

Il Consiglio Nazionale della Green Economy
in collaborazione con



Cinque priorità sull'energia e il clima per l'Italia

STATI GENERALI DELLA GREEN ECONOMY 2015

DOCUMENTO ELABORATO
DAL GRUPPO DI LAVORO
“ENERGIA E CLIMA”



Cinque priorità sull'energia e il clima per l'Italia

STATI GENERALI DELLA GREEN ECONOMY 2015

Documento elaborato dal Gruppo di lavoro "Energia e Clima"

Il presente documento è stato elaborato attraverso un processo di consultazione dei principali stakeholder nazionali in materia di clima ed energia nell'ambito del progetto degli Stati Generali della Green Economy. Hanno contribuito alla stesura gli esperti, i rappresentanti di imprese e associazioni di imprese che hanno partecipato alle attività 2015 del Gruppo di Lavoro "Energia e Clima".

Il documento riporta in maniera sintetica alcune proposte di policy e indicazioni strategiche per l'Italia con orizzonte 2020-2030, con l'intento di alimentare un dibattito pubblico su temi di estrema rilevanza per lo sviluppo del Paese e aprire un confronto fattivo con le istituzioni e il Governo.

1. Varare un Piano d'azione nazionale per l'energia e il clima

In Italia manca un quadro strategico unitario per le politiche climatiche ed energetiche. La Strategia energetica nazionale, pubblicata dal Ministero dello sviluppo economico, non è stata adottata dal Governo, non è dotata di adeguati strumenti attuativi ed è oramai superata. Il Piano nazionale per la riduzione delle emissioni di gas serra, approvato dal CIPE, non va oltre il 2020 e non risulta connesso ai processi reali di trasformazione del sistema energetico. Anche la Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, approvata quest'anno dal Ministero dell'ambiente, manca di adeguati strumenti attuativi, a cominciare dal piano di azione e dai piani settoriali.

Si propone di elaborare un *Piano d'azione nazionale per l'energia e il clima*, attraverso un processo di consultazione pubblica trasparente e partecipato, che integri in modo efficace e coerente i documenti citati e presenti i nuovi obiettivi e target al 2020 e 2030 per l'Italia, definisca puntualmente le caratteristiche degli strumenti di attuazione e sia dotata di un adeguato sistema di monitoraggio e verifica periodica, con la pubblicazione annuale di una Relazione sullo stato di attuazione. Per definire gli obiettivi energetico-climatici, il punto di partenza dovrà essere il *Pacchetto 2030* contenente gli impegni dell'Unione europea per la COP21 di Parigi, ma in questo quadro l'Italia deve giocare un ruolo di leader europeo posizionandosi nel gruppo dei più virtuosi: non solo è possibile ma è anche una grande opportunità di sviluppo. Si propone, quindi, che il Piano adotti i seguenti obiettivi a medio termine:

- riduzione delle emissioni nazionali di gas serra, rispetto al 1990, del 25% entro il 2020 e del 40% entro il 2030;
- quota del fabbisogno energetico nazionale coperto da fonti rinnovabili – calore, elettricità e trasporti - del 25% al 2020 e del 35% al 2030;
- riduzione dei consumi energetici nazionali al 2030 di almeno il 30% rispetto allo scenario tendenziale.

Il Piano dovrà tener conto in modo adeguato anche degli aspetti sociali ed economici legati alla transizione verso una economia a basse emissioni. Tra questi, gli impatti sulla crescita delle imprese green e dei *green jobs*, nonché quelli sulla equità sociale, rappresentano parametri sui quali dovranno essere valutate le politiche e misure proposte e messe in campo per il perseguimento degli obiettivi energetici e climatici.

Il documento dovrà, inoltre, includere chiare indicazioni di policy sugli strumenti che dovranno essere messi in campo per raggiungere tali obiettivi. Tra questi, un programma per la valorizzazione degli assorbimenti agro-forestali, incluso il sequestro di carbonio nel suolo, superando l'attuale modello che non fornisce agli operatori sul territorio il giusto riconoscimento, anche economico, per il beneficio ambientale generato.

