



Agenda per uno sviluppo industriale sostenibile

Aprile 2015

Position Paper

Position Paper

Indice

1. Un nuovo approccio al tema della sostenibilità

1.1. Il Ruolo della manifattura per la crescita sostenibile

*1.2. Politiche industriali e politiche ambientali negli orientamenti
della Commissione Europea*

2. Le priorità di Confindustria per un'industria sostenibile

*2.1 Il contributo dell'Italia nella costruzione delle politiche
europee*

*2.2 Principi per una politica industriale nazionale per lo sviluppo
sostenibile*

2.3 Analisi e proposte normative

1. Un nuovo approccio al tema della sostenibilità

Il tema della sostenibilità ambientale dello sviluppo rappresenta uno dei principali nodi da affrontare nella prospettiva di ripresa economica.

Alla luce del nuovo scenario definito in sede europea e della necessità di intensificare le politiche per la crescita, Confindustria intende avviare un confronto con il mondo della politica al fine di condividere la visione su un modello di sviluppo sostenibile per il paese, sugli strumenti di regolazione e sulle priorità di investimento per i prossimi anni.

1.1. Il Ruolo della manifattura per la crescita sostenibile

Confindustria ha indicato nell'industria è il fattore trainante per garantire sviluppo e crescita dell'occupazione.

La manifattura è, infatti, la "sala macchine" dello sviluppo, perché genera gran parte degli incrementi di produttività dell'intero sistema economico. Ciò avviene sia direttamente - attraverso l'innovazione tecnologica applicata ai suoi processi e ai suoi prodotti - sia indirettamente - attraverso l'utilizzo negli altri settori dei beni manufatti che incorporano queste innovazioni.

L'industria manifatturiera, infatti, è il settore che realizza la maggior quantità di spesa in R&S: il 70% di tutta la spesa privata in R&S in Italia. La manifattura italiana è ai primi posti in Europa per capacità di generare innovazioni di processo e di prodotto, nonostante i livelli di spesa in R&S più bassi della media europea; il suo tasso di investimento in capitale (materiale e immateriale) rimane tra i più alti al Mondo (superiore al 23% contro il 13% circa della Germania e della Francia) e nelle altre voci di spesa per l'innovazione (diverse da R&S) è dietro alla Germania, ma allo stesso livello della Francia e molto più in alto della Spagna o del Regno Unito.

Aumentare il peso del manifatturiero significa, inoltre, accrescere l'incidenza di tutte quelle attività (soprattutto del terziario) che dipendono dalla manifattura, o perché la riforniscono di prodotti e servizi a supporto della produzione (logistica, progettazione, consulenze legali e commerciali, etc.) o perché ne integrano l'offerta commerciale (servizi di installazione e assistenza post-vendita). Il peso effettivo della manifattura italiana sul PIL è quindi superiore a quello che le statistiche sul suo apporto diretto al valore aggiunto e all'occupazione indicano.

Il manifatturiero, essendo un settore a più alta produttività, crea, infine, un'occupazione più qualificata e meglio remunerata: le retribuzioni sono più alte di quasi il 20% rispetto a quelle dell'intera economia.

Il Centro Studi Confindustria (CSC) stima che, per le economie avanzate, l'aumento in un quinquennio di un punto percentuale della quota manifatturiera sul totale dell'economia in termini reali si associa in media a una maggiore crescita annua del PIL di circa 0,5 punti percentuali nei cinque anni successivi. Questo fornisce una misura dell'impatto che potrebbe esercitare sullo sviluppo un aumento della quota manifatturiera dall'attuale 16% al 20% auspicato nell'*Industrial Compact*: la crescita annua reale del PIL salirebbe di oltre 2 punti percentuali.

Come anticipato, gli investimenti industriali oltre ad essere una leva per lo sviluppo sono anche un fattore decisivo per la tutela dell'ambiente e della salute.

L'industria italiana guarda ormai da molto tempo al tema della sostenibilità come una opportunità piuttosto che come un vincolo alla crescita. La percezione a volte diffusa di una industria allergica alle regole ambientali e insensibile alla domanda crescente di sostenibilità, non rappresenta, infatti, la realtà di un sistema produttivo che ha investito e continua ad investire molto per garantire la compatibilità ambientale delle proprie produzioni e per sviluppare nuovi prodotti e tecnologie nei settori della green economy.

