizzato a misure di mitigazione degli effetti sociali e occupazionali causati dalla transizione. Occorrerebbero maggiori informazioni sull'utilizzo di questa quota in riferimento agli obiettivi del Pniec. (pag. 403)

In sintesi: le cifre indicate dal Pniec fanno riferimento a diverse normative in essere ed a possibili fonti di finanziamento, anche europee, di fatto però non viene garantita nessuna risorsa specifica legata direttamente al Pniec né tantomeno alle politiche industriali che ne dovrebbero discendere. Questo crea incertezza sulle risorse realmente disponibili per la sua attuazione.

Terza area: la transizione sociale e gli impatti sul mondo del lavoro

1) Un piano così strategico come il Pniec dovrebbe tenere al centro di qualsiasi indicazione operativa la questione del lavoro, perché solo così facendo si eviterebbero squilibri sociali rafforzando il consenso sociale verso gli obiettivi del Green Deal Europeo e della decarbonizzazione. Purtroppo

all'occupazione e al lavoro sono dedicate solo poche pagine, comprensive di tabelle, verso la fine del testo (pp. 399-401). In base a statistiche su dati GSE, viene previsto un aumento occupazionale pari a 191.000 ULA (Unità di Lavoro) **temporanee** medie annue nel periodo 2023-2030. Di queste 18.000 dovrebbero essere **permanenti**, collegate in particolare all'evoluzione del parco impianti per la produzione di energia elettrica. Per le competenze si rinvia ad una ricerca INAPP dove si evidenzia la necessità di maggiore collegamento tra le professionalità richieste dalle imprese e quelle presenti sul mercato del lavoro (pp. 405-409).

2) L'analisi dell'impatto occupazionale del Pniec è inoltre stata realizzata valutando le ricadute economiche e occupazionali lorde, ossia "senza considerare eventuali effetti negativi in settori che potrebbero essere considerati concorrenti". Sarebbe interessante capire a cosa esattamente ci si riferisce, stante che del phase out del fossile si tiene già conto nel calcolo del saldo occupazionale. Sarebbe in ogni caso importante includere questi effetti negativi derivanti da mancati investimenti in settori concorrenti, per avere un impatto occupazionale maggiormente realistico (pag.400).

3) I numeri stimati, circa 191.000 occupati temporanei medi annui (in ULA), e 18.000 occupati permanenti (in ULA), aggiuntivi rispetto a quelli calcolati per lo scenario a politiche correnti nel periodo 2023-2030, appaiono troppo limitati, e soprattutto non è del tutto leggibile lo squilibrio tra fabbisogno occupazionale temporaneo e fabbisogno occupazionale permanente, pur tenendo conto, come spiega il documento, che la fase di progettazione, sviluppo, installazione e realizzazione richiede certamente più lavoro delle fasi successive di manutenzione e utilizzo (pag. 399-400).

4) Lo studio Inapp che ha analizzato i futuri fabbisogni nel settore della fornitura di energia elettrica ed indentificato le nuove competenze e le competenze innovate, mostra innanzitutto che tali competenze, dal punto di vista specialistico, sono soprattutto tecnologiche e digitali, e proprio su tali competenze l'attuale offerta proveniente dall'istruzione e dalla formazione professionale italiana è debole, come la stessa ricerca Inapp ammette, mentre la richiesta di nuove competenze appare molto sviluppata, come già oggi mostrano i dati sulla domanda di lavoro inesausta. Occorre pertanto rafforzare gli investimenti in istruzione e formazione, ma anche in orientamento scolastico e universitario, rendendo strutturali gli investimenti del Pnrr.

Lo studio mostra anche una richiesta di competenze trasversali molto significativa, pertanto anche su questo filone occorrerebbe indirizzare investimenti formativi.

5) Infine non si può non segnalare come le donne rischiano di essere di fatto escluse dalla transizione energetica, in quanto in genere possiedono in minor misura le competenze richieste; ciò conferma la centralità delle politiche di orientamento, che vanno particolarmente dirette verso le ragazze per indirizzarle verso le materie STEM.

6) Per i motivi sopra esposti riteniamo necessario adeguare l'offerta formativa nazionale e regionale prevedendo nei profili professionali in uscita dai percorsi di istruzione e formazione curvature ed articolazioni delle figure di tecnici specializzati che meglio si adattano alle diverse caratteristiche dei sistemi produttivi dei territori e agli indirizzi di sviluppo e innovazione della politica industriale ed energetica nazionale e regionale.

7) Gli attori del sistema di istruzione e formazione a livello centrale (MI, MUR, MLPS, MISE) e a livello locale (Regioni, Università, ITS, IeFP, Cpia, CPI, Istituti scolastici) insieme alle parti sociali devono periodicamente monitorare e proporre un adeguamento dell'offerta formativa in direzione di una progressiva riduzione del disallineamento tra la domanda e offerta di competenze per accrescere da un lato l'occupabilità di giovani ed adulti e dall'altro favorire l'innovazione e lo sviluppo.

