

Un "New Deal" verde per l'Europa per la modernizzazione ecologica di fronte alla crisi

Autori:

Dr. Philipp Schepelmann
Marten Stock
Thorsten Koska
Dr. Ralf Schüle
Prof. Dr. Oscar Reutter

Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy

SINTESI DEL RAPPORTO

In seguito alla crisi economico-finanziaria del 2008, diversi governi hanno scelto di dare un forte contributo alla politica economica attiva varando pacchetti per la ripresa. La maggior parte dei piani anticrisi contiene elementi "verdi", talvolta anche di dimensioni importanti. Da questo punto di vista, i programmi di rilancio europei sono modesti, in termini sia relativi che assoluti, soprattutto se raffrontati con quelli asiatici, ma sul piano globale è lecito attendersi una forte domanda, stimolata dagli Stati, che sospingerà i mercati ecocompatibili.

Quali saranno gli effetti concreti del *green stimulus*, ovvero dello stimolo fiscale in campo ambientale dei piani di ripresa, non è ancora dato sapere. In molti casi, il dibattito sulle dimensioni effettive, sugli interventi e persino sugli eventuali pacchetti aggiuntivi è ancora aperto. Il raffronto tra le *green share* - quote verdi, o componenti ambientali - dei programmi di ripresa risulta spesso difficile, tenuto conto anche del fatto che non esiste un consenso generale su quali misure siano da ritenersi "verdi". Questa è una delle principali ragioni per cui l'Europa deve acquisire una visione chiara di cosa significhi un New Deal verde.

Numerosi studi e pareri circa la componente ambientale dei programmi di rilancio focalizzano l'attenzione sulle questioni climatiche ed energetiche, ma un New Deal verde è - e deve essere - qualcosa di più di una mera risposta ai cambiamenti climatici. Il nuovo corso, infatti, deve promuovere le ecoindustrie partendo da una chiara visione di come deve dipanarsi il processo di modernizzazione ecologica dell'economia.

In base alla definizione di ecoindustrie fornita da Eurostat e dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), **si intende per New Deal verde un insieme di investimenti statali mirati destinati ad attività di produzione di beni e servizi atti a misurare, prevenire, limitare, ridurre al minimo o correggere i danni ambientali arrecati all'acqua, all'aria e al terreno, nonché i problemi connessi ai rifiuti, al rumore e agli ecosistemi. Sono ricomprese in questo quadro le innovazioni nel campo delle tecnologie pulite, i prodotti e i servizi che limitano il rischio ambientale e riducono al minimo l'inquinamento e l'impiego delle risorse.**

Nell'Unione europea le ecoindustrie generano già un fatturato e un numero di posti di lavoro degni di nota. Diversi studi individuano ottime potenzialità di ulteriore crescita in questo campo, controbilanciate però da una disomogeneità

di distribuzione all'interno dell'UE. A tale proposito, le innovazioni e le politiche industriali di successo applicate dai reparti più avanzati del mercato potrebbero diventare un modello per la diffusione attiva dell'innovazione ecologica in tutti gli Stati membri dell'UE.

Il sostegno alle ecoindustrie non è tuttavia sufficiente, perché anche una crescita economica compatibile con l'ambiente può diventare dannosa nel momento in cui il suo solo impatto è quello di contribuire a innalzare un livello di consumo delle risorse naturali già di per sé elevato e insostenibile. Alla luce di quanto sopra, si comprende che un New Deal verde deve essere qualcosa di più di una piattaforma tecnologica per le ecoindustrie. Esso deve essere accompagnato e guidato da una visione di come debba estrinsecarsi nel lungo periodo la modernizzazione ecologica dell'industria. Un New Deal verde impone cambiamenti strutturali a tutti i livelli programmatici nell'ottica di espletare tre funzioni, ossia:

1. smantellare le strutture non sostenibili;
2. costruire strutture sostenibili;
3. fornire gli opportuni orientamenti nel medio e lungo periodo.

Un New Deal verde deve assolvere queste funzioni a livello strategico, di singole politiche comunitarie e di programmazione.

