

IL PIANO NAZIONALE INTEGRATO PER L'ENERGIA E IL CLIMA

Un piano per l'azione

LE DIMENSIONI TRASVERSALI Dimensione socioeconomica



LE DIMENSIONI TRASVERSALI DEL PIANO

Sia il Piano del 2019 che l'ultima proposta del 2023 individuano un numero molto elevato di politiche e misure per il raggiungimento degli obiettivi, con brevi descrizioni e pochi ulteriori dettagli. Il Piano pone, quindi, l'accento sul **'cosa'** fare.

Man mano che gli obiettivi si fanno più sfidanti, però, e che le soluzioni di decarbonizzazione a più basso costo e più alto impatto si esauriscono, il Piano dovrebbe sempre più essere un **luogo di sintesi** di varie dimensioni e fornire un quadro di senso strategico sul **'come'** realizzare le politiche. Quali politiche e, insieme, quali elementi abilitanti per realizzare la transizione? Dall'identificazione su carta di obiettivi e proposte, passare alla fase attuativa è tutt'altro che banale. In quest'ottica, quelle che vengono spesso derubricate come dimensioni 'accessorie' delle politiche per il clima e dell'energia diventano centrali. Come coinvolgere i territori e i soggetti che devono esserlo (*governance*)? Come finanziare la transizione? Come valutare e governare gli impatti socioeconomici delle misure proposte per massimizzare i benefici e minimizzare i rischi della transizione (dimensione sociale)?

Le tabelle del PNIEC, accanto alle misure, dovrebbero sempre esplicitare gli elementi necessari per la loro realizzazione. In assenza di tali elementi, il Piano presenterà sempre un difetto attuativo difficilmente risolvibile con misure contingenti, per loro natura, non organiche ed emergenziali e, quindi, inefficaci.

L'integrazione delle dimensioni trasversali con le politiche settoriali può consentire:

- 1. di **prioritizzare** le azioni rispetto a criteri di efficacia (ad es. efficacia sui pilastri del Piano, efficacia della spesa pubblica, ecc.)
- 2. di identificare chiaramente, accanto agli **obiettivi**, la **strategia** per raggiungerli
- 3. di limitare il rischio di incoerenza del quadro generale rispetto alle singole misure

Di seguito si descrivono tali dimensioni trasversali, ovvero la sua strategia di finanziamento, la valutazione e messa in luce degli impatti socioeconomici e la dimensione sulla quale tutti questi elementi dovrebbero incardinarsi per poter essere efficaci, ovvero la governance del Piano.

LA DIMENSIONE SOCIOECONOMICA DEL PIANO

La transizione ecologica dei settori economici verso il *net-zero* al 2050 sarà un percorso complesso e, necessariamente, pervasivo che implicherà importanti trasformazioni anche economiche e sociali. Tali trasformazioni possono creare o acuire diseguaglianze esistenti, per cui una loro accurata gestione dovrebbe essere prevista e gestita nella direzione dell'inclusione di tutti nel percorso. Un simile approccio è fondamentale non solo per assicurare il consenso sociale delle politiche di decarbonizzazione, ma anche per scongiurare che queste possano, nei fatti, esasperare disuguaglianze, anziché promuovere l'inclusione sociale. Le politiche per il clima non possono fornire soluzioni "di nicchia" o minare al benessere socioeconomico di gruppi sociali, territori e fasce di popolazione. Al contrario, la transizione ecologica dovrebbe essere alla base di un nuovo modello di sviluppo che, pertanto, non può prescindere dall'integrazione di una visione sociale nella sua realizzazione.

