



IL LIBRO BIANCO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA

Proposte del gruppo di studio
del Ministero dell'Ambiente e della
Tutela del Territorio e del Mare
(ora Ministero per la Transizione
Ecologica) in materia di economia
e sviluppo sostenibile (gennaio-
dicembre 2020)

**A CURA DI
LEONARDO BECCHETTI
E GIOVANNI ANTONIO FORTE**

Istituzione di un Registro Digitale della Transizione Ecologica

1. *Premessa*

L'Unione Europea ha risposto alla crisi pandemica con il Next Generation EU (NGEU), un programma di portata e ambizione inedite, che prevede tra i principali obiettivi investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale e lo sviluppo delle energie rinnovabili.

L'Italia deve modernizzare la sua pubblica amministrazione e rafforzare il suo sistema produttivo e sarà la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei principali strumenti del NGEU per un totale di circa 210 miliardi di euro previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Piano approvato dalla Commissione Europea in data 22 giugno 2021.

Questo Piano, che si articola in sei Missioni e 16 Componenti, beneficia della stretta interlocuzione avvenuta in questi mesi con il Parlamento e con la Commissione Europea, sulla base del Regolamento RRF.

Tra le sei Missioni del Piano è prevista: la digitalizzazione/innovazione, la c.d. rivoluzione verde e transizione ecologica e lo sviluppo delle infrastrutture per una mobilità sostenibile. Il Piano è in piena coerenza con i sei pilastri del NGEU e soddisfa largamente i parametri fissati dai regolamenti europei sulle quote di progetti "verdi" e digitali.

Il Piano comprende un ambizioso progetto di riforme, riguardante anche la pubblica amministrazione per migliorarne la capacità, incentivarne la digitalizzazione delle procedure e incrementarne i servizi digitali. Il governo si è impegnato con il Piano a presentare in Parlamento iniziative legislative che possano agevolare l'attività d'impresa, in particolare nei settori strategici come le reti digitali e l'energia.

Il PNRR si sviluppa su tre assi strategici principali:

- digitalizzazione e innovazione;
- transizione ecologica;
- inclusione sociale.

La digitalizzazione e l'innovazione di processi, prodotti e servizi rappresentano un fattore determinante della trasformazione del Paese e devono caratterizzare ogni politica di riforma del Piano.

L'Italia ha accumulato un considerevole ritardo nell'adozione delle tecnologie digitali nel sistema produttivo e nei servizi pubblici. Recuperare questo deficit e promuovere gli investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali è obiettivo essenziale del Piano.

La transizione ecologica, come indicato dall'Agenda 2030 dell'ONU e dai nuovi obiettivi europei per il 2030, è alla base del nuovo modello di sviluppo italiano ed europeo e ad essa devono essere orientati i prossimi investimenti delle imprese così da poterle definire *green oriented*.

È, infatti, innegabile che la transizione ecologica costituisca a oggi il più importante fattore per accrescere la competitività del sistema produttivo nazionale e dovrebbe comprendere programmi di investimento e ricerca per l'impresa sostenibile e per le fonti di energia rinnovabili.

In ordine a quest'ultimo profilo la Commissione stima che per conseguire gli obiettivi del Green Deal europeo l'UE dovrà incrementare di 500 GW la produzione di energia da fonti rinnovabili entro il 2030 e chiede agli Stati membri di realizzare il 40% di questo obiettivo entro il 2025 nell'ambito dei PNRR.

I progetti presentati nel Piano puntano a incrementare la capacità produttiva di energia da fonti rinnovabili innovative e non ancora in *"grid parity"* per circa 3,5 GW (agri-voltaico, *"energy communities"* e impianti integrati *offshore*). Viene inoltre accelerato lo sviluppo di soluzioni tradizionali già oggi competitive (eolico e solare *onshore*) attraverso specifiche riforme volte a semplificare le complessità autorizzative.

L'obiettivo fissato dal PNIEC (un incremento di 15 GW entro il 2025 in confronto al 2017) viene rivisto al rialzo.