Strategie

Sul piano strategico, manca una visione guida di lungo periodo tale da definire modelli di produzione e di consumo sostenibili in grado di superare quelli a bassa emissione di carbonio. Le componenti verdi della strategia di Lisbona, da un lato, e la strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile, dall'altro, contengono elementi che potrebbero servire da pietre angolari per costruire una siffatta visione. In particolare, le forti differenze esistenti tra gli Stati membri dell'UE in fatto di produttività energetica e dei materiali (un fattore che arriva sino a quota 8!) dovrebbero diventare la sfida centrale da cui partire per orientare le politiche (di innovazione ecologica). In quest'ottica diventerebbe necessario sostenere le avanguardie dell'efficienza e attuare un salto tecnologico, o "leapfrogging", nelle regioni ove la produttività delle risorse è scarsa. Ciò consentirebbe all'Unione europea di raggiungere un duplice risultato: una minore pressione sull'ambiente (anche dal punto di vista delle emissioni di CO₂) e una maggiore competitività indotta dalla riduzione dei costi di produzione. L'UE, in tal modo, si troverebbe ad intraprendere un percorso di sviluppo destinato a sfociare nell'adozione di modelli di consumo e di produzione rispettosi dei limiti ecologici, in Europa e non solo.

Politiche

Le principali politiche comunitarie potrebbero rendere le industrie e le infrastrutture dell'UE più efficienti sotto il profilo delle risorse ricorrendo a una combinazione di finanziamenti comunitari e nazionali. In particolare, grazie alla politica di coesione, l'Unione europea beneficia di un sistema di finanziamento dedicato ai cambiamenti strutturali che sta già funzionando in misura equiparabile al *green stimulus* dei programmi di ripresa europei. Mettendo insieme i programmi nazionali di rilancio e i fondi regionali dell'UE, gli Stati membri dell'Unione potrebbero creare l'effetto leva finanziario necessario a trasformare i modelli di produzione e di consumo, soprattutto nelle regioni che segnano il passo. A tal fine, il Parlamento europeo potrebbe dare vita a uno speciale meccanismo di finanziamento rapido mediante il quale autorizzare interventi strutturali ecocompatibili intesi a incrementare la produttività delle risorse utilizzate da industrie e infrastrutture, un valore che verrebbe monitorato attraverso gli indicatori strutturali dell'UE volti a misurare la produttività energetica e dei materiali.

Programmi

All'opera di sostegno a breve termine nei confronti del New Deal verde, l'Unione europea potrebbe far seguire un'azione più consolidata di medio periodo volta ad integrare le necessarie componenti di un mix politico adeguato. Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto introducendo miglioramenti a livello della programmazione. L'UE dispone di alcuni sofisticati programmi di innovazione che contribuiscono già a rendere più ecologica l'economia dell'Unione (si pensi ad es. al Piano d'azione comunitario in materia di tecnologie ambientali (ETAP) e al Programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP)). Si tratterebbe di far convergere diversi programmi comunitari aventi un influsso sull'innovazione ecologica e di potenziarli attraverso i Fondi di coesione, nell'ottica di migliorare la produttività complessiva delle risorse (energia e materiali). I sistemi integrati per l'utilizzo della ricerca e dello sviluppo tecnologico (RST) e i programmi di innovazione e sviluppo regionale potrebbero costituire la base finanziaria per lo sviluppo a livello europeo e regionale di una "tripla elica", composta da soggetti interessati dell'imprenditoria, del settore pubblico, della ricerca e dell'istruzione, i quali potrebbero promuovere e creare un mercato autosostenibile finalizzato a ottimizzare l'efficienza delle risorse nell'Unione europea.

I settori prioritari per la realizzazione della trasformazione regionale potrebbero essere la mobilità sostenibile, l'efficienza energetica e l'efficienza dei materiali.

A) Mobilità sostenibile

Il miglioramento della sostenibilità dei trasporti è un elemento centrale della lotta ai mutamenti climatici e ad altre problematiche ambientali. Ma non solo. I trasporti sono un settore importante delle economie moderne, e una maggiore efficienza e sostenibilità dei sistemi di trasporto non può che contribuire alla crescita economica. Integrando nei piani di ripresa europei un insieme di investimenti a favore della sostenibilità dei trasporti si possono dunque generare stimoli rilevanti per la crescita economica e l'occupazione.

Sul piano delle strategie politiche e delle condizioni socio-economiche, vi sono differenze tra il trasporto di passeggeri e il trasporto di merci, così come ve ne sono tra il trasporto terrestre, quello aereo e quello navale. Il presente studio si interessa di descrivere problemi e soluzioni nel campo del trasporto di passeggeri per via terrestre.