In Italia, negli ultimi anni, i processi di eco innovazione hanno mostrato un significativo trend di crescita compiendo notevoli progressi nel miglioramento dell'efficienza energetica, nel campo delle energie rinnovabili (solare, idroelettrico, geotermia) nel riciclo dei materiali, nella biotecnologia industriale (chimica verde), nell'edilizia sostenibile, nei sistemi tecnologici per le smart cities e nella diffusione della simbiosi industriali (es. recupero di materia all'interno di filiere/distretti produttivi).

Questi investimenti in tecnologie innovative hanno consentito di raggiungere risultati importanti sia in termini di riduzione complessiva delle emissioni inquinanti, di crescita della competitività delle imprese e di sviluppo di nuovi prodotti.

Nel solo settore della chimica nel corso degli ultimi 20 anni le emissioni di gas serra si sono ridotte del 68% e quelle delle emissioni in atmosfera del 98%. Analoghi sforzi stanno compiendo anche gli altri settori a maggior rischio ambientale.

Parallelamente in questi anni si sono sviluppate delle eccellenze industriali, che partendo dall'industria di base, hanno assunto assetti sostenibili per l'ambiente puntando sulla ricerca e sulle tecnologie.

1.2. Politiche industriali e politiche ambientali negli orientamenti della Commissione Europea

Anche a livello europeo si sta affermando una visione strategica che evidenzia la necessità di valorizzare il contributo del settore manifatturiero per lo sviluppo sostenibile.

Nel corso del 2014 la Commissione Europea ha definito due strategie destinate a condizionare il modello di sviluppo futuro dell'Unione: la prima riguarda la centralità dell'industria definita dall'Industrial Compact approvato dal Consiglio Europeo nel marzo scorso, con il quale viene fissato l'ambizioso obiettivo di riportare il peso dell'industria sul PIL al 20

% dall'attuale 16%. Il secondo impegno riguarda invece l'accordo siglato in ottobre con il quale l'Europa ha confermato l'ambizione a rimanere leader globale nella lotta ai cambiamenti climatici fissando in nuovi obiettivi di riduzione delle emissioni di CO2 al 2030.

Si tratta quindi di due sfide estremamente ambiziose che, nella nuova accezione imposta dall'Industrial Compact, dovrebbero essere poste sullo stesso livello. In questo contesto è evidente la necessità di cambiare il paradigma sia delle politiche ambientali, che non potranno prescindere da una attenta valutazione degli impatti sulla competitività industriale, sia delle politiche industriali che dovranno essere declinate in un'ottica di sostenibilità.

Il modello economico auspicato nelle posizioni di Confindustria è basato sulla "economia circolare", che punta all'integrazione delle politiche ambientali con quelle industriali. Riteniamo quindi che il driver di crescita non debba essere incentrato – esclusivamente - su un sistema di regolazione vincolante (attraverso soprattutto la determinazione di obiettivi numerici, limiti e divieti), bensì su meccanismi che incentivino condotte virtuose sotto il profilo ambientale.

Il sistema industriale può, infatti, contribuire al raggiungimento di obiettivi di sostenibilità ambientale attraverso l'integrazione di produzioni di base con lo sviluppo di nuovi prodotti in un'ottica di rafforzamento delle filiere produttive e attraverso l'adozione di tecnologie volte a una maggiore compatibilità ambientale dei processi produttivi.

È fondamentale in questo senso superare la distinzione tra "Green Economy" e "Brown Economy", in quanto la Green Economy a nostro avviso deve rappresentare la naturale evoluzione del sistema manifatturiero nel suo complesso verso assetti che migliorino la compatibilità ambientale delle attività produttive e favoriscano lo sviluppo di nuovi prodotti o servizi.

Un ruolo importante spetterà ora agli Stati membri che dovranno mettere in campo politiche nazionali che siano in grado di valorizzare le specificità dei propri territori in un'ottica di sviluppo industriale sostenibile.

