

Il sole che se la ride

Rinnovabili: velleità europee e confusione italiana

a cura di Carlo Stagnaro

20/20/20 2020 è lo slogan con cui il Consiglio europeo della primavera 2007 ha inteso promuovere l'impegno dell'Unione nella promozione delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica, e della lotta ai cambiamenti climatici. L'Ue si è così impegnata ad adottare obiettivi vincolanti – la cui distribuzione tra gli Stati membri è demandata a un round negoziale che dovrà raggiungere un accordo di *burden sharing* – per il raggiungimento, entro il 2020, di una riduzione delle emissioni di gas serra del 20 per cento al di sotto dei livelli del 1990, del taglio dei consumi di energia del 20 per cento al di sotto del tendenziale, e dell'aumento della quota di energia rinnovabile del 20 per cento “nel totale dei consumi energetici”, all'interno della quale è definito un sottotarget del 10 per cento per i biocarburanti rispetto alla domanda complessiva di carburanti per autotrazione.¹ In relazione agli obiettivi sulle rinnovabili e l'efficienza, formulati in maniera ambigua nel piano d'azione del Consiglio, si è parlato inizialmente del 20 per cento del consumo primario di energia, mentre in seguito si è fatta strada una diversa interpretazione, che fa riferimento al 20 per cento del consumo finale: ultimamente si è tornato a lasciar intendere che il *benchmark* debba essere il consumo primario. Non si tratta di un tecnicismo: al 2020, la domanda di energia primaria attesa nell'Ue25 è di 1885,3 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio (1623,8 Mtep nell'Ue15);² la domanda finale nell'Ue25 di 1338,5 Mtep (1155,1 nell'Ue15).³ Nel primo caso, dunque, l'Ue25 punta a ridurre i consumi di 377,1 Mtep e, della restante parte, produrre da rinnovabili 301,6 Mtep; nel secondo caso, l'obiettivo di risparmio è di 267,7 Mtep, quello per le rinnovabili 214,6 Mtep.

Il consiglio dei ministri del 7 settembre 2007 ha approvato un *Position Paper* intitolato “Energia: una sfida per l'Europa e l'Italia”, dedicato proprio a tracciare le linee negoziali del nostro paese in Europa e a definire una strategia interna per il conseguimento degli obiettivi europei, di cui *Quotidiano Energia* ha anticipato due bozze.⁴ Il primo elemento che balza agli occhi è appunto questo: l'esecutivo disquisisce dei target europei ma non si chiede – e non ritiene utile chiarire – a cosa essi debbano essere riferiti. Semplicemente, esso li accetta.

Gli spunti

Non mancano, tuttavia, spunti interessanti. In primo luogo, come è ragionevole, il governo invoca un “approccio integrato” ai tre obiettivi. Lo schema d'azione pare essere il seguente: l'efficienza, di per sé, contribuisce a ridurre le emissioni; inoltre la compressione dei consumi riduce anche il valore as-

Carlo Stagnaro è Direttore del Dipartimento “Energia e ambiente” dell'Istituto Bruno Leoni

soluta della quota di energia rinnovabile. Al tempo stesso, l'espansione dell'energia rinnovabile contribuisce ulteriormente a ridurre le emissioni. Il processo decisionale, dunque, dovrebbe partire dall'efficienza e avere come obiettivo finale le emissioni, facendo delle rinnovabili una sorta di step intermedio. Purtroppo, il *paper* governativo non dedica neppure una riga di approfondimento alla questione dell'efficienza, preferendo concentrare tutta la sua attenzione sulle rinnovabili: delle 15 pagine del documento, 6 sono esplicitamente dedicate alle rinnovabili, le altre trattano indirettamente tale tema senza soffermarsi su quello che, secondo gli stessi autori, dovrebbe essere il punto di partenza. Eppure, andrebbe tenuto presente che l'obiettivo sulle rinnovabili è, anche quantitativamente, dipendente dall'abilità del paese nel perseguire la riduzione dei consumi rispetto al tendenziale: di conseguenza, le politiche di incentivazione non possono prescindere dai modi e i tempi con cui si intende intervenire sulla domanda.

