ECCO

THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

UNA LEADERSHIP ITALIANA PER IL PACCHETTO FIT FOR 55

POLICY BRIEFING
GENNAIO 2022

Davide Panzeri

Francesca Bellisai

Luca Bergamaschi

Questo rapporto si propone di identificare gli elementi chiave del Pacchetto europeo ***Fit for 55*** e le prime implicazioni per l'Italia, evidenziando quanto sia funzionale al raggiungimento degli obiettivi climatici. Questo lavoro vuole iniziare una riflessione e un dibattito informato su quali approcci e strumenti l'Italia può mettere in gioco per costruire una sua specifica leadership economica, politica e diplomatica che passi attraverso l'implementazione ordinata e giusta del Pacchetto.

INDICE

1 Executive Summary 4

2 Giusta transizione e governance del Pacchetto “Fit for 55” 7

2.1 Affrontare la transizione verde in modo sistemico 7

2.2 Il vantaggio di una transizione rapida e ambiziosa 7

2.3 Una transizione socialmente giusta 9

2.4 Una governance italiana per il Pacchetto 55 12

3 Ripensare il CBAM puntando su innovazione e cooperazione 14

3.1 Le problematiche del CBAM 14

3.2 La diplomazia del Green Deal nel Mediterraneo e in Africa 16

4 Annex: tabelle riassuntive delle misure contenute nel pacchetto “Fit for 55” 18

1 Executive Summary

I risvolti nazionali del Pacchetto UE Fit for 55

Il Pacchetto europeo "*Fit for 55*" - la cui prima parte è stata pubblicata dalla Commissione europea nel luglio 2021 e una seconda parte a dicembre 2021 - rappresenta una grande opportunità di modernizzazione e innovazione dell'economia. Il Pacchetto crea un chiaro quadro di obiettivi e politiche in grado di aggiornare e integrare le misure esistenti con nuovi strumenti per la decarbonizzazione di settori chiave dell'economia.
La sfide economiche e sociali poste dalla decarbonizzazione non possono essere un pretesto per rallentare o indebolire la transizione. Non intervenire ora in modo sistemico significa aumentare i costi generali degli impatti del cambiamento climatico, di gran lunga superiori a quelli della transizione.

Affrontare la transizione accelerando e anticipando la curva della decarbonizzazione è il modo migliore per massimizzarne i vantaggi e minimizzarne costi e impatti negativi. Sono necessari incentivi per la conversione verso metodi produttivi e mercati a zero emissioni. Al tempo stesso, le misure di sostegno alla transizione devono mirare ad aumentare la resilienza di cittadini e imprese attraverso la diminuzione dell'esposizione al rischio di volatilità dei prezzi internazionali delle fonti fossili. In particolare, per l'Italia ciò significa ridurre la dipendenza dal gas attraverso un rapido dispiegamento delle rinnovabili, una maggiore efficienza energetica degli edifici, l'elettrificazione dei consumi domestici, e un migliore accesso alla mobilità, alle infrastrutture e ai trasporti elettrici.

Il passaggio alle nuove tecnologie e filiere industriali non può avvenire senza politiche ridistributive e di welfare in linea con la decarbonizzazione e in favore delle fasce di reddito più basse e alle comunità più vulnerabili. In questo senso, il Fondo Sociale per il Clima, previsto dal Pacchetto, è uno strumento utile a questo scopo anche se il suo ammontare va rivisto.

La trasformazione delle industrie fossili dovrà essere gestita attraverso mirate politiche attive del lavoro e sociali. Una transizione poco ambiziosa o iniqua aumenterebbe le tensioni sociali e intergenerazionali, minando il supporto politico alla decarbonizzazione, rischiando di creare un fronte di opposizione sia alla transizione che all'idea di Europa stessa.

Affinché la transizione sia ben gestita, una nuova governance nazionale per il clima dovrà garantire:

- **un processo decisionale nazionale chiaro ed efficace**, con l'obiettivo di elaborare una posizione dell'Italia riconoscibile internamente ed esternamente alle istituzioni;
- **una struttura di governance adeguata** di sistemi di valutazione e analisi che permettano la formulazione di piani e politiche di implementazione coerenti con gli obiettivi climatici al 2030 e al 2050, garantendo una transizione giusta e senza squilibri sociali.

Proiezione esterna: *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) e Diplomazia del Green Deal

La proposta del *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM), ovvero un dazio sull'importazione di acciaio, cemento, fertilizzanti, alluminio ed energia elettrica da paesi terzi che non applicano sistemi di prezzo del carbonio (ETS) simili a quello europeo, è invece problematica.

Il CBAM è uno strumento complesso da implementare per la mancanza di dati e sistemi di monitoraggio e verifica. Inoltre, sul piano internazionale impone un modello di transizione con poco riguardo per gli impatti sociali ed economici di chi lo subisce, in contraddizione con lo spirito multilaterale dell'Accordo di Parigi e così danneggiando la credibilità dell'UE. Il CBAM può essere più funzionale come strumento geopolitico nella forma di 'extrema ratio' che come politica di punta in supporto della decarbonizzazione globale.

Invece bisognerebbe puntare di più sulla cooperazione internazionale attraverso l'adozione condivisa di alti standard di prodotti e servizi, la condivisione del *know-how,* la creazione di nuovi mercati e trattati commerciali verdi, nuovi investimenti (incluso attraverso il Global Gateway) e più finanza internazionale per il clima.

L'Italia ha l'occasione di farsi portavoce in Europa di queste soluzioni collaborative e ambiziose. L'Italia dovrebbe puntare a una maggiore apertura verso i paesi del Mediterraneo e con il continente africano attraverso un dialogo improntato alla cooperazione, tenendo conto di esigenze specifiche, una diseguale dotazione di risorse e diversi stadi di sviluppo. Il Summit Unione Europea-Unione Africana previsto per il 17-18 febbraio 2022, offre all'Italia l'opportunità di essere in prima linea nel guidare questo sforzo di ripensamento della cooperazione.

L’autonomia strategica di questo approccio non si deve fondare su spinte protezionistiche e punitive che minano i valori universali europei e la cooperazione internazionale, ma sull’abilità propria dell’UE, e dell’Italia, di formulare un’azione strategica di apertura, innovazione e collaborazione – proiettandola esternamente sullo scacchiere globale – senza rinunciare a una legittima prerogativa ultima di protezione.

2 Giusta transizione e governance del Pacchetto "Fit for 55"

2.1 Affrontare la transizione verde in modo sistemico

Per quanto il discorso pubblico già da tempo evidenzi la necessità della transizione verde, questa è rallentata dalla contraddizione tra il messaggio politico sull'importanza della transizione e la mancanza di un piano coerente sulla sua implementazione a livello normativo, di infrastrutture e di incentivi. L'impatto di questo stallo non solo ritarda il raggiungimento degli obiettivi climatici ma anche la mobilitazione degli investimenti nelle nuove tecnologie.

Il Pacchetto "Fit for 55", la cui prima parte (otto revisioni di misure esistenti e cinque nuove proposte) è stata pubblicata dalla Commissione UE il 14 luglio e la seconda (quattro revisioni e una guida) il 15 dicembre 2021, si presenta come un "Pacchetto di crescita", che si propone di fornire una via di uscita da questo stallo, creando un quadro di obiettivi e politiche in grado di fornire la chiarezza di cui cittadini, imprese e investitori necessitano per il passaggio a un'economia verde moderna. La strada indicata dal Pacchetto è quella di perseguire gli obiettivi climatici tramite una trasformazione dell'economia e della società che favorisca lo sviluppo economico e un aumento della competitività, affrontando gli inevitabili impatti distribuzionali su occupazione e società.

Il Pacchetto propone un approccio di complementarità fra le varie direttive. Esso infatti affianca un incremento dell'ambizione climatica di diverse misure già esistenti con nuove misure che mirano a decarbonizzare settori chiave, quali il settore trasporto su strada e quello dei consumi domestici. **Dato l'approccio integrato, non è possibile ignorare o annacquare alcune proposte senza compromettere il funzionamento dell'intero pacchetto.** Perciò la Commissione ha già fatto sapere che si aspetta che l'opposizione a qualunque misura debba essere sostenuta da una proposta alternativa ed equivalente.

2.2 Il vantaggio di una transizione rapida e ambiziosa

È evidente che la decarbonizzazione della nostra società pone delle sfide significative in termini di impatto sia economico che sociale, quali gli investimenti diretti nella transizione, la trasformazione di settori produttivi e del loro indotto e i costi sociali delle politiche di decarbonizzazione. **Queste sfide non devono però essere un motivo per rallentare o indebolire la transizione stessa, perché questo non farebbe che esacerbare i problemi di competitività e sociali esistenti e futuri facendo lievitare i costi. Non intervenire ora e in parallelo su queste sfide vuol dire aumentare i costi generale degli impatti del cambiamento climatico, di gran lunga superiori a quelli della transizione**.

Si parla spesso infatti dei costi come se ci fosse un prezzo da pagare in termini di impatto sociale ed economico per poter realizzare la transizione, un prezzo sul quale si cerca di ottenere uno sconto ammorbidendo alcune misure e rallentando la trasformazione dei processi produttivi e la rinuncia alle fonti fossili. Ma questa visione inquadra il problema in modo errato: **la realtà del cambiamento climatico significa che l'opzione di rallentare e di non uscire dai fossili, incluso il gas, è molto più rischiosa e costosa della trasformazione stessa.**

Affrontare la transizione accelerando e anticipando la curva della decarbonizzazione è il modo migliore per massimizzarne i vantaggi e minimizzarne costi e impatti negativi. Nel contesto del Green Deal Europeo, questo è reso evidente dall'applicazione del prezzo del carbonio tramite il meccanismo dell'ETS, che impone una traiettoria lineare di decarbonizzazione dei settori inclusi, riducendo i permessi di emissione disponibili di un tasso prestabilito[1] fino alla completa decarbonizzazione (zero permessi disponibili). Il meccanismo fa sì che se i settori inclusi anticipano la decarbonizzazione (domanda pari o inferiore alle quote disponibili), il prezzo del carbonio sarà contenuto mentre al contrario un ritardo nella decarbonizzazione (domanda superiore alle quote disponibili) significherà un aumento del costo del carbonio. Dato che questo costo viene passato ai consumatori, ne risulta che una transizione che anticipi la traiettoria dell'ETS può mantenere bassi i costi che graverebbero su imprese e consumatori.

Questo dimostra come il prezzo del carbonio possa funzionare da incentivo per accelerare l'innovazione senza per questo trasformarsi in un costo passivo applicato all'economia. Ma anche che **il prezzo del carbonio da solo non è sufficiente a sostenere la transizione**. Sono infatti necessarie altre politiche addizionali per far sì che il prezzo del carbonio sia un catalizzatore di trasformazione.

Una politica di investimenti e innovazione per la decarbonizzazione dei settori più esposti all'ETS (energia e industria), e potenzialmente esposti al nuovo sistema ETS2 in discussione (trasporto su strada e consumi domestici), sarebbe un'occasione imperdibile per modernizzare l'economia e innovare l'industria e il mondo del lavoro, con tutte le ricadute positive in termini di crescita e impatto sociale positivo che questo comporta.

[1] Il Fit for 55% prevede la rimozione di 117 milioni di quote e l'incremento del tasso di riduzione dei permessi dal 2,2% al 4,2% annuo.

Questo si vede bene nella decarbonizzazione del settore industriale, che viene affrontata all'interno del Pacchetto tramite la rimozione delle quote ETS gratuite per acciaio, cemento, fertilizzanti e alluminio. Questa rimozione dovrebbe procedere di pari passo all'applicazione del Carbon Border Adjustment Mechanism o CBAM (affrontato più ampiamente nel capitolo conclusivo) a questi settori, esponendo così i prodotti importati al prezzo del carbonio. Per quanto la rimozione delle quote gratuite sia importante per dare finalmente un costo alle esternalità di questi settori, la complessità, la competizione internazionale e gli alti costi normalmente legati ai settori industriali 'hard to abate' significano che il solo segnale di prezzo difficilmente sarà sufficiente ad incentivarne la decarbonizzazione in mancanza di altri incentivi. Occorre dunque dare priorità a **incentivi per la conversione a metodi produttivi a zero emissioni tramite, per esempio, la creazione di mercati di prodotti a zero emissioni dedicati (come quello per l'acciaio verde) agendo sia sull'offerta che sulla domanda (incluso il ruolo di condizionalità di prestiti e garanzie, il supporto fiscale all'innovazione e investimenti pubblici), alti standard climatici e ambientali di prodotto e supporto specifico per la creazione di processi produttivi a zero emissioni e delle filiere ad essi necessarie.**[2]

2.3 Una transizione socialmente giusta

Anche quando si parla di impatto sociale della transizione, vale il principio per cui interventi mirati e il prima possibile possono evitare impatti e costi più rilevanti nel medio e lungo periodo. Ad esempio, favorire il passaggio dei consumatori da tecnologie esposte al prezzo del carbonio (come il gas nel settore elettrico e in futuro anche per il riscaldamento nel caso di estensione del sistema per lo scambio delle quote di emissione ETS a questo settore) a tecnologie meno esposte (come rinnovabili, efficienza energetica e pompe di calore) può ridurre i costi per i consumatori. Allo stesso tempo **ne diminuisce l'esposizione alla volatilità dei prezzi internazionali dei combustibili fossili, aumentandone la resilienza a fronte dei futuri rischi legati alla disponibilità di approvvigionamenti fossili. Questo passaggio a tecnologie verdi però non può avvenire senza politiche ridistributive e di welfare** in linea con la decarbonizzazione e in favore delle fasce di reddito basse che non hanno accesso a capitali sufficienti, nonché alle comunità più vulnerabili, come le periferie delle città.

[2] ECCO sta sviluppando una serie di proposte di decarbonizzazione industriale, che includono strategie dedicate all'idrogeno verde, allo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili, allo stoccaggio elettrico, nuove politiche sugli aiuti di stato, l'uso di contratti per differenza per sostenere nuove tecnologie e l'introduzione di standard di prodotto. In aggiunta, strategie di creazione e sostegno della domanda per i prodotti industriali a zero emissioni potrebbero includere l'introduzione di standard verdi per appalti pubblici.

In assenza di incentivi a passare a tecnologie non legate ai combustibili fossili, cittadini e imprese rimarranno in larga parte esposti ai prezzi volatili del gas e del petrolio, nel contesto di una competitività europea e globale verde che sta accelerando e prezzi del carbonio crescenti. Questo aggraverebbe la bassa competitività esistente (come nel caso della mobilità elettrica del settore automotive italiano) e incrementerebbe sia la disparità sociale esistente, che quella emergente tra chi è in grado di permettersi tecnologie verdi e chi no.

Per questo è importante che gli Stati membri concentrino la loro azione su misure e investimenti intesi a ridurre da subito la dipendenza dai combustibili fossili, per l'Italia in particolare dal gas, attraverso una maggiore efficienza energetica degli edifici, l'elettrificazione dei consumi domestici (che contribuirebbe all'integrazione dell'energia da fonti rinnovabili) e un migliore accesso alla mobilità, alle infrastrutture e ai trasporti elettrici. Questo in parallelo ridurrà gli impatti e quindi la necessità di ricorrere a interventi di sostegno al reddito per le fasce di popolazione e le piccole imprese più esposte, diminuendo così i costi per lo Stato.

Il Fondo Sociale per il Clima, previsto dal Pacchetto UE, può e deve essere utilizzato per questo scopo, sebbene la sua entità (72,2 miliardi di EUR a prezzi correnti per il periodo 2025-2032) sia molto limitata. Sarà pertanto fondamentale indirizzare risorse ulteriori a questo scopo, dato che ogni investimento in questo senso ha il potenziale di ridurre in maniera significativa costi e impatti sociali nel prossimo decennio. In questo senso il PNRR è stata un'occasione mancata in Italia, dato che gli investimenti in questa direzione sono pochi e mal diretti.[3]

L'azione per aiutare i consumatori a ridurre la dipendenza dai combustibili fossili è particolarmente importante alla luce del fatto che la Direttiva sul gas naturale presentata con la seconda metà del Pacchetto purtroppo non da chiari segnali sulla necessaria uscita da questo carburante fossile.