Tale sfida riguarda naturalmente anche l'Italia che ancora oggi rappresenta la seconda piattaforma industriale dell'Europa e può contare su eccellenze industriali e tecnologiche in molti settori della Green Economy.

2. Le priorità di Confindustria per un'industria sostenibile

La proposta di Confindustria sullo sviluppo sostenibile si articola su tre livelli:

- il contributo dell'Italia nella costruzione delle grandi strategie europee;
- principi per una politica industriale nazionale per lo sviluppo sostenibile;
- analisi e proposte normative.

2.1 Il contributo dell'Italia nella costruzione delle politiche europee

Come detto in premessa, attraverso l'Industrial Compact e il quadro clima-energia al 2030, la Commissione Europea ha definito l'orizzonte strategico per i prossimi decenni aprendo una importante fase di negoziazione sulla implementazione delle politiche necessarie al raggiungimento degli obiettivi individuati. In questa fase è assolutamente necessario qualificare il contributo del nostro Paese al fine di valorizzare il potenziale produttivo italiano.

Dal nostro punto di vista, le priorità strategiche in questa fase sono:

- il coinvolgimento delle altre aree del pianeta nella lotta ai cambiamenti climatici. A tal proposito, per affrontare la sfida ambientale e rafforzare al contempo la sua economia, l'Unione Europea deve riuscire a

convincere con tutti gli strumenti di cui dispone - diplomatici, economici, politici - i suoi principali competitor (USA, Cina, India in primis) a sottoscrivere un accordo vincolante alla conferenza ONU prevista a Parigi il prossimo dicembre, che implichi la misurazione, il monitoraggio, il controllo e la riduzione delle emissioni di GHG a livello globale;

- l'attuazione di tutte le misure previste nell'ambito degli accordi sui cambiamenti climatici finalizzati ad attenuare la potenziale delocalizzazione produttiva dovuta a fattori di dumping ambientale. A tal proposito, il Sistema di Emissions Trading, da concepirsi come un meccanismo di mercato che consenta di valutare correttamente le esternalità ambientali e di distribuirne l'onere, deve rimanere il principale strumento per il raggiungimento dell'obiettivo di decarbonizzazione dell'economia europea. Tuttavia, in attesa di un accordo internazionale che ristabilisca un level playing field su scala globale, è necessario che l'Unione Europea continui a prevedere misure efficaci per ridurre i costi diretti e indiretti dell'Emissions Trading per i settori energivori e contrastare il conseguente rischio di delocalizzazione (carbon leakage);
- una maggiore responsabilizzazione di settori diversi dall'industria che contribuiscono in misura determinante alle emissioni (trasporti, agricoltura ed edilizia residenziale). A tal proposito, la revisione della Decisione sull'Effort Sharing prevista per il primo semestre del 2016 costituisce un'importante occasione di confronto con i settori coinvolti.

2.2 Principi per una politica industriale nazionale per lo sviluppo sostenibile

Le prospettive di crescita dell'economia italiana nei prossimi anni non possono prescindere dalla ricerca di un nuovo e più avanzato equilibrio tra

le attività industriali e la tutela dell'ambiente e della salute. La presenza di un sistema industriale vasto ed articolato, che sappia integrare le produzioni di base con lo sviluppo di nuovi prodotti in un'ottica di rafforzamento delle filiere produttive, rappresenta una condizione irrinunciabile per garantire crescita e sviluppo.

In questo contesto occorre, da un lato, valorizzare il patrimonio industriale esistente favorendo, in tutti i settori produttivi, l'adozione di tecnologie che aumentino la compatibilità ambientale dei processi produttivi e, dall'altro, sviluppare nuove attività produttive in settori più strettamente collegati alla Green Economy.

Gli strumenti per una efficace politica industriale per la sostenibilità sono: un sistema di regolazione delle attività economiche che spinga verso l'adozione di comportamenti ambientalmente corretti; l'individuazione di driver di sviluppo che consentano di valorizzare le potenzialità industriali e tecnologiche del Paese; i meccanismi finanziari in grado di sostenere investimenti ad alto valore aggiunto.