Altro aspetto interessante, almeno nelle intenzioni, è la (giusta) richiesta del governo che, nel processo di *burden sharing* e nella successiva implementazione degli accordi, si tenga conto sia della situazione di partenza dei singoli Stati membri, sia delle importazioni di energia rinnovabile. Infatti, da un lato – specie in termini di riduzione delle emissioni – è assurdo mettere sullo stesso piano quei paesi che già possono vantare un'efficienza energetica relativamente alta (come l'Italia) e quelli che invece hanno un sistema energetico, specie nella generazione elettrica, ad alta intensità di carbonio (è il caso della Germania, che produce circa la metà della sua elettricità da carbone). Non v'è traccia, ed è comprensibile, di un'esplicita critica della gestione del mercato delle quote di emissione nell'ambito della direttiva *Emission trading* del 2003, ma il messaggio è chiaro e condivisibile. Così come è ragionevole la richiesta (pure non formulata esattamente in questi termini) di conteggiare le importazioni di energia rinnovabile a favore del paese che le consuma, non di quello che le produce: dopo tutto, esse partecipano al mix del primo, non del secondo. In quest'ottica va vista anche la proposta di fare “un uso intensivo e possibilmente più armonizzato degli strumenti di mercato”, che favorisca l'installazione delle fonti rinnovabili laddove sono più efficienti. Occorre guardare con qualche scetticismo a questo genere di approccio, tuttavia, in quanto l'adozione di *market-based mechanisms* dipende in maniera critica sia dalla trasparenza dei mercati, sia dalla distribuzione iniziale dei titoli da scambiare. Un “mercato” (le virgolette sono d'obbligo, trattandosi di piazze del tutto artificiali che rispondono non a un reale gioco tra domanda e offerta ma all'attuazione di *policies*, peraltro discutibili) opaco e politicizzato rischia di degenerare nella foglia di fico di una poco nobile spedizione di caccia alle rendite politiche, come è avvenuto per il cosiddetto mercato dei fumi (lo dimostrano tanto il prezzo corrente delle quote, quanto l'eccesso di *allowances* dichiarato dalla Germania).

Abbastanza sorprendente, ma non del tutto sbagliata in linea di principio, è la proposta di introdurre “un meccanismo automatico volto a favorire la diffusione delle rinnovabili, come l'eliminazione degli oneri amministrativi rimanenti o delle barriere al mercato”. Se la “rimozione delle barriere al mercato” ha tutto il sapore dell'ennesima ondata di incentivi (che del resto sono indispensabili per rendere le rinnovabili competitive con le fonti tradizionali), la semplificazione amministrativa è un passo non solo necessario, ma indispensabile. Non si capisce, però, fino a che punto il governo voglia spingersi in questa direzione: intende immaginare una procedura semplificata per le rinnovabili? Oppure abolire interamente la valutazione d'impatto ambientale per le energie cosiddette pulite? E intende farlo per tutte le fonti rinnovabili in maniera indifferenziata oppure con percorsi autorizzativi diversi da fonte a fonte? In ogni caso, appare irragionevole intraprendere un immane sforzo riformatore, di per sé giusto e condivisibile, e poi limitarne gli effetti a quelle fonti che godono del favore del ministro

dell'Ambiente. Il tema degli ostacoli amministrativi (e dell'incertezza delle autorizzazioni, una volta rilasciate) è una questione fondamentale che non riguarda il solo settore energetico ma l'intera economia. Ben venga, quindi, un ridisegno degli obblighi, ma sarebbe opportuno che tale processo fosse affrontato in termini del tutto generali. Anche alla luce degli obiettivi dichiarati dalla Commissione Europea – sicurezza degli approvvigionamenti, aumento della competitività e lotta ai mutamenti climatici – opere come i rigassificatori o nuove centrali elettriche realizzate secondo i migliori standard tecnologici sono di gran lunga più importanti rispetto al modesto potenziale di fonti quali l'energia eolica o solare. Non si vede, quindi, perché mai lo sforzo riformatore dovrebbe andare sprecato o vanificato circoscrivendone l'efficacia.

