



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

FINANZIARE LA TRANSIZIONE VERDE

POLICY BRIEFING
MAGGIO 2022

Davide Panzeri
Pia Saraceno
Mario Noera



INDICE

1 EXECUTIVE SUMMARY	3
2 LA TRANSIZIONE ECOLOGICA E IL PATTO DI STABILITÀ	4
3 COMPOSIZIONE DELLA SPESA VERDE	5
4 QUANTO SARÀ LA SPESA VERDE?	7
5 UNA TRANSIZIONE CHE COINVOLGE TUTTI	9
6 UN RUOLO SPECIALE PER LA SPESA VERDE	10
7 UN ELEMENTO DI ACCORDO TRA FRUGALI E RIFORMISTI	11
8 ABOUT ECCO	12

1 EXECUTIVE SUMMARY

Nel contesto del dibattito sulla revisione del patto di stabilità, la necessità di trovare un accordo su come finanziare la transizione climatica è un elemento importante di possibile incontro tra le posizioni frugali e quelle riformiste, dal momento che è possibile raggiungere un accordo su questa necessità a prescindere dalle posizioni sulla più ampia riforma del patto. L'azione collettiva sul clima, attraverso il rafforzamento del mercato interno europeo, rappresenta dunque un obiettivo comune che dovrà emergere nel corso del 2022 per conciliare le richieste dei paesi frugali e le necessità di finanziare la transizione da parte dei paesi a maggiore debito.

La nostra proposta di assegnare uno status speciale alla spesa verde è infatti coerente con qualunque tipo di decisione venga presa sulla questione della riforma del patto di stabilità: la necessità di decarbonizzare le economie e l'importanza che questo ha sulla sostenibilità del debito rimangono tali sia a fronte di riforme significative del patto, sia di fronte ad una sostanziale permanenza delle regole, sia di fronte ad una ulteriore estensione della sospensione del patto stesso.

La spesa per la transizione si compone non solo di investimenti pubblici per infrastrutture e per mobilitare capitali privati verso la conversione dei processi produttivi, ma include anche il sostegno mirato alla domanda di prodotti e servizi compatibili con la decarbonizzazione oltre che la spesa nel capitale umano e nella realizzazione di una transizione 'giusta' sia da un punto di vista di equità sociale, sia in quanto prerequisito per la riuscita della transizione stessa.

L'elevata incertezza che caratterizza il processo di transizione richiede che l'operatore pubblico rimuova i principali ostacoli per le decisioni d'investimento e allo stesso tempo promuova l'efficienza e la trasformazione qualitativa della domanda di energia: senza l'adozione di politiche coerenti ed il ruolo guida della domanda pubblica, lo spostamento dei consumi verso fonti di energia sostenibili non avverrebbe 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.

L'Unione europea stima che siano necessari 270 miliardi di euro all'anno di spesa pubblica per la transizione, e una nostra prima stima per l'Italia porta ad identificare una spesa pubblica annuale di almeno 33. È chiaro che in paesi come l'Italia, caratterizzati da alto debito già prima del doppio shock di Covid e crisi Ucraina, lo spazio fiscale per poter reperire queste risorse risulta limitato rispetto alla necessità dei tempi e della profondità della transizione. La possibilità di ricorrere a debito diventa pertanto una necessità. L'azione climatica è per sua natura azione collettiva, e l'azione climatica dei paesi fiscalmente virtuosi non potrebbe definirsi un successo se non fosse possibile ai paesi più indebitati seguirli su questa strada.

Per consentire ai paesi ad alto indebitamento di reperire le risorse necessarie alla transizione, è quindi necessario che il debito prodotto per finanziare la transizione non risponda alle regole del patto di stabilità, ma a logiche e criteri diversi. In particolare questa spesa dovrebbe essere esclusa dal calcolo del debito pregresso e legata a tempistiche di rientro più lunghe e specifiche per ogni paese, dovrebbe essere subordinata ad un'azione di riassetto della fiscalità perché diventi interamente coerente con la transizione e infine dovrebbe sottostare a strette condizionalità che garantiscano la coerenza di questa spesa con gli obiettivi climatici e la sostenibilità del debito e prevenivano eventuali abusi. Ci dovrà essere da una parte la verifica della rispondenza dei singoli interventi a standard verdi, dall'altra la rispondenza dell'insieme degli interventi con una strategia vincolante di lungo termine.

