

Le politiche contro il cambiamento climatico

PAPER DI SINTESI SUI PROFILI ECONOMICI

(A cura di Alfredo Macchiati e con la partecipazione di Alberto Biancardi, Gabriele Marra, Andrea Marroni, Marzia Minozzi e Paolo Polidori)

1. L'incertezza circa l'entità dei danni prodotti dai mutamenti climatici è l'ostacolo principale da superare per la corretta identificazione di una politica energetica e ambientale su un orizzonte temporale sufficientemente lungo. La conoscenza a disposizione dei decisori pubblici è assai parziale in materia, come testimoniato dalla variabilità degli approcci metodologici e delle stime sui danni. Di fronte a questa incertezza sarebbe auspicabile una *middle course policy*: invece della “guerra totale” alle emissioni di gas serra, una riduzione graduale ma certa delle emissioni; nel contempo lo sviluppo di ricerche accurate sulla natura dei rari eventi catastrofici e delle misure adottabili una volta che questi si dovessero materializzare.

2. Le divergenze sugli effetti dei cambiamenti climatici rendono più difficile rinunciare alla “sovranità ambientale” da parte di ciascun paese, laddove le soluzioni andrebbero invece condivise a livello internazionale. Valutazioni basate sulla pura convenienza economica scoraggiano l'adesione ai trattati poiché un singolo paese può beneficiare, anche senza aderire, degli sforzi sostenuti dagli altri.

La politica della nuova amministrazione americana modifica lo scenario internazionale rendendo da un lato più probabile un accordo generale di contenimento (quindi più efficace di quello di Kyoto), dall'altro, con il forte livello di sussidi per trasformare l'economia americana in una “Clean Energy Economy”, pone le premesse per accelerare i tempi con cui le nuove tecnologie “verdi” arrivano sul mercato e rendere più competitive le imprese di quel paese. In altri termini la nuova politica americana impone all'Europa di mantenere alto il proprio profilo e di riesaminare le politiche di sostegno all'innovazione fino ad oggi carenti.

3. L'Unione Europea considera da tempo l'ambiente e l'energia ambiti prioritari di intervento fino a farli diventare momento di legittimazione democratica presso i cittadini europei.

L'ETS, lo strumento principale utilizzato per rispettare gli obblighi previsti dal protocollo di Kyoto, oltreché volto al raggiungimento di obiettivi ambiziosi in termini di riduzione delle emissioni di CO₂, riguarda solo alcuni settori industriali (produzione di energia e imprese energivore). Poco spazio ha avuto invece una politica attiva di sostegno alle nuove tecnologie che integrerebbe opportunamente (e quindi non sostituirebbe) la politica del costo delle emissioni. Una efficace politica di contrasto ai cambiamenti climatici dovrebbe utilizzare tre strumenti: un prezzo per le emissioni; promuovere l'adattamento; il sostegno all'innovazione tecnologica. Fino ad oggi l'Europa ha adottato (in modo discutibile) il primo strumento; è stata debole sul secondo; del tutto carente sul terzo.

4. Le asimmetrie dell'ETS generano effetti distorsivi, a vantaggio di paesi non aderenti ma anche a vantaggio dei settori non ETS, che indeboliscono il consenso politico sul sistema di scambio dei diritti all'emissione. La stessa allocazione delle quote di emissioni consentite è stata effettuata solo in parte su principi di efficienza ed è stata mediata da rapporti di forza fra stati membri della UE e fra settori industriali.

Alcuni settori esclusi dall'ETS potrebbero essere oggetto di interventi a basso costo di riduzione delle emissioni (edilizia, trasporti, ad esempio). Più in particolare, oggi è possibile includere gli interventi in questi settori nei Piani Nazionali di Allocazione, ma non nell'ETS. Tutti gli interventi nei settori ora esclusi che avessero costi inferiori a quello dell'intervento marginale (cioè, meno conveniente da effettuare) nei settori che fanno parte dell'ETS potrebbero comportare una riduzione nelle emissioni della CO₂ e sarebbero più efficienti.

Va altresì osservato che il sistema ETS ha un effetto incentivante solo indiretto sulla ricerca e sviluppo di nuove tecnologie. Infatti, un costo, seppure elevato, del certificato di emissioni di CO₂, costituisce incentivo a cambiare tecnologia, verso una più eco compatibile, unicamente nel caso di impossibile o molto ardua traslazione a valle del medesimo costo. Invece, soprattutto nei mercati energetici, l'internalizzazione nel prezzo del costo del certificato si è

rivelata relativamente agevole e quindi l'aumento del costo delle emissioni non rappresenta un *driver* particolarmente efficace per l'innovazione.

