Contributo del GDL 7-13 al Rapporto ASviS 2025

Di Fernanda Panvini, ENEL

Analisi legislativa

Nel quadro dell'Agenda 2030 tre aspetti della transizione energetica vanno considerati con particolare attenzione: l'accesso all'energia, la produzione di energia da fonte rinnovabile e l'efficienza del sistema, il contributo alla riduzione delle emissioni climalteranti. La versione finale di giugno 2024 del PNIEC, che non ha raccolto le proposte avanzate dall'ASviS, non appare all'altezza della sfida da nessuno dei punti di vista sopra ricordati. La Commissione Europea al punto 5 delle raccomandazioni del 4 giugno 2025 sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia, segnala la necessità di: Accelerare l'elettrificazione e intensificare le iniziative per la diffusione delle energie rinnovabili, anche riducendo la frammentazione della normativa sulle autorizzazioni e investendo nella rete elettrica. Affrontare il problema dei rischi legati al clima e attutirne l'impatto economico grazie a un maggiore coordinamento istituzionale, a soluzioni basate sulla natura e alla copertura assicurativa contro i rischi climatici. Parare le restanti inefficienze nella gestione delle risorse idriche e dei rifiuti colmando le lacune nell'infrastruttura.

Il PNIEC, non citato espressamente dalle Raccomandazioni, prevede di ridurre le emissioni totali di gas serra, rispetto al 1990, del 49% al 2030, invece del 55%, e del 60% al 2040, invece del 90%. La distanza è ancora più evidente se guardiamo ai risultati realizzati al 2023: l'Italia ha ridotto le emissioni del 26%, rispetto al 1990, mentre la media europea è stata del 37%. Per quanto riguarda le rinnovabili il PNIEC italiano punta a un contributo del 39,4% al consumo finale lordo di energia entro il 2030, a fronte di un target europeo del 42,5%, con l'aspirazione di raggiungere il 45%. Per rispettare i target europei, l'impegno assunto nella COP28 di triplicare la produzione di rinnovabili al 2030 e quello per il 100% rinnovabili al 2035 assunto nel G7 del 2022, occorre destinare al risparmio e all'efficienza energetica, all'economia circolare e allo sviluppo delle rinnovabili (impianti, reti, interconnessioni elettriche, sistemi di accumulo, elettrificazione dei consumi) nuovi investimenti, che però stavolta non devono essere siano finanziati con ulteriori aggravii nelle bollette delle famiglie, e pianificare il graduale, ai fini anche di una reale Just Transition, phase out dalle fonti fossili. Solo così il nostro paese potrà dare un responsabile contributo al contrasto al cambiamento climatico e ridurre la dipendenza e i costi energetici che sono fra i più alti in Europa a causa della forte dipendenza dalle importazioni di fonti fossili. La continua modifica delle regole autorizzative per le rinnovabili, insieme a ulteriori complessità e ingiustificabili comportamenti di alcune Regioni, rallenta il processo di transizione energetica determinando un clima di incertezza normativa che ostacola gli investimenti. Nello specifico, con l'emanazione del cd TU Rinnovabili, l'Italia dovrebbe aver superato il problema dell'incertezza normativa dovuta soprattutto alle continue modifiche introdotte con i decreti legge del periodo emergenziale e la conseguente frammentazione. Il TU dovrebbe garantire stabilità e certezza normativa. Purtroppo, permangono disposizioni che potrebbero essere migliorate, come ad esempio quella sull'overriding public interest,

Il problema che si pone oggi è quello della concreta implementazione dei regimi autorizzativi, del rispetto della normativa e, soprattutto, del rispetto delle tempistiche previste - in particolare laddove non sia introdotto il silenzio assenso - e dell'effettiva operatività del silenzio assenso.

Ad esempio, lo sviluppo delle previste piattaforme per la digitalizzazione dei procedimenti autorizzativi, costituisce strumento essenziale per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi e la certezza dei tempi degli stessi, specie ove sia possibile implementare l'automatica evidenza del trascorrere del termine del silenzio-assenso ove previsto.