2 LA TRANSIZIONE ECOLOGICA E IL PATTO DI STABILITÀ

Nell'impostazione delle scelte di politica fiscale, il costo dei danni climatici non ha storicamente avuto un ruolo primario. La logica adottata finora infatti si è fondata sul presupposto che il costo dei danni climatici si manifesterà in un futuro incerto, mentre il costo della trasformazione si manifesta subito. Il finanziamento della transizione con spesa pubblica, in un contesto di spazio fiscale limitato dal rispetto del tetto del debito e di modelli economici non in grado di catturare il reale valore della transizione per la sostenibilità del debito pregresso, è dunque spesso stato considerato secondario rispetto ad altre voci di spesa.

Sempre più istituzioni però, come la Banca Centrale Europea, preposte al governo della politica economica stanno prendendo consapevolezza del fatto che le perdite e i danni fisici provocati dal cambiamento climatico sono certi e maggiori della spesa richiesta per la trasformazione giusta, resiliente e a zero emissioni dell'economia. Gli attori della politica economica si stanno dotando 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. L'ultimo rapporto dell'IPCC ci ricorda però che la finestra di intervento per evitare gli effetti più catastrofici si sta rapidamente chiudendo, ed è importante avere chiarezza sulle fonti di finanziamento della transizione fin da ora. **Il dibattito sulla riforma del patto di stabilità rappresenta dunque una opportunità immediata 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.**

3 COMPOSIZIONE DELLA SPESA VERDE

In primo luogo è fondamentale definire il perimetro della cosiddetta 'spesa verde' individuando le macro aree di intervento che è necessario finanziare per poter effettuare una transizione climatica che massimizzi i benefici economici e che sia socialmente giusta, riducendo piuttosto che ampliando le disuguaglianze sociali.

La prima di queste aree di intervento è quella della realizzazione con fondi pubblici di infrastrutture abilitanti (per esempio il rafforzamento delle reti elettriche e la creazione di una rete di ricarica per auto elettriche) e il sostegno all'innovazione dei processi produttivi (per esempio tramite misure che assorbono i rischi di impresa connessi all'innovazione), che sono fondamentali per innescare la leva delle risorse private, indirizzandole verso gli obiettivi della transizione.

Questo tipo di interventi ha particolare importanza nel caso di tecnologie non mature, dove la potenziale barriera data dall'incertezza sui tempi e rilevanza dei rischi da fronteggiare di cui non si ha esperienza, può essere superata con l'impegno pubblico attraverso soluzioni tra le quali partnership pubblico/privato e fondi di garanzia. Questo vale soprattutto per le tecnologie ancora in fase di sviluppo dove la garanzia pubblica¹ con strumenti di finanziamento innovativi può sostenere l'investitore a prendere la decisione rimuovendo almeno una parte del rischio. Da un punto di vista economico, la spesa in quest'area si configura come spesa di investimento.

È poi necessario uno spostamento dei consumi dalle tecnologie legate al fossile verso le tecnologie in grado di soddisfare la domanda di prodotti e servizi compatibili con la decarbonizzazione entro tempistiche compatibili con gli obiettivi climatici. Questo rende necessario un sostegno mirato della domanda di questi prodotti, che è la seconda macro area di intervento.