La necessità per la transizione verde di configurarsi come una transizione giusta si pone però anche su dimensioni che vanno oltre il rendere le tecnologie verdi accessibili a tutti. È infatti facile prevedere una significativa perdita occupazionale conseguente alla chiusura delle industrie fossili, e l'enorme impatto che questa può avere su centinaia di migliaia di nuclei familiari dipendenti dal reddito di chi attualmente vi lavora. **La trasformazione delle industrie fossili e ad alto impatto ambientale dovrà dunque essere gestita attraverso**

[3] Green Recovery Tracker (2021), Italy Report https://www.greenrecoverytracker.org/country-reports/italy

politiche attive del lavoro e sociali. Questo significa che ogni chiusura deve essere gestita tramite un piano specifico che preveda una sistemazione degli esuberi tramite una serie di soluzioni concordate, che possono includere prepensionamenti e riqualificazione del personale perché possa essere impiegato nelle nuove industrie nascenti.

Tutte le forze sindacali dovrebbero perciò supportare la trasformazione di breve periodo per creare le basi di una nuova prosperità di lungo periodo slegata dai combustibili fossili e partecipare attivamente al dibattito su cosa costituisca una transizione 'giusta'. Difendere a prescindere tutti i posti di lavoro senza una valutazione reale della loro esposizione alla progressiva uscita dal gas e dal petrolio sarebbe un torto al futuro dei lavoratori stessi e andrebbe solo a beneficio dei profitti degli interessi costituiti.

Le imprese avranno invece il compito di innovare e, nel momento di accesso al supporto pubblico (come garanzie, prestiti, concessioni etc.), dovranno essere soggette a condizionalità per presentare piani industriali e di investimenti coerenti con gli obiettivi di decarbonizzazione ovvero di uscita da tutte le fonti fossili e per una transizione socialmente giusta.

Questo è particolarmente importante perché una transizione che non sia giusta, ovvero che gravi in maniera sproporzionata sulle spalle di alcuni settori o fasce della popolazione, inasprirebbe le tensioni sociali e intergenerazionali, minando il supporto politico alla decarbonizzazione e all'azione europea. Ciò aggraverebbe il rischio di sfociare in una più generale sfiducia nell'Unione Europea e dare spazio a spinte nazional-populiste, potenzialmente creando un forte fronte di opposizione sia alla transizione che all'Europa stessa.

Il tema degli impatti sociali della transizione non è da considerarsi pertanto un tema esterno, ma deve essere affrontato con politiche integrate e parallele alla transizione stessa, che ne massimizzi le ricadute positive, minimizzando le ricadute negative. Questo è proprio quello che si prefigge di fare il Fit for 55 con una serie di meccanismi tra cui il già citato Fondo Sociale per il Clima, e misure che, se ben impiegate, consentono di gestire e ridurre questi costi minimizzando gli impatti negativi. A questi però devono essere aggiunte politiche di welfare e politiche attive del lavoro per una trasformazione ordinata e giusta.

2.4 Una governance italiana per il Pacchetto 55

Uno dei prerequisiti per formare una posizione italiana forte e coerente sul pacchetto, per coglierne al meglio le opportunità offerte, è anzitutto il disporre di un processo decisionale nazionale chiaro ed efficace, con l'obiettivo di elaborare una posizione dell'Italia riconoscibile internamente ed esternamente alle istituzioni.[4]

Il primo elemento di questo processo è assicurarsi che ci sia un canale di comunicazione efficace tra la parte politica, responsabile della definizione delle priorità nazionali e del quadro d'insieme della posizione, e i funzionari tecnici, responsabili della gestione operativa dei singoli dossier.

A seguito della recente istituzione del CITE, è poi necessario stabilire l'interazione tra questo e la struttura istituzionalmente deputata alla definizione della posizione nazionale, ovvero il CIAE e il suo CTV.[5] Tali organi, inoltre, dovranno assicurare una adeguata e tempestiva comunicazione da e verso le amministrazioni coinvolte nel negoziato del pacchetto in modo tale da garantire unitarietà d'azione tra il livello tecnico e il livello politico decisionale.

In parallelo è necessaria una struttura di governance adeguata. Questa, guidata da una visione politica chiara, resiliente ai cambiamenti di legislatura e bilanciata (e non una volatile che possa passare rapidamente dalla visione del Pacchetto da 'bagno di sangue' a 'necessario' e viceversa) deve essere in grado di garantire coerenza con gli obiettivi climatici al 2030 e al 2050 ed evidenziare i punti di interesse e quelli potenzialmente critici. A partire da questo, e sulla base di scenari climatici trasparenti, condivisi, aggiornati e dettagliati (purtroppo il PNIEC e la Strategia di lungo termine, LTS, non sono strumenti sufficientemente dettagliati a tale scopo, dal momento che mancano misure concrete al loro interno), occorre sviluppare in maniera approfondita un'analisi delle varie componenti del Pacchetto ed il loro impatto. E sulla base di queste analisi elaborare da una parte politiche energetiche, residenziali, industriali e di trasporto per la decarbonizzazione, e dall'altra politiche di welfare e sociali necessarie a garantire una transizione giusta e senza squilibri sociali.

Queste due dimensioni di governance – la prima di chi e come prende le decisioni, la seconda di quale sistema di attuazione utilizziamo – forniscono le fondamenta per

[4] Si veda il paper di ECCO (2021), I pilastri della governance per il clima https://eccoclimate.org/wp-content/uploads/2021/10/4-I-pilastri-della-governance_ottobre-2021.pdf

[5] CITE (Comitato Interministeriale per la transizione ecologica), CIAE (Comitato Interministeriale per gli Affari Europei - livello Ministri) e CTV (Comitato di dirigenti o uffici di diretta collaborazione).

costruire una posizione italiana forte e positiva sul Pacchetto. Possono infatti dare una spinta politica convinta e perciò ottenere la massima efficacia nel guidare lo sviluppo del Fit for 55 in una direzione che massimizzi i benefici della transizione per l'economia italiana.

Senza un processo decisionale e una nuova governance per il clima sarà difficile per l'Italia identificare i propri obiettivi e la strategia per raggiungerli. Senza una posizione negoziale chiara ed efficace sui vari dossier all'interno del Pacchetto, gli interessi italiani saranno assenti, mal presentati o riflettenti interessi costituiti che riescono più di altre forze a imporre la loro posizione all'interno delle negoziazioni attraverso l'influenza sulla politica e sulle istituzioni.

3 Ripensare il CBAM puntando su innovazione e cooperazione

3.1 Le problematiche del CBAM

Il Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) è un dazio sull'importazione di acciaio, cemento, fertilizzanti, alluminio ed energia elettrica prodotta da fonti fossili da paesi terzi che non applicano sistemi di prezzo del carbonio. Il CBAM ha lo scopo di prevenire che questi prodotti importati siano più competitivi sul mercato UE rispetto agli equivalenti locali a parità di intensità di emissioni, cosa che potrebbe portare al fenomeno della delocalizzazione delle emissioni[6] nel contesto di una graduale rimozione delle quote di emissione ETS gratuite e una piena esposizione al prezzo del carbonio di questi prodotti in UE. **Tuttavia, nonostante il ripetuto allarmismo di alcune imprese e associazioni industriali, finora non ci sono evidenze a sostegno di effetti di delocalizzazione (*carbon leakage*) dovuti all'ETS, come mostrato dal rapporto della Commissione UE per il Parlamento UE di aprile 2020**.[7]

Il CBAM è uno strumento complesso da implementare, dato che presuppone la possibilità per importatori europei di ottenere dati affidabili e comparabili sull'intensità di emissioni dei prodotti importati, in modo da poter calcolare il dazio dovuto. Non è chiaro quanto facilmente questi dati possano essere ottenuti da produttori in paesi terzi, e quale livello di complessità un sistema di verifica di questi dati debba avere per poter essere efficace.

Sulla carta il CBAM dovrebbe inoltre funzionare come incentivo alla decarbonizzazione dei processi industriali all'interno dei paesi terzi, specie laddove questi mercati sono fortemente dipendenti dalle esportazioni verso l'UE. È proprio sul piano della decarbonizzazione internazionale che **il CBAM si rivela problematico, da una parte perché impone un modello di transizione con poco riguardo per gli impatti sociali ed economici di chi subisce il CBAM, dall'altra per le importanti ricadute negative sulla collaborazione e solidarietà internazionale.**

Abbiamo infatti visto come il Pacchetto riconosca l'assoluta importanza di una transizione giusta e che ammortizzi gli impatti sociali. Il CBAM invece nella pratica applica lo stesso prezzo del carbonio ai comparti industriali dei paesi terzi, senza però reinvestirne i proventi nel favorire la transizione o ammortizzarne i costi sociali, dato che i proventi del CBAM rimangono

[6] Cioè che il carbon price porti alla sostituzione di prodotti UE ad alte emissioni con prodotti ad alte emissioni provenienti da paesi terzi, anziché da prodotti a più basse emissioni. In questo caso la riduzione di emissioni in UE corrisponderebbe ad un equivalente aumento di emissioni al di fuori dell'UE.

[7] DG for External Policy of the Union (2020), Economic assessment of Carbon Leakage and Carbon Border Adjustment https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/603501/EXPO_BRI(2020)603501_EN.pdf

all'interno dell'UE. Nella misura in cui questi comparti industriali in paesi terzi sono dipendenti dalle esportazioni verso l'UE, il CBAM potrebbe forzare, a livello teorico – ma con molti dubbi a livello pratico[8] – una trasformazione in senso verde con tempistiche e modalità stabilite unilateralmente dall'UE. Ciò però in assenza di un inquadramento normativo, incentivi, investimenti pubblici in infrastrutture o fondi di ammortizzazione sociale analoghi nel paese terzo, laddove sono invece giustamente offerti all'interno dell'UE.

In questo contesto il CBAM è chiaramente percepito dai partner commerciali dell'UE, e in particolar modo da quelli meno sviluppati, come una misura di carattere protezionista che, dietro la scusa della lotta al cambiamento climatico, usa la forza economica dell'UE per cementare la predominanza del proprio comparto industriale a spese dei paesi terzi. E questo tipo di sentimento, non certo utile per la decarbonizzazione a livello globale e contro lo spirito multilaterale dell'Accordo di Parigi, danneggia la credibilità dell'UE e la sua reputazione di attore responsabile globale e difensore del multilateralismo.

Detto questo è innegabile che la funzione geopolitica di "minaccia" del CBAM sta avendo alcuni effetti positivi di movimento nella direzione comune auspicata su alcuni paesi G20, come la Russia e la Turchia. Meno chiari e più negativi sembrano al momento gli effetti sulla cooperazione di Cina e India. Ad ogni modo, il CBAM può certamente essere più funzionale come strumento geopolitico nella forma di 'extrema ratio' che come strumento di punta di una politica di decarbonizzazione. A fronte di un forte e chiaro impegno bilaterale e multilaterale (che vada oltre il normale processo di negoziazione dei capitoli dedicati alla sostenibilità all'interno degli accordi commerciali di libero scambio, un processo eccessivamente lungo e complesso[9]), **il CBAM dovrebbe avere solo un ruolo di ultima risorsa nei confronti sia di paesi industrializzati[10] che ad alte emissioni**. Ma lo stesso non può valere per i paesi a basso livello di industrializzazione e basse emissioni. La transizione di questi paesi deve configurarsi secondo logiche di sostegno e collaborazione, senza la minaccia pendente di una misura unilaterale quale il CBAM, sia in ragione del basso contributo alle emissioni di settori industriali in questi paesi, sia in ragione della fragilità dei sistemi industriali stessi.

[8] A causa dei dubbi sollevati sull'effettiva efficacia dell'ETS nei settori hard to abate nell'ultima decade. Come indicato precedentemente in questo paper, il solo prezzo del carbonio non è sufficiente a decarbonizzare certi settori industriali in assenza di altre politiche complementari.
[9] Trade and Sustainable Development chapters, cioè le parti di un accordo commerciale che si occupano sviluppo sostenibile, con focus particolare agli standard di lavoro e standard ambientali e/o climatici.
[10] Il 31 Ottobre UE e USA hanno annunciato l'intenzione di negoziare un accordo bilaterale legato al carbonio per alluminio e acciaio https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_5722. Non è chiaro se questo accordo sia alternativo o parallelo al CBAM, ma è plausibile che la minaccia del CBAM possa essere stato un fattore nel portare gli USA al tavolo negoziale. Ad ogni modo è importante rilevare che questo possa essere un modello di accordo in grado di decarbonizzare i settori industriali fortemente legati a mercati internazionali.

Quello che a cui invece occorre dare priorità è un aumento della cooperazione internazionale tesa a favorire la transizione in tutti i paesi. Ciò innanzitutto tramite l'adozione condivisa di alti standard di prodotti e servizi, come gli eco-design, la condivisione del *know-how,* l'incentivazione di investimenti strutturali con la promessa di investimenti produttivi, anche tramite la nuova iniziativa europea di investimenti globali (Global Gateway), e tramite la creazione di mercati verdi privilegiati tra l'UE e i partner internazionali. In aggiunta e in linea con una risoluzione approvata dal parlamento europeo lo scorso marzo, bisognerebbe **utilizzare parte dell'eventuale rendita generata da CBAM per accrescere il contributo UE alla finanza internazionale per il clima**, in particolare per supportare la decarbonizzazione nei paesi meno sviluppati (LDCs) e nelle piccole isole in via di sviluppo (SIDS).

L'Italia ha l'occasione di farsi portavoce in Europa di queste soluzioni, coerenti con una visione più collaborativa anche se in contrapposizione alla posizione francese di pieno supporto per il CBAM. Questo sarebbe in realtà già in linea con il recente "Trattato del Quirinale"[11] adottato da Italia e Francia in cui si afferma che *"le Parti collaborano affinché la politica dell'Unione Europea possa concorrere al loro obiettivo condiviso di rendere gli scambi internazionali più equi e più sostenibili, contribuendo insieme a rafforzare la politica industriale e a costruire un'autonomia strategica europea. Esse sostengono il ruolo trainante dell'Unione Europea nel rafforzamento del multilateralismo commerciale. Esse promuovono il rafforzamento del coordinamento tra la politica commerciale dell'Unione Europea e gli obiettivi europei di sviluppo sostenibile"*. E anche in linea con l'impegno recente sulle tematiche climatiche tenuto nell'arena internazionale con la Presidenza del G20 e la co-organizzazione della COP26. Il 2022 potrebbe offrire anche lo spazio politico opportuno per l'avanzamento di questa posizione, con la Francia impegnata nelle elezioni amministrative e un governo tedesco di coalizione che dovrà ancora trovare una sua linea.

3.2 La diplomazia del Green Deal nel Mediterraneo e in Africa

Questo rinnovato ruolo di leadership climatica per l'Italia si combinerebbe anche con una maggiore presenza su questioni regionali relative al bacino del Mediterraneo e all'Africa[12],

[11] https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Trattato_del_Quirinale.pdf

[12] Nell'area del Mediterraneo allargato, il paese le cui esportazioni verrebbero maggiormente colpite dal CBAM è la Turchia. Per quanto riguarda invece i paesi africani, uno studio UNCTAD pubblicato lo scorso luglio stima che l'implementazione del CBAM attraverso una tassa di 44$ per tonnellata di CO2 porterebbe a una diminuzione delle esportazioni dai paesi in via di sviluppo dell'1,4%. Sempre secondo lo studio, i paesi africani più colpiti dal CBAM - in caso di tassazione sui settori alluminio, cemento, ferro, fertilizzanti e acciaio - sarebbero Algeria, Egitto, Mozambico e Sudafrica.

dove si rende necessario un ruolo di accompagnamento e gestione della transizione ecologica. Nel caso di Algeria ed Egitto, in particolare, è necessario evitare le ricadute negative che una transizione tardiva in questi paesi porterebbe in termini di instabilità politica interna e, a cascata, instabilità regionale con conseguenze sulla stessa Unione Europea (e in particolar modo sull'Italia, paese maggiormente esposto all'instabilità che ha origine nel Mediterraneo).

Proprio l'Italia dunque dovrebbe porsi alla guida di uno sforzo europeo di diplomazia del Green Deal che metta in campo, anziché misure di stampo protezionistico, risorse a favore di una maggiore cooperazione che permettano di avanzare l'agenda climatica nella regione del Mediterraneo e in Africa. Ciò significa prima di tutto aumentare le risorse di finanza per il clima nella forma idealmente di donazioni (*grants*) o prestiti a tasso agevolato (*highly concessional loans)*. È necessario poi bilanciare il focus dell'azione finanziaria sulla mitigazione – che oggi deve includere un percorso di uscita dal gas e dal petrolio dei paesi produttori e, dove ancora manca, di accesso all'energia pulita e slegata dai combustibili fossili – con quello sull'adattamento e la costruzione di resilienza, per esempio tramite infrastrutture resilienti per i sistemi idrici e l'agricoltura, i trasporti, la conservazione delle foreste e del suolo e la messa in salvaguardia delle città lungo le coste.