Resta sicuramente il problema dell'adozione tempestiva dei provvedimenti attuativi, quali ad esempio quello sulle aree idonee.

All'incipit (29) le Raccomandazioni di cui sopra segnalano che: All'Italia gioverebbe una strategia industriale nazionale atta a orientare l'assegnazione delle risorse pubbliche, sostenere le tecnologie strategiche e promuovere lo sviluppo del Mezzogiorno. Sebbene l'adozione del Libro verde e il piano strategico per la zona economica speciale abbiano rilanciato il dibattito pubblico sullo sviluppo industriale, l'adozione di molteplici piani industriali con diversa governance, la mancanza di coordinamento e la coesistenza di oltre 2 000 misure d'incentivazione non vanno nella direzione di una strategia nazionale di crescita chiara. Nel quadro attuale i settori strategici sono individuati senza tener conto delle nuove tendenze e tecnologie industriali e per alcuni distretti industriali chiave la strategia di sviluppo si scontra con il limite dovuto alla mancanza di dimensione territoriale.

La debolezza delle politiche industriali non direttamente orientate allo sviluppo delle filiere strategiche per la decarbonizzazione in linea con il Green Deal che il Governo contesta e del Clean Industrial Deal, ha come conseguenze la scarsa innovatività del sistema produttivo.

Si dovrebbe dare qualche indicazione sulla nuova normativa denominata, se non sbaglio, Energy release, in particolare con riferimento agli aspetti introdotti con il decreto correttivo.

Accelerare una giusta transizione ecologica è un'opportunità unica di sviluppo sostenibile, legata alle filiere strategiche per la decarbonizzazione, all'adattamento al cambiamento climatico e alla tutela dei beni comuni, per la piena e buona occupazione, per ridurre i divari territoriali, di genere e generazionali, che non deve essere sprecata.

La transizione, se non governata con politiche di giusta transizione, può aumentare le disuguaglianze. In tal senso il rinvio nell'implementazione delle Direttive CSRD e CSDDD non è positivo.

Per evitare impatti sociali ed occupazionali negativi è indispensabile attivare urgentemente un confronto con le parti sociali e la società civile organizzata che, a partire dai contenuti della dichiarazione per una Giusta Transizione della Conferenza Internazionale del Lavoro del 2023, individui piani, politiche, misure e risorse per una strategia che non lasci nessuno indietro. Sul versante occupazionale, il Governo non ha attivato nessun confronto sulla Giusta Transizione.

Il Governo non ha ancora inviato alla Commissione Europea il Piano Sociale per il clima, per la definizione delle misure di sostegno per contrastare la povertà energetica e nei trasporti dei soggetti e delle microimprese vulnerabili, collegate all'entrata in vigore del sistema ETS2, che doveva essere inviata entro il 30 giugno 2025. (Verificare se prima della pubblicazione del Rapporto è stato inviato) Sul piano il Governo ha attivato una inadeguata e incompleta consultazione online e successivamente non sono stati consultati i sindacati e gli enti locali e l'ultimo documento pubblicato è un insieme di schede approssimative e carenti che non contengono neppure i criteri per l'individuazione dei beneficiari. È urgente ripristinare i corretti processi per una governance partecipata.

Nel frattempo, nel nostro Paese il costo dell'energia continua a restare straordinariamente elevato, nonostante la riduzione registrata nell'ultimo biennio rispetto ai picchi raggiunti nel 2022 (+50% per il costo dell'elettricità rispetto all'anno precedente e +34,7% per quello del gas naturale); questo aspetto, oltre a compromettere la competitività delle imprese, alimenta una significativa povertà energetica, che nel 2023 ha riguardato 2,36 milioni di famiglie italiane, pari al 9% del totale, con particolare incidenza nel sud, nelle famiglie dei migranti, con presenza di bambini, anziani e disabili. I vari bonus sociali hanno permesso dopo la pandemia 60.755 interventi, con un costo di 13,7 miliardi di euro (di cui solo il 26% nel Mezzogiorno) ma hanno avuto un impatto limitato sulle bollette e nessun effetto sensibile sull'efficienza e la riduzione delle emissioni. Resta da verificare l'efficacia del "reddito energetico", che prevede complessivamente 200 milioni di euro nel 2024 e nel 2025 per la realizzazione di impianti fotovoltaici per autoconsumo per i nuclei familiari in disagio economico.