Per le tecnologie già mature (come il solare, l'eolico e l'efficienza energetica) il settore pubblico dovrebbe per prima cosa soddisfare i propri fabbisogni energetici, di beni e servizi rivolgendosi a imprese che garantiscano le best practices ambientali, basate su evidenze scientifiche in linea con 1,5°C e i più alti livelli di resilienza, attraverso green public procurement agreements. Questo consente di sostenere industrie nuove, o nuove attività di industrie esistenti che decidono di innovare, senza costi aggiuntivi al di là dei normali costi di mercato. A questo strumento si aggiungono misure monetarie per accelerare la sostituzione e/o riqualificazione dei beni durevoli utilizzati dal consumatore finale, caratterizzati da alti costi iniziali e risparmi realizzati sul medio e lungo periodo. Tra questi gli incentivi per l'acquisto di beni come le auto elettriche o del riscaldamento a pompa di calore, purché questi si traducano in un effettivo risparmio nelle emissioni di CO₂ e non in un incentivo al maggiore consumo globale di energia. Questo ridurrebbe i potenziali costi sociali presenti e futuri a carico dello Stato in termini di sostegno sociale, in un contesto di volatilità dei prezzi delle fonti fossili che perdurerà per tutta la transizione. Misure non monetarie possono invece includere per esempio misure di educazione del consumatore.

La terza macro area è la necessità di assicurare che la transizione avvenga in maniera giusta ed equa.

I cambiamenti degli assetti produttivi e le misure necessarie alla decarbonizzazione del sistema economico, infatti, generano inevitabilmente degli impatti sociali significativi in termini di occupazione e di costo di beni e servizi, e questi rischiano di gravare in maniera

¹ La garanzia pubblica, nelle sue diverse possibili formulazioni, dovrebbe comunque prevedere anche la presa dei benefici da parte dello Stato nel medio lungo termine.

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.

Rendere 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. Gli interventi di welfare devono essere però ben mirati verso chi versa già in condizione di povertà energetica e le imprese più fragili, senza indebolire gli incentivi ad investire in efficienza nelle abitazioni e/o nella dotazione di beni durevoli.

4 QUANTO SARÀ LA SPESA VERDE?

L'International Energy Agency (IEA) ²stima che l'ordine di grandezza degli investimenti globali necessari per il raggiungimento dell'obiettivo di zero emissioni nette entro la metà del secolo debba passare da una media annua di 2 trilioni di dollari negli ultimi cinque anni ad una più che doppia nei prossimi cinque (4,5 trilioni di dollari). Passando dal 2,5% del Pil globale al 4,5%-5% di qui al 2030 (per poi ridiscendere al 2,5% tra il 2030 ed il 2050).

Riproporzionando queste stime in ragione del Pil italiano (che rappresenta il 2,3% del Pil globale), gli investimenti necessari in Italia per raggiungere zero emissioni nette entro il 2050 sarebbero dell'ordine di circa 86-96 miliardi di dollari annui (82-92 miliardi di euro) di qui al 2030 e di circa 50 miliardi di dollari annui (48 miliardi di euro) tra il 2030 ed il 2050.

Estrapolando le stime IEA, la dimensione cumulata degli investimenti necessari all'Italia per la transizione energetica cuberebbe quindi a circa 900-1000 miliardi di euro entro il 2030 e a ulteriori 1000 nel ventennio successivo (2030-2050).

Le stime del governo italiano (nei diversi documenti ad oggi pubblicamente disponibili) si collocano su valori molto inferiori rispetto all'ordine di grandezza deducibile dalle stime globali IEA, oscillando in media annua su percentuali del Pil ³ comprese tra lo 0,8% (PNIEC 2019⁴), l'1,1% (PNRR 2020⁵) e l'1,9% (LTS 2021⁶).

La nostra revisione bottom-up delle stime di dettaglio del PNIEC, necessaria per tenere conto dei nuovi e più ambiziosi obiettivi di decarbonizzazione UE, appaiono invece più allineate agli ordini di grandezza stimati da IEA e portano a proiettare per l'Italia un fabbisogno cumulato di investimenti nel prossimo decennio da un minimo di 800 miliardi ad una massimo di 1330 miliardi, con un'ipotesi centrale che si attesta a circa 1016 miliardi. Va tuttavia considerato che anche cifre così ragguardevoli di fabbisogno finanziario vanno considerate stime per difetto, in quanto si riferiscono soltanto agli investimenti correlati alla transizione energetica e non includono né gli investimenti di adattamento ai cambiamenti climatici e di tutela della biodiversità, né i costi derivanti dai danni climatici, né gli investimenti infrastrutturali di ammodernamento del sistema logistico italiano. Utilizzando l'ipotesi centrale di circa 1000 miliardi nei prossimi dieci anni, possiamo ipotizzare, applicando il tasso stimato di effetto leva media del sistema di circa 2,5 applicato da CDP e dalla BEI, che la spesa pubblica sia di circa 285 miliardi in dieci anni, cioè circa 28 miliardi all'anno.