Una politica sostenibile per questa tipologia di trasporto dovrebbe concentrarsi su tre strategie fondamentali:

1. la rinuncia ai trasporti;
2. il passaggio (*modal shift*) a modi di trasporto più sostenibili;
3. il potenziamento dell'efficienza dei veicoli e dei flussi di traffico.

Sul piano della sostenibilità delle misure, è possibile tracciare una gerarchia delle tre strategie sopraelencate.

La **rinuncia ai trasporti** costituisce una delle priorità più alte, giacché consente di mantenere la mobilità riducendo al contempo il numero di chilometri percorsi. Questo concetto di mobilità è definito dalla possibilità di realizzare una serie di attività umane (attività economiche, lavorative, ludiche, di acquisto, ed altre attività di tipo sociale e culturale). Tale dimensione richiede una politica integrata in materia di trasporti e di sviluppo spaziale che comporta un orizzonte di sviluppo di lungo periodo. Una simile strategia non può pertanto rientrare nel campo di interesse dei pacchetti di rilancio, i quali mirano per lo più a ottenere effetti nel breve periodo.

Un secondo aspetto strategico della mobilità sostenibile riguarda il modo in cui si risponde alle restanti esigenze in materia di trasporto. I diversi **modi di trasporto terrestre** - spostamenti pedonali, in bicicletta, in autobus, treno e auto - presentano vantaggi e svantaggi diversi sotto il profilo ambientale. Se per le brevi distanze è ragionevole favorire una mobilità ad emissioni zero, per le distanze medie e medio-lunghe è ragionevole optare per il sostegno al trasporto ferroviario e quello pubblico (autobus e tram). Tale impostazione comporta la fornitura di opportune infrastrutture e delle relative interconnessioni volte a promuovere l'intermodalità nonché l'acquisto di veicoli, la gestione della mobilità, misure in materia di informazione, formazione e servizio. Si tratta cioè di introdurre degli elementi che agiscano da fattori di attrazione ("*pull factors*") a favore del passaggio modale. Allo stesso tempo, è necessario introdurre anche fattori di spinta ("*push factors*"): i limiti di velocità, le zone a basse emissioni, gli ecopass, le ecotasse sul carburante e la maggiorazione delle imposte per le vetture di grossa cilindrata sono esempi di misure che contribuiscono a creare le condizioni per il passaggio a modi di trasporto più sostenibili.

Il terzo pilastro strategico riguarda il miglioramento dell'**efficienza dei trasporti**. Rientrano in questo ambito le misure in materia di tecnologie applicate ai veicoli, sistemi intelligenti di gestione del traffico e guida ecocompatibile. Tra gli strumenti programmatici utilizzabili in questo settore figurano, ad esempio, i limiti di emissione, le misure fiscali volte a integrare i costi esterni del trasporto nonché i programmi di ricerca e sviluppo (R&S); gli ultimi due strumenti potrebbero essere parte integrante di un New Deal verde.

In sintesi, gli elementi potenziali di un New Deal verde sono individuabili nelle voci seguenti:

- investimenti in veicoli nuovi - autobus, tram e treni regionali;
- investimenti in infrastrutture per la mobilità ciclopedonale realizzabili nel breve periodo;

- investimenti in opere di miglioramento delle infrastrutture per il trasporto pubblico;
- investimenti nei servizi volti a migliorare la fruibilità dei trasporti pubblici da parte degli utenti;
- incentivi all'adattamento a posteriori delle auto e dei veicoli del trasporto pubblico;
- misure fiscali volte a sovvenzionare i veicoli ad alta efficienza;
- ricerca nel settore delle tecnologie ad efficienza energetica;
- promozione di modi di trasporto più sostenibili;
- educazione alla guida ecocompatibile.

B) Politica energetica sostenibile

In via preliminare, vale la pena di osservare che nel lungo periodo un New Deal verde può essere molto più efficace in termini di riduzione delle emissioni e di occupazione se inserito in un sistema coerente di politiche a livello comunitario, nazionale e regionale.

In questo settore è possibile rilevare quattro campi strategici principali.