Per quanto riguarda il PNRR, il 17 giugno 2025 l'ECOFIN ha approvato la quinta revisione del piano con le modifiche presentate dal governo italiano, senza nessuna forma di condivisione né informativa

alle parti sociali e alla società civile. (Va verificato se è stato presentato qualcosa alla Cabina di Regia dove formalmente ci sono tutte le parti sociali)

L'attuazione del piano non è chiara e trasparente in particolare perché la banca dati dedicata ~~piattaforma~~ ReGis non è accessibile dal pubblico, i dati vengono pubblicati sul sito ItaliaDomani in modo sporadico e con criteri non chiari, i dati risultano incoerenti e rendono difficile valutare lo stato di attuazione di importanti investimenti.

Le modifiche che riguardano la questione climatico-energetica sono potenzialmente ~~prevalentemente~~ regressive, ne riportiamo alcune significative: viene definanziato uno dei tre progetti di interconnessione transfrontaliera, quello fra Zaule (Italia) e Dekani (Slovenia), riducendo da 250 a 125 MW la capacità di interconnessione tra Italia e Slovenia; viene ridotto dal 50 al 30% il contributo a fondo perduto alle PMI per l'acquisto di sistemi, e tecnologie digitali correlate per la produzione diretta di energia da fonti rinnovabili; vengono ridotti da 21.355 a 12.000 i punti di ricarica per auto elettriche; viene ridotto di altri 640 milioni di euro, 1 miliardo era già stato tagliato, all'investimento iniziale di 2 miliardi per lo sviluppo dell'idrogeno nei settori hard to abate causa l'evidente ritardo dei progetti.

A ~~questo~~ proposito del nucleare il governo ha inviato al Parlamento un disegno di legge, ancora non calendarizzato. A maggio Enel, Ansaldo Energia e Leonardo hanno formalizzato la costituzione di Nuclitalia, società che si occuperà dello studio di tecnologie avanzate e dell'analisi delle opportunità di mercato nel settore del nuovo nucleare. Le quote del capitale di Nuclitalia, sono detenute per il 51% da Enel, per il 39% da Ansaldo Energia e per il 10% da Leonardo. Nuclitalia avrà il compito di valutare i design più innovativi e maturi del nuovo nucleare sostenibile, con un focus iniziale sugli Small Modular Reactor (SMR) raffreddati ad acqua.

L'opzione nucleare presenta sicuramente molte incertezze, tempi lunghi di realizzazione e problemi di localizzazione ed accettazione sociale, visto anche l'esito di due precedenti referendum. Per alcuni componenti del Gruppo di lavoro andrebbe comunque tenuta in conto in un mix energetico di lungo periodo.

Lo scorso 10 luglio è stata pubblicata la seconda relazione annuale sullo stato di attuazione del Piano Mattei. Le informazioni restano scarse, non ci sono schede dedicate ai singoli progetti, non sono chiare le risorse messe a disposizione e la ripartizione fra pubbliche e private. Il piano mantiene un carattere prevalentemente top down mentre occorrerebbe favorire un maggiore ~~neocoloniale di sfruttamento delle risorse naturali africane, senza alcun~~ coinvolgimento democratico delle comunità dei paesi coinvolti e delle parti sociali e della società civile italiana.