Lo schema del Piano¹ richiede che sia accompagnato da una valutazione dei suoi impatti sulle variabili macroeconomiche (es. reddito, occupazione) e su quelle socioeconomiche (es. salute, qualità dell'occupazione. istruzione, competenze). Questa dimensione non è stata pressoché aggiornata nella nuova proposta di Piano in cui si propone un'analisi di tipo input-output² basato sulle matrici delle interdipendenze settoriali pubblicate dall'Istituto Nazionale di Statistica, mentre più recenti pubblicazioni e metodologie potrebbero essere prese in considerazione³ per **espandere l'analisi di impatto sulle variabili macroeconomiche e socioeconomiche.**

La sostenibilità sociale del Piano non dovrebbe solo tenere conto degli effetti delle misure sulle sole fasce più vulnerabili della popolazione e dedicare specifico spazio e strumenti a far sì che le politiche per il clima diventino occasione di benessere anche per tali fasce di popolazione, ma declinare efficacemente gli strumenti incentivanti, prima di tutto, con una efficiente allocazione delle risorse, in modo tale che gli attori coinvolti siano indotti realizzare gli obiettivi desiderati sia dalla società, ovvero l'abbattimento delle emissioni di gas serra, sia dal privato, quale la realizzazione di un determinato progetto al minimo costo. L'azione contro il cambiamento climatico, infatti, potrà essere efficace e trasformativa se le soluzioni e le tecnologie per la sua realizzazione saranno desiderabili e accessibili per la maggior parte dei cittadini, oltre che per le fasce sociali più vulnerabili. La valutazione della sostenibilità socioeconomica della transizione è elemento abilitante della piena attuazione delle politiche di decarbonizzazione.

Il PNIEC e le sue politiche devono considerare adeguatamente gli strumenti che accompagnano la sostenibilità sociale della transizione, per intervenire in maniera trasversale sui temi occupazionali, sulle questioni relative alla spesa pubblica, alla fiscalità e alla povertà (non solo energetica). Questo si concretizza nell'accompagnamento delle politiche e misure con indicatori capaci di indirizzare gli investimenti pubblici verso l'industria e il lavoro in modo da andare verso una giusta transizione per i lavoratori di oggi e di domani, incentivi selettivi della domanda, accelerando la diffusione massiva delle nuove tecnologie, tenendo in considerazione i rischi connessi, nonché la capacità di assorbire i tempi e costi dell'apprendimento a chi può sostenerli e viceversa, tutelando al massimo e dedicando le soluzioni più semplici e vantaggiose alle classi sociali già svantaggiate.

Anche al fine di indirizzare la spesa pubblica in misura più efficiente, il Piano dovrebbe contenere **un impianto strategico per la valutazione della sostenibilità sociale** che vada oltre la povertà energetica. Andrebbero indicati i presupposti di tale valutazione e le metodologie di base per la sua realizzazione per quello che riguarda due macro-temi:

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/gef/2023-0775/index.html

¹ Cfr Allegato 1 del Regolamento Governance https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02018R1999-20210729

² Lo scenario PNIEC può essere analizzato dal punto di vista dei suoi impatti macroeconomici rispetto allo scenario a politiche correnti. Tale analisi è stata effettuata utilizzando un modello standard input/output basato sulle matrici delle interdipendenze settoriali pubblicate dall'Istituto Nazionale di Statistica (elaborazioni GSE). Queste matrici rappresentano un quadro contabile che schematizza la struttura economica di un Paese in un determinato arco temporale, mettendo in evidenza in maniera sintetica e immediata le interdipendenze tra i diversi settori che compongono l'economia. Le matrici, opportunamente trasformate attraverso specifici procedimenti, permettono di stimare gli impatti macroeconomici (valore aggiunto, occupazione) dovuti a variazioni della domanda finale in un determinato settore in un dato anno. Le matrici sono costruite a partire dalle tavole delle risorse e degli impieghi pubblicate dall'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) con cadenza annuale. Le ultime tavole, disponibili al momento in cui si scrive, fanno riferimento all'anno 2019 e sono disaggregate in 63 settori economici. (PNIEC 2023)

³ Esempi di analisi esistenti, come "Green Transition and the Italian Labour Market" (Ott 2023) Oppure l'esercizio fatto, con metodologia diversa sul PNRR: Bdl "L'occupazione attivata dal PNRR e le sue caratteristiche (Feb 2023), o ancora "L'occupazione attivata dal PNRR nelle costruzioni a livello regionale" (giu 2023),

- L'esplicitazione dei presupposti e degli obiettivi delle politiche sul consumo (es. incentivi selettivi della domanda nei trasporti e civile-edifici) anche in relazione alla dimensione sociale⁴, accompagnate dalle specifiche misure di finanza pubblica e dai criteri di valutazione dell'efficacia e degli effetti distributivi di tali misure ed eventuali misure compensative;
- 2. L'identificazione delle metodologie per la valutazione dell'**impatto che le politiche del Piano** avranno sul tessuto produttivo del Paese dal punto di vista socioeconomico, con riferimento alle ricadute sul piano occupazionale e agli effetti (positivi o negativi) della trasformazione o nascita di nuove filiere industriali.