Contemporaneamente, è necessario aprire con i paesi del Mediterraneo e con il continente africano un dialogo improntato alla cooperazione che tenga conto delle esigenze specifiche e differenziate dei diversi paesi della regione, della diversa dotazione di risorse, dei diversi stadi di sviluppo. Con il Summit Unione Europea-Unione Africana previsto per il primo 17-18 febbraio 2022 sotto l'egida della Presidenza francese del Consiglio dell'Unione Europea, l'Italia deve mantenersi in prima linea nel guidare questo sforzo di ripensamento della cooperazione tra Europa e regione del Mediterraneo-Africa. Sostenere misure di cooperazione in alternativa al CBAM permetterebbe a Roma di mitigare e influenzare l'approccio attuale francese, stemperando la percezione dell'UE come attore pronto a mettere in campo misure di stampo protezionista, e rilanciando al contrario il ruolo dell'Ue come *normative power*. **L'autonomia strategica di questo approccio non si fonda su spinte protezionistiche e punitive che minano i valori universali europei e la cooperazione internazionale ma sull'abilità propria dell'UE, e dell'Italia, di formulare un'azione strategica di apertura, innovazione e collaborazione – proiettandola esternamente sullo scacchiere globale – senza rinunciare a una legittima prerogativa ultima di protezione.**

4 Annex: tabelle riassuntive delle misure contenute nel pacchetto "Fit for 55"

Tab. 1 nuove proposte luglio 2021

Nuove proposte	Settori	Punti chiave
CBAM	Acciaio, cemento, fertilizzanti, alluminio, energia elettrica	▪ Il *Carbon border adjustment mechanism* è un meccanismo di applicazione del prezzo del carbonio alle frontiere dell'UE per acciaio, cemento, fertilizzanti, alluminio ed energia elettrica prodotta da fonti fossili da paesi terzi che non applicano il carbon price.
ReFuelEU	Aviazione	▪ Prevede l'obbligo di aumentare i livelli di combustibili per l'aviazione sostenibili in tutti gli aeroporti dell'UE con un obiettivo al 2030 del 20% del mix combustibile.
FuelEUMaritime- Spazio Marittimo Europeo verde	Trasporto marittimo	▪ Propone di introdurre degli standard nei carburanti per limitare l'intensità energetica dei gas serra usati nelle navi e di allinearsi agli obblighi ETS anche per quanto riguarda il monitoraggio e la verifica. ▪ Incentiva inoltre l'uso di combustibili rinnovabili o a basse emissioni incluso l'idrogeno e i combustibili da esso derivati.
Strategia UE per le foreste	Settore forestale	▪ Prevede di piantare sul suolo europeo 3 miliardi di alberi entro il 2030
Fondo Sociale per il Clima	Vari	▪ Propone di mobilizzare 72,2 miliardi di euro tra il 2025 e il 2032 ▪ Fondo utilizzato per mitigare impatti climatici su consumatori e piccole aziende più vulnerabili con interventi di sostegno alla domanda e sostegno al reddito.

Tab. 2 proposte di revisione di legislazione UE luglio 2021

Proposte di revisione	Settori	Punti chiave
Revisione della Direttiva UE sul sistema di scambio delle quote di emissione ETS (rivede la Direttiva 2003/87/EC, la Decisione 2015/1814 e il Regolamento 2015/757).	Generazione elettrica e di calore, industrie ad alte emissioni, aviazione commerciale all'interno del SEE.	▪ Prevede una riduzione delle emissioni nel settore ETS del 61% rispetto ai livelli emissivi del 2005 con un taglio annuale del 4,2% rispetto al 2,2% di oggi. ▪ Le quote gratuite finora allocate alle grandi industrie più a rischio di delocalizzazione verranno progressivamente eliminate entro il 2035 ▪ Prevede inoltre l'inclusione del settore del commercio marittimo a partire dal 2023. ▪ Prevista la creazione di un nuovo ETS per i settori delle emissioni residenziali e dei trasporti (ETS2)
Revisione del regolamento UE 218/842 sulla condivisione degli sforzi	Settori non inclusi nell'ETS	▪ I nuovi target sono basati sul PIL pro capite di ciascun Paese membro e si prevede una riduzione del 40% delle emissioni rispetto al 2005 (l'obiettivo precedente era del 30%).
Revisione della direttiva (2003/96/EC) in materia di tassazione energetica	Tassazione energetica	▪ Propone di basare la tassazione sul contenuto energetico del combustibile, di eliminare gli incentivi per l'uso dei combustibili fossili, e di modulare le aliquote fiscali sulla base della loro performance energetica. ▪ Propone inoltre tassi agevolati per l'idrogeno a basse emissioni e quello rinnovabile.
Revisione della Direttiva sulle Energie Rinnovabili (2018/2001/EU)	Energie rinnovabili	▪ L'obiettivo al 2030 riguardante il consumo finale lordo di energia proveniente da fonti sostenibili viene aumentato dal 32% al 40% del mix energetico complessivo.
Revisione della Direttiva sull' Efficienza Energetica (2018/2002/EU)	Efficienza energetica	▪ Propone di rivedere gli obiettivi per raggiungere il 36 e il 39% rispettivamente per quanto riguarda il consumo finale e il consumo primario di energia. ▪ L'obiettivo viene reso legalmente vincolante a livello UE.
Revisione del regolamento sulle emissioni di CO2 nelle autovetture e veicoli	Standard CO2 automobili	▪ Propone lo stop alla produzione di auto con motore a combustione nel 2035

commerciali leggeri (2019/631/EU)		▪ Propone di ridurre le emissioni di CO2 del 55% al 2030 per le auto e del 50% per i furgoni.
Revisione della direttiva sullo sviluppo di infrastrutture per combustibili alternativi (AFID)	Trasporti	▪ Propone di raggiungere più di 1 milione di punti di ricarica entro il 2025 e di 3,5 milioni entro il 2030.
Revisione del Regolamento sull'uso del suolo e la silvicoltura (LULUCF)	Settore forestale LULUCF	▪ Propone di fissare il nuovo obiettivo al 2030 per espandere gli assorbimenti di carbonio naturali a 310 Mt di Co2 eq. ▪ Prevede inoltre di raggiungere la neutralità climatica nel settore forestale e agricolo entro il 2035

Tab. 3 Proposte Fit for 55 di Dicembre 2021

3.1 Revisioni di legislazione UE

Proposte di revisione	**Settori**	**Punti chiave**
Pacchetto Gas e Idrogeno	Energia	▪ Regole comuni per il mercato dei gas rinnovabili, del gas fossile e dell'idrogeno
Regolamento sulle emissioni di metano nel settore energetico	Energia	▪ Regola le emissioni di metano nel settore energetico all'interno del territorio UE
Revisione della Direttiva sulla Performance energetica degli edifici	Efficienza energetica	▪ Propone di migliorare gli standard energetici negli edifici per incrementare il tasso di efficientamento energetico degli edifici
Revisione del Regolamento TEN-T, Direttiva sui sistemi di trasporto intelligenti, Comunicazioni sul trasporto ferroviario e urbano	Trasporti	▪ Focus sul trasporto ferroviario di lunga distanza per ridurre i tempi di percorrenza ▪ Attenzione alla smart mobility e al trasporto pubblico locale

3.2 Raccomandazioni

Raccomandazioni del Consiglio per una giusta transizione	Giusta transizione	• Incoraggia gli Stati membri a mettere in atto tutte le misure legate all'educazione, al lavoro, ai servizi essenziali che possano assicurare una transizione giusta

Questo Policy Briefing è stato curato da:

Davide Panzeri, Senior Policy Advisor, Europe Programme, ECCO
davide.panzeri@eccoclimate.org

Francesca Bellisai, Policy Advisor, Europe Programme, ECCO
davide.panzeri@eccoclimate.org

Luca Bergamaschi, Co-Founder, ECCO
luca.bergamaschi@eccoclimate.org

Le opinioni riportate nel presente Policy Briefing 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, Head of Communication, ECCO
andrea.ghianda@eccoclimate.org - 3396466985

Data di pubblicazione:
21 gennaio 2022

ECCO

THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

TASSONOMIA: IL GAS VINCE SULLE RINNOVABILI E DEPOTENZIA LA FINANZA SOSTENIBILE

POLICY BRIEFING
GENNAIO 2022

Davide Panzeri

Francesca Bellisai

INDICE

1 Messaggi chiave 3

2 La nuova bozza della Commissione europea 4

3 Contenuto della proposta 5

4 Analisi della proposta 6

5 Cosa può fare l'Italia 10

1 Messaggi chiave

- **La Commissione europea ha pubblicato la bozza del nuovo atto delegato della tassonomia verde**, **che include gas e nucleare. L'Italia dovrebbe rispondere alla consultazione opponendosi a questa inclusione**, sia per motivi di merito tecnico-scientifici che di inadeguatezza rispetto ai fini dello strumento.

- **Gas e nucleare non hanno posto in una tassonomia verde. La loro inclusione mina l'efficacia della tassonomia stessa**. È invece auspicabile un dibattito serio per stabilire a quali condizioni e in quali settori queste tecnologie possano giocare un ruolo di transizione. Ma lo strumento della tassonomia verde, il cui fine è fornire chiarezza alla finanza privata sulla natura sostenibile di una tecnologia, sicuramente non è quello adatto.

- Entrando nel dettaglio della proposta, **le condizioni poste perché nuove centrali a gas fossile siano considerate verdi risultano inadeguate nella pratica e inefficienti**. In particolare, andrebbe come minimo rimossa la clausola di emissione altamente permissiva di 550kg di CO2e per kW installato su 20 anni.

2 La nuova bozza della Commissione europea

La Commissione europea ha annunciato il 31 dicembre l'attesa pubblicazione della bozza[1] del **nuovo atto delegato della tassonomia verde europea che riguarda il gas e il nucleare**. La bozza è stata circolata a due gruppi di stakeholders[2] che rappresentano sia delegati degli Stati Membri (per l'Italia la rappresentanza è in capo al Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze) che esperti tecnici esterni per iniziare **un breve periodo di consultazione che si concluderà il 19 gennaio**.

Come ampiamente atteso, **la Commissione propone di includere la tecnologia nucleare e, con alcune condizioni, il gas tra le tecnologie considerate verdi**.

La consultazione è aperta soltanto ad un circolo ristretto di delegati governativi ed esperti, laddove le consultazioni su precedenti criteri tecnici erano state aperte al pubblico. Così, la mancanza di trasparenza e inclusione rischia di minare la fiducia e l'interesse pubblico in una questione decisiva per la transizione. Inoltre, la pubblicazione l'ultimo giorno dell'anno e la stretta tempistica (durante un periodo che per molti è festivo) di risposta, sembrano indicare che la Commissione europea non voglia invitare troppa attenzione su questo documento. Tuttavia, data l'importanza della proposta, **sarebbe opportuno organizzare una consultazione pubblica con delle tempistiche ragionevoli**. Per questo ECCO ha co-firmato una lettera della società civile europea inviata al Vicepresidente Frans Timmermans il dicembre scorso.

[1] Il testo è consultabile su Euractiv: https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/leak-eu-drafts-plan-to-label-gas-and-nuclear-investments-as-green/

[2] I due gruppi sono il "Member States Expert Group on Sustainable Finance" e la "Platform on Sustainable Finance". La rappresentanza per l'Italia al primo fa capo alla Direzione V (Regolamentazione e vigilanza del sistema finanziario) del Dipartimento del tesoro del Ministero Economia e Finanze.

3 Contenuto della proposta

La bozza della Commissione europea detta le condizioni perché una centrale nucleare o a gas possa essere considerata verde all'interno della tassonomia europea.

Per il **nucleare** le condizioni indicate sono principalmente legate all'aderenza ai più alti standard di sicurezza già imposti da accordi internazionali. L'unica condizione aggiuntiva rilevante è quella che il progetto deve essere approvato entro il 2045.

Per il **gas** invece sono proposte una serie di condizioni generose da rispettare qualora le emissioni di gas serra del ciclo di vita della centrale a gas fossile non rispettino il limite proposto dal gruppo tecnico di esperti di 100g CO2e/kWh anche attraverso il ricorso alla cattura e allo stoccaggio del carbonio:

- il nuovo progetto deve essere approvato entro il 31 dicembre 2030;
- deve essere situato in uno Stato Membro che ha confermato l'intenzione di uscire dalla generazione a carbone;
- deve sostituire una centrale a carburante fossile esistente in mancanza di alternative rinnovabili;
- deve avere emissioni dirette inferiori a 270g CO2e/kWh oppure emettere meno di 550kg CO2e/kW in media all'anno misurato su un periodo di 20 anni; un verificatore indipendente deve presentare un rapporto annuale che dichiari se la centrale è in linea con questo media;
- deve presentare un piano per sostituire il gas fossile come carburante della centrale con un carburante rinnovabile o a basso carbonio (come biogas, idrogeno o metano sintetico) entro il 31 dicembre 2035, con dei passi intermedi obbligatori di miscelazione del 30% entro il 1 gennaio 2026 e del 55% entro il 1 gennaio 2030;
- deve impegnarsi a monitorare ed eliminare fughe di metano nell'impianto.

4 Analisi della proposta

La proposta non risolve le criticità evidenziate nella nostra analisi del 19 novembre 2021, che indicava quanto potesse essere dannosa l'inclusione di nucleare e gas nella tassonomia.

1. **Le condizioni poste per nuove centrali a gas fossili risultano inadeguate nella pratica e inefficienti.** È positivo, infatti, che il gas possa essere accettato soltanto per un numero limitato di anni (nonostante la data del 2030 per nuove approvazioni sia molto generosa), in situazioni dove serva a sostituire centrali a carbone o gas inefficiente esistente, dove l'impiego delle rinnovabili non sia possibile e che in ogni caso il suo utilizzo sia soggetto a dei limiti di emissione. Nella pratica però queste condizioni sono, nel migliore dei casi, troppo vaghe per essere efficaci e rischiano di risolversi in un esercizio amministrativo e formale. Per esempio, non è chiaro chi dovrebbe stabilire se le argomentazioni di un operatore di mercato sul perché non sia possibile sostituire il servizio di una centrale a carbone con generazione rinnovabile e infrastrutture abilitanti equivalente siano valide o meno. **Non sono infatti al momento previsti, ne sembrano possibili, dei meccanismi di verifica credibili, di applicazione (*enforcement*) delle condizionalità e di sanzioni se i criteri non venissero rispettati.** La semplice promessa ex ante di aderire alle condizioni poste è sufficiente per ottenere la certificazione verde ed accedere ai capitali. Una volta finanziata e costruita la centrale, non vi è alcun tipo di infrazione prevista se questa designazione dopo qualche anno disattende le condizioni originali.
   La clausola di eccezione di 550kg CO2e/kW su 20 anni concessa agli impianti che non rispettano il limite dei 270g CO2e/kWh è eccessivamente permissiva, e non è in linea con limiti imposti in altri Regolamenti e politiche.
   Il Regolamento del mercato elettrico infatti non prevede per le nuove centrali che intendono partecipare al *capacity market*, alcuna eccezione al limite di emissioni imposto.[3]
   La Banca europea degli investimenti applica un limite di 250g CO2e/kWh senza alcuna eccezione. Che la tassonomia offra una clausola di eccezione per nuove centrali contrariamente a quanto fatto per limiti imposti in precedenza, anche più stringenti, rappresenta un passo indietro rispetto alla direzione di sviluppo degli

[3] Il limite imposto è di 550 g CO2e/kWh, e centrali già operative prima del 4 luglio 2019 possono beneficiare di una deroga di 350kg CO2e/kW medi annuali fino al 1 luglio 2025, comunque meno generoso di quanto concesso dalla tassonomia alle centrali di nuova costruzione.

standard verdi necessari per il raggiungimento degli obiettivi del Green Deal europeo.