1. *Il rendimento energetico nell'edilizia (edifici residenziali, terziari, industriali; edifici esistenti; nuove costruzioni; riscaldamento e raffreddamento, con riferimento anche all'impiego di energie rinnovabili e di sistemi di misurazione intelligente)*

Nel settore edilizio servirebbe un programma supplementare di consulenza che prevedesse l'emissione di buoni-servizio a favore di proprietari di case e piccole e medie imprese (PMI), nonché un sistema aggiuntivo di sovvenzioni per l'adattamento degli edifici esistenti, volto a promuovere le energie rinnovabili ed elevati

standard di efficienza energetica. I livelli prestazionali del parco immobiliare esistente devono essere migliorati, e a tal fine occorre avviare progetti pilota supplementari per le case passive o ad emissioni zero. Per ridurre in maniera significativa i consumi energetici e le emissioni del settore edilizio servono combinazioni intelligenti di energie rinnovabili ed alti livelli prestazionali dell'involucro edilizio. Un New Deal verde dovrebbe sostenere città e regioni nello sforzo di realizzare quartieri e città ad emissioni zero. Nel campo della nuova edilizia, le abitazioni "energy-plus" forniscono un modello di standard per le nuove costruzioni. L'integrazione di strategie per l'abbattimento delle emissioni nella realizzazione di nuovi edifici rispondenti a criteri di efficienza in termini di risorse richiede un ulteriore sostegno finanziario esterno (p. es. BREEAM, CASBEE, Effinergie, DGNB e LEED). Sostenere la riduzione dei consumi energetici degli impianti di riscaldamento e di condizionamento d'aria significa contribuire ulteriormente a una significativa riduzione delle emissioni. Gli impianti di riscaldamento vecchi e inefficienti vanno sostituiti o ammodernati sotto il profilo tecnico. La tecnologia dei motori ad efficienza energetica, ad esempio, consente di ridurre drasticamente i consumi di elettricità delle pompe e dei ventilatori di circolazione, sino all'80%, al fine di accelerare il processo di modernizzazione e ottimizzazione degli impianti di riscaldamento e di condizionamento d'aria.

2. *Il consumo energetico degli elettrodomestici*

La penetrazione sul mercato delle apparecchiature efficienti è ancora molto limitata. La riduzione dei consumi nelle modalità "stand-by" e "on" delle apparecchiature per l'ufficio, le comunicazioni e l'intrattenimento deve essere oggetto di ulteriori misure di sostegno. Si raccomandano le seguenti azioni:

- sostenere i programmi a favore delle apparecchiature bianche energeticamente più efficienti;
- sostenere i programmi a favore delle apparecchiature per l'ufficio, le comunicazioni e l'intrattenimento che eliminano i consumi in modalità "stand-by" e riducono i consumi in modalità "on".

3. *Le emissioni dei processi industriali*

Un New Deal verde comunitario dovrebbe promuovere una commistione di accordi volontari e incentivi finanziari (p. es. detrazioni fiscali). A quanto sembra, il mix programmatico più efficace per stimolare l'efficienza energetica, è quello che fornisce una combinazione dei seguenti ingredienti: verifiche energetiche gratuite o sovvenzionate (buoni-consulenza e buoni-verifica), reti regionali e/o settoriali e concetti settoriali in materia energetica (come ad esempio nel *Land* della Renania settentrionale-Vestfalia), servizi energetici nonché programmi mirati di assistenza finanziaria per la promozione degli usi finali, ad esempio nelle reti o nei concetti settoriali.

4. *Reti elettriche e contatori intelligenti nell'UE*

Alcune normative comunitarie di recente adozione, in particolare la direttiva concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici, sottolineano chiaramente il ruolo dei sistemi di misurazione intelligente. Un New Deal verde europeo dovrebbe favorire lo sviluppo e l'introduzione di tali sistemi, con l'obiettivo di:

- sensibilizzare i consumatori in merito ai consumi energetici, ai costi dell'energia e alle emissioni di gas a effetto serra;
- motivare i consumatori a monitorare i consumi energetici e a intraprendere azioni aggiuntive in materia;
- abbassare i costi operativi di misurazione e fatturazione;

- creare le condizioni tecniche necessarie per poter gestire i picchi della domanda e integrare le fonti di energia rinnovabili.

La diffusione dei sistemi di misurazione intelligente richiede inoltre una rete elettrica europea flessibile. Occorre adeguare la struttura della rete europea ai mutamenti di ordine generale intervenuti nel mercato della fornitura di energia (ad es. l'integrazione di grandi sistemi decentrati di approvvigionamento delle energie rinnovabili, l'integrazione di centrali solari a concentrazione e centrali eoliche offshore di ampie dimensioni). Solo delle tecnologie di rete innovative e intelligenti riusciranno a far fronte a queste sfide strategiche e a sfruttare ulteriori potenzialità di risparmio energetico. Un pacchetto di stanziamenti supplementari andrebbe poi dedicato alla realizzazione di un'infrastruttura di distribuzione e trasmissione su scala UE.