2. Definire un nuovo sistema di governance energetico-climatica

La pianificazione energetico-climatica, sia in termini di mitigazione che di adattamento, deve essere accompagnata dalla creazione di un nuovo modello di governance. Occorre una *Cabina di regia* a livello di Governo che integri e metta a sistema strumenti e processi operanti a diversi piani amministrativi, definendo obiettivi e criteri generali condivisi capaci di indirizzare le politiche regionali e locali in modo chiaro, rispettoso della tutela ambientale e di criteri di efficienza ed efficacia, capace di ridurre le sperequazioni tra i diversi territori nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà. Gli operatori economici devono poter contare su un quadro regolatorio chiaro e uniforme sull'intero territorio nazionale. Allo stesso tempo, vanno salvaguardati i meccanismi di consultazione nei processi autorizzativi e pianificatori, aumentandone altresì l'efficacia, attraverso approcci rispondenti alle *best practices* mondiali, in modo da ridurre i tempi burocratici e i margini di incertezza.

In questo processo gli enti locali, tramite iniziative come quella del Patto dei Sindaci, possono agevolare il confronto con gli altri livelli di governo contribuendo a creare una coscienza collettiva avanzata e sistemi di consultazione più maturi ed efficaci. Queste iniziative vanno rafforzate e rese più incisive, anche attraverso risorse specifiche, sostenendo lo scambio di esperienze virtuose, la diffusione delle buone pratiche etc. Ma al tempo stesso devono essere realmente rendicontabili, consentendo di verificare i progressi compiuti attraverso strumenti idonei.

Della revisione della governance fa parte anche la programmazione europea. Questa può svolgere un ruolo importante in materia di energia e clima, ma attualmente gli strumenti esistenti non sono tutti pienamente orientati in chiave green. È necessario che la sostenibilità diventi un principio generale realmente trasversale, qualificando i finanziamenti in questa direzione. Naturalmente è anche necessario, oltre alla piena capacità di spesa, focalizzare le iniziative per non disperdere le risorse, a cominciare dai 4 miliardi dedicati al settore *low-carbon* da qui al 2020, per i quali bisognerà definire criteri di assegnazione realmente qualificanti.

3. Avviare una riforma della fiscalità ecologica e introdurre progressivamente una tassa sul carbonio

La implementazione del Piano d'azione nazionale per l'energia e il clima e, più in generale, l'attivazione di un processo di transizione verso una economia *low carbon* richiederanno adeguati canali di finanziamento. È necessario avviare da subito una riforma fiscale ambientale che sposti il prelievo fiscale dall'impresa e dal lavoro all'utilizzo di risorse naturali e all'inquinamento, con un saldo zero - o negativo - in termini di imposizione fiscale generale, e proceda alla mappatura e alla successiva riallocazione degli incentivi esistenti per attività ambientalmente dannose. Questa riforma dovrà portare al superamento degli strumenti messi in campo fino a oggi che non si sono rilevati realmente efficaci, a cominciare dal sistema ETS a partire dal 2020. Allo stesso modo, tramite la leva fiscale dovranno essere agevolate quelle imprese che definiamo *core green* e *go green*, per favorire la creazione ed il rafforzamento di una filiera nazionale della green economy, prevedendo agevolazioni specifiche con l'obiettivo di promuovere i *green jobs*, così come previsto dall'art. 15 della legge delega per la riforma fiscale.

Il primo importante step della riforma della fiscalità ecologica è la creazione di una efficace *carbon tax*. Da qui al 2020 questa potrà essere applicata alle accise di benzina e gasolio ed equivalente ad almeno 20 €/tCO₂: meno di 4 centesimi di euro/litro che liberebbero risorse per circa 1,6 miliardi di euro. A partire dal 2020 potrà estendersi ad altri settori andando a sostituire il meccanismo dell'ETS, con una progressione che dovrebbe portare a 30 €/t nel 2020 e a 50 €/t al 2030. Queste risorse dovranno essere dedicate in via prioritaria al finanziamento degli investimenti green e alla riduzione del cuneo fiscale delle imprese che operano nel campo delle tecnologie *low carbon*, ossia quelle che: producono in prevalenza beni o servizi la cui funzione primaria è quella di ridurre le emissioni di gas serra (operatori dell'efficienza energetica, produttori di veicoli elettrici o ibridi, produttori di energia rinnovabile etc.); hanno prestazioni rendicontabili e certificate in termini di emissioni di gas serra per unità di prodotto o valore aggiunto significativamente inferiori alla media del settore e in ogni caso in linea con quelle indicate per le BAT. La riforma fiscale dovrà, più in generale, essere in grado di innescare un meccanismo virtuoso, orientando l'intero sistema

economico verso processi, prodotti e servizi più sostenibili e favorendo la conversione delle imprese verso modelli più green.