2. **L'approccio scelto per evitare il rischio di *lock in* tecnologico[4] del gas fossile nel settore elettrico, che impone una riconversione a gas rinnovabili o basso contenuto di carbonio (come biometano, idrogeno e metano sintetico) entro il 2035, è altamente inefficiente e un inutile spreco di risorse.**
   Se prendiamo l'idrogeno verde[5] e consideriamo le perdite di efficienza (stimate in aggregato al 64%) ad ogni passaggio della produzione, trasporto e consumo dell'energia elettrica, emerge che per ogni kW di energia elettrica di una centrale a idrogeno verde sono necessari 2,8 kW di energia elettrica per la sua produzione.[6] Questo enorme spreco è insostenibile e insensato per la produzione di elettricità a fronte di alternative rinnovabili più efficienti ed economiche. L'idrogeno verde, infatti, che ha un importantissimo ruolo da giocare nella decarbonizzazione dei settori industriali come il siderurgico, non ha alcun senso come fonte termica per la produzione di energia elettrica. Inoltre, l'elettricità prodotta da fonti rinnovabili sarà costantemente più economica sia del gas fossile che dei gas rinnovabili ben entro la fine di questo decennio.
   In Italia, già oggi un "portafoglio rinnovabili", ovvero una combinazione di fonti rinnovabili e tecnologie flessibili, a parità di livello di servizi garantiti alla rete, è più economico rispetto alla costruzione di nuova capacità a gas fossile. Impiegare nuovi capitali privati o supporto pubblico attraverso il capacity market in nuove centrali a gas, di cui in Italia è stata proposta la costruzione per un totale di 14 GW, significa esporre investitori e contribuenti al forte rischio di perdite attraverso attivi non recuperabili ("stranded asset") per un valore stimato di 11 miliardi di euro.[7]

3. Per il **nucleare**, al di là della questione delle scorie e della loro difficile e ancora irrisolta gestione (chiaramente non compatibile con il principio di "non provocare danni significativi" che sta alla base della tassonomia) l'esperienza di costruzione recente del terzo reattore di Flamanville in Francia, non ancora completo 14 anni dopo l'inizio dei lavori e molto più costoso del previsto, dimostra come questi progetti siano molto

[4] Il lock in tecnologico è il fenomeno che si verifica quando un settore rimane intrappolato in una scelta tecnologia che si rivela anti-economica e anti-ambientale di fronte ad alternative più efficienti (in questo caso le rinnovabili).
[5] L'idrogeno verde è il gas rinnovabile più sostenibile. Ci sono infatti forti dubbi sulla effettiva sostenibilità di gas rinnovabili a basso o zero contenuto di C02, quali biogas e metano sintetico, come identificato nel rapporto del think tank europeo E3G.
[6] Rapporto Bellona - Leaked Taxonomy Proposal: Fossil gas "Sustainable" label relies on promises in bad faith – still risks wasting all our renewable energy
[7] Rapporto Carbon Tracker Foot Off the Gas: Why Italy should invest in clean energy

lunghi e antieconomici. Una centrale approvata quest'anno non sarebbe costruita in tempo per contribuire agli obiettivi climatici del 2030, e una centrale approvata vicino al limite del 2045 sarebbe del tutto irrilevante per gli sfidanti obiettivi di decarbonizzazione del 2050. **L'inclusione di gas e nucleare nella tassonomia rischia dunque di causare uno spreco enorme di capitali e risorse, distraendoli invece dalle tecnologie rinnovabili e abilitanti (come stoccaggi e batterie, reti, sistemi intelligenti di gestione della domanda) veramente necessarie per la transizione.**

4. **L'inclusione di gas e nucleare avrebbe un impatto piuttosto negativo a livello internazionale sulla credibilità climatica dell'Europa, dimostrando meno ambizione di Russia e Cina sulla tassonomia.** È plausibile che questo possa portare ad un abbassamento globale degli standard di altre tassonomie, precipitando una corsa al ribasso degli standard di altri paesi. La Corea del Sud, ad esempio, nonostante forti critiche, ha recentemente annunciato l'inclusione del gas ma l'esclusione del nucleare all'interno della propria tassonomia che troverebbe così una sponda in Europa. Se il segnale che viene inviato a livello internazionale dalla tassonomia è uno di bassa ambizione, l'Europa avrà perso un'occasione unica di influenzare il mix energetico di nazioni terze in senso sostenibile.

5. **Fondamentalmente la proposta della Commissione non fornisce agli investitori la chiarezza necessaria perché i capitali privati siano indirizzati verso attività realmente sostenibili.** È vero che gli operatori finanziari dovranno dichiarare la percentuale di attività legate a nucleare e gas all'interno di un portafoglio di investimenti etichettato come verde ma il fatto che nucleare e gas vengano comunque indicate come 'sostenibili' creerà confusione e farà sì che gli operatori finanziari preferiscano continuare ad utilizzare gli standard già esistenti piuttosto che rischiare di affidarsi alla tassonomia.

Più in generale, sebbene sia opportuno ed auspicabile un dibattito per stabilire a quali condizioni e in quali settori nucleare e gas possano giocare un ruolo di transizione, lo strumento della tassonomia sicuramente non è quello adatto. **La funzione della tassonomia è primariamente quella di classificare la tipologia di investimenti e informare i capitali privati oltre ogni dubbio sulla qualità climatica scientifica e fattuale del contributo alla decarbonizzazione, fornendo un più alto livello di chiarezza e obiettività rispetto all'esistente.** Trasformarla in un terreno di dibattito sulle condizioni da porre a tecnologie fossili, come il gas, o tecnologie con ampi problemi e rischi ambientali

irrisolti, come il nucleare, distrugge la funzione primaria della tassonomia senza peraltro risolvere in maniera utile la questione della transizione. A prescindere da un loro eventuale ruolo come tecnologie di transizione, nucleare e gas non sono verdi e non hanno posto nella tassonomia, come riconosciuto dai gruppi di esperti nominati dalla Commissione Europea per assisterla nella valutazione della tassonomia[8]. Andare contro le proprie raccomandazioni per assecondare esigenze politiche specifiche e piegarsi di fronte alle forti pressioni dell'industria fossile e nucleare danneggia fortemente la credibilità della Commissione e del Green Deal.

5 Cosa può fare l'Italia

L'Italia, sia attraverso il Ministero dell'Economia e delle Finanze che attraverso i vertici politici, dovrebbe rispondere alla consultazione opponendosi all'inclusione di nucleare e gas nella tassonomia verde sia per motivi di merito che di inadeguatezza rispetto ai fini dello strumento. L'Italia dovrebbe richiedere che il dibattito necessario e legittimo sull'utilizzo di questi come fonte energetica di transizione sia svolto in uno spazio definito, preposto ma separato da quello della tassonomia verde, come ad esempio richiesto dalla Spagna attraverso la proposta di creare una "tassonomia ambra".

L'Italia dovrebbe far quindi valere il proprio peso, politico e istituzionale, allineandosi ai paesi contrari ed esprimendosi pubblicamente. Questo approccio è anche quello più in linea e coerente con la leadership climatica internazionale del 2021 e con gli impegni presi sotto la Presidenza G20, in particolare quello di allineare tutte le politiche all'obiettivo di 1,5 gradi, e alla COP26, in particolare quello di terminare il supporto pubblico internazionale a tutti i combustibili fossili, compreso il gas, entro la fine del 2022 e quello di aderire come "amico" all'alleanza per terminare la produzione nazionale di idrocarburi (Beyond Oil and Gas Alliance, BOGA).

Infine, se l'atto delegato sul gas e nucleare non trovasse la maggioranza per essere respinto, l'azione minima necessaria per limitare la costruzione di nuove centrali a gas fossile non necessarie alla transizione è quella di eliminare dal testo attuale la clausola di emissione altamente permissiva di 550kg di CO2e per kW installato su 20 anni concessa agli impianti che non rispettano il limite dei 270g di CO2e per kWh.

Questo Policy Briefing è stato curato da:

Davide Panzeri, Senior Policy Advisor, Europe Programme, ECCO
davide.panzeri@eccoclimate.org

Francesca Bellisai, Policy Advisor, Europe Programme, ECCO
francesca.bellisai@eccoclimate.org

Le opinioni riportate nel presente Policy Briefing 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, Head of Communication, ECCO
andrea.ghianda@eccoclimate.org - 3396466985

Data di pubblicazione:
7 gennaio 2022

ECCO

THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

DAL PATTO DI STABILITÀ AL PATTO DI SOSTENIBILITÀ

Come rivedere strumenti, regole e governance per finanziare la transizione ecologica

POLICY PAPER
FEBBRAIO 2022

Pia Saraceno

Davide Panzeri

INDICE

1 EXECUTIVE SUMMARY 3

2 RISCHIO CLIMA E NUOVE POLITICHE: RIVEDERE STRUMENTI E SCENARI ALLA BASE DELLE SCELTE DELLA POLITICA MONETARIA E FISCALE 4

3 LA NECESSITÀ DI MOBILITARE INVESTIMENTI E RIORIENTARE I MERCATI FINANZIARI 6

4 PROMUOVERE LA TRASFORMAZIONE CON MAGGIOR DEBITO PUBBLICO, SE NECESSARIO E COERENTE CON GLI OBIETTIVI CLIMA, NON È INSOSTENIBILE 9

5 LA RIFORMA DEL PATTO DI STABILITÀ 11

6 OLTRE LA GREEN GOLDEN RULE 13

6.1 *IL RIORDINO DELLA FISCALITÀ* 15

7 COMPLIANCE E GOVERNANCE 17

7.1 *ITALIA SORVEGLIATO SPECIALE* 18

8 CONCLUSIONI 19

1 EXECUTIVE SUMMARY

Indicatori e scenari economici fino ad ora adottati a livello nazionale e comunitario non includono i significativi rischi climatici tra le variabili da monitorare per il rispetto del patto di stabilità. Questo paper analizza come questi rischi, se valutati e integrati correttamente, rendano indispensabile modificare radicalmente i criteri di sostenibilità dei debiti pubblici.

La logica adottata finora nell'impostazione delle scelte di politica fiscale si è fondata sul presupposto che il costo dei danni climatici si manifesterà in un futuro incerto e vada scontato per una analisi costi benefici; mentre il costo della trasformazione si manifesta subito.

In un contesto di sostenibilità del debito misurata sulla base dei modelli attuali, questo significa che il finanziamento della transizione con spesa pubblica è limitato dallo spazio fiscale garantito dal rispetto del tetto del debito. In assenza dello spazio fiscale, il finanziamento è possibile solo attraverso la riduzione di altre voci di spesa o l'aumento del prelievo.

Sempre più istituzioni, come la Banca Centrale Europea, preposte al governo della politica economica hanno preso consapevolezza del fatto che **le perdite e i danni fisici provocati dal clima sono certi e maggiori della spesa richiesta per la trasformazione giusta, resiliente e a zero emissioni dell'economia.** La valutazione di tutte le implicazioni di questa consapevolezza e dei nessi tra le diverse variabili è ancora in una fase di studio e comporterà una revisione radicale. L'intero ripensamento dei modelli, strumenti e scenari è tuttavia improbabile possa essere completato in tempi brevi. Gli attori della politica economica devono dotarsi di nuovi strumenti: la BCE si è data fino al 2024 per la messa a punto dei nuovi modelli e per l'analisi degli scenari.

La scadenza della sospensione del patto di stabilità per l'emergenza Covid-19, fissata a dicembre 2022, impone una decisione immediata sul futuro del patto stesso. Ciò rappresenta una opportunità di riforma per salvaguardare la spesa pubblica necessaria all'azione climatica rispetto alle limitazioni imposte dai vincoli e dalle tempistiche attuali di rientro dei debiti pregressi. È chiaro inoltre che per realizzare l'innovazione richiesta, gli investimenti privati avranno un ruolo predominante da giocare. Tuttavia, per raggiungere gli obiettivi fissati è necessario, soprattutto all'inizio, che la spesa pubblica catalizzi ed indirizzi la spesa privata.

Questo studio propone che tali decisioni di incremento di spesa pubblica legata alla salvaguardia del clima debbano sottostare a regole diverse. Il criterio qualificante non può essere però che questa spesa si configuri solo come investimento ma che includa anche forme di spesa fondamentali quali incentivi alla domanda e spesa per il sostegno necessario a garantire equità sociale. Occorre applicare un criterio più ampio che vada in parallelo anche a una riforma della fiscalità in senso climatico.

In quest'ottica, è opportuno introdurre condizionalità strette che garantiscano la coerenza di questa spesa con gli obiettivi climatici e la sostenibilità del debito. Per far questo è necessario un sistema di *compliance* e *governance* in grado di monitorare il percorso, garantire strumenti e personale qualificato nei ministeri e chiarire le responsabilità delle azioni.

Delle "roadmap di sostenibilità", legate alle strategie climatiche di lungo periodo dei paesi potrebbero servire ad articolare i tempi degli interventi e del rientro del debito verde.

Il compito di approvazione delle roadmap, del monitoraggio ex-post della loro implementazione e coerenza, ed eventuali raccomandazioni di azioni correttive o esclusione dal debito verde spese non coerenti, spetterebbe alla Commissione europea.

2 RISCHIO CLIMA E NUOVE POLITICHE: RIVEDERE STRUMENTI E SCENARI ALLA BASE DELLE SCELTE DELLA POLITICA MONETARIA E FISCALE

Tutte le transizioni provocano scossoni e modificano gli equilibri basati sugli assunti e le convenzioni non più ritenute valide. La transizione verso un modello economico in cui diventa un obiettivo prioritario la tutela dell'ambiente, attraverso il contrasto al cambiamento climatico e la costruzione di un'economia resiliente, non fa eccezione.

Alla COP21 di Parigi la maggior parte degli stati ha condiviso la necessità di un impegno, che è stato poi riconfermato alle successive COP fino a Glasgow. In modo evidente però[1], fino ad ora, la determinazione nel perseguirlo non è stata all'altezza degli accordi presi. Collettivamente i paesi con i loro Piani Nazionali hanno infatti reclamato diritti ad inquinare superiori a quelli compatibili con un innalzamento delle temperature limitato a 1,5°C. Prima di Glasgow l'analisi dell'UNFCCC[2] ha mostrato come gli impegni presi fino a quel momento fossero compatibili con 2,7°C di innalzamento. Dopo Glasgow e senza implementazione dei nuovi impegni rimaniamo ancora sulla stessa traiettoria mentre se implementassimo quelli al 2030 arriveremmo nello scenario intermedio a 2,4°C. Nella migliore delle ipotesi con una realizzazione piena nei tempi previsti di tutti gli impegni potremmo arrivare a 1,8°C.[3]

Una delle ragioni che ha portato e porta a livelli di azione insufficienti è la disconnessione tra modelli climatici e modelli macroeconomici. Ciò induce a sottostimare i danni e la frequenza degli eventi climatici estremi e quindi anche i benefici di lungo periodo delle politiche climatiche.

A fronte di diverse opzioni di politica economica, gli impatti dei rischi climatici sono dunque mal rappresentati. È necessario mettere a punto nuovi strumenti di analisi per disegnare scenari complessi su orizzonti temporali multipli. Questo con l'obiettivo di creare chiarezza ed evitare il cortocircuito tra un futuro di cui non abbiamo ancora capito bene i contorni ed un passato al quale rimaniamo avvinghiati in buona parte per inerzia.

Lo riconosce apertamente la BCE[4], tracciando le linee guida per una nuova impostazione dei propri obiettivi strategici, dove i rischi e le implicazioni sulla stabilità dei mercati finanziari dovranno trovare una appropriata rappresentazione. Nuovi e meno semplificati modelli di analisi devono segnalare in modo trasparente i rischi legati al cambiamento climatico, a seconda degli scenari di policy, e rendere espliciti i metodi di calcolo degli impatti di eventi climatici avversi sulle variabili economiche e sociali, con dettaglio a livello settoriale e per paese.

---

[1] IEA (WEO 2021) https://iea.blob.core.windows.net/assets/4ed140c1-c3f3-4fd9-acae-789a4e14a23c/WorldEnergyOutlook2021.pdf e UNEP (Emissions Gap Report 2021) https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2021

[2] UNFCCC (2021) https://unfccc.int/news/updated-ndc-synthesis-report-worrying-trends-confirmed

[3] CAT (2021) https://climateactiontracker.org/publications/glasgows-2030-credibility-gap-net-zeros-lip-service-to-climate-action/ e IEA (2021) https://www.iea.org/commentaries/cop26-climate-pledges-could-help-limit-global-warming-to-1-8-c-but-implementing-them-will-be-the-key

[4] "The climate-specific models that are currently used or integrated in economic framework [...] tend to represent the economy in a highly simplified model. Conversely, the macroeconomic models used [...] lack climate related forces and are operated to generate projections over horizons that are shorter than those relevant for climate analysis." ECB Occasional Paper No271 September 2021

La BCE ha stabilito una *roadmap* delle azioni da intraprendere per la produzione di modelli analitici, predisponendo il ricorso a nuovi indicatori e nuovi dati per la costruzione di più complessi modelli. Il processo si concluderà nel 2024, ma poiché le problematiche da affrontare sono urgenti, la BCE intende anche aggiornare gli strumenti attualmente in uso entro il 2022 con l'introduzione di variabili climatiche.