5. L'Italia non riuscirà a rispettare gli obiettivi di Kyoto. E' quindi probabile che si vada incontro a penalità determinate dalla Commissione Europea, stimabili oggi in circa 2 miliardi di euro annui.

Per intraprendere il percorso verso una effettiva riduzione delle emissioni (e quindi invertire la tendenza all'aumento) l'Italia dovrebbe realizzare modifiche strutturali che realizzassero l'*absolute decoupling* tra emissioni di gas serra e sviluppo economico. In termini di intensità energetica (la quantità di energia incorporata in ogni unità di reddito) abbiamo perso quel vantaggio che avevamo alla fine degli anni novanta.

6. La politica europea del 20-20-20 non modifica l'impostazione incentrata più sul contenimento delle emissioni attraverso l'imposizione di tetti che sul sostegno all'innovazione tecnologica. La attuale crisi economica rende tale sostegno problematico ma al contempo una opportunità per il rilancio della crescita, come da più parti autorevolmente sostenuto: può costituire l'elemento portante dello stimolo fiscale alla ripresa.

Elemento cardine della politica comunitaria è la nuova direttiva sulle fonti rinnovabili che prevede l'imposizione di quote obbligatorie di immissione di energia (primaria) da fonti rinnovabili modificando l'impostazione precedente che assegnava un obiettivo soltanto alla produzione di elettricità. Resta demandata al singolo stato membro la scelta sullo strumento da adottare per il raggiungimento della quota (certificato, tariffa, ecc.); manca una politica di armonizzazione negli incentivi.

7. Il nostro sistema è caratterizzato da incentivazioni alle fonti rinnovabili di proporzioni assai elevate e, anche in un confronto internazionale, considerato dallo IEA assai poco efficace. Il costo del meccanismo CIP6 è stato impressionante: una stima prodotta alcuni anni fa indicava circa 14 miliardi di euro fino al 2000; nel periodo 2001 – 2007 il costo è stato di 16.8 miliardi di euro, arrivando così ad un importo complessivo di 30.8 miliardi. Anche l'incentivazione, di tutt'altra natura, con i certificati verdi in base alla quale chi soddisfa l'obbligo

di immettere in rete una certa quantità minima prodotta con energie rinnovabili si vede assegnati certificati scambiabili sul mercato, ha un costo stimabile intorno ai 400 milioni di euro annui. Il livello di incentivazione è destinato a lievitare ulteriormente: secondo alcune stime si dovrebbe arrivare intorno a 7 miliardi di euro nel 2021; l'impatto sul prezzo è calcolato, nell'anno di picco, intorno al 8%.

Nonostante questa massiccia dose di aiuti l'obiettivo della quota delle rinnovabili nel pacchetto 20-20-20, fissato per l'Italia al 17% del consumo finale, appare difficile da raggiungere (nel 2006 la quota era meno del 6%).

8. Sulla base delle considerazioni fin qui svolte è possibile delineare un quadro di politiche parzialmente diverso da quello finora adottato, sia a livello nazionale che comunitario.

Il primo suggerimento è quello di adottare una interpretazione "strategica" della politica ambientale intesa come politica industriale, volta a colmare gap tecnologici e individuare aree di eccellenza tecnologiche del nostro paese (*if any*), spostando le risorse dalle politiche di incentivazioni "vecchie" e inefficaci ad un effettivo sostegno dell'innovazione (aumento della spesa pubblica nella R&D, nella dimostrazione e nelle applicazioni delle nuove tecnologie - tipo cattura e sequestro geologico del carbonio).

E' un obiettivo particolarmente ambizioso considerato che dagli anni ottanta si è affermata una tendenza alla riduzione delle spese in R&D nel settore dell'energia, che l'Europa non si muove con determinazione in questa prospettiva, che il disegno di politiche efficaci a base di denaro pubblico è un esercizio raramente di successo (in particolare nel nostro paese).

9. In questa prospettiva appare un passo nella giusta direzione il ridisegno del sistema incentivante contenuto nella legge finanziaria del 2008 e l'introduzione di sistemi *ad hoc* per il sostegno della tecnologia fotovoltaica. In particolare, le modifiche apportate al sistema dei certificati verdi hanno introdotto modulazioni per tecnologia, tramite l'applicazione di coefficienti specifici all'energia prodotta; inoltre, è stato affiancato, per gli impianti di piccola

taglia, un sistema caratterizzato da tariffe dedicate per ciascuna tecnologia, la cui applicazione può essere richiesta dal produttore in sostituzione dei certificati verdi.