Proposte

Il clima è cambiato, forti perturbazioni termiche ed idrogeologiche stanno colpendo il mondo intero, causando vittime e danni gravi che vanno oltre le capacità di protezione assicurativa perfino nei paesi più ricchi. In Europa le vittime nel 2025 ad inizio luglio sono 1500, triplicate rispetto al 2024 (Imperial College¹). Le prime due condizioni per lottare contro il cambiamento climatico sono: concludere nei tempi stabiliti la decarbonizzazione e fermare tutti i conflitti armati. Ma anche il clima politico è cambiato. Il 2025 vede un vero e proprio assalto al green (Silvestrini) e l'Europa mostra evidenti segni di cedimento. Per l'Italia sarebbe opportuno difendere il target del -90% di emissioni al 2040, non perché le emissioni italiane siano rilevanti come ostinatamente ripete il nostro governo, ma per guidare l'Europa al salvataggio della transizione. Del resto è lo stesso mercato a spingere le fonti rinnovabili elettriche, installate per 7,5 GW nel 2024 in Italia nonostante la infinita serie di lacci e laccioli predisposti dalle amministrazioni a tutti i livelli. I provvedimenti attuativi sono assunti in ritardo, come CER, FER2 e FERX, e sono complessi e contraddittori come il Decreto Agricoltura e

¹https://www.huffingtonpost.it/cronaca/2025/07/09/news/triplicati_in_europa_i_decessi_per_il_caldo_anomalo_1500-19608404/

quello, cruciale, della Aree idonee, su cui peraltro il Mase dovrà lavorare nuovamente a seguito delle sentenze di maggio del TAR, di facendo slittare ulteriormente i tempi di individuazione delle aree idonee da parte delle Regioni. L'agrivoltaico solare, un sistema di grande successo per cui nel 2024 sono stati approvati 540 progetti per 1,5 GW, incentivati dal PNRR al 40% a fondo perduto, si è impantanato nella ragnatela del Secondary permitting, campo di azione di una burocrazia retriva ed inefficiente. Così come per le CER, riteniamo indispensabile una proroga dei tempi di completamento e connessione alla rete al 2027. La rete di distribuzione necessita oggi di grandi investimenti essendo le reti elemento essenziale del processo di decarbonizzazione del sistema elettrico. Oltre l'85 per cento della generazione distribuita in termini di numerosità è connessa alle reti di distribuzione di media e bassa tensione. La distribuzione elettrica è il fattore abilitante per il loro sviluppo e il raggiungimento degli obiettivi comunitari sul clima. È quindi imprescindibile rendere la rete sempre più capace di ospitare impianti da fonti rinnovabili e nondimeno resiliente agli eventi climatici, a fronte di investimenti che vanno agevolati. Ulteriormente, il Testo integrato delle Connessioni attive, TICA, non viene aggiornato da anni (Coordinamento FREE).

Abbiamo incredibilmente una rete "virtualmente satura" a causa di richieste di connessione che occupano capacità senza impianti alle spalle. Secondo Terna ci sono 354 GW di richieste di connessione, laddove il PNIEC ne richiede 64 al 2030. È per noi indispensabile adottare un severo criterio di priorità in favore di impianti realizzati, dell'autoconsumo e di quelli dotati di accumulo. Andrebbe quindi fatta una attenta selezione qualitativa delle richieste di allaccio alla rete. Si dà atto del fatto che è in lavorazione una proposta normativa che dovrebbe risolvere il problema. La saturazione della rete può rappresentare l'ostacolo più rilevante allo sviluppo di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile. È necessaria l'introduzione di criteri più stringenti e selettivi per garantire l'equilibrio del sistema, come ad esempio: selezione dei progetti per i quali sussistano aspettative ragionevoli di autorizzazione, realizzazione e attivazione degli impianti, criteri relativi alla capacità di corrispondere corrispettivi di connessione legati non solo alla capacità ma anche alla durata dell'impegno,

La questione delle aree idonee per le FER sta diventando un vero e proprio giallo in un intrico di decreti e disposizioni che si contraddicono ritardando la messa in opera dei progetti. Le aree idonee a terra dovevano essere indicate dalle Regioni con propria legge (DI 199, 2021) ed erano soggette a VIA e VAS, mentre le aree a mare sono di competenza nazionale del MASE (DI 201, 2016 e Dpcm 1/12/2017). Il Regolamento UE 2022/257, modificato nel 2023, esenta però dalla VIA le aree idonee dotate di VAS, terra e mare. L'esenzione vale però solo per impianti di potenza limitata. Nascono così le zone di accelerazione (Direttiva UE RED III e Dlgs 190/2024) che sono quella parte delle aree idonee sottratte alla VIA che dovranno essere decise dal GSE (Dlgs 190/2024), per il mare in accordo con il MASE. I tempi delle VAS vengono dimezzati, ma la scadenza del 31/08/2025 per la definizione delle aree è a rischio. La realtà è che fino ad oggi solo alcune regioni hanno definito le aree idonee. In questo intrico si mescolano incapacità tecniche a vere e proprie tattiche di rallentamento, mentre per ASviS resta assolutamente indispensabile rispettare le scadenze, pena il fallimento del percorso italiano verso la decarbonizzazione.