Questo consentirà di valutare con più precisione l'impatto[5] dei rischi climatici sulla crescita e sulla sostenibilità dei debiti pubblici. E' evidente che l'approccio finora adottato basato sull'assunto che i danni climatici siano incerti e lontani nel tempo, non è in realtà l'approccio ottimale. L'Agenzia europea dell'ambiente calcola che dal 1980 l'Europa abbia già subito perdite economiche da eventi climatici e meteorologici di circa 500 miliardi di euro, con l'Italia secondo paese più colpito, dopo la Germania, e in cui solo il 5,5% delle perdite era assicurato[6]. Il principio di precauzione che è fondamentale per la gestione di rischi esistenziali, laddove non riesca a misurare e valorizzare la resilienza, può portare a scelte che sono in apparenza più sicure ma che sono in realtà più rischiose.

È dunque chiaro a fronte dei rischi futuri e della necessità contingente di azione urgente e preventiva che è necessario un ripensamento sui criteri di valutazione dei debiti sovrani. Il ripristino dei criteri in uso nell'Unione europea fino al 2020 per valutare la sostenibilità dei debiti pubblici è infatti incompatibile rispetto alle azioni di trasformazione necessarie e improponibile in un contesto di incertezza relativa all'entità e interrelazioni degli impatti del cambiamento climatico, unita alla consapevolezza che questi sono comunque già presenti ed in aumento.

[5] Questi impatti si possono raggruppare in tre categorie tra loro connesse: impatti sulla spesa pubblica (per danni fisici e costi sociali); impatti sui livelli del GDP e sull'inflazione; impatti sull'onere del debito ed effetto ricchezza che ne deriva. Politiche climatiche differenti hanno poi impatti sociali con perdenti e beneficiari differenti nel contesto nazionale e nel contesto globale.

[6] EEA (2022) https://www.eea.europa.eu/publications/economic-losses-and-fatalities-from/economic-losses-and-fatalities-from

3 LA NECESSITÀ DI MOBILITARE INVESTIMENTI E RIORIENTARE I MERCATI FINANZIARI

La stima della spesa necessaria per raggiungere gli obiettivi della riduzione del 55% delle emissioni di CO2 nel 2030 rispetto al 1990 è stata quantificata dalla Commissione mediamente nel 2% del GDP annualmente fino al 2030. Un ammontare analogo dovrebbe essere necessario anche nel ventennio successivo. La stima è giudicata da altri centri di ricerca anche troppo conservativa ed è largamente dipendente dall'impegno e dagli sviluppi tecnologici per arrivare all'obiettivo di 1,5°C[7]. Stime alternative arrivano a indicare un ammontare significativamente più elevato[8]. Gli scenari proposti dalla Commissione e da altre istituzioni assumono che questo fabbisogno venga coperto per il 20-25% dell'intervento pubblico, con una maggiore concentrazione nella fase iniziale del decennio per imprimere l'accelerazione iniziale: stando alle ipotesi della Commissione dall'1% del GDP del 2019 nei primi anni la spesa pubblica potrebbe poi ridimensionarsi ad una quota tra lo 0,5%-0,3% del GDP verso la fine del decennio. Assecondando le stime di chi pensa ad interventi più radicali ciò potrebbe voler dire una maggiore spesa dal 2,5% del GDP all'inizio che potrebbe scendere verso l'1% alla fine del decennio. Complessivamente, quindi, se tale maggiore spesa pubblica fosse integralmente finanziata con debito, questa si collocherebbe nella forchetta 10%-20% del GDP europeo del 2019 entro la fine del decennio.

Per quanto stiamo parlando di una spesa molto ingente, **far fronte alle emergenze che deriverebbero dal non effettuare la transizione richiederebbe comunque molte più risorse. Basti pensare che gestire l'emergenza del Covid-19 ha comportato un aumento del rapporto debito/PIL (valutato sui valori del 2019) dei diversi Stati tra i 15 ed i 20 punti percentuali in un solo anno.**

La percezione del rischio ambientale e climatico nell'immediato non sembra giustificare il timore di un impatto così concentrato, ma la violenza e frequenza degli eventi estremi aumenterà nel tempo e i loro costi diventeranno sempre più visibili e gli impatti più elevati[9]. Per l'Italia, il Centro Euro-Mediterraneo sui cambiamenti climatici[10] stima che senza un cambio di rotta i costi del cambiamento climatico aumenteranno "rapidamente e in modo esponenziale al crescere della temperatura" potenzialmente raggiungendo 8% del PIL entro fine secolo: le perdite di capitale infrastrutturale oltrepasserebbero i 15 miliardi di euro; i costi dell'innalzamento del livello del mare e inondazioni costiere raggiungerebbero quasi 6 miliardi

[7] In un articolo del FT del 29 ottobre 2021 Mark Carney gia Governatore della Banca d'Inghilterra stima in 100 mila miliardi l'ammontare dei finanziamenti che il settore privato è pronto a mobilitare per sostenere la trasformazione nei sistemi economici globali per centrare l'obiettivo della decarbonizzazione entro il 2050. Lo stesso Carney però riconosce che "la finanza non può agire da sola e che necessita di politiche chiare e concrete."

[8] Rafael Wildwer in un seminario promosso dalla FEPS sul tema del "climate investment and financing the Green New Deal" ha affermato la necessità di un fabbisogno annuale pari al 6% del GDP all'anno.

[9] IEA (WEO2021) stima che la frequenza degli eventi estremi raddoppierà e la loro intensità sarà del 120% maggiore. I danni fisici indotti dal cambiamento climatico sul solo sistema energetico sarebbero devastanti: coinvolgeranno la distruzione di ¼ delle reti elettriche globali, il 10% della produzione energetica da fonti fossili sarà sommersa dall'innalzamento del livello del mare, un terzo degli impianti termici avrebbe seri problemi per carenza d'acqua. A questo si aggiungerebbero i danni al funzionamento del sistema produttivo e danni sociali. La BCE (OP 271) stima in Europa il 16% delle imprese ha almeno l'1% di probabilità di essere colpita da danni provocati da incendi, aumento del livello del mare alluvioni etc. Le imprese vulnerabili possono perdere il 3% all'anno del valore dei loro asset. L'impatto dei rischi fisici sarebbe molto più elevato dei rischi della transizione sia ordinata che disordinata.

[10] CMCC (2020) Analisi del Rischio – I cambiamenti climatici in Italia https://www.cmcc.it/analisi-del-rischio-i-cambiamenti-climatici-in-italia

di euro; il decremento del valore dei terreni agricoli in l'Italia toccherebbe gli oltre 160 miliardi di euro; e la contrazione della domanda nel settore turistico causerebbe perdite per oltre 50 miliardi di euro – "solo il 18% di tutte le stazioni operanti nel complesso dell'arco alpino italiano avrebbe una copertura nevosa naturale idonea a garantire la stagione invernale".

Vi è ampio consenso nel ritenere come molto più grave la caduta nel tasso di crescita di lungo termine (nonché il peggioramento degli indicatori di stabilità finanziaria delle imprese e della sostenibilità dei debiti pubblici) dovuta all'inazione rispetto alla gestione della transizione[11]. Quanto più ordinata e determinata essa sarà, tanto minore sarà il rischio di deviazione dalle traiettorie più favorevoli. Lo affermano in modo unanime i principali organismi internazionali e ora anche le Banche Centrali.

In un contesto di alta spesa necessaria per realizzare l'innovazione richiesta, gli investimenti privati hanno un ruolo predominante da giocare. Per raggiungere gli obiettivi fissati è necessario però che la spesa pubblica catalizzi ed indirizzi la spesa privata, cosicché il peso degli investimenti pubblici sul totale sarà maggiore nei primi anni del decennio per poi decrescere quando le tecnologie troveranno nella domanda privata la massa critica. Per le tecnologie già mature (come il solare, l'eolico e l'efficienza energetica) il primo strumento a disposizione dell'operatore pubblico per sostenere l'investimento privato è di soddisfare i propri fabbisogni energetici, di beni e servizi rivolgendosi a imprese che garantiscano le *best practice* ambientali, basate su evidenze scientifiche in linea con 1,5°C e i più alti livelli di resilienza. Questo consente di sostenere industrie nuove, o nuove attività di industrie esistenti che decidono di innovare, senza costi addizionali al di là dei normali costi di mercato.

In casi di tecnologie non mature invece, l'incertezza sui tempi e rilevanza dei rischi da fronteggiare di cui non si ha esperienza, può essere una barriera per l'investimento privato, una barriera che però può essere superata con l'impegno pubblico attraverso soluzioni tra le quali partnership pubblico/privato e fondi di garanzia[12]. Questo vale soprattutto per le tecnologie ancora in fase di sviluppo dove la garanzia pubblica con strumenti di finanziamento innovativi può sostenere l'investitore a prendere la decisione rimuovendo almeno una parte del rischio. La maggior parte degli studi internazionali assegna alla spesa pubblica in innovazione un effetto moltiplicativo molto elevato (1:4, 1:5) rispetto alla spesa privata, il che sarebbe fondamentale per raggiungere gli alti livelli di spesa che, come abbiamo visto, si stimano necessari per la transizione. Questa è una delle ragioni per cui sarebbe appropriato monitorare la capacità delle misure prese nell'ambito della transizione di attivare il moltiplicatore, per assicurare che la spesa pubblica abbia l'impatto auspicato.

Sono però necessari ulteriori strumenti rispetto all'intervento pubblico, dal momento che la transizione climatica richiederà un ri-orientamento radicale della finanza privata. Si è visto come le autorità di politica monetaria si sono impegnate ad istituire la regolazione monetaria

---

[11] Modalità per calcolare il corretto livello del PIL in modo da tener conto dell'inquinamento e della sua evoluzione sono stati proposti da diversi autori sin dal 1973. Muller stima per gli Usa una differenza tra tasso di crescita del PIL e tasso di crescita corretto per la distruzione dell'ambiente fino a 150 punti base dal 1950 in poi. Si veda N.Z. Muller Thelong-run environmental accounting in the U.S. Economy. NBR working paper no. 25910. Si veda più di recente Nordhaus (2021). Il ragionamento qui proposto riguarda il futuro, non implica una correzione delle metodologie di calcolo, ma una migliore stima delle conseguenze degli shocks climatici sul GDP pur calcolato con le metodologie attuali.

[12] La garanzia pubblica, nelle sue diverse possibili formulazioni, dovrebbe comunque prevedere anche la presa dei benefici da parte dello Stato nel medio lungo termine.

volta ad imporre alle banche una più adeguata valutazione della loro esposizione al rischio ambientale. Tuttavia, questo potrebbe non essere sufficiente allo sviluppo di strumenti di finanziamento adatti, nei tempi richiesti dalla transizione. Perché ciò avvenga **è indispensabile costruire attraverso accordi internazionali un sistema finanziario interamente focalizzato: ideando criteri ed indicatori di valutazione dei rischi climatici presenti nelle istituzioni finanziarie, sviluppando approcci per tener conto degli *stranded assets* presenti nei loro portafogli in modo trasparente, anticipando e prevenendo eventuali turbolenze.** Istituzioni pubbliche e private devono cooperare per mettere in atto prassi rigorose e meccanismi per garantire il loro *fine tuning* di fronte all'evoluzione delle esigenze e delle tecnologie.

La tassonomia europea dovrebbe, nelle intenzioni, essere uno strumento in grado di orientare la finanza privata segnalando con chiarezza quali attività economiche sono allineate alla transizione climatica. Purtroppo, la proposta assegnazione a nucleare e gas di una etichetta 'verde' rischia invece di ottenere l'effetto opposto, creando confusione e potenzialmente aumentando il rischio paese[13].

[13] ECCO (2022) La tassonomia con gas e nucleare sfavorisce l'Italia https://eccoclimate.org/la-tassonomia-con-gas-e-nucleare-sfavorisce-litalia/

4 PROMUOVERE LA TRASFORMAZIONE CON MAGGIOR DEBITO PUBBLICO, SE NECESSARIO E COERENTE CON GLI OBIETTIVI CLIMA, NON È INSOSTENIBILE

Dal momento che il clima è un bene comune di cui diversi soggetti sia pubblici che privati hanno abusato, il cambiamento di rotta da imporre alla spesa privata e pubblica per trasformare il sistema economico e sociale richiede inevitabilmente l'intervento pubblico. I governi devono perseguire con determinazione politiche chiare e convincenti, anche per riorientare la spesa e la finanza privata, senza che queste politiche debbano sottostare a vincoli esterni che non tengono propriamente conto degli impatti del rischio climatico.

Queste politiche includono il ricorso a strumenti come il carbon pricing, l'eliminazione di sussidi alle fonti fossili, la limitazione, attraverso l'imposizione di standard, all'uso delle tecnologie inquinanti e tutti gli interventi volti a riequilibrare le '*market failures*' laddove il mercato non riesce a tenere conto di certe esternalità climatiche.

Ma questo non basta. Se i rischi sono elevati e gli impatti redistributivi importanti, i consumatori e gli investitori non seguiranno, se non con ritardo e non senza conflitti, i nuovi segnali. **Storicamente è stato il ricorso al debito che ha consentito agli Stati di far fronte a questi problemi realizzando investimenti in infrastrutture, fornendo beni pubblici, favorendo la ricerca e la diffusione dell'informazione per scelte consapevoli, sia tramite spesa diretta che tramite sconti fiscali.**

L'intervento pubblico per far fronte ad esigenze collettive con obiettivi di lungo termine è riuscito così ad attrarre il risparmio e trascinare gli investimenti privati, là dove i privati non vedevano le opportunità nell'orizzonte temporale più limitato delle loro scelte. La capacità di prendere a prestito per sostenere la trasformazione e per ammodernare i sistemi economici, anche attraverso operazioni di consolidamento realizzati in vario modo, ha inoltre in passato consentito di superare alti debiti formatisi in periodi di crisi sistemiche. **Anche nel caso della transizione climatica il ricorso al debito potrà svolgere un ruolo fondamentale per assicurarsi che le scelte dei consumatori e degli investitori supportino e facilitino il cambiamento, creando un circolo virtuoso di crescita economica capace di rendere il debito più sostenibile nel lungo periodo.**

Ovviamente il ricorso al debito di per se non è sempre positivo, e vi sono stati anche esempi contrari di abusi e spese improduttive a debito che hanno concorso a creare depressione e alla fine reso più difficile la possibilità di ripagare il debito stesso. La costruzione Europea per evitare quest'ultimo rischio ha fissato le sue regole con il patto di stabilità e crescita, regole messe però già ripetutamente alla prova anche dal susseguirsi di shock non previsti.

Nelle due crisi sistemiche globali, quella finanziaria del 2008/2009 e quella pandemica del 2020/21, i governi hanno dovuto fare ampio ricorso alla spesa finanziata con debito per, tra le altre cose, stabilizzare i sistemi finanziari, tenere in vita le imprese e garantire redditi minimi ai lavoratori in difficoltà. Ciò però a scapito degli investimenti. Le debolezze ed i limiti del patto di stabilità dei paesi dell'area Euro sono state dimostrate ampiamente dal lavoro dell'European

Fiscal Board (EFB)[14] e da numerosi studi. Per quanto nell'indicare le linee di riforma l'EFB non appaia avere considerato esplicitamente il rischio climatico, col sottolineare l'importanza di proteggere le spese che sostengono la crescita nella revisione del patto di stabilità, l'EFB propone di salvaguardarne la dinamica sottoponendo comunque ad un percorso di rientro della spesa pubblica secondo una tempistica *'country specific'*. Questo porterebbe ad un livello di debito predefinito e differenziato tra i diversi paesi, un'impostazione nella quale potrebbe essere fatta rientrare anche la salvaguardia delle spese per la transizione climatica. Sarebbe però elevato il rischio di sottovalutare l'impatto del clima sulla crescita per preservare il profilo di rientro dei parametri di spesa nel breve/medio termine.