Ciò che rileva particolarmente notare è che in tutti i casi sono previste clausole di revisione dell'ammontare dell'incentivo, generalmente su periodo triennale, in modo da poter cogliere eventuali economie che sono attese nello sviluppo delle tecnologie a fonti rinnovabili, cogliendo in questo anche una delle indicazioni più importanti derivanti da numerosi studi effettuati in sede europea, di cui si ritrovano spunti anche nella direttiva sulle fonti rinnovabili.

10. Il secondo suggerimento è quello di proseguire nelle richieste per ottenere, nelle decisioni che verranno assunte a livello internazionale, tutte le misure di flessibilità (CDM, DOP, possibilità di modificare il percorso di raggiungimento degli obiettivi finali, ecc.).

11. Il terzo suggerimento è di migliorare drasticamente la capacità di individuare le azioni da intraprendere e i connessi tempi decisionali; riguardo al primo aspetto, ad esempio, è ormai noto che in alcuni settori – costruzioni e agricoltura – è possibile conseguire interessanti risultati di riduzione delle emissioni di CO₂, con investimenti a *pay off* positivo. È urgente identificare gli interventi e mettere a punto programmi di intervento.

12. Andrebbero altresì valutate le modalità di più efficace reazione nei confronti delle imprese inadempienti. In questa prospettiva sarebbe utile introdurre, anche norme che sollecitino le imprese a predisporre gli strumenti di controllo interno e di gestione più adeguati per promuovere dinamiche industriali allineate agli obiettivi ambientali. In altri termini si tratta di valutare se non sia utile un intervento normativo che ponga la questione ambientale al centro dei processi organizzativi, evitando appesantimenti burocratici ma introducendo un evoluto modello di co-gestione del rischio ambientale legato al non rispetto degli standard assegnati: una sorta di “strumento di prevenzione” (approccio ben noto nei sistemi di gestione interna e dei *compliance programs*).

In questo quadro la reazione punitiva statale avrebbe il compito di rendere ragionevolmente conveniente l'istituzione e l'implementazione dei modelli privatistici di organizzazione interna cui sarebbe rimessa, in concreto, la funzione primaria di contenimento del rischio-reato mentre la sanzione sarebbe applicata in via sussidiaria.

13. L'individuazione degli interventi chiama in causa anche le Regioni e gli enti locali e la necessità di mettere a punto piani energetici regionali efficaci, che è la nostra ultima raccomandazione.

Stante il nuovo assetto di competenze conseguente alla riforma dell'art. 117 e seguenti della Costituzione, diventa assolutamente necessario, al fine di superare gli impedimenti amministrativi e mettere in pratica politiche efficaci di promozione delle fonti rinnovabili, identificare un processo credibile di pianificazione regionale che dia certezze agli operatori di mercato in termini di zone geografiche, tempi e procedure da seguire.

Un simile processo dovrà anche avere come obiettivo il miglioramento della capacità di programmazione e di coordinamento fra i diversi soggetti istituzionali.

I piani energetici, centrale e locali, dovrebbero essere volti a fornire agli operatori il massimo numero di informazioni sul contesto in cui gli stessi si troveranno ad agire. Il fine è quello di ridurre le asimmetrie informative e l'incertezza in un sistema, come quello energetico, in cui le imprese devono operare con orizzonti di programmazione di medio e lungo termine. Allo stesso scopo, si dovrebbe fare in modo che le informazioni fornite nei piani siano vincolanti per l'amministrazione pubblica. In sostanza, i piani dovrebbero tendere a costruire una vera e propria curva di offerta del sistema, evidenziando, fra le altre informazioni:

- le potenzialità, in termini di esistenza di risorse naturali, del territorio nazionale (incrociando questi dati con gli altri vincoli allo sfruttamento delle medesime fonti, quali l'esistenza di vincoli paesaggistici o nella rete di trasporto, ecc.);
- la disponibilità ad accogliere investimenti in impianti e infrastrutture (garantendo, ad esempio, percorsi privilegiati per gli investitori che dirigono le loro scelte verso le opzioni delineate nel piano). Inoltre sarebbe auspicabile che:
 - la struttura dei piani regionali fosse il più possibile standard;

- le misure di compensazione, di incentivo e di disincentivo da riconoscere a fronte del raggiungimento o del mancato raggiungimento degli obiettivi dei programmi energetici fossero pattuite preliminarmente alla stesura dei singoli piani.