- **La regolazione**

Ogni agenda di sviluppo ha bisogno di essere accompagnata da misure generali di contesto che garantiscano l'implementazione delle politiche necessarie al raggiungimento degli obiettivi.

Infatti, lo sviluppo di un sistema industriale vasto e articolato come quello italiano necessita di un contesto regolatorio favorevole. Negli ultimi anni sono stati adottati diversi interventi di riforma, ma permangono ancora debolezze significative in termini di capacità amministrativa, efficienza della giustizia e coordinamento tra i diversi livelli di governo, con conseguenti ripercussioni sull'attuazione delle riforme e sul contesto in cui operano le imprese.

È necessario, dunque, non solo proseguire lungo il percorso avviato, ma anche interrogarsi sulle funzioni che lo Stato “facilitatore” - come ha di recente ricordato il Governatore Ignazio Visco - debba assumere. In sostanza, occorre creare un ambiente istituzionale capace di offrire alle imprese un sistema di regole chiare e stabili, assicurare la certezza del rispetto dei contratti, bilanciare le tutele degli interessi ritenuti meritevoli con i costi che esse impongono al sistema produttivo.

La regolazione è uno strumento di politica industriale che deve essere ispirato a criteri e principi non penalizzanti per le imprese sane ma piuttosto incentivanti per lo sviluppo di nuovi mercati. I principi generali che dovrebbero guidare la legislazione in campo ambientale sono:

- evitare il gold plating nel recepimento del diritto UE e rimuovere gli oneri non richiesti dall'Europa attualmente presenti nella legislazione statale e regionale. In particolare, la regolazione del nostro Paese non deve recare condizioni contrarie al mercato unico europeo e in grado di svantaggiare le imprese che operano e investono in Italia. Occorre evitare strumenti non proporzionati e pertinenti agli obiettivi di tutela ambientale;
- la creazione di un quadro regolatorio certo e stabile nel tempo. Ad oggi è ancora impossibile quantificare le leggi vigenti, che si sono stratificate nel tempo, in mancanza, spesso, dei necessari raccordi. Ciò determina l'imprevedibilità dell'azione dei pubblici poteri e una sostanziale incertezza delle regole, che mal si conciliano con la competitività;
- predisporre una governante istituzionale delle politiche ambientali e industriali in grado di assicurare l'integrazione delle decisioni;
- puntare su meccanismi che incentivino condotte virtuose sotto il profilo ambientale anziché su divieti e limiti assoluti;

- utilizzare lo strumento della valutazione d'impatto della regolazione per migliorare la qualità delle scelte normative;
- assicurare uniformità delle regole su tutto il territorio. Un primo tassello è rappresentato dal disegno di legge di riforma costituzionale in discussione in Parlamento, che rivisita l'assetto territoriale del nostro Paese e chiarisce il riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni.
- Assicurare concorrenza nei servizi ambientali attraverso gare pubbliche per il loro affidamento.

- **Le opportunità: i driver di sviluppo:**

La vocazione manifatturiera di trasformazione dell'Italia può trovare ampi spazi di valorizzazione all'interno di un approccio di sostenibilità. In particolare essendo il nostro paese privo di materie prime ed energetiche, può assumere il tema dell'economia circolare come driver principale per la tutela ambientale ed il recupero di competitività.

In particolare le aree di politica ambientale ed energetica di maggiore interesse per il nostro sistema produttivo sono:

- **recupero a fini produttivi ed energetici dei rifiuti:** è opportuno che l'iniziativa del Governo dia concreta attuazione al principio comunitario secondo il quale è opportuno gestire i rifiuti secondo una determinata gerarchia che parta dalla prevenzione nella produzione degli stessi, passando per la preparazione per il riutilizzo, riciclo, recupero (anche a livello energetico), relegando lo smaltimento in una posizione assolutamente residuale. Il nostro paese vanta buoni esempi per il recupero dei rifiuti e l'utilizzo dei materiali ottenuti dagli stessi, e il settore registra un andamento positivo. In un decennio (2000-2010), il numero di imprese coinvolte è cresciuto di circa 50% (passando da 2.183 a 3.034), il fatturato è aumentato di 4 volte (passando da 2 a 8

miliardi). Una politica industriale che quindi sostenga le imprese nella valorizzazione della “risorsa rifiuto” potrebbe costituire una leva non indifferente per invertire la tendenza che ci vede da anni esportatori netti di rifiuti e importatori netti di materia prima. Oltre ai benefici ambientali, una politica di questo tipo favorirebbe un recupero di competitività con i nostri concorrenti (Ue ed extra Ue), in coerenza con gli obiettivi europei del 20% di PIL proveniente dal manifatturiero. (su questi temi si rinvia al position paper “*Verso un uso efficiente delle risorse per il sistema Italia*”).