Il meccanismo di *carbon tax* interno dovrà essere affiancato da un analogo meccanismo di tassazione del carbonio dei prodotti di importazione provenienti dai Paesi extraeuropei, o *Border Tax Adjustment* (BTA), i proventi della quale andranno ad alimentare il taglio del cuneo fiscale. Tale meccanismo potrà essere applicato anche a livello di singolo Paese a patto di non risultare discriminatorio, applicando di fatto lo stesso livello di tassazione sia per i prodotti nazionali che per quelli esteri.

Una componente importante della riforma fiscale è la revisione degli incentivi esistenti con effetti negativi non solo sul clima ma, più in generale, sull'ambiente. Si propone di varare da subito una *Climate&Environment spending review* attraverso la quale verranno identificati i principali settori con effetti dannosi sull'ambiente che ricevono sussidi pubblici e definite le linee di intervento per una loro progressiva eliminazione e riallocazione in chiave green: si stima tratta di almeno 5 miliardi di euro ogni anno.

4. Cambiare passo sull'efficienza energetica rafforzando e innovando i meccanismi di supporto esistenti verso una maggiore efficacia

Gli investimenti sull'efficienza energetica in Italia stentano ancora a decollare e al ritmo attuale non consentiranno di conseguire i target a breve e medio termine. È necessario intervenire in modo efficace a 360° su tutti i comparti.

Prima di tutto occorre mettere in campo un programma nazionale di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, su cui esistono ampi margini di miglioramento. Intervenire sul patrimonio edilizio esistente, in una logica di occupazione di suolo a saldo zero, significa rilanciare un settore oggi in crisi e l'occupazione connessa (si stima un indotto di oltre 200 mila nuovi posti di lavoro stabili). Per far questo occorrerà rivedere l'ammontare degli incentivi messi fino a oggi in campo, che dovranno passare da qualche centinaio di milioni di €/anno, a qualche miliardo di €/anno. La priorità di intervento riguarda gli edifici pubblici, che hanno un potenziale significativo, e riqualificando i quali è possibile dare un segnale forte sia di indirizzo economico a un settore ancora in crisi, anche di tipo culturale ai cittadini che quotidianamente si interfacciano con uffici pubblici, scuole, etc. Per promuovere questo tipo di interventi si propone di potenziare, semplificare ulteriormente e pubblicizzare lo strumento del Conto termico, dedicato in particolare ai soggetti pubblici, e estendere l'obbligo di riqualificazione del 3% anno della superficie coperta utile climatizzata a tutti gli edifici pubblici, inclusi quelli dell'amministrazione periferica. In parallelo, occorre intervenire sull'edilizia privata, per la quale si stimano oltre 8 milioni di edifici residenziali che potranno essere soggetti a riqualificazione nei prossimi anni, con riduzione dei costi per le famiglie. Si propone quindi di varare un programma di riqualificazione spinta degli edifici (*deep*

renovation) con l'obiettivo di intervenire su un milione di edifici con un risparmio stimato ogni anno di 1 Mtep in energia primaria. Tale programma potrebbe essere alimentato tramite due meccanismi principali:

- un “Fondo speciale per la *deep renovation*” (ad esempio presso la Cassa Depositi e Prestiti o alimentato tramite la riforma della fiscalità ecologica) che copra fino l'80-90% dell'investimento sostenuto. Il prestito, erogato a seguito di una verifica tecnico-economica di un ente pubblico terzo, sarebbe onorato in parte dello Stato attraverso il meccanismo di detrazione fiscale del 65%, per la parte rimanente attraverso un aumento temporaneo (ad esempio vent'anni) delle tasse locali sull'immobile;
- i “Contratti di prestazione energetica ad hoc”, che oltre ad avere accesso agli incentivi, sono resi portabili e bancabili attraverso la garanzia di un ente tecnico pubblico terzo e da parte dello Stato garantendo il rientro economico dell'iniziativa, ad esempio utilizzando il Fondo nazionale per l'efficienza energetica.