Seguendo un tale impianto, il Piano potrebbe anche -e non solo rispondere in maniera efficace alle richieste <u>della Commissione EU</u> in merito all'identificazione dei **principi per i Piani Sociali Clima e per la concreta integrazione dei Piani Territoriali di Giusta Transizione,** ambedue elementi mancanti nella versione attuale.

Politiche del consumo: effetti distributivi ed efficacia della spesa pubblica

Oltre a valutazioni macroeconomiche, comunque mancanti dal Piano italiano⁵, ogni politica dovrebbe essere accompagnata dagli strumenti per attuarla, inclusi quelli per valutarne l'impatto socioeconomico. Ciò significa individuare all'interno del Piano i **presupposti per tracciare e monitorare l'efficacia della spesa pubblica, anche rispetto agli obiettivi delle politiche⁶.**

Individuare strumenti di questo tipo consentirebbe di porre l'accento sulle **opportunità economiche e sociali** che derivano dalla transizione e sui rischi derivanti dalla diffusione accelerata di nuove tecnologie. Una tale analisi potrebbe aiutare l'identificazione dei più efficaci strumenti di spesa, come ad esempio gli incentivi selettivi della domanda in relazione agli effetti moltiplicativi o di apprendimento necessari alla diffusione massiva delle nuove tecnologie.

Esiste la necessità di ricorrere a metodologie che possano supportare una valutazione socioeconomica delle misure previste dal Piano, in termini di valutazione d'impatto della regolazione, che possano valutare quantitativamente ed esplicitare il tasso sociale e tasso privato di rendimento delle misure⁷. Possibili metodi sono analisi di tipo costo-beneficio, che però, possono non cogliere alcuni aspetti di impatto sociale indiretto e andrebbe, quindi, integrata con indicatori sociali specifici⁸. Un altro possibile metodo è il Social Return on Investments o SROI che misura il valore di un intervento, al netto delle risorse investite. All'interno di un'analisi costi-benefici, lo SROI è usato

https://www.uniroma1.it/sites/default/files/allegati/AIR_Def_11.11.13senza_citazione_Obiettivo1-1.pdf; https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/16897.pdf

⁴ Come esempi metodologici qui sono utili gli esercizi di BdI sugli impatti cost&benefit (attraverso la metodologia SCC) di alcune misure-chiave del PNRR come superbonus, rinnovabili, idrogeno, grid e mobilità. Cfr. BdI "Costs and Benefits of the Green Transition Envisaged in the Italian NRRP" (ott 2022), https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0720/index.html

⁵ Il Piano spagnolo, ad esempio, utilizza il modello come il modello DENIO, DENIO è un modello econometrico inputoutput dinamico dell'economia spagnola, che ha la sua origine nel modello FIDELIO del Centro Comune di Ricerca (JRC) della Commissione Europea. Il modello era sviluppato dal Centro basco per i cambiamenti climatici (BC3) in collaborazione con il Centro di Analisi e Ricerca di Scenari Economici (CESAR). Questo modello consente di simulare l'effetto di un'ampia gamma di politiche economiche, fiscali, energetiche o ambientali. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-06/es_final_necp_main_en_0.pdf

⁶ Qui un utile riferimento quanto realizzato dal Forum Diseguaglianze e Diversità (FDD) sul PNRR https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/monitoraggio-pnrr/

⁷ A puro titolo di esempio:

⁸ https://www.lse.ac.uk/cities/research/cities-space-and-society/Measuring-impact-beyond-financial-return

per quantificare il ritorno sociale, ambientale ed economico dell'investimento. Diversi indicatori si possono sommare o considerare in tale esercizio. Nel Regno unito, tra i tanti, per la valutazione delle politiche nel settore della mobilità sostenibile è adottato l'approccio "strade sane" (*Healthy Street Approach*)¹⁰, oramai usato in tutto il mondo. Costruito intorno a 10 indicatori "evidence-based", è un modo di operare che integra la salute pubblica all'interno delle decisioni che riguardano i trasporti e la pianificazione urbanistica.