C'è da gestire il sistema di Emissions Trading, ETS2, probabilmente dal 2027, che includerà energia e trasporti ed inciderà su famiglie ed imprese con aggravii che si dovrebbero poter gestire con il Fondo Sociale per il Clima, che prevede 7 miliardi di euro per l'Italia. Le bollette potrebbero crescere di oltre il 40% e il prezzo del gas aumentare fino a 150 € all'anno (Legambiente). I carburanti potrebbero togliere alle famiglie fino a 230 €/anno. Non appare adeguato il Piano² in bozza presentato dal MASE

² <https://culturaeconsapevolezza.mase.gov.it/index.php/news/il-piano-sociale-per-il-clima-una-transizione-verde-che-non-lascia-indietro-nessuno>

con una consultazione tardiva, in cui è evidente la mancanza di una strategia complessiva e di coerenza tra le misure proposte (AA.VV.³).

Da anni ASviS si batte per la cancellazione dei sussidi ambientalmente dannosi, i SAD. I risultati non si vedono, nonostante gli impegni assunti con il PNRR ed anche per la debolezza del tentativo EU di approvare un Regolamento di Energy Taxation. Il Catalogo 2025 del MASE, con i dati del 2022, stima 20,3 Mld€ per i sussidi favorevoli, i SAF, e 24,2 Mld€ per i SAD. 17 Mld€ sono stati destinati all'economia fossile, 3,2 in più rispetto al 2021. In realtà, secondo le stime FMI, che includono anche i cd. sussidi impliciti, i SAD sono in Italia 60 Mld€, tre volte la stima del MASE. In tutto ciò da anni manca una strategia di abbattimento dei SAD o di trasformazione in SAF da parte dei vari governi, la cui definizione spetterebbe al CITE. È ben evidente che il target non può essere la parità SAF – SAD, ma l'azzeramento di questi ultimi, come prescritto dalla SNSS, dal Fit for 55 e dal principio del DNSH.

Dare forza di legge alle iniziative e ai Piani per la transizione e la lotta al cambiamento climatico è ormai un mantra di ASviS che si rinnova anno dopo anno (ECCO, 2023⁴). Nell'ottobre 2023 è stato presentato al Senato un *disegno di legge quadro*⁵ sul clima promosso da associazioni ambientaliste (WWF, Greenpeace, Legambiente, Kyoto Club, Transport & Environment), con il supporto di parlamentari da diversi partiti. L'Italia è l'ultimo grande Paese europeo privo di una tale legge. Per raggiungere la decarbonizzazione bisognerà tagliare i consumi finali di energia ogni anno dell'1,5% e, cosa tutt'altro che facile, ridurre di almeno il 40% il consumo di petrolio e gas e quasi azzerare quello di carbone, raddoppiare le fonti rinnovabili elettriche, termiche e per i trasporti (I4C⁶). Valutiamo che la Legge debba normare una serie di interventi trasversali: dalla introduzione di sistemi di carbon pricing più efficaci alla transizione da un modello economico estrattivo e lineare a uno rigenerativo e circolare, da una radicale semplificazione e razionalizzazione delle procedure burocratiche e amministrative alla accelerazione nella ricerca e sviluppo con la promozione di una nuova cultura scientifica, mediante un Consiglio Scientifico del Clima, e di una cultura amministrativa della transizione. È troppo per un paese come l'Italia? L'Europa si è dotata da tempo della Legge (Reg. 2021/1119⁷) che è dovuta da tutti i Paesi anche all'ONU con scadenza febbraio 2025. La UE ha posticipato le sue scadenze nel suo sciagurato trend di revisione del Green Deal.