È necessario che la politica fiscale e la politica monetaria si dotino di strumenti e scenari di medio e lungo termine coerenti e condivisi per guidare le scelte per far fronte al contenimento dei rischi climatici. Sarebbe anche opportuno creare un organo indipendente con il compito di monitorare la probabilità da assegnare alla futura evoluzione dei rischi sotto diverse ipotesi di interventi e di sviluppo tecnologico, dando evidenza del loro impatto per paese e per settore. Questo dovrebbe essere fatto con il massimo della trasparenza sulle ipotesi e relazioni sottostanti all'analisi.

Nel breve periodo è invece necessaria una revisione del patto di stabilità per assicurarsi che non sia da ostacolo per il necessario finanziamento della decarbonizzazione e della transizione climatica.

[14] Niel Thygsen et al "Reforming the Eu Fiscal Framework: now is the time Vox October 2020

5 LA RIFORMA DEL PATTO DI STABILITÀ

È chiaro che il maggior fabbisogno di intervento pubblico nel prossimo decennio e oltre, necessario per garantire una transizione climatica anche ai paesi con debito pubblico elevato, impone la revisione dei principi e dei patti di stabilità finanziaria all'interno dell'Unione Europea. I percorsi di rientro dei debiti nei limiti definiti dal patto di stabilità e crescita hanno orizzonti temporali brevi a partire da scenari dove la differenza tra tasso d'interesse corrisposto dal debito sovrano e tasso di crescita (pur corretto con discutibili stime dell'output potenziale) è costante.

Questa è un'ipotesi che non regge di fronte all'aumento nella violenza e frequenza degli eventi estremi che già possiamo osservare, la cui gravità sarà tanto maggiore quanto più lenta la decarbonizzazione e la nostra capacità di investire nella resilienza fisica, economica e sociale.

Negli ultimi mesi del 2021 il Vice Presidente Dombrovskis e il Commissario europeo per gli affari economici e monetari Paolo Gentiloni hanno lanciato una consultazione sulla riforma del patto di stabilità, che ha rilanciato il dibattito su questo tema a livello europeo. Da un lato il Presidente Francese Emmanuel Macron e il Premier Mario Draghi hanno chiesto la revisione delle regole di bilancio, considerate troppo opache ed eccessivamente complesse, nell'ottica di incentivare investimenti chiave nel futuro. Dall'altro il commissario europeo al budget Johannes Hahn si è opposto all'assegnazione di uno status speciale al debito verde ed insistito sull'importanza della riduzione del debito esistente, pur aprendo alla possibilità di tempistiche specifiche per i diversi paesi. La nuova coalizione di governo in Olanda sembra essere meno ostile rispetto al passato ad aumento della spesa pubblica a livello nazionale, e accetta la necessità di rivedere il patto di stabilità, ma non è ancora chiaro quanto le nuove posizioni si allontanino dalle tradizionali posizioni frugali. La nuova coalizione tedesca invece ribadisce la necessità di preservare i fondamenti del patto di stabilità, pur con la possibilità di cercare la flessibilità all'interno delle regole esistenti, ma sembra aprire alla possibilità di dare uno status speciale a investimenti orientati verso il futuro.

L'esplosione del debito accumulato per far fronte alle due recenti crisi sistemiche è comunque vista da alcuni rigoristi come un impedimento a farne di nuovo nella fase di ripresa post Covid, anche se questo è richiesto per finanziare le politiche riconosciute come necessarie a mitigare i costi sociali ed i danni fisici prodotti dal cambiamento climatico. Di fonte a questa preoccupazione per l'esplosione dei debiti pubblici nel periodo pandemico, vogliamo ricordare come la spesa legata agli interventi nelle ultime due crisi sia stati comunque inferiore ai costi ed impatti che avrebbero avuto la crisi finanziaria e la pandemia se non fossero state mitigate dalle azioni finanziate con debito. In maniera simile, **la complessità della gestione della spesa pubblica necessaria per raggiungere l'obiettivo di 1,5°C e mettere in sicurezza l'economia sarà comunque preferibile agli impatti e costi del non intervenire.**

È importante inoltre notare che la sostenibilità del debito pubblico è messa maggiormente a rischio se gli interventi sono insufficienti e soggetti a vincoli che non tengono conto del rischio climatico. Tanto più che il verificarsi dell'evento avverso sarebbe sempre percepito dai mercati non più come *bad luck* ma come *bad management*. Questo significa cioè che a fronte di un evento climatico avverso che mostrasse quanto grossi possano essere i danni in un determinato paese, i mercati potrebbero reagire in maniera negativa nei confronti di altri paesi non colpiti direttamente, ma il cui basso livello di preparazione fosse percepito come un rischio. In maniera simile i mercati potrebbero essere riluttanti ad investire in paesi la cui debole azione climatica

fosse percepita come un fattore in grado di aumentare il rischio globale di futuri eventi climatici avversi.

Seguire la linea del rigore imporrebbe inoltre la necessità, per i paesi con alti debiti e con spazio fiscale limitato, di un radicale ri-orientamento della spesa pubblica, la qual cosa amplificherebbe i rischi della transizione.

Le spese pubbliche per la transizione climatica, siano esse correnti o d'investimento, rispondono a logiche e a parametri che ne rendono urgente la realizzazione ma i cui benefici si manifesteranno per lo più nel lungo termine anche grazie alla loro capacità di riorientare la spesa privata. È necessario perciò che questi trovino una collocazione speciale all'interno del patto di stabilità in modo che non siano soggetti a limitazioni arbitrarie, figlie di modelli analitici ormai obsoleti su cui il patto si basa.

Ciò non vuole però dire che queste spese non debbano sottostare nel lungo termine al vincolo del rimborso del debito che generano, ma che tempistiche e monitoraggio della loro efficacia devono essere coerenti con obiettivi differenti. In quest'ottica la maggiore spesa deve essere soggetta a nuove regole, parametri, strutture contrattuali, meccanismi istituzionali e di monitoraggio che ne garantiscano la destinazione.

6 OLTRE LA GREEN GOLDEN RULE

Le strade per riconsiderare le regole del patto di stabilità possono essere raggruppate in tre categorie:

1. Considerare la **spesa e gli investimenti per la decarbonizzazione** e la transizione climatica come parte del piano europeo e quindi del bilancio europeo ricorrendo ad un prestito comune europeo sulla falsariga di quando realizzato con Next Generation EU. Questo renderebbe stabile il finanziamento delle politiche climatiche per il prossimo trentennio, ma necessita di una revisione dei trattati con tutte le implicazioni politiche e di tempo che richiederebbe.
2. Modificare i **regolamenti del Six Pack e Two Pack**. La modifica, oltre alla correzione delle maggiori distorsioni prodotte dalle regole attuali, dovrebbe prevedere l'esclusione delle spese per il finanziamento pubblico della transizione dal percorso di rientro del debito normalmente previsto per le altre funzioni e investimenti dello Stato, rendendola invece soggetta ad altra più specifica regolamentazione.
3. **Limitarsi a un'interpretazione delle regole attuali del patto di stabilità** per introdurre flessibilità, sulla scorta di quello che fece la Commissione Juncker nel 2015. Questo sarebbe **un percorso più facile, ma di corto respiro e quindi anche più fragile**. Se non inquadrato in un percorso di revisione più strutturale sarebbe infatti soggetto a maggiore discrezione nell'interpretazione e maggior rischio di speculazioni, con possibili conseguenze indesiderabili sul rating dei debiti dei paesi più indebitati.

Questi possibili interventi non si escludono tra di loro, dato che si articolano su tempistiche diverse, e l'implementazione in successione potrebbe essere presa in considerazione per uscire dall'impasse, purché vi sia chiarezza sin dall'inizio sul percorso da compiere.

Una possibile soluzione che è stata proposta per garantire che il patto di stabilità non si ponga come limite alla realizzazione della transizione verde, è quello dell'introduzione di una Green Golden Rule.[15] Secondo questa regola gli investimenti 'verdi' non dovrebbero essere considerati nel calcolare il tasso di debito/PIL e pertanto non sottostare alle regole e tempistiche di rientro previste dal patto di stabilità.

La spesa che ricade nella categoria degli 'investimenti', per quanto fondamentale, non è però di per sé sufficiente alla transizione ecologica. Ci sono ambiti di spesa fondamentali alla transizione verde, quali il sostegno mirato alla domanda e la gestione degli impatti sociali, che non possono configurarsi come investimento, e devono perciò configurarsi come debito.

Gli interventi di sostegno mirato alla domanda, quali gli incentivi monetari per l'acquisto di beni come le auto elettriche o del riscaldamento a pompa di calore, sono fondamentali per incentivare lo spostamento da tecnologie a base fossile verso tecnologie verdi. Gli alti costi di queste tecnologie infatti significano che, senza interventi, questo spostamento non potrebbe

[15] Bruegel (2021) https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2021/09/PC-2021-18-0909.pdf

avvenire con tempistiche e volumi compatibili con la neutralità climatica entro il 2050, anche in presenza di un segnale di prezzo dato dai costi crescenti dei carburanti fossili[16].

La creazione di una forte domanda per le tecnologie verdi è poi fondamentale per trainare lo sviluppo e la produzione di queste tecnologie. Ciò produce anche un effetto di crescita per l'economia che a sua volta rende il debito più sostenibile nel lungo termine. Questo è particolarmente vero in Italia, Germania, Francia e Spagna data l'importanza di settori quali il settore dell'automobile e quello edile, ma è un principio che vale anche negli altri Stati membri. Bisogna però anche notare come il sostegno alla domanda vada oltre alle misure monetarie di incentivazione all'acquisto ed includa per esempio misure di educazione del consumatore. Studi teorici[17] hanno dimostrato che la velocità del cambiamento non dipende tanto dagli incentivi ma da come questi sono collegati alla percezione della effettiva necessità e dei vantaggi del bene incentivato[18]. Una consapevolezza diffusa dell'importanza del passaggio a tecnologie e beni sostenibili avrebbe anche ricadute positive sul finanziamento dei nuovi interventi tramite green bonds e sull'accettazione sociale degli effetti sulla distribuzione del reddito che deriveranno dalla transizione. Un'ulteriore misura non monetaria di creazione della domanda e traino del mercato è l'introduzione di standard e condizionalità verdi da rispettare nell'assegnazione degli appalti pubblici, attraverso *green public procurement agreements*.

Un ulteriore importante effetto delle misure di sostegno mirato alla domanda sarebbe quello di ridurre i costi sociali della transizione. In un contesto in cui i costi al consumo dei carburanti fossili sono gravati da un'alta volatilità del mercato internazionale e della probabile applicazione del prezzo del carbonio, incentivi che rendano le tecnologie verdi alla portata delle famiglie meno abbienti ridurrebbero i potenziali costi sociali futuri a carico dello Stato.

Infatti i cambiamenti degli assetti produttivi e del sistema economico e le misure necessarie perché questo avvenga, generano inevitabilmente degli impatti sociali significativi in termini di occupazione e di costo di beni e servizi, che rischiano di gravare in maniera particolarmente pesante sulle classi di lavoratori esposti al cambio tecnologico, sulle famiglie a basso reddito e sulle imprese più piccole e fragili. L'ammortizzazione di questi impatti e la gestione di una 'giusta transizione' è necessaria anzitutto da un punto di vista di equità sociale, ma è anche un prerequisito per la riuscita della transizione stessa. A fronte di cambiamenti che toccheranno molti degli aspetti della nostra società, una transizione non equa creerebbe comprensibilmente un forte fronte di resistenza, un fronte in grado di catalizzare il malcontento sociale e di porsi in netta opposizione alla transizione.

---

[16] Il pacchetto 'Fit for 55' include la proposta di introdurre un meccanismo ETS per il carburante dei veicoli da trasporto su strada e per il gas ad uso domestico. In aggiunta, e come notato più sotto in questo stesso documento, è auspicabile un ribilanciamento della fiscalità che gravi maggiormente e in maniera più coerente sui combustibili fossili, in linea con gli obiettivi dell'European Green Deal.

[17] Philippe Aghion - Roland Benabou - Ralf Martin - Alexandra Roulet "Environmental Preferences and Technological Choices: Is Market Competition Clean or Dirty?" (NBER Working paper 26921 April 2020). Il paper sottopone alla verifica un modello che mette in correlazione l'attitudine dei consumatori verso ambiente e innovazione e conclude: "Using a panel of 8,562 firms from the automobile sector that patented in 42 countries between 1998 and 2012, we indeed find that greater exposure to environmental attitudes has a significant positive effect on the probability for a firm to innovate in the clean direction, and all the more so the higher the degree of product market competition. Results suggest that the combination of historically realistic increases in prosocial attitudes and product market competition can have the same effect on green innovation as major increase in fuel prices".

[18] Si può fare riferimento ad un famoso articolo su Science nel 2018 di D. Centole ed al. "experimental evidence for tipping point in social convention" dove si dimostra che le minoranze possono modificare il punto di vista delle maggioranze se vi è coordinamento.

La transizione giusta consiste da una parte nel gestire gli impatti sul tessuto produttivo e lavorativo dei settori più legati ai carburanti fossili, tramite misure di riqualificazione dei siti produttivi, interventi di riqualificazione della forza lavorativa accompagnati da interventi di welfare e riconfigurazione delle filiere produttive presenti sul territorio. Dall'altra parte consiste nel gestire gli impatti dei costi crescenti dei combustibili fossili che vengono scaricati sui consumatori, specie laddove si applicano su beni difficilmente comprimibili quali il carburante per le auto ed il gas metano nelle case. Questi impatti tenderanno a crescere con l'avanzare del processo di decarbonizzazione e saranno dovuti alla volatilità dei costi dei carburanti fossili, causata dalle incertezze di domanda e offerta in questa fase di transizione, da tensioni geopolitiche, e ai costi del carbonio crescenti applicati. È importante sottolineare come questi interventi devono essere ben mirati verso i più bisognosi, chi versa già in condizione di povertà energetica e le imprese più fragili, per evitare interventi di sostegno in bolletta a raggio troppo ampio, caratterizzati da alto costo e basso impatto[19].

A questo si aggiunge il fatto che gli impatti fisici del clima hanno generalmente conseguenze più gravi per chi vive in zone vulnerabili e non dispone di mezzi economici per spostarsi o investire in misure di adattamento. In generale, dunque, si può dire che chi già versa in condizioni di povertà economica è più vulnerabile sia al cambiamento climatico che alla transizione che mira a mitigarlo.

Interventi di sostegno mirato alla domanda e la gestione degli impatti sociali sono quindi fondamentali per la transizione[20], ma sono interventi che non si configurano come investimento e che pertanto non verrebbero coperti dalla Green Golden Rule classica.

6.1 *IL RIORDINO DELLA FISCALITÀ*

Nel dibattito corrente, il finanziamento dei costi sociali della transizione potrebbe trovare spazio nel riordino della fiscalità. **Un riordino della fiscalità in senso climatico può creare o rafforzare disincentivi economici esistenti nei confronti dell'utilizzo di carburanti fossili, e generare un gettito che può essere impiegato per la transizione.** Bisogna comunque notare che, per quanto questo gettito sia importante, non può però essere sufficiente da solo a coprire la spesa legata agli interventi di sostegno alla domanda e di ammortizzazione degli impatti sociali.

Dal momento che la fiscalità si è sviluppata nel tempo secondo logiche prive di considerazioni climatiche, infatti, in molte situazioni incentiva comportamenti non coerenti con la transizione stessa. Un suo riordino in coerenza con gli obiettivi dell'European Green Deal avrebbe al contrario l'effetto di accelerare la transizione ed amplificarne gli effetti positivi sull'economia e sulla crescita, aumentando la sostenibilità del debito nel lungo periodo[21]. Per questo la coerenza

[19] Il recente rincaro del prezzo del gas ha causato l'introduzione di una serie di misure di ammortizzazione dei costi. L'Italia per esempio ha stanziato 3,5 miliardi di Euro a sostegno delle bollette, senza introdurre alcuna condizionalità.
[20] Esistono fondi dedicati a questi scopi all'interno del Next Generation EU e del pacchetto Fit for 55. La mancanza di strette condizionalità climatiche nel caso del Recovery Fund ha però fatto sì che in molti casi (e sicuramente questo è il caso dell'Italia) i fondi realmente dedicati alla transizione sono risultati essere pochi e in molti casi mal diretti. Nel caso del Social Climate Fund poi la scarsa entità del fondo lo rende inadeguato agli scopi prefissati, in assenza di ulteriori fondi da parte dello Stato Membro.
[21] ECCO per WWF (2021) https://www.wwf.it/uploads/Executive-summary-ECCO-per-WWF-su-GAS.pdf

della fiscalità ordinaria con la transizione dovrebbe essere una delle condizionalità per la creazione di debito verde.