8) Negli ultimi anni le competenze Green si stanno meglio delineando e arricchendo di nuove "capability". In considerazione delle trasformazioni e degli eventi "esterni" in corso ed in continua evoluzione, le competenze Green si specializzano per meglio adattarsi alle molteplici e differenti esigenze.

A tal scopo sarebbe auspicabile da un lato il recepimento a tutti i livelli dell'educazione, formazione e istruzione del GreenComp (il Quadro Europeo di Competenze per la sostenibilità), quale competenza di base per vivere e lavorare (così come sta accadendo per il DIGComp), dall'altro, un aggiornamento incrementale dell'Atlante del lavoro (nuovi processi, sequenze ed aree di attività) nei settori della green economy, a cui referenziare i repertori tecnico-professionali delle regioni, nonché i curricula ITS, le FP.

9) In tale contesto andrebbe reso sempre più strategico il ruolo del Quadro Nazionale delle Qualificazioni Regionali (QNQR), quale motore propulsivo delle politiche formative e delle azioni di sistema dei Fondi interprofessionali e del Fondo Nuove Competenze, che hanno soddisfatto bisogni reali di aziende protese ad accompagnare gli aspetti di transizione equa anche grazie ad importanti accordi sindacali. Un QNQR specializzato anche sul green impatterebbe non solo sulla formazione degli inoccupati e/o disoccupati, ma soprattutto su quella dei lavoratori che necessitano di upskilling o di reskilling (competenze tecnico-professionali), garantendone la formazione e la certificazione degli apprendimenti. A riguardo si sottolinea che la carenza green al livello di Atlante del lavoro genera a cascata una povertà di competenze green a livello di repertori regionali. Infatti, le qualifiche dei repertori regionali per essere recepite dalle amministrazioni regionali, devono necessariamente risultare referenziate ad un'oggetto dell'Atlante (ADA, Area Di Attività).

10) Di conseguenza, appare importante investire da un lato nella diffusione del sistema duale per un approccio formativo work – based che permetta a scuola e lavoro di dialogare per la formazione di un capitale umano dotato di solide competenze di base, trasversali e specialistiche; dall'altro puntare a percorsi di formazione che pongano al centro del processo di aggiornamento/riqualificazione dei lavoratori micro-competenze/micro-credenziali che contribuiscano in modo incrementale a creare innovative competenze tecnico-professionali spendibili nel mercato green.

11) Se le competenze tecnico professionali sono in larga misura di competenza delle Regioni e se i loro repertori possono essere aggiornati e/o innovati con qualificazioni/profilo referenziabili ad un'ADA dell'Atlante del Lavoro, ne consegue che anche ai fini dell'aggiornamento dello stesso Atlante, una specifica attenzione andrebbe rivolta agli impatti occupazionali legati allo sviluppo e all'evoluzione delle competenze collegate alle potenzialità di crescita dei combustibili green (alternativi e sostitutivi al gas naturale) quali il biometano e l'idrogeno così come ai biocarburanti per il trasporto, per favorire la conversione green dell'intera filiera del settore petrolifero nazionale impegnato ad investire ingenti risorse per la riconversione dell'attuale sistema di raffinazione in

Bioraffinerie soprattutto per la produzione di biocarburanti avanzati. Processi produttivi che rientrano a pieno titolo nell'economia circolare favorendo il recupero e riutilizzo di scarti e rifiuti da produzione e da consumo e l'utilizzo di materie prime seconde.

12) In riferimento in specifico alle problematiche occupazionali nel settore elettrico italiano, nonostante che le previsioni del Pniec portino ad un minimo di saldo positivo tuttavia si può evidenziare, sulla base delle esperienze fino ad ora affrontate, come il numero di occupati nelle imprese di produzione elettrica sia in costante declino. D'altronde, l'occupazione (diretta e indiretta) generata da un impianto a combustibile fossile, sia nella fase di costruzione che in quella di gestione/manutenzione, a parità di potenza installata, è assolutamente superiore a quella generata da impianti FER. Va inoltre purtroppo ulteriormente evidenziato che il personale occupato in impianti FER ha retribuzioni inferiori rispetto al personale impiegato negli impianti a fonti fossili, in quanto le imprese che gestiscono le FER tendono a riconoscere, di norma, contratti con tutele economiche e sociali nettamente inferiori a quanto garantisce il contratto elettrico. Il problema è che, in "alcune" grandi imprese elettriche italiane, tale tendenza al declino occupazionale interno ed all'esternalizzazione di molte attività, con l'effetto sopra evidenziato, si è allargato anche negli ambiti della "distribuzione elettrica". Situazione questa assolutamente immotivata e pericolosa in quanto praticata in un settore dato in concessione, dove si sviluppano attività regolate e dove i costi riconosciuti da regole definite dall'ARERA garantiscono ricavi ragguardevoli. Un settore in forte espansione per lo sviluppo della rete elettrica necessaria a raccogliere tutta la produzione da FER (si stimano tre milioni di produttori nel tempo) polverizzata nei territori. In tal senso andrebbe approfondita anche la questione della qualità del lavoro che avrebbero le ULA previste in aumento.