Inoltre, la Commissione stima che per raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni e dell'inquinamento fissati per il 2030 sia necessario dare un forte impulso alla mobilità sostenibile, costruendo tre milioni di punti di ricarica per auto elettriche e 1.000 stazioni di rifornimento a idrogeno.

L'obiettivo assegnato a NGEU è di consentire di realizzare metà di tale incremento entro il 2025.

L'obiettivo complessivo dell'Italia, necessario a coprire il fabbisogno energetico richiesto dai veicoli elettrici, è di oltre 3,4 milioni di infrastrutture di ricarica al 2030, di cui 32.000 pubbliche, veloci e ultraveloci. La linea progettuale inserita nella componente M2C2 del Piano prevede di installare 21.355 punti di ricarica pubblici veloci e ultraveloci (a oggi più lontani dalla competitività economica e per i quali c'è anche una ridotta disponibilità di misure e fondi). Senza considerare gli investimenti nell'idrogeno.

I contributi a fondo perduto previsti dal PNRR relativamente alla Missione M2C2 e M2C3, relative alla "Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica", ammontano a circa 39 mld di euro che corrisponderanno a circa il 40% dei singoli inve-

Da una stima iniziale il sistema finanziario rappresentato dalle sole banche Italiane dovrebbe finanziare circa 200 mld di euro. in aggiunta agli investimenti garantiti dal PNRR.

Risulta evidente come in aggiunta agli incentivi pubblici sarà necessario ricorrere a forme di partenariato pubblico-privato o di cofinanziamento dei progetti previsti dal Piano nell'arco di un quinquennio al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati dal Piano. Pertanto, la possibilità di poter utilizzare forme di garanzia reale tipiche del finanziamento per l'acquisto dei beni mobili registrati (pegno/ipoteca) o di poter ricorrere a forme di finanza innovativa quali ad esempio la cartolarizzazione di beni mobili registrati ex art. 7.2 della Legge 130/1999, costituiranno un elemento importante di sostegno agli investimenti, anche in un quadro macroeconomico meno espansivo in vista di un progressivo rialzo dei tassi di interesse.

Il Piano evidenzia anche la necessità che siano introdotti principi di governance che regolino l'attuazione coordinata delle Riforme e dei programmi descritti nelle 6 Missioni così come articolate nelle 16 Componenti di indirizzo, sotto una cabina di regia presso il Ministero dell'Economia.

Una delle finalità espresse nel Piano è proprio il monitoraggio degli investimenti nel tempo e l'introduzione di strumenti di controllo delle iniziative di attuazione, con particolare riguardo agli investimenti che beneficiano di incentivi a fondo perduto.

2. Proposta

La soluzione proposta è quella di introdurre un Registro Digitale degli investimenti nella Transizione Ecologica che possa rappresentare un valido strumento di supporto allo sviluppo e al finanziamento privato degli investimenti nella transizione ecologica e nello sviluppo delle energie rinnovabili ai quali, peraltro, dovrebbe essere dedicata una fiscalità ad hoc.

Il successo nell'attivazione del PNRR e dei suoi obiettivi nei tempi previsti sarà in gran parte rimesso alla finanziabilità dei progetti da parte delle banche, dei fondi di investimento e degli investitori nel mercato dei capitali. Il co-finanziamento e le forme di partenariato pubblico-privato richiederanno competenze e strumenti giuridici idonei a garantire i soggetti creditori, utilizzando le garanzie e tecniche tipiche dell'asset-financing. In tale contesto poter disporre di un registro degli investimenti consentirebbe di poter accedere alle tutele tipiche e rafforzate nel finanziamento dei beni mobili registrati che ad oggi sono solo i veicoli, le navi e gli aeromobili.