Stimare la spesa sociale necessaria per la transizione è molto più complesso e meriterebbe un lavoro approfondito che preveda il coinvolgimento delle parti sociali. È infatti difficile ipotizzare un sistema di welfare relativo alla giusta transizione climatica disgiunto rispetto all'impianto complessivo delle politiche sociali di un paese. Per fornire un ordine di grandezza ipotetico prendiamo come riferimento un'altra misura significativa di sostegno

² IEA, "Net-Zero by 2050. A Roadmap for the Global Energy Sector" (July 2021), <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>

³ I dati sono percentuali sul Pil nominale 2021 (DEF 2022)

⁴PNIEC [2019], Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (Dicembre), https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC_finale_17012020.pdf

⁵"Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: Italia domani # Next Generation Italia" (aprile 2021), <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

⁶LTS (Long Term Strategy), Strategia italiana di lungo termine sulla riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra (gennaio 2021), https://www.mite.gov.it/sites/default/files/lts_gennaio_2021.pdf, cit da R.Barbieri Hermitte, "Le politiche climatiche europee: riflessi economici e finanziari per l'Italia", XIII Conferenza BI-MAECI (14 marzo 2022)

sociale a livello nazionale, quale il Reddito di Cittadinanza. Nel 2021, lo Stato italiano ha stanziato 8,6 miliardi di euro per il Reddito di Cittadinanza. Nello stesso anno, i nuclei familiari beneficiari di almeno una mensilità hanno raggiunto il numero record di circa 1,6 milioni coinvolgendo una platea di 3,7 milioni di persone. Per completare una stima del costo della transizione possiamo ipotizzare di prevedere un impegno di circa 5 miliardi l'anno per gestire, a diverso titolo, le politiche di welfare connesse agli impatti.

Includendo le tre voci di spesa pubblica identificate per la transizione in Italia arriviamo ad un ordine di circa 33 miliardi l'anno.

Le regole attuali del patto di stabilità renderebbero difficile per i paesi ad alto livello di indebitamento, come l'Italia, di reperire le risorse finanziarie richieste per effettuare una transizione climatica efficace e giusta. Il contesto post-Covid e gli impatti della guerra in Ucraina hanno ulteriormente esposto il paese all'incremento del debito pubblico sia in termini di maggiori spese che di minore crescita. Questo in coincidenza con un nuovo orientamento da parte dell'Europa di accelerare le componenti della transizione che permettono una più veloce emancipazione dalle forniture di gas dalla Russia.

5 UNA TRANSIZIONE CHE COINVOLGE TUTTI

L'azione climatica è per sua natura azione collettiva, e l'azione climatica dei paesi fiscalmente virtuosi non potrebbe definirsi un successo se non fosse possibile ai paesi più indebitati seguirli su questa strada. A questo si aggiunge l'importanza del ruolo di leader climatico dell'UE nel proporre modelli inclusivi di transizione che possano poi essere adottati da altri paesi al di fuori dell'UE.

È importante inoltre notare che la capacità di effettuare la transizione delle economie industrializzate verso sistemi economici compatibili con la neutralità climatica è già un fattore importante che i mercati finanziari utilizzano per valutare il rischio, e diventerà sempre più importante come fattore per considerare anche il rischio paese. Un esempio tra tutti è quello del dibattito sulla tassonomia verde, dove i grandi operatori finanziari si sono schierati in larghissima parte a favore di criteri che consentano con chiarezza di identificare gli investimenti in gas e nucleare, investimenti percepiti come più rischiosi in quanto non allineati con gli obiettivi climatici.