13) Il potenziamento della produzione di energia da fonti rinnovabili è un processo che coinvolge anche il settore agricolo: in generale il fabbisogno di lavoro per le attività di produzione di energia nel settore agricolo è molto limitato. La produzione di energia elettrica da biogas richiede pochissimi specialisti per la gestione dei digestori, mentre per le restanti attività (produzione agricola e gestione delle biomasse) si tratta di normale attività da operai agricoli. Tuttavia lo sviluppo di queste produzioni può avere effetti indiretti sul lavoro, sia positivi: rafforzamento della redditività della produzioni zootecniche (tetti delle stalle con fotovoltaico) e quindi mantenimento o sviluppo di queste attività e delle posizioni lavorative connesse; possibile sviluppo o crescita di attività agricole grazie a ottimizzazione processi produttivi connessi con l'interazione tra agricoltura e agrivoltaico; sia negativi: perdita di suolo agricolo per fotovoltaico a terra; perdita di suolo agricolo e quindi di potenziale produttivo nel caso di agrivoltaico alternativo alla attività agricola, piuttosto che complementare. Nella valutazione degli impatti del Pniec si dovrà tenere adeguatamente in conto questo duplice aspetto per tutti i settori.

14) All'interno della sezione dedicata alle questioni del lavoro a nostro avviso è completamente assente il riferimento a strategie di politiche attive del lavoro per favorire la transizione delle persone tra le diverse opportunità lavorative attraverso percorsi di qualificazione o riqualificazione o altre modalità da definire, potenziando il ruolo delle agenzie del lavoro pubbliche e private, favorendone la sinergia operativa.

15) Sempre in riferimento al lavoro viene evidenziato che "Nell'ambito del settore dei trasporti, invece, occorrerà incentivare con maggiore forza misure tese a trasferire gli spostamenti dell'utenza

dal trasporto privato a quello pubblico attraverso lo shift modale, ridurre la domanda di mobilità privata con politiche di favore per smart working e valutare la riduzione delle giornate lavorative a parità di ore lavorate” (p. 62). L’indicazione appare alquanto generica e limitata alla riduzione della necessità dei trasporti e non come nuova modalità lavorativa. Lo stesso shift modale, dal trasporto privato a quello pubblico, non è corroborato da indicazioni relative ad investimenti nel trasporto pubblico e non viene ricostruito l’impatto atteso delle misure.

16) Rispetto all’impatto sociale occorrerebbe chiedersi chi paga la transizione. La questione redistributiva è affrontata dal PNIEC solo in riferimento ai bonus sociali per disagio economico; andrebbe verificato con maggior cura il costo della transizione verso le rinnovabili per le classi sociali meno agiate, prevedendo misure compensative a favore di vulnerabili e poveri. Un alto rischio di vulnerabilità rischiano di correre anche i lavoratori delle piccole e piccolissime imprese, quasi sempre artigiane, laddove i costi energetici sono una voce importante del bilancio aziendale (falegnamerie, carrozzerie, ecc.). La povertà energetica, che secondo gli ultimi rapporti dell’OIPE coinvolge circa l’8% della popolazione, viene citata più volte ma vi è un semplice rinvio alla Strategia nazionale (ancora da emanare) e vengono di fatto confermate le politiche in essere basate sostanzialmente su bonus. Anche in questo caso l’esistente Osservatorio pubblico, è composto solo da rappresentanti della PA.

17) Un potenziale e negativo impatto sociale, se non gestita correttamente, potrebbe avere anche la politica per l’efficienza energetica. I risultati per l’efficienza energetica si attendono in particolare dall’edilizia civile e dai trasporti. Pur se comprensibile dal punto di vista operativo, perché sono questi i settori che hanno maggiori margini di efficientamento, tuttavia sono quelli dove i costi rischiano di gravare sui cittadini. Nel Pniec però vi sono solo indicazioni generiche su eventuali misure agevolative per il rinnovo del parco circolante e per la revisione del superbonus del 110%.

Concludendo riteniamo che la valutazione degli impatti sociali e sul mercato del lavoro dell’attuazione del Pniec vada notevolmente approfondita. I pochi dati forniti hanno bisogno di una ripartizione almeno per settori, oltreché se possibile per territori. Manca in specifico il riferimento ad una strategia di Giusta Transizione, così come definita nei suoi pilastri dall’Organizzazione Internazionale del Lavoro nell’ottobre 2015. All’interno di essa dovrebbero trovare posto le politiche attive del lavoro, che richiedono un ruolo proattivo delle istituzioni pubbliche, dai Ministeri (MASE, MI, MUR, MLPS, MIMIT) alle Regioni, per accompagnare le persone nelle fasi lavorative di transizione, evitando il più possibile impatti negativi. Infine non è presente una valutazione approfondita sull’impatto e la distribuzione sociale dei costi prevedibili né un’ipotesi di come redistribuire gli oneri evitando di colpire i meno abbienti. Tutte questioni dove una reale partecipazione delle parti sociali riteniamo sia indispensabile.