Dal confronto con alcuni dei principali *stakeholder* impegnati nella transizione ecologica ed energetica oggetto del PNRR (fondi/produttori di fonti di energia

nel settore della mobilità sostenibile, banche e istituti di credito, ecc.), è emersa l'esigenza di:

- un monitoraggio unitario e agevole degli investimenti in beni mobili (non registrati) e del loro smaltimento;
- un tracciamento delle vicende traslative, estintive o altrimenti rilevanti attinenti alla vita di detti beni (vendita, distruzione, furto, smaltimento, ecc.) e dei soggetti coinvolti, anche per prevenire fenomeni di frode o riciclaggio;
- uno strumento di certificazione della data di acquisto dei beni e dei termini essenziali delle transazioni;
- un registro dei beni che consenta e agevoli il finanziamento degli investimenti attraverso la costituzione di garanzie reali (pegno/ipoteca) e la cartolarizzazione dei beni stessi.

Tali esigenze assumono altresì rilievo nelle attività di controllo e monitoraggio da parte delle autorità preposte (Agenzia delle Entrate, GSE, Ministero della Transizione Ecologica, Ministero dello Sviluppo Economico, autorità giudiziaria, ecc.) e dei terzi interessati (es. imprese assicurative, banche, fornitori, società di certificazione, ecc.).

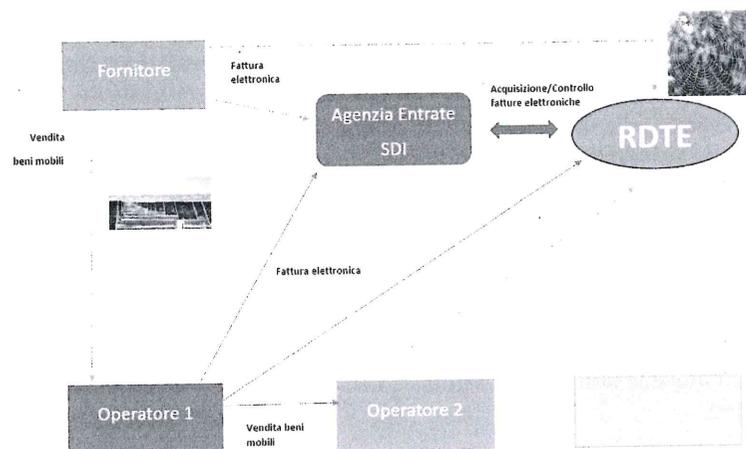
Nello spirito delle linee guida del PNRR e nell'interesse delle esigenze manifestate dagli operatori attivi nella Transizione Ecologica e sviluppo delle Energie Rinnovabili si propone l'istituzione di un Registro Digitale per la transizione Ecologica (RDTE), da attuare sulla base delle seguenti direttrici.

- 1) Il RDTE è consultabile in tempo reale da tutti gli utenti registrati a una piattaforma digitale mediante l'inserimento di una ID e una password di riconoscimento ed è strutturato utilizzando la tecnologia "blockchain" garantendone in tal modo la piena trasparenza e verificabilità dei contenuti senza la necessità di ulteriori attività di elaborazione delle informazioni, controllo e successiva annotazione.
- 2) Si tratta di un c.d. *Distributed Ledger* (Registro Distribuito), i.e. una struttura di dati condivisa tra più soggetti parte di una rete aperta (utenti registrati con ID e password), la cui garanzia di integrità e immodificabilità dei dati ivi inseriti è assicurata dall'uso della crittografia e dalla previa verifica di accettazione dell'utente attraverso la c.d. "power of attorney" concessa dal MITE.
- 3) Il registro RDTE potrebbe essere istituito per legge o, nei limiti della potestà regolamentare del MITE, con un decreto ministeriale del MITE (come evidenziato nel par. 3 che segue) cui verrebbe attribuita la gestione e manutenzione della piattaforma informatica.
- 4) L'inserimento dei dati nel RDTE è effettuato direttamente dagli utenti, attraverso l'annotazione della sola «fattura elettronica ed eventuali allegati», già trasmessi al sistema di verifica dell'Agenzia delle Entrate - SDI, o nell'ipotesi di distruzione/smaltimento del bene dai documenti comprovanti la fine del

ciclo produttivo. In caso di costituzione, trasferimento o estinzione dei diritti reali di godimento o di garanzia sui beni, oggetto di annotazione del RDTE saranno i relativi documenti legali costitutivi (es. scritture private autenticate, atto pubblico).