C) Gestione sostenibile delle risorse

L'Europa ha bisogno per vivere di un'ampia varietà di risorse che provengono sia da fonti interne che da altre parti del mondo. La continua crescita della domanda globale, riconducibile alle economie emergenti, è destinata a far rincarare i prezzi delle risorse e, parallelamente ad accrescere il rischio di un accesso limitato alle medesime. In quest'ottica, si può comprendere, dunque, l'importanza del concetto di efficienza delle risorse. Un solido argomento economico a suo favore è il forte potenziale di riduzione dei costi offerto, al quale si associano due importanti conseguenze: una migliore competitività e la creazione di posti di lavoro. La produttività delle risorse potrebbe diventare, quindi, un elemento centrale di un ipotetico New Deal verde, che, oltre a generare effetti nel breve periodo, porterebbe a un'economia nel complesso più robusta.

Le relazioni ufficiali di Eurostat mostrano un ampio divario di sviluppo tra gli Stati membri dell'UE in termini di efficienza delle risorse. Affrontare in modo sistematico queste disparità interne significherebbe per l'Unione la possibilità di conseguire notevoli vantaggi competitivi e ambientali. Questo intervento comporterebbe, da un lato, la promozione delle politiche in materia di risorse adottate dai settori più all'avanguardia e, dall'altro, l'introduzione di strategie atte a consentire alle regioni in ritardo di effettuare un salto tecnologico, il cosiddetto "leapfrogging".

In una prospettiva di lungo periodo, l'efficienza delle risorse deve essere inserita in una visione più completa del modello di metabolismo sostenibile che si vuole per l'UE. Un metabolismo sostenibile può essere caratterizzato da quattro aspetti paradigmatici e complementari:

1. un'industria efficiente dal punto di vista delle risorse, fondata sul riciclaggio;
2. una società con scorte stabili;
3. una tecnosfera solarizzata;
4. una bioeconomia equilibrata che va verso un'economia bionica.

In una prospettiva pragmatica e di breve periodo, il primo paradigma elencato sottende cinque obiettivi principali:

1. i mercati sostenibili del futuro;
2. istituzioni forti;
3. prodotti e servizi efficienti sotto il profilo delle risorse;
4. il governo come consumatore - modello e forza di mercato;
5. un cambiamento di mentalità.

Una strategia idonea a ottenere un impatto a breve termine sul piano dello sviluppo economico e della creazione di posti di lavoro potrebbe essere quella di istituire un'Agenzia europea per l'efficienza delle risorse (European Resource Efficiency Agency - EREA) e di creare allo stesso tempo dei Fondi per l'efficienza delle risorse

(Resource Efficiency Funds - REF).

L'EREA avvierebbe un processo di cooperazione e comunicazione a livello internazionale volto a sensibilizzare gli Stati membri e il settore industriale, con l'obiettivo ultimo di stimolare la domanda di servizi di consulenza. La maggiore informazione dei responsabili decisionali dell'industria riguardo alle potenzialità di abbattimento dei costi determinerebbe una crescita della domanda di tecnologie, prodotti e servizi efficienti in termini di risorse. L'effetto a lungo termine auspicato sarebbe quello di una competizione autosostenibile tra le imprese manifatturiere dell'UE, decise a sfruttare i vantaggi di costo ottenibili attraverso l'efficienza delle risorse.

I fondi REF nazionali finanzierebbero l'efficienza delle risorse soprattutto nelle PMI, che spesso non dispongono di capitali e conoscenze sufficienti per attuare misure in questo ambito. Tali fondi potrebbero cofinanziare i Fondi regionali comunitari.

Un altro strumento che potrebbe sostenere in maniera diretta l'efficienza delle risorse è la trasformazione degli appalti pubblici in sistemi efficienti sotto questo profilo. Le istituzioni pubbliche dovrebbero iniziare a migliorare le procedure di appalto e le proprie dotazioni investendo in prodotti e servizi efficienti in termini di risorse.

Wuppertal – Bruxelles, dicembre 2009