Il blackout spagnolo del 28 aprile ha dato la stura ad una valanga di fake news e a campagne strategiche contro le rinnovabili. In Italia ha dato lo spunto per il rilancio del nucleare, un rimedio inadeguato. Quando poi le inchieste ufficiali hanno identificato le cause dell'incidente, il fatto è scomparso dai media (Eutropia, giugno 2025⁸).

Le reti elettriche di distribuzione devono essere ammodernate in presenza di rinnovabili dominanti e degli stoccaggi. La recente *Conferenza di Napoli*⁹ sulla rete PV ha consegnato le seguenti raccomandazioni che facciamo nostre: largo uso della AI per la regolazione e la valorizzazione dei dati; aumento degli investimenti pubblici e privati; realizzazione di prototipi come incubatori aperti dell'innovazione.

L'impiego della AI per l'energia richiede esso stesso nuove larghe disponibilità di generazione elettrica per sostenere i Data Centre. Il Rapporto seminale *OECD del 2025*¹⁰ prova che IA viene già utilizzata dalle aziende energetiche per trasformare e ottimizzare l'approvvigionamento energetico e

³ https://www.kyotoclub.org/wp-content/uploads/COMUNICATO_PIANO_SOCIALE_PER_IL_CLIMA_190625.pdf

⁴ https://eccoclimate.org/wp-content/uploads/2023/01/Technical-report_elementi-minimi-legge-clima-IT.pdf

⁵ <https://ambientenonsolo.com/per-una-legge-quadro-sul-clima-anche-in-italia/>

⁶ <https://italyforclimate.org/leuroparlamento-approva-definitivamente-la-legge-sul-clima-cosa-dovra-fare-litalia/>

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119>

⁸ <https://eutropia.org/>

⁹ <https://energia.enea.it/focus/terza-edizione-della-conferenza-della-rete-italiana-del-fotovoltaico-per-la-ricerca-lo-sviluppo-e-linnovazione-27-28-5-2025/>

¹⁰ <https://www.iea.org/reports/energy-and-ai/>

minerario, la produzione e la trasmissione di energia elettrica e il consumo di energia. Numerosi sono gli obiettivi in gioco, tra cui la riduzione dei costi, il miglioramento dell'approvvigionamento, l'estensione della durata di vita degli asset, la riduzione dei tempi di inattività e la riduzione delle emissioni. L'IA può contribuire a bilanciare le reti elettriche che stanno diventando sempre più complesse, decentralizzate e digitalizzate. L'IA può migliorare la previsione e l'integrazione della generazione di energia rinnovabile variabile, riducendo i tagli e le emissioni. Il rilevamento basato sull'IA può aiutare a identificare rapidamente e individuare con precisione i guasti della rete, riducendo la durata delle interruzioni del 30-50%. Le applicazioni di intelligenza artificiale nei trasporti possono migliorare l'efficienza e ridurre i costi, ma potrebbero anche aumentare per rebound la domanda di mobilità personale. Le applicazioni di intelligenza artificiale vengono utilizzate per gestire il traffico, ottimizzare i percorsi, prevedere le esigenze di manutenzione e sviluppare veicoli autonomi. Negli edifici, esiste un potenziale significativo per la IA per rendere i sistemi di riscaldamento e raffreddamento più efficienti e l'uso dell'elettricità negli edifici più flessibile. Eppure solo il 2% del capitale raccolto dalle startup del settore energetico è stato destinato ad aziende con una proposta di valore correlata all'IA. L'energia è tra i settori più complessi e critici al mondo oggi e deve fare di più per cogliere i potenziali benefici derivanti dall'utilizzo dell'IA. IEA Certifica un deficit di competenze legate all'IA molto maggiore che in altri settori. Se tutto ciò è vero dovremo moltiplicare gli investimenti in IA per l'energia, in particolare per le reti smart e la regolazione dei consumi ma, soprattutto, creare una classe di tecnici capaci di portare nel settore energetico gli incredibili risultati che IA sta ottenendo altrove.