Al pari di ogni politica pubblica, le misure del Piano, o nel Piano stesso o da questo disposta, dovrebbero avere una più sistematica e chiara valutazione dell'impatto sociale ed economico delle misure che disegni il quadro sinergico delle politiche per taluni obiettivi in un disegno coerente ed efficace dal punto di vista della spesa pubblica e del beneficio per il clima e la società.

Ricadute delle politiche clima ed energia sul settore produttivo

Il nuovo PNIEC dovrebbe identificare anche con quali metodologie si intendono valutare le ricadute socioeconomiche positive e negative che le misure del Piano avranno sul settore produttivo nazionale. Le strategie di decarbonizzazione – anche dei settori diversi dall'industria, come quello elettrico o dei trasporti – dipendono strettamente dalla capacità di risposta del sistema produttivo e dalle catene di approvvigionamento dei materiali. Lasciare che tali filiere e le relative competenze¹¹ si localizzino o si spostino fuori dall'Italia non può essere considerato positivamente. Il Piano dovrebbe quindi elaborare scenari più complessi, che mettano in evidenza gli impatti sociali ed economici della transizione sul sistema produttivo e che mostrino i nessi tra le diverse filiere industriali. A questo proposito sarebbero utili simulazioni input-output che tengano conto anche della diversa propensione all'importazione delle diverse filiere produttive, sia per le filiere esistenti, che per quelle nascenti, funzionali alla decarbonizzazione delle prime (come esplicitato nel capitolo "Il Piano e l'industria manifatturiera").

Per quanto riguarda le filiere esistenti, è necessario valutare come e fino a che punto la loro trasformazione possa rendere obsolete alcune mansioni o finanche portare alla chiusura di interi comparti produttivi. Allo stesso tempo, bisognerebbe stimare l'impatto positivo della creazione di nuova occupazione e competenze, in uno scenario di politiche vigenti e possibilmente prevedendo ulteriori misure di sostegno.

Le ricadute di questa trasformazione non saranno neutre, né tantomeno omogenee. Non tutti i nuovi posti di lavoro saranno automaticamente in grado di compensare l'obsolescenza generata dalla transizione; il risultato netto potrebbe essere negativo all'interno dello stesso comparto. Il settore dell'*automotive* presenta simili caratteristiche, dal momento che l'intensità del lavoro del motore elettrico risulta essere inferiore rispetto a quello endotermico¹². Allo stesso tempo, vi sono problemi di trasferibilità nelle competenze: le conoscenze tecniche incorporate negli addetti di un settore non

⁹ https://edizionicafoscari.unive.it/media/pdf/books/978-88-6969-409-7/978-88-6969-409-7-ch-04.pdf

¹⁰ https://www.healthystreets.com/what-is-healthy-streets

¹¹ Per fare un esempio, l'auspicata decarbonizzazione dei consumi finali nel settore residenziale è legata alla capacità di sviluppo e produzione delle pompe di calore elettriche, ma non solo. Dipende anche dalla presenza e dalla preparazione di manodopera e di progettisti che siano in grado di adottare una soluzione tecnologica preferibile rispetto all'attuale.

¹² Brown, D., Flickenschild, M., Mazzi, C., Gasparotti, A., Panagiotidou, Z., Dingemanse, J., & Bratzel, S. (2021). *The Future of the EU Automotive Sector. Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies*, European Parliament.

sono sempre perfettamente trasferibili alla nuova attività, bensì richiedono profondi e strutturali interventi di riqualificazione¹³.