Tutta la spesa del settore pubblico, assieme alla fiscalità ordinaria, deve essere dunque uno strumento per confermare la scelta di fondo e la determinazione nel perseguimento degli obiettivi, impegnandosi a far sviluppare nelle loro fasi iniziali i mercati di beni classificati come sostenibili in base a standard internazionali certificati da soggetti indipendenti.

Questo giustifica un trattamento particolare di tutta la spesa per la transizione (e non soltanto gli investimenti verdi) che devono sottostare a regole diverse rispetto a quelle del patto di stabilità. Questo trattamento particolare deve però essere accompagnato sia da strette condizionalità, sia da una valutazione dei rischi ambientali e climatici cui va incontro tutto il bilancio pubblico.

7 COMPLIANCE E GOVERNANCE

L'impatto e l'efficacia della spesa pubblica per far fronte al cambiamento climatico dipende da come le politiche che essa finanzia sono realizzate. Per evitare abusi, il trattamento speciale che proponiamo di accordare alla spesa pubblica nel prossimo, riformulato, patto di sostenibilità e crescita, dovrà sottostare da una parte alla verifica della rispondenza dei singoli interventi a standard verdi, dall'altra alla rispondenza dell'insieme degli interventi con una strategia vincolante di lungo termine.

Questa strategia vincolante può essere una versione aggiornata della Long Term Strategy (LTS)[22] integrata da una "**roadmap di sostenibilità" chiara ed articolata dei tempi degli interventi e del rientro debito ambientale e climatico**. Questa roadmap, soggetta ad approvazione da parte della Commissione, dovrebbe anche essere sottoposta a monitoraggio regolare, onde assicurarsi la continua rispondenza del piano con gli obiettivi climatici. Questo perché il continuo sviluppo di nuove tecnologie e l'incertezza intrinseca di un processo mai tentato prima, quale la transizione verde, richiedono un continuo aggiustamento delle misure, per garantirne la massima efficacia.

Le roadmaps di sostenibilità dovrebbero:

- Definire gli interventi, le loro tempistiche incluse le tempistiche di revisione, e mostrare come essi sono coerenti con la LTS.
- Essere accompagnate da indicatori di efficacia rispetto a scelte alternative, di possibili rischi della transizione (e come si intende farvi fronte) nell'orizzonte temporale in cui si stima si manifesteranno.
- Dimostrare un impatto sulle principali variabili macro da monitorare per valutare la sostenibilità del debito generato dalla spesa pubblica per la transizione, secondo una tempistica coerente.
- Includere una revisione della fiscalità ordinaria che la metta in coerenza con gli obbiettivi della LTS e con le tempistiche di rientro nel debito indicate nella roadmap stessa.
- Contenere un'agenda sociale tramite l'inclusione di finanziamenti per misure quali la tutela delle categorie e dei territori colpiti, la creazione di sistemi di formazione ambientale, la ricollocazione dell'occupazione ed altre misure di giusta transizione, inclusa affrontare ed estinguere la povertà energetica.

Includere un piano di governance credibile sull'implementazione della roadmap.

Il compito di approvazione delle roadmap e di monitoraggio *ex post* della loro implementazione e continua rispondenza spetterebbe alla Commissione, che avrebbe la facoltà anche di approvare una roadmap in maniera parziale, indicando quali voci di spesa si possano considerare coerenti con i criteri indicati sopra e pertanto beneficiare dall'esenzione dal conteggio del debito, e quali no. La Commissione dovrebbe anche monitorare, a livello Europeo e sulla base dell'effettiva implementazione delle roadmap, il contenimento del rischio che insiste sulla sostenibilità del debito.

[22] Per l'Italia Ministero della Transizione Ecologica (2021), Strategia italiana di lungo termine https://www.mite.gov.it/sites/default/files/lts_gennaio_2021.pdf

Qualora il monitoraggio dovesse evidenziare delle attività che non sono in linea con la roadmap presentata o con uno o più dei criteri di valutazione, la Commissione dovrebbe raccomandare azioni correttive. In caso queste non dovessero risultare efficaci, dovrebbe escludere la spesa legata a tale attività dal trattamento speciale riservato alla spesa legata alla transizione, e includerla nel conteggio della spesa ordinaria, soggetta alle norme base del patto di stabilità. La penalità intrinseca al crearsi di questa situazione verrebbe dal mercato, con un aumento del rischio paese.

7.1 *ITALIA SORVEGLIATO SPECIALE*

Con un rapporto debito pubblico/PIL del 155,6% nel 2020, tra i più alti nell'UE, l'Italia è indubbiamente un sorvegliato speciale per quanto riguarda questioni relative alla spesa pubblica. Da una parte questo significa che l'Italia, nel contesto di questa proposta, dovrà fare ampio ricorso ai mercati finanziari per realizzare la transizione, dall'altra che la robustezza della roadmap italiana verrebbe valutata con particolare attenzione. **È quindi di capitale importanza che l'Italia crei una struttura di governance robusta per indirizzare la sua azione climatica, a partire dall'individuazione degli obiettivi e della stesura dei piani fino al monitoraggio dell'implementazione.**

I principali strumenti normativi attualmente preposti a guidare le politiche climatiche italiane sono il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), pubblicato nel 2019, e la Strategia Italiana di lungo periodo (o Long Term Strategy, LTS) pubblicata nel gennaio 2021.

L'inadeguatezza di questi strumenti[23] è riconosciuta anche dal Governo italiano stesso che, insieme agli altri paesi G7 nel giugno 2021, si era impegnato ad aggiornare la LTS prima della COP26 di Glasgow, cosa per ora non ancora avvenuta. Infatti, il PNIEC e la LTS italiana, seppur recenti, appaiano già superati e inadeguati a rispondere prontamente all'urgenza della sfida climatica per contenuto, strategia e implementazione. L'aggiornamento della LTS italiana assume importanza ancora maggiore nel contesto della proposta di questo paper, in quanto è proprio la rispondenza alla LTS, integrata dalla roadmap, uno dei prerequisiti fondamentali per poter vedersi applicate l'esclusione delle spese per le politiche climatiche dai comunque rivisitati criteri di sostenibilità in discussione nel breve termine.

Le risorse umane nei Ministeri preposti sono poi fondamentali per far sì che a questi processi sia dedicato il tempo e le competenze necessarie. A questo si aggiunge la necessità di assicurare un costante canale di comunicazione tra i funzionari tecnici, responsabili della gestione operativa dei singoli dossier, e la parte politica, responsabile della definizione delle priorità nazionali e del quadro d'insieme della posizione[24].

[23] ECCO (2021) I pilastri della governance per il clima https://eccoclimate.org/wp-content/uploads/2021/10/4-I-pilastri-della-governance_ottobre-2021.pdf
[24] Ibid.

8 CONCLUSIONI

L'Europa ha di fronte a sé una grande opportunità di riforma per rafforzare la sicurezza e la prosperità delle sue cittadine e cittadini presenti e futuri. Nel contesto della necessità e urgenza di una transizione verde e resiliente che deve essere sostenuta ed accelerata tramite una ingente spesa pubblica nell'immediato futuro, è chiaro che il patto di stabilità e crescita vada riformulato in quanto non considera tra le sue variabili l'impatto del rischio climatico e delle politiche per contrastarlo. Bisogna infatti evitare che la scelta degli interventi da effettuare nel contesto della transizione venga limitata dai criteri, oggi in discussione, che vengono utilizzati per misurare la sostenibilità del debito pregresso dei singoli paesi. La sostenibilità dei paesi con alto debito pubblico diventa infatti più problematica se lo stato interviene con misure inadeguate e con ritardo rispetto alle urgenze in una certa misura imposte dagli impegni europei sul clima.

La riformulazione del patto di stabilità deve però considerare che molti significativi fattori di rischio non sono integrati negli scenari macroeconomici, e che aggiornare le metodologie in uso per valutare l'impatto degli interventi di politica economica richiederà tempo. Una soluzione di breve termine sarebbe di creare una categoria particolare di spesa verde e resiliente, non limitata ai soli investimenti verdi ma estesa alle voci di spesa per la transizione giusta, soggetta a certi requisiti di coerenza con la transizione e a regole di responsabilità finanziaria speciali.

Tutto questo dovrà essere gestito e monitorato tramite una governance adeguata, che sia in grado di verificarne, oltre che il rispetto di standard coerenti con la resilienza e l'obiettivo di 1,5 gradi massimi di innalzamento della temperatura, l'adeguatezza a far fronte ai rischi della transizione e la loro capacità di mobilizzare e riorientare la spesa privata e di supportare la crescita e pertanto la loro sostenibilità nel lungo periodo.

Nel lungo termine invece, occorre sviluppare nuovi modelli analitici in grado di considerare adeguatamente gli impatti e i costi del cambiamento climatico, in modo da creare un quadro di rifermento coerente nella valutazione dell'impatto del rischio climatico sulla base di diversi scenari sull'intero volume del debito.

THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

ECCO è il *think tank* italiano indipendente per il clima. La missione del gruppo di esperti di ECCO è lavorare nell'interesse pubblico per accelerare la decarbonizzazione e costruire resilienza di fronte alla sfida del cambiamento climatico.
ECCO ha un raggio d'azione nazionale, europeo e globale.
ECCO lavora per sviluppare e promuovere analisi, proposte e strategie per il clima basate sui fatti e sulla scienza in costante dialogo con esperti della comunità scientifica, decisori politici, istituzioni, società civile, imprese, sindacati e filantropia.
ECCO è un'organizzazione senza fini di lucro, non legata ad alcun interesse privato e finanziata esclusivamente attraverso risorse filantropiche e pubbliche.

Questo Policy Paper è stato curato da:
Pia Saraceno, Economista e membro dell'Advisory Council di ECCO
Davide Panzeri, Responsabile programma Europa, ECCO davide.panzeri@eccoclimate.org

Le opinioni riportate nel presente Policy Briefing 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, Head of Communication, ECCO
andrea.ghianda@eccoclimate.org
+39 3396466985

www.eccoclimate.org
Data di pubblicazione:
8 febbraio 2022

ECCO

THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

RISPARMIO E RINNOVABILI PER USCIRE DALLA DIPENDENZA DEL GAS

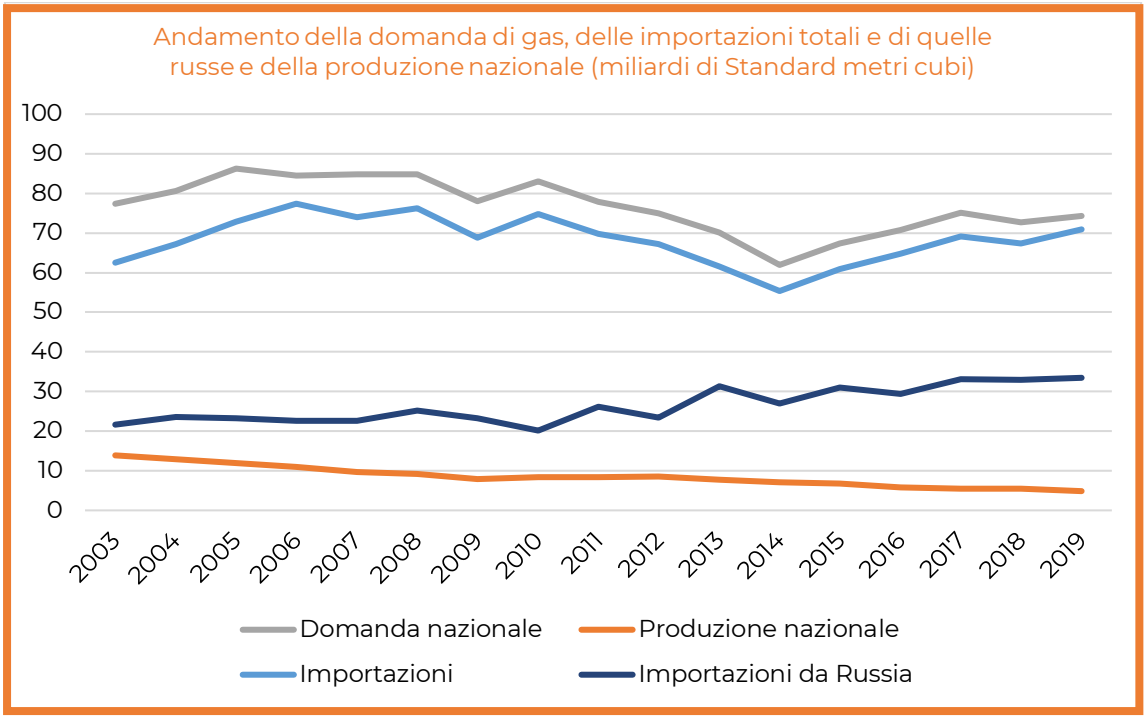
ANALISI
MARZO 2022

La presente analisi è da considerarsi
sotto embargo fino a
giovedì 3 marzo ore 00.01

La decisione del Presidente russo Vladimir Putin di invadere l'Ucraina proietta l'Europa in nuovo uno scenario bellico per il continente. Questa decisione avrà ripercussioni significative sia nell'immediato che nel lungo periodo. **Una risposta efficace sia per colpire i fautori di questo conflitto che costruire una nuova resilienza deve prevedere sanzioni anche sul gas, dal valore circa del 3% del PIL russo e del 7% del bilancio del Cremlino, e misure alternative per compensare il blocco delle importazioni russe.**

Uno dei fattori più problematici della relazione tra Europa e Russia è la forte dipendenza dell'Europa, e in particolare dell'Italia, dalle importazioni di gas russo e della relativa uscita di flussi capitali. Nella decade tra il 2010 e il 2019, la spesa media annua dell'Italia per l'approvvigionamento di gas è stata di 17 miliardi di euro, per un totale di 167 miliardi di euro (dati UNEM). Utilizzando i prezzi sul mercato italiano del giorno prima del gas, la quota annuale di importazioni di gas russo può essere stimata a oltre 6 miliardi di euro per gli anni pre-Covid mentre il valore supera i 29 miliardi di euro a costi attuali. Per capire il peso e i trend reali dei volumi delle importazioni di gas russo dell'Italia, è utile leggerli nel contesto dell'evoluzione della domanda di gas e degli approvvigionamenti degli ultimi 15-30 anni.

Dopo il picco del consumo nazionale di gas nel 2005 (salito dell'80% dal 1990), i consumi hanno invertito il trend, calando del 14% tra il 2005 e il 2019. Ciò in conseguenza del primo pacchetto europeo per il clima al 2020 che ha trainato nuove politiche di risparmio energetico e penetrazione delle rinnovabili – nonostante questa sia fermata dal 2014 –, della progressiva riduzione della produzione industriale e della crisi economica del 2008-2009. Un trend destinato ad accelerare a seguito dei rafforzati impegni climatici, con un calo della domanda di gas attesa in Europa di oltre il 20% nel 2030 secondo stime dell'Agenzia internazionale dell'energia (IEA). Le importazioni di gas hanno seguito un trend simile, raggiungendo il picco nel 2006 e calando di oltre l'8% nei successivi 15 anni. Tuttavia, all'interno di questo trend discendente, le importazioni di gas russo sono aumentate del 40%, con un salto tra il 2012 e il 2013 che ha compensato il brusco calo delle importazioni algerine. Da allora i livelli sono rimasti costanti, chiudendo il 2019 a un livello di circa 33 miliardi di metri cubi.