La sostenibilità dei debiti pubblici pregressi verrebbe dunque messa maggiormente a rischio se gli interventi di transizione sono insufficienti, lasciando l'economia di un paese legata al passato fossile, piuttosto che dalla creazione di nuovo debito per rendere la transizione possibile.

6 UN RUOLO SPECIALE PER LA SPESA VERDE

Una delle grosse sfide che l'Europa affronta nel raggiungimento degli obiettivi dell'European Green Deal è dunque come consentire il finanziamento della transizione in un modo che sia compatibile con i trattati e che non metta a repentaglio la stabilità finanziaria dei singoli paesi e dell'Unione nel suo insieme. Escludendo una revisione radicale del patto di stabilità, che richiederebbe una revisione dei trattati europei e non sarebbe percorribile nel breve periodo, **una soluzione nel breve periodo sarebbe quella di assegnare un ruolo speciale alla spesa per la transizione, in modo da poterla finanziare tramite nuovo debito che risponda a criteri diversi rispetto a quelli del patto di stabilità.** La creazione un binario privilegiato per il debito verde non vorrebbe però dire che queste spese non debbano sottostare nel lungo termine al vincolo del rimborso del debito che generano.

In primo luogo questa spesa dovrebbe essere esclusa dal calcolo del debito progressivo e legata a tempistiche di rientro coerenti con gli obiettivi climatici, e specifiche per ogni paese rispetto al livello di indebitamento e livello di avanzamento della transizione. La transizione comunque da benefici crescenti quanto più si va completando perché riduce le perdite dall'inazione e riesce ad innalzare il tasso di crescita di lungo termine.

In secondo luogo questa spesa dovrebbe essere subordinata ad un azione di riassetto della fiscalità perché diventi interamente coerente con la transizione. 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.

In terzo luogo è necessario introdurre condizionalità strette che garantiscano la coerenza di questa spesa con gli obiettivi climatici e la sostenibilità del debito e prevenano eventuali abusi o usi poco efficienti dei fondi. Ci dovrà essere da una parte la verifica della rispondenza dei singoli interventi a standard verdi, dall'altra la rispondenza dell'insieme degli interventi con una strategia vincolante di lungo termine. Questa strategia vincolante può essere una versione aggiornata della Long Term Strategy (LTS⁷) integrata da una "roadmap di sostenibilità" chiara ed articolata dei tempi degli interventi e del rientro del 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.

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 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

7 UN ELEMENTO DI ACCORDO TRA FRUGALI E RIFORMISTI

Nel contesto del dibattito sulla revisione del patto di stabilità dunque, la difesa della spesa verde può essere un elemento importante di incontro tra le posizioni frugali e quelle riformiste. La proposta di assegnare uno status speciale alla spesa verde infatti è coerente con qualunque tipo di decisione venga presa sulla questione della riforma del patto di stabilità: la necessità di decarbonizzare le economie e l'importanza che questo ha sulla sostenibilità del debito rimangono tali sia a fronte di riforme significative del patto, sia di fronte ad una sostanziale permanenza delle regole, sia di fronte ad una ulteriore estensione della sospensione del patto stesso.

L'azione collettiva sul clima, attraverso il rafforzamento del mercato interno europeo, rappresenta dunque un obiettivo comune che dovrà emergere nel corso del 2022 per conciliare le richieste dei paesi frugali e le necessità di finanziare la transizione da parte dei paesi a maggiore debito.

8 ABOUT ECCO



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 Rapporto è stato curato da:

Davide Panzeri, Senior Policy Advisor, Programma Europa, ECCO

davide.panzeri@eccoclimate.org

Pia Saraceno, Economista e membro dell'Advisory Council di ECCO

Mario Noera, Senior Policy Advisor, Programma Finanza, ECCO

mario.noera@eccoclimate.org

Le opinioni riportate nel presente rapporto 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 policy paper, si prega di contattare:

Andrea Ghianda, Head of Communication, ECCO

andrea.ghianda@eccoclimate.org

+39 3396466985

www.eccoclimate.org

Data di pubblicazione:

23 maggio 2022