- 5) L'annotazione nel RDTE potrebbe essere obbligatoria solo nel caso di ottenimento di contributi pubblici a fondo perduto o di utilizzazione di nome fiscali agevolative espressamente dedicate all'investimento di cui all'operazione registrata. In tutti gli altri casi sarebbe, invece, su base volontaria degli operatori senza, quindi, richiedere alcun aggravio burocratico o amministrativo e senza l'intermediazione nell'attività di gestione ordinaria di enti pubblici o privati (ciò al fine di ridurre i costi di implementazione e assicurare una facile gestione) assicurando comunque la sicurezza informatica delle informazioni e l'attività di controllo da parte del MITE.

Figura 18 - Schema operativo del RDTE



3. Iter legislativo

L'iter legislativo per l'istituzione del RDTE è da definire. Qualora la potestà regolamentare del mite sulla base delle deleghe governative in corso di approvazione non consentisse la semplice istituzione del decreto Ministeriale si dovrebbe prevedere l'inserimento in un decreto-legge o altra fonte di legislazione primaria degli Articoli 1 e 2 di cui al punto 5, a cui farà seguito un decreto inter-Ministeriale con funzione di individuare:

- i profili tecnico-informatici del registro digitale RDTE;

- i profili applicativi e procedurali per la registrazione dei documenti comprovanti i profili, soggettivi e oggettivi dell'acquisto o utilizzo dei beni oggetto della presente Proposta.

Qualora fosse sufficiente un decreto Ministeriale lo stesso, oltre ad istituire il registro, potrà definire le funzioni e i profili tecnici procedurali.

4. Costi di implementazione

I costi di implementazione del RDTE si stimano assai contenuti in quanto la piattaforma informatica può essere sviluppata internamente dal MITE con l'ausilio di enti già attivi e preposti allo sviluppo digitale della pubblica amministrazione (Ministero della transizione Digitale, Agenzia digitale per l'Italia, ecc.) e con alcune unità di personale tecnico a esso preposto, inoltre la fonte principale delle informazioni relative ai beni mobili connessi alla transizione ecologica e oggetto di registrazione è rappresentato dalle fatture elettroniche o dai documenti legali attestanti la distruzione dei beni o la costituzione dei diritti reali di godimento o di garanzia sugli stessi.

Il meccanismo di registrazione delle fatture elettroniche dovrebbe prevedere l'estrazione dei dati direttamente dal sistema di interscambio SDI dell'Agenzia delle Entrate con un ridotto costo per l'implementazione della struttura informatica integrata per il trasferimento dei dati (come già avviene ad esempio con l'accesso al cassetto fiscale dei contribuenti da parte di alcuni operatori cessionari dei crediti fiscali SUPER/ECO Bonus).

Le potenzialità e le funzioni che il RDTE potrà assolvere in futuro potrebbero successivamente richiedere ulteriori integrazioni del software di base che garantirebbe comunque la non-modificabilità, la data certa e l'identificazione dei beni e dei soggetti.

5. Il testo della modifica Legislativa per l'istituzione del RDTE

In attuazione della proposta di cui ai paragrafi precedenti, qualora non fosse sufficiente l'emanazione di un decreto Ministeriale del MITE il testo normativo da inserire in un decreto-legge attuativo delle misure previste dal Piano destinato alla conversione in legge oppure in un apposito articolo di legge, dovrebbe articolarsi come segue:

“Art. 1 Istituzione del Registro Digitale della Transizione Ecologica

1. È istituito il Registro Digitale della Transizione Ecologica (RDTE).