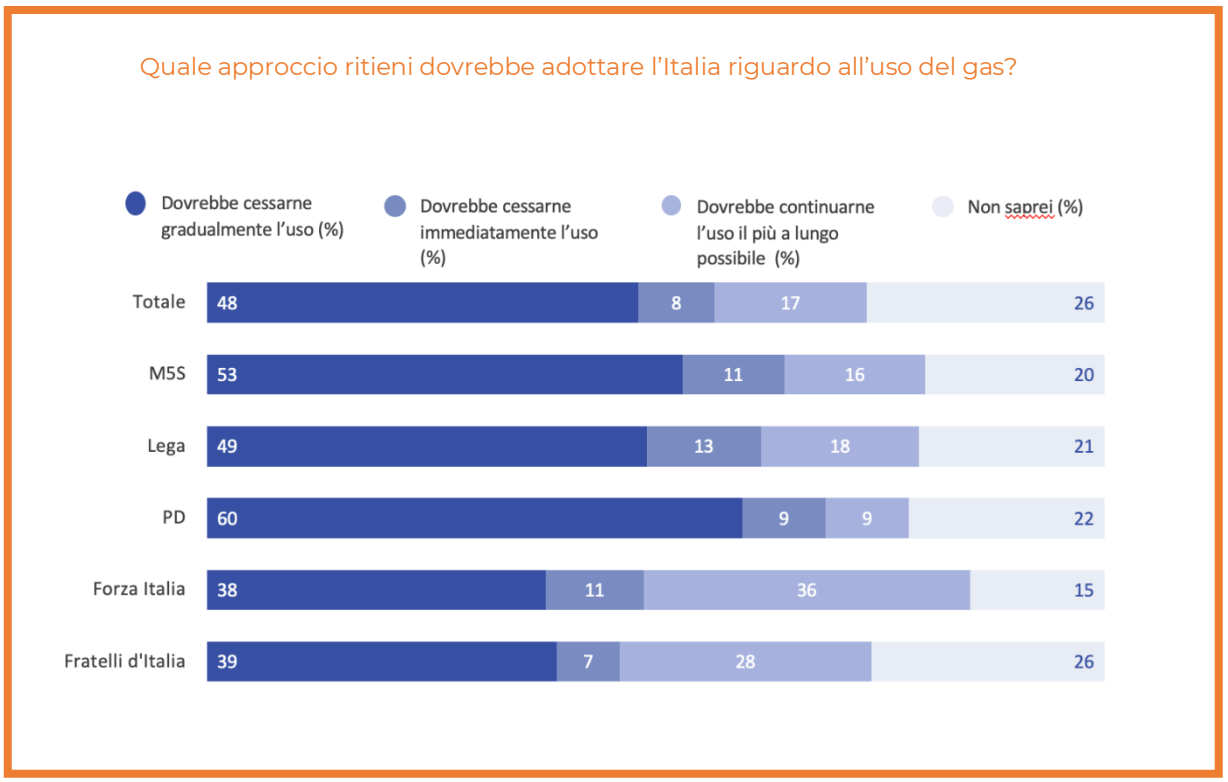
L'atto di guerra della Russia nei confronti dell'Ucraina ha fatto definitivamente emergere il consenso circa la necessità di ridurre la dipendenza dal gas russo. Ma getta anche luce sulla più ampia fragilità della dipendenza dell'Europa dalle importazioni di gas e petrolio, che rende il continente altamente esposto alla volatilità dei prezzi, agli shock delle forniture e ai rischi per la sicurezza – alimentando al contempo regimi antidemocratici.

La scelta di disintossicarsi dal gas deve anche essere presa nel contesto dell'altra grande sfida del nostro tempo: il cambiamento climatico. Il nuovo rapporto IPCC della comunità scientifica internazionale sugli impatti, adattamento e vulnerabilità mostra come il superamento della soglia di 1,5 gradi causerebbe una perdita irreversibile di interi ecosistemi, esponendo le persone e la natura a rischi a cui non saranno in grado di adattarsi. Se le emissioni verranno ridotte solo al ritmo attualmente previsto, l'aumento di temperatura risultante minaccerà la produzione di cibo, l'approvvigionamento idrico, la salute umana, gli insediamenti costieri, le economie nazionali e la sopravvivenza di gran parte del mondo naturale, aumentando di almeno 10 volte il rischio di estinzione per le specie uniche e minacciate. Uno scenario di crisi permanenti.

Abbandonare il gas russo deve andare in parallelo con il generale abbandono dell'utilizzo di questa fonte fossile accelerando il trend già in atto dal 2005. Ciò con l'obiettivo di costruire una nuova resilienza geopolitica, economica e climatica che non generi un susseguirsi di crisi ma che ci metta al riparo da esse. Il gas è stata la fonte di transizione dal 1990 a inizio 2000. Oggi la sfida dell'Italia è la transizione dal gas verso un sistema pulito.

Negli ultimi anni avremmo avuto la possibilità di rafforzare questa resilienza nazionale, accelerando le politiche per il clima e riducendo la dipendenza dal gas. Gli interventi del Governo, invece, si sono concentrati sulla riduzione dei costi del gas e dell'elettricità sui consumatori finali, senza l'introduzione di misure di sostegno mirato alle fasce più vulnerabili. Sono stati impiegati oltre 10 miliardi di risorse pubbliche e nessuna delle misure contemplate

nei fatti permette di affrontare la crisi del gas. Il sussidio ai consumi, al contrario, allontana il consumatore da azioni di risparmio dei consumi che rappresentano la misura indispensabile e prioritaria per ridurre la dipendenza dal gas russo e affrontare la sfida climatica. La gestione corrente, inclusa l'informativa urgente del Presidente Draghi alla Camera dei Deputati del 25 febbraio, continua a ignorare i grandi potenziali di risparmio sia nell'immediato che nel medio e lungo periodo. **Dando priorità al risparmio e alla responsabilità della cittadinanza, all'efficienza energetica strutturale, allo sblocco immediato delle rinnovabili e all'utilizzo delle infrastrutture a gas esistenti, l'Italia riuscirebbe a rispondere al taglio delle forniture russe senza far ricorso a nuove infrastrutture gas, riaccensione delle centrali a carbone o nuova produzione nazionale.** L'opinione pubblica è più pronta a uscire dal gas rispetto alla classe dirigente. Un nuovo sondaggio di prossima pubblicazione, condotto da *YouGov* per *More in Common* e curato per l'Italia da ECCO, mostra che la maggior parte degli italiani, su tutto l'arco politico, è pronta a cessare gradualmente o immediatamente l'uso del gas.



Stupisce la mancanza di un richiamo da parte del Governo all'importanza del risparmio, come risposta collettiva e responsabile, come strumento pacifico per reagire all'aggressione bellica e affrancarsi dal ricatto del gas. **In questa analisi abbiamo elaborato ipotesi di risparmio energetico per mostrare come azioni immediate, collettive e dirette da un messaggio pubblico, combinate a uno sviluppo accelerato delle rinnovabili, possono sostituire nell'arco di un anno l'equivalente del 50% delle importazioni di gas russo. Un'azione collettiva e determinata deve ambire a ridurre il consumo di gas di circa 15 miliardi di metri cubi nel corso dell'anno, equivalente a un risparmio di 14,5 miliardi di euro l'anno sulle importazioni russe a costi attuali. Facendo leva in parallelo sul pieno sfruttamento delle infrastrutture a gas esistenti, l'Italia riuscirebbe a gestire l'interruzione del gas russo nel corso dell'anno.** La capacità complessiva di stoccaggio in Italia arriva a quasi 18 miliardi di metri cubi (dati ARERA), equivalenti da soli alla metà delle

importazioni russe medie degli ultimi 5 anni. I gasdotti "non russi" di Passo Gries, Mazara del Vallo e Gela sono largamente sottoutilizzati (16%, 24% e 45% rispettivamente nell'anno termico pre-Covid 2019-2020, dati ARERA) con una capacità aggregata annuale di trasporto di oltre 100 bcm, a cui si aggiungono altri 10 bcm del gasdotto TAP. Il grado di utilizzo dei rigassificatori in Italia (Rovigo, Livorno e Panigaglia) ha ancora un margine di aumento di circa il 20% rispetto all'utilizzo del 2020 (dati ARERA) e una capacità aggregata annuale disponibile di circa 20 bcm.

Prima di invocare la corsa a nuove infrastrutture e nuovo gas, occorre dare massima priorità a tutte le alternative al gas e allo sfruttamento delle infrastrutture esistenti. Il ricorso in Europa a nuove infrastrutture, come il Nord Stream 2, è stato completamente sovrastimato e controproducente. E non possiamo creare nuova dipendenza e rischi con altri paesi e regimi nel Mediterraneo senza un'analisi dei bisogni reali e delle alternative che soddisfino sia la sicurezza energetica che quella climatica di tutti i paesi. L'incremento di gas nazionale non rappresenta una soluzione né impattante né sostenibile. L'incremento di meno di 2 miliardi di metri cubi all'anno, previsto dal piano del Governo, corrisponde al 6% delle importazioni di gas russo, ha costi di estrazione molto più elevati e richiede un ingente intervento fiscale a carico di tutti per calmierare i prezzi. Il gas nazionale "meno caro" non esiste e la riapertura è in netta contraddizione con gli impegni internazionali presi dell'Italia nel G20 e alla COP26 nel corso del 2021.

È necessaria una chiamata a un consumo responsabile di energia, a tutti i livelli e da parte di tutti, affiancata da un'accelerazione delle rinnovabili. In parallelo dovrà essere data priorità al dispiegamento delle infrastrutture elettriche abilitanti (reti elettriche, batterie, stoccaggi a pompaggio e flessibilità della domanda). In questo senso, abbiamo elaborato alcune ipotesi di quantificazione delle misure immediate e disponibili di risparmio, efficienza energetica e rinnovabili, sulle quali è opportuno indirizzare l'attenzione in via prioritaria. La tabella seguente sintetizza le stime per opzione su un arco temporale di un anno. **Le misure di autoriduzione del risparmio e regole per la riduzione dei consumi di calore ed elettrici hanno un effetto immediato mentre l'adozione di nuove tecnologie richiede dai 6 ai 12 mesi. Il risparmio equivalente delle importazioni di gas russo risulterebbe di oltre il 50%, equivalente a un risparmio di 14,5 miliardi l'anno a costi correnti.**

Misure immediate e disponibili di risparmio e rinnovabili per settore su un anno	Miliardi di Standard metro cubo			
	Domanda gas 2019	Potenziali risparmi gas in un anno	Risparmio % rispetto alla domanda nazionale	Risparmio % equivalente rispetto alle importazioni gas russo del
Residenziale e terziario	**28,31**	**5,2**	**19%**	
Risparmio su riscaldamento		4,2		
Sostituzione caldaia gas con pompa di calore		1,0		
Generazione elettrica e calore	**30,83**	**9,1**	**29%**	
Risparmi su consumi elettrici		3,1		
Nuove rinnovabili di rete 20 GW		4,8		
Nuove rinnovabili distribuite 5 GW		1,2		
Industria	**10,35**	**2,2**	**22%**	
Risparmi con attivazione risorse PNRR		1,0		
Nuove rinnovabili per 5GW		1,2		
Altri settori	**2,17**	**0,5**	**23%**	
Riduzione consumo gas trasporti		0,5		
Consumi e perdite	**2,26**			
Totale	**73,93**	**17,1**	**23%**	**51%**

Nel dettaglio:

- **Risparmio sul riscaldamento.** Negli usi civili la riduzione di un grado di riscaldamento permette un risparmio di circa il 7% di gas. Questo senza considerare gli sprechi, visibili ovunque, degli usi del riscaldamento nelle abitazioni e nelle strutture pubbliche. È possibile attivare il risparmio attraverso la regolazione della stagione termica, ovvero anticipando la chiusura del riscaldamento e posticipando la sua riapertura, e riducendo le temperature di riscaldamento. Anche lo smart working permette di attivare risparmi negli uffici pubblici e privati. La riduzione di 2°C delle temperature, quale misura per fronteggiare una situazione di emergenza, unita alla riduzione degli sprechi e a soluzioni di smart working, viene quantificata in un potenziale di risparmio del 15% rispetto ai consumi attuali, per un risparmio di circa 4 miliardi di metri cubi, più del doppio del potenziale promesso dalle nuove trivellazioni.
- **La sostituzione delle caldaie a gas con pompe di calore** incrementa l'efficienza del sistema di riscaldamento. Ad esempio, la sostituzione di caldaie a gas con pompe di calore nel 10% delle abitazioni permetterebbe un risparmio di circa 1 miliardo di metri cubi. È quindi da subito necessario rivedere il Superbonus del 110% ed escluderne l'accesso da parte di nuove caldaie a gas. E' urgente e opportuno invece uno strumento d'incentivazione per la sostituzione delle caldaie a gas con pompe di calore efficienti, per raggiungere l'obiettivo di risparmio.
- **Campagna di sensibilizzazione del risparmio nel settore elettrico.** A una serie precisa di azioni per il risparmio, ENEA associa un potenziale di riduzione dei consumi finali del 10%. Ciò equivarrebbe a un impatto sui consumi gas di 3 miliardi di metri cubi. Tale campagna avrebbe impatto immediato e può incidere sia sui comportamenti, sia sui consumi pubblici, sia sulla sostituzione di apparecchiature finali. Invece di impiegare le risorse delle aste del mercato dei crediti del carbonio (ETS) per ridurre gli oneri di sistema, sarebbe utile l'attivazione di strumenti di sostegno contingente alla sostituzione di apparecchiature obsolete.
- **Lo sviluppo di fonti rinnovabile in rete nel settore elettrico**, come sottolineato dall'associazione industriale Elettricità Futura, potrebbe portare alla realizzazione di 20 GW di nuove rinnovabili all'anno. Questo determinerebbe una riduzione dei consumi gas di circa 5 miliardi di metro cubo anno, più del doppio della nuova produzione nazionale di gas. Per questo è indispensabile lo sblocco immediato delle autorizzazioni, bloccate da anni dalle procedure amministrative.
- **Gli impianti fotovoltaici sugli edifici** devono andare in parallelo allo sviluppo delle rinnovabili in rete. L'obiettivo di 2,2 GW previsto dal PNRR nei comuni con meno di 5000 abitanti, va esteso a 5 GW senza limiti rispetto alla dimensione dei comuni. Tale misura permetterebbe un risparmio annuale di 1,2 miliardi di metri cubi.
- **Rinnovabili nel settore industriale**. Altri 5 GW andrebbero promossi nel settore industriale attraverso la rimozione delle barriere autorizzative e politiche fiscali quali sconti IMU sui capannoni destinati alla produzione fotovoltaica. I sostegni previsti dai recenti Decreti dovrebbero essere condizionali o introdurre premialità per le industrie che investono in rinnovabili. Il risparmio di gas atteso in questo caso è stimato in 1,2 miliardi di metro cubo.
- **Risparmio nel settore industriale**. È possibile aumentare l'efficienza energetica nel settore industriale attraverso le risorse disponibili nella prima missione del PNRR, rendendo l'efficienza energetica prioritaria. Si suggerisce che tale missione (in cui per ora

non compare la parola energia) indirizzi in via prioritaria i fondi alle attività di promozione dell'efficienza energetica nell'industria. Un risparmio del 10% nel settore industriale varrebbe 1 miliardo di metri cubi.

- **Ridurre il consumo gas nei trasporti.** In ultimo è possibile ottenere un risparmio di 0,5 miliardi di metro cubo di gas nel settore dei trasporti, togliendo gli sconti fiscali oggi garantiti ai consumi di gas per la mobilità ii cui benefici in termini energetici e ambientali sono di poco peso.

In generale, la promozione della cultura del risparmio deve avere la precedenza su tutto. Avere sterilizzato gli aumenti dei prezzi per tutti, anziché adottare una logica di protezione selettiva per le fasce più vulnerabili, ha indotto i consumatori a non modificare i propri atteggiamenti. È necessaria una campagna di informazione circa il valore del risparmio energetico. Negli anni '70, l'Italia ha reagito alla crisi energetica attivando i potenziali di risparmi e indirizzandosi all'efficienza energetica. Ancora oggi beneficiamo delle scelte di quegli anni. In parallelo e in termini di policy, sarebbe opportuno introdurre un sistema tariffario che garantisca un accesso sostenibile, anche economicamente, a un primo scaglione di consumi e che introduca maggiori oneri, superata una soglia "sociale" di consumi.

THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

ECCO è il *think tank* italiano indipendente per il clima. La missione del gruppo di esperti di ECCO è lavorare nell'interesse pubblico per accelerare la decarbonizzazione e costruire resilienza di fronte alla sfida del cambiamento climatico. ECCO ha un raggio d'azione nazionale, europeo e globale e lavora per sviluppare e promuovere analisi, proposte e strategie per il clima basate sui fatti e sulla scienza in costante dialogo con esperti della comunità scientifica, decisori politici, istituzioni, società civile, imprese, sindacati e filantropia. ECCO è un'organizzazione senza fini di lucro, non legata ad alcun interesse privato e finanziata esclusivamente attraverso risorse filantropiche e pubbliche. www.eccoclimate.org

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

La presente analisi è da considerarsi strettatemente riservata e sotto embargo fino a giovedì 3 marzo ore 15.00

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

Andrea Ghianda, Head of Communication, ECCO

andrea.ghianda@eccoclimate.org - +39 3396466985

www.eccoclimate.org

Data di pubblicazione:
1 marzo 2022