Inoltre, alcune produzioni che potrebbero subire un ridimensionamento del loro perimetro di attività sono fortemente localizzate in alcune aree geografiche, in cui gli impatti sociali di un crollo occupazionale risulterebbero più acuti. Tale problema è previsto dai Piani Territoriali di Giusta Transizione (PTGT) di Taranto e Sulcis, ma queste non saranno le sole aree industriali a cui guardare, oltre a non essere le aree le cui trasformazioni sono indotte dalla transizione climatica. Accanto ad aree storicamente caratterizzate da crisi industriali, infatti, occorrerà potersi focalizzare sulle **nuove** trasformazioni, di territori per i quali la crisi industriale non è mai esistita¹⁴. Il Piano deve, quindi, almeno richiamare, se non già individuare una modalità per mappare le aree di crisi potenziale¹⁵ e la modalità di intervento per la riqualificazione e la diversificazione economica di quelle aree, da declinare rispetto alle specificità tecnologiche e industriali delle attività interessate.

Per quanto riguarda le filiere che dovranno nascere o svilupparsi, il PNIEC dovrebbe includere una stima comprensiva degli impatti positivi che queste potranno comportare, in termini di creazione diretta e indiretta di nuova occupazione, investimenti indotti, risparmio di consumi elettrici, riduzione delle emissioni e altro. Un esempio specifico, probabilmente troppo dettagliato per gli scopi del Piano, ma sicuramente illustrativo, è riportato sotto in Figura 1 con riferimento alla politica del governo britannico per la decarbonizzazione degli edifici.



Policy impacts

- We are setting an ambition of 600,000 heat pumps installations per year by 2028.
- Homes built to the Future Homes Standard will be 'zero carbon ready' and have 75-80% lower carbon dioxide emissions than those built to current standards.
- Our green home finance initiatives could help to improve the energy efficiency of around 2.8 million homes, improving around 1.5 million to EPC C standard by 2030.

Target Milestones	
2021	Set out our Heat and Buildings Strategy
2021	Launch a world class energy related products policy framework. We will push for products to use less energy, resources, and materials, saving carbon and helping households and businesses to reduce their energy bills with minimum effort
By 2032	Ensure that the public sector has reduced its direct emissions by 50% compared to a 2017 baseline

Figura 1 - Estratto da The Ten Point Plan for a Green Industrial Revolution, UK Gov. 202016.

¹³ Cetrulo, A., Dosi, G., Moro, A., Nelli, L., & Virgillito, M. E. (2023). Automation, digitalization and decarbonization in the European automotive industry: a roadmap towards a just transition (No. 2023/36). Laboratory of Economics and Management (LEM), Sant'Anna School of Advanced Studies, Pisa, Italy.

¹⁴ Come in quei territori del centro-nord in cui sono localizzate le principali imprese della componentistica per l'automotive correlata al motore endotermico.

¹⁵ Anche in relazione a quanto già presente nel PNIEC in relazione al phase out del carbone

¹⁶https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/936567/10_POL NT_PLAN_BOOKLET.pdf

Un lavoro così dettagliato deve quindi prevedere uno spazio adeguato per una metodologia di valutazione integrata con le politiche pubbliche sia industriali che di sostegno all'occupazione e alla formazione.



Questo documento è stato curato da:

Chiara Di Mambro, Responsabile Politiche Decarbonizzazione, ECCO

chiara.dimambro@eccoclimate.org

Matteo Leonardi, Direttore Cofondatore, ECCO

matteo.leonardi@eccoclimate.org

Giulia Colafrancesco, Analista Senior Governance e Giusta Transizione, ECCO

giulia.colafrancesco@eccoclimate.org

Simone Gasperin, Senior Associate Industria, ECCO

simone.gasperin@eccoclimate.org

Mario Noera, Esperto Senior Finanza, ECCO

mario.noera@eccoclimate.org

Gabriele Cassetti (Sistematizzazione dei risultati e restituzione grafica), Ricercatore Senior sui Sistemi Energetici, ECCO

gabriele.cassetti@eccoclimate.org

Le opinioni riportate nel presente documento sono riferibili esclusivamente ad ECCO think tank autore della ricerca.

Per interviste o maggiori informazioni sull'utilizzo e sulla diffusione dei contenuti presenti in questo briefing, si prega di contattare:

Andrea Ghianda, Responsabile Comunicazione, ECCO andrea.ghianda@eccoclimate.org +39 3396466985

Data di pubblicazione:

www.eccoclimate.org

05 dicembre 2023