- **bonifiche e reindustrializzazioni:** la messa in sicurezza e la bonifica dei siti contaminati rappresentano una priorità per assicurare, da un lato, la tutela dell’ambiente e della salute, dall’altro, il recupero e la valorizzazione della risorsa territorio. A questo proposito, occorre tenere in considerazione le importanti implicazioni che sul piano economico possono derivare dagli investimenti produttivi per il risanamento ambientale e la reindustrializzazione. Si stima che il valore complessivo delle bonifiche sia pari a 30 miliardi di euro. Ipotizzando l’utilizzo di queste risorse nel prossimo quinquennio, l’impatto macroeconomico derivante dalla realizzazione di investimenti per il risanamento ambientale potrebbe determinare un aumento complessivo dell’occupazione dell’1,8%, pari a circa 415.000 unità, con un incremento del valore della produzione del 2,0%, pari a quasi 62 miliardi di euro. Tutto ciò al netto degli ulteriori investimenti per riconversioni e reindustrializzazioni che potrebbero essere realizzati nei siti oggi contaminati una volta completate le operazioni di bonifica.
- **smart energy:** l’impegno europeo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 40% al 2030 e di oltre l’80% al 2050 determinerà un cambiamento radicale nelle modalità di produzione e consumo di energia elettrica, creando significative opportunità di sviluppo tecnologico nel settore dell’efficienza energetica e delle fonti

rinnovabili. Questa sfida rappresenta anche un'opportunità per un ulteriore efficientamento dei settori manifatturieri italiani, che negli ultimi 20 anni si sono dimostrati leader europei con un tasso medio di riduzione dell'intensità energetica di oltre il 3% medio annuo. Nel solo settore dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili termiche, le opportunità di crescita al 2020 presentano potenziali nuovi investimenti per oltre 130 miliardi di euro, con un contributo al tasso di crescita del PIL di oltre 0,4 punti percentuali (su questi temi si rinvia al position paper "*Smart Energy Project*").

- **Strumenti finanziari per lo sviluppo della Green Economy:**

La riqualificazione ambientale del nostro sistema produttivo richiede ingenti investimenti in tecnologie e in ricerca e sviluppo, sia da parte del sistema privato che delle pubbliche amministrazioni. In una fase in cui i vincoli stringenti di finanza pubblica e le difficoltà ad agire ulteriormente sulle componenti parafiscali restringono lo spazio delle politiche di incentivazione diretta, riteniamo opportuno sviluppare adeguati strumenti di finanza di progetto e forme di garanzia pubblica (es. fondi rotativi dedicati) che favoriscano lo sviluppo diffuso di investimenti nella green economy. Sono sicuramente positive le priorità tracciate dal Piano Juncker per quanto riguarda le grandi infrastrutture (reti, grandi impianti di produzione di energia) ma è necessario rilanciare gli investimenti pubblici e privati. Poiché il campo di applicazione di molti progetti nella Green Economy richiede anche una parte consistente di investimenti pubblici, riteniamo che sia necessario effettuare una scelta precisa in sede Europea con riferimento ai vincoli di spesa che bloccano molti investimenti ad alto potenziale. Pur tenendo in debita considerazione la situazione relativa al debito pubblico Italiano, sarebbe opportuno affrontare, in sede Europea, la possibilità di ottenere opportune deroghe ai patti di stabilità per quegli investimenti in campo energetico - ambientale strettamente

collegati alle politiche per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale.