Inoltre sarà necessario potenziare gli strumenti esistenti quali:

- stabilizzazione dell'Ecobonus fino al 2030, rendendolo accessibile anche ai redditi più bassi, verificando la possibilità di definire livelli di detrazione in funzione del tipo di interventi (costo ed efficacia ma anche qualità ambientale delle soluzioni) e riducendo la competizione con forme analoghe di incentivazione senza qualificazione energetica;
- introduzione della “portabilità” delle detrazioni fiscali dai diretti beneficiari alle ESCo (*Energy service company*), alle banche o agli operatori che effettuano gli investimenti, attraverso l'indicazione nella dichiarazione dei redditi del soggetto cui il beneficio è trasferito, facilitando così l'accesso al credito per la copertura economica della quota parte dell'investimento riconosciuto ai fini della detrazione fiscale;
- attivazione di un fondo di garanzia di prestiti per la copertura della quota parte degli investimenti non soggetti a detrazione fiscale, attingendo al Fondo nazionale per l'efficienza energetica previsto dall'art. 15 del decreto legislativo n. 102 del 4 luglio 2014.

Il secondo fronte di intervento è rappresentato dall'industria, puntando a stimolare non solo il risparmio, ma anche la produttività energetica – ossia la capacità di migliorare il processo produttivo e i prodotti mediante un uso razionale dell'energia. Se, infatti, negli ultimi anni di è aumentata la sensibilità da parte delle imprese per interventi di risparmio, in ragione degli alti costi dell'energia e della crisi, sono ancora pochissimi i soggetti che hanno compreso il potenziale dell'uso efficiente dell'energia in relazione al proprio *core business* e *value proposition*. A tal fine si propone di:

- introdurre nell'ambito dello schema dei certificati bianchi dei premi per i progetti con elevato grado di integrazione con il processo produttivo e innovatività, nonché per quelli presentati da organizzazioni con sistema di gestione dell'energia certificato ISO 50001;

- avviare una campagna informativa estesa, operata con il coinvolgimento delle associazioni industriali, al fine di sensibilizzare le imprese alle opportunità collegate alla gestione efficiente delle risorse (economia circolare), alla progettazione energeticamente consapevole dei prodotti e servizi e alla produttività energetica, fondata su casi studio;
- realizzare sinergie fra i fondi strutturali dedicati all'efficienza energetica nell'industria e i progetti che migliorino la produttività energetica delle imprese.

Il terzo fronte è quello dei trasporti. Si tratta del primo settore in Italia per consumo di energia e per emissioni di gas serra, responsabile di circa un quarto delle emissioni totali e con un trend in aumento. Per intervenire in maniera efficace sin tale ambito è necessario puntare su politiche e misure in favore della mobilità sostenibile. Queste dovranno:

- arrestare la proliferazione insediativa e il consumo di nuovo suolo attraverso la rigenerazione urbana, recupero e riutilizzo degli edifici insieme a modelli innovativi di pianificazione orientati a obiettivi di mobilità sostenibile;
- dare priorità agli interventi sulla mobilità urbana sostenibile, il settore più critico e dai maggiori potenziali di riduzione, e sviluppare sistemi di diagnosi energetiche preliminari nella definizione e attuazione delle politiche nazionali su trasporti e mobilità;
- promuovere la diffusione di veicoli a basse emissioni, attraverso pedaggi differenziati e altre forme di incentivazione, sviluppare infrastrutture digitali al servizio dei trasporti e accrescere il telelavoro;
- raddoppiare al 2030 la quota modale del trasporto merci su ferrovia e dei treni passeggeri regionali e metropolitani e favorire un trasporto marittimo a bassi consumi energetici e valorizzare la "transizione verde" dei porti italiani.

5. Rilanciare una crescita sostenibile delle fonti rinnovabili attraverso un nuovo quadro regolatorio efficace ed efficiente

In Italia le fonti rinnovabili coprono oramai circa il 17% del consumo finale lordo. Tuttavia, negli ultimissimi anni si è assistito a un rallentamento del trend di crescita, dovuto in primo luogo ai tagli agli incentivi e a interventi normativi penalizzanti, che ha avuto ripercussioni negative su un settore industriale con grandi potenziali, anche sul mercato internazionale. Secondo il GSE, nel 2013 il consumo da rinnovabili termiche in Italia è cresciuto di meno di 400 ktep, a fronte degli oltre 3.000 ktep del 2012 e dei 1.000 kt come media degli anni precedenti; nel 2013 nei trasporti il consumo da fonti rinnovabili è addirittura diminuito (-16% rispetto all'anno precedente); nel settore elettrico, i dati aggiornati al 2014 prodotti da Terna indicano poco più di 675 MW di nuova potenza installata da fonti rinnovabili, contro gli oltre 11.000 MW del 2011. Senza una ripresa delle fonti rinnovabili non potranno essere

conseguiti gli obiettivi al 2030 (né tanto meno quelli a medio-lungo termine del 2050) e si comprometterà un comparto economico strategico per la competitività – attuale e futura – del Paese. È quanto mai urgente, dunque, definire un nuovo quadro di sostegno che sia in grado di portare le fonti rinnovabili in Italia a soddisfare al 2030 almeno il 55% del fabbisogno di energia elettrica e almeno il 35% del fabbisogno di calore. A questo proposito sarà forse necessaria promuovere a livello europeo una revisione di alcuni recenti indirizzi dati dalla Commissione, a cominciare dalla “Disciplina in materia di aiuti di stato a favore dell’ambiente e dell’energia 2014-2020” (2014/C 200/01), che non favoriscono una crescita sostenibile, anche sotto il profilo economico, delle rinnovabili.