2. Il RDTE ha le seguenti finalità:

a. identificare i singoli beni alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa, nonché i beni strumentali per l'esercizio dell'impresa finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale, alla riduzione dell'impatto ambientale nelle attività produttive e allo sviluppo delle energie rinnovabili risultante dalle Missioni 2 e 3 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza trasmesso dal governo italiano alla Commissione Europea in data 5 maggio 2021;

b. identificare la titolarità del proprietario e, se diverso, dell'utilizzatore dei suddetti beni o di altro titolare di diritto reale di godimento o di garanzia;

c. monitorare il trasferimento della proprietà o del possesso dei beni nonché la loro distruzione e smaltimento al termine del ciclo produttivo nonché la costituzione ed estinzione di altro diritto reale di godimento o di garanzia sui suddetti beni;

d. prevenire le forme di frode e riciclaggio (c.d. *green washing*);

e. agevolare le forme di finanziamento nell'acquisto di detti beni, ivi incluse le cartolarizzazioni dei suddetti beni.

3. I dati di cui ai precedenti commi saranno identificati attraverso il contenuto delle fatture elettroniche trasmesse all'Agenzia delle Entrate ovvero il contenuto di scritture private autenticate, atti pubblici o altri documenti aventi data certa che saranno annotati nel RDTE secondo le modalità stabilite da un decreto attuativo adottato dal Ministero della Transizione Ecologica di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che disciplinerà inoltre i profili applicativi volti ad assicurare il raggiungimento delle finalità istitutive del RDTE.

4. Il RDTE sarà accessibile tramite registrazione con password e ID ai soggetti di cui all'art. 1, comma 2 let. b) che potranno estrarre copia delle operazioni di cui all'art. 1, comma 2, let. c), di cui sono parte, con finalità di certificazione della registrazione dei beni nel RDTE.

Art. 2 Operatività del RDTE

1. Il RDTE è istituito esclusivamente in forma digitale presso il MITE e gestito di concerto con il MEF e del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, utilizzando la tecnologia della “rete *blockchain*”, l'accesso alla piattaforma per l'annotazione dei dati è consentita dal MITE secondo le modalità previste dal decreto ministeriale i cui all'art. 1, comma 3.

2. L'annotazione dei dati di cui all'art. 1, comma 2, nel RDTE è eseguita dagli utenti autorizzati all'accesso alla piattaforma limitatamente alle operazioni di cui gli stessi sono parte attraverso la registrazione delle fatture elettroniche, già emesse o ricevute ai fini fiscali ed estratte dal sistema di interscambio SDI dell'Agenzia delle Entrate. In mancanza della fattura, la costituzione, trasferimento o estinzione dei diritti reali di godimento o di garanzia sui suddetti beni sarà annotata attraverso la

registrazione di copia delle scritture private autenticate, atti pubblici o documenti equipollenti in caso di distruzione dei beni.

3. L'annotazione delle operazioni di cui all'art. 1 nel registro RDTE è obbligatoria esclusivamente in relazione agli acquisti dei beni oggetto di finanziamenti pubblici a fondo perduto ai sensi delle disposizioni attuative del PNRR o, comunque, espressamente agevolati da norme tributarie specifiche per lo sviluppo degli investimenti sostenibili.

4. Salvo che per le operazioni di cui al precedente comma 3, resta fermo che in tutti gli altri casi l'annotazione nel registro dei beni di cui all'art. 1, comma 2 rimane facoltativa”.

Indice

Ringraziamenti	5
Introduzione <i>di Leonardo Becchetti e Giovanni Antonio Forte</i>	7
<i>Marco Marchetti, Vittorio Garfi</i> Preservare l'integrità degli habitat, facilitare il monitoraggio per governare gli incendi	27
<i>Leonardo Becchetti, Valerio Ficari, Francesco Salustri</i> La fiscalità dei premi di produzione per la transizione ecologica (green job bonus e premi per l'impresa e datore di lavoro)	35
<i>Leonardo Becchetti, Lorenzo Semplici</i> Progetto per la promozione dello sviluppo sostenibile d'impresa tramite la Microfinanza	51
<i>Pierluigi Conzo</i> Un orso sotto la doccia, nudging per alberghi	63
<i>Vittorio Pelligra</i> Bolletta Smart 3.0	71
<i>Leonardo Becchetti</i> Proposta di incentivi all'acquisto di veicoli N1 e N2 ad alimentazione Full Electric	75
<i>Francesco Salustri</i> Adesivi ambientali nella pubblica amministrazione	83