2.3 Analisi e proposte normative

A fronte di un'esigenza di maggiore coordinamento tra le politiche in campo ambientale e quello per lo sviluppo, il dibattito politico e parlamentare sui principali provvedimenti in itinere appare, ancora, viziato da una contrapposizione tra le istanze ambientaliste e quelle produttive che sta producendo rallentamenti e contraddizioni nell'approvazione di importanti norme per il settore. La sensazione è che in assenza di un quadro di riferimento chiaro circa le priorità per lo sviluppo del Paese, il veto incrociato delle diverse lobby si traduca in norme inefficaci sotto il profilo della tutela ambientale e dannoso sotto il profilo dello sviluppo industriale.

- **Provvedimenti in itinere più critici**

a) DDL delitti ambientali: il DDL sui reati ambientali rappresenta uno snodo decisivo per garantire nel futuro un corretto rapporto tra tutela ambientale e sviluppo industriale. Confindustria è favorevole all'introduzione nell'ordinamento dei reati di inquinamento e disastro ambientale. L'introduzione di questi reati consentirebbe, infatti, non solo di tutelare l'ambiente e la salute, ma anche le imprese che rispettano le normative in campo ambientale e che vengono penalizzate sul piano competitivo da comportamenti scorretti o addirittura criminali. Confindustria ritiene che la nuova normativa debba intervenire su due fronti: aumentare la deterrenza verso i comportamenti dolosi al fine di prevenire le cause di inquinamento; introdurre meccanismi premiali che consentano di evitare la punibilità per coloro che si attivano tempestivamente per porre rimedio alle contaminazioni accidentali

(ravvedimento operoso). Sono importanti le implicazioni che tale impostazione avrebbe sia sul piano ambientale che economico: da un lato, l'ambiente verrebbe tutelato con maggiore efficacia; dall'altro, verrebbe rafforzata la filiera dell'economia ambientale del risanamento e della reindustrializzazione dei territori, che può contare su tecnologie e innovazioni in grado di contribuire in modo decisivo alla crescita sostenibile.

b) DDL per il contenimento del consumo di suolo: gli obiettivi del provvedimento sono condivisibili. Tuttavia, alcune delle misure in esso contenute appaiono sproporzionate e rischiano di compromettere il raggiungimento di finalità parimenti fondamentali per il nostro Paese, quali il rilancio delle attività economiche e l'innalzamento dei livelli occupazionali. Confindustria propone, pertanto, di mitigare la portata dei divieti assoluti previsti dal provvedimento per evitare che si traducano in una irragionevole penalizzazione per le imprese. Occorre, quindi, puntare maggiormente su meccanismi di incentivazione del riuso e della rigenerazione, anche al fine di valorizzare il potenziale delle filiere produttive del settore.

c) DDL ambiente: il DDL contiene misure di Green Economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali. Alcune delle misure del DDL appaiono ingiustificatamente penalizzanti per le imprese senza alcun beneficio per la tutela ambientale. Il riferimento è, ad esempio, alle norme in tema di consorzi rifiuti: l'effetto di tali disposizioni sarebbe quello di aumentare i costi a carico delle imprese che si tradurrebbero in svantaggi competitivi, in netta contrapposizione con quelli che invece dovrebbero essere gli obiettivi delle politiche di Green Economy.

- **Provvedimenti futuri**

Green act: Con riferimento al Green Act, annunciato dal Governo riteniamo che esso debba rappresentare l'occasione per una programmazione a medio lungo termine delle politiche di sostenibilità ambientale quale volano per la crescita industriale. Per sviluppare un'industria competitiva è necessario dare alla politiche di settore una prospettiva di medio lungo periodo superando l'approccio congiunturale che ha caratterizzato fino ad oggi il quadro regolatorio del nostro paese. L'assenza di una visione strategica è stata spesso causa di un comportamenti speculativi che hanno alimentato rendite e logiche di breve periodo e non hanno costituito le basi per un solido sviluppo industriale. Il Green Act deve in primo luogo muoversi all'interno degli obiettivi europei al 2030 di lotta ai cambiamenti climatici definiti con l'accordo dello scorso ottobre definendo un agenda italiana per lo sviluppo della Green Economy. Confindustria intende partecipare al confronto in atto proponendo le proprie priorità di intervento