Andrà innanzitutto definito un nuovo meccanismo per il sostegno economico alle fonti rinnovabili efficace ed efficiente in termini sia di raggiungimento degli obiettivi che di costi, equo e stabile nel tempo. Per le tecnologie più mature, questo sarà automaticamente garantito da un valore appropriato della *carbon tax*, correlato al raggiungimento dei target al 2030, alzandolo – o abbassandolo – a seconda che si registri una progressione in linea con gli obiettivi finali oppure no. I finanziamenti diretti dovranno essere destinati unicamente alle tecnologie meno mature, variare dinamicamente in funzione dei loro potenziali e del livello di competitività: ciò risponde proprio alla funzione ultima di un sistema di sostegno economico alle tecnologie, che ne accompagna lo sviluppo verso la maturità e competitività.

Le rinnovabili termiche gioveranno del vantaggio economico derivante dalla introduzione *carbon tax*, ma per promuoverle in modo adeguato bisognerà migliorare i meccanismi esistenti, come il Conto termico e le Detrazioni fiscali, che dovranno essere rafforzati con una maggiore dotazione economica, tarati in modo da premiare le opzioni tecnologiche più efficaci dal punto di vista economico e ambientale, semplificati e armonizzati tra di loro superando così tutti i limiti attuali.

Per le rinnovabili elettriche già in esercizio, l’introduzione della *carbon tax* consentirà di ridurre in misura equivalente gli incentivi in essere, con effetti positivi sulla bolletta, compensando almeno in parte gli incrementi dei prezzi della generazione fossile. Un ulteriore impatto positivo verrà dal calo della produzione con combustibili fossili, in quanto la *carbon tax* la renderà meno competitiva. Ovviamente questo non sarà sufficiente per raggiungere la piena competitività di tutte le tecnologie e per alcune di esse potrà essere necessario mantenere gli strumenti incentivanti esistenti (tipo la tariffa omnicomprensiva). Per garantire la bancabilità, infine, bisognerà rendere praticabile la contrattazione di lungo periodo, un modello più adatto alle caratteristiche dell’investimento nelle rinnovabili.

Accanto allo strumento di sostegno economico diretto, dovranno essere messe in campo una serie di altre misure che contribuiranno, tra l’altro, a rendere l’intero quadro di sostegno più efficiente anche dal punto di vista della sostenibilità economica. Tra queste:

- operare una revisione del sistema di norme e procedure nell’ottica di una reale semplificazione, definendo iter autorizzativi particolarmente snelli per gli impianti domestici e di piccolissima taglia, tempi certi e omogeneità sul territorio nazionale;

- definire insieme al sistema bancario delle modalità di accesso al credito agevolate per le rinnovabili e promuovere lo sviluppo di prodotti finanziari più adatti al profilo di investimento di queste tecnologie;
- disegnare un quadro di sviluppo delle reti e dei meccanismi di mercato coerenti con la crescita dei contributi delle rinnovabili. Per il settore termico ciò si traduce in nuove forme di incentivo per la diffusione di reti di teleriscaldamento efficienti, da subito attivando una sezione dedicata nel fondo nazionale per l'efficienza energetica, e nella evoluzione della rete del gas, che dovrà essere in grado di accogliere il contributo crescente del biometano. Per il settore elettrico la rete di trasmissione e distribuzione dovrà evolversi promuovendo e integrando i sistemi di accumulo, nuovi ed esistenti, e favorendo la generazione distribuita e la smartness;
- varare dei meccanismi efficaci per promuovere il rinnovamento e la valorizzazione degli impianti "a fine vita", sempre più numerosi, attraverso una procedura autorizzativa semplificata che ne permetta il ripotenziamento o il rifacimento totale a fronte di una maggiore efficienza in termini economici e produttivi e di una riduzione dell'impatto ambientale.