Le critiche

Il testo del documento è, in generale, molto retorico, ma all'atto pratico dice poco e, più che chiarire l'atteggiamento del governo, infittisce i dubbi. Per esempio, ricorrono numerose osservazioni relative al fatto che il piano produrrebbe “tangibili benefici sia per i nostri cittadini che per le nostre imprese europee”, parla di un'Europa “leader globale nel settore” energetico (qualunque cosa ciò voglia dire), afferma che gli obiettivi possano “promuovere all'innovazione” per “creare una reale leadership tecnologica per l'Ue”, e tutto ciò fin dalla prima pagina. Nessuna di queste affermazioni è chiarita, spiegata o giustificata. Per esempio, non si dice in che modo l'aumento della quota di rinnovabili – che evidentemente l'esecutivo considera un costo, in quanto si affanna a trovare mezzi per minimizzarne l'impatto – possa produrre benefici.

La parte sostanziale del documento, però, è del tutto inadeguata a rispondere, per riprenderne il titolo, alla sfida energetica che l'Italia si trova a fronteggiare. Per ragioni di sostanza e di metodo.

Nella sostanza, esso insiste sulla dimensione di presunta “opportunità” dell'implementazione degli obiettivi europei, la quale però non viene mai riempita di contenuti. Secondariamente, esso pone obiettivi spesso del tutto irrealistici, come quello di produrre tra 800 mila e un milione di tonnellate all'anno di biocarburanti, che richiederebbero, secondo lo stesso *Position Paper* governativo, circa 600 mila ettari, pari al 2 per cento del territorio nazionale e al 7,2 per cento delle terre arabili, contro gli attuali 260 mila. Il governo non dice, e neppure ipotizza, quali coltivazioni dovrebbero cedere il passo a quelle energetiche, a quale costo, e con quali effetti sui mercati alimentari. Né esso si preoccupa di quantificare l'impatto economico della quota di biocarburanti che l'Italia dovrebbe comunque importare per rispettare l'obiettivo del 10 per cento, pari a 4,5-4,7 milioni di tonnellate. Per giunta, quella del governo è chiaramente una sovrastima, in quanto assume “l'introduzione della seconda generazione di biocarburanti”. Secondo il *Progress Report* della Commissione europea, però, “i biocarburanti di seconda generazione non sono ancora disponibili per il commercio (si stima saranno commercializzati tra il 2010 e il 2015) e saranno probabilmente più costosi di quelli di prima generazione. Ci si attende che i loro costi scendano dopo il 2020”.⁵ In questo, il documento del governo entra in contraddizione con se stesso, in quanto alla discussione sui biocarburanti premetteva di rigettare “impegni basati su ipotesi tecnologiche non realistiche, che potrebbero portare a costi eccessivi per il raggiungimento degli obiettivi”. Ma il medesimo problema si applica anche a quello che, teoricamente, è il contributo fondamentale del *paper*, la valutazione preliminare del livello teorico potenziale della produzione di energia rinnovabile, nella quale “non è inclusa una valutazione socio-economica della sostenibilità economica delle politiche energetiche, includendo gli incentivi” (questa precisazione, essenziale alla comprensione del lavo-

ro, è scomparsa dalla seconda bozza).⁶ Ma allora, a che serve? E sulla base di cosa è calcolata?

Si arriva così alla questione della fragilità metodologica del documento, che ne determina la totale non credibilità. Le carenze metodologiche sono state denunciate anche da chi è certo meno prevenuto dell'Istituto Bruno Leoni rispetto alle energie rinnovabili, come l'Associazione produttori di energia da fonti rinnovabili.⁷ Già il concetto di "livello teorico potenziale" della produzione di energia rinnovabili, se prescinde dal dato economico, è nebuloso per non dire insensato: tecnicamente tutto è fattibile, anche soddisfare l'intero fabbisogno energetico nazionale coi pannelli fotovoltaici, se si trascura di valutare il costo dei pannelli e quindi dell'energia prodotta, il costo delle eventuali interruzioni, la quantità di spazio necessaria all'installazione dei pannelli, eccetera. Il *paper* intende sfuggire a questa critica facendo costante riferimento a uno studio del Ministero dello Sviluppo economico, il quale però non è pubblico e non viene fornito su richiesta (a proposito di trasparenza). È stato tuttavia possibile ottenerne una copia da parte di una nostra fonte, e il risultato è altrettanto deludente: il documento cala dall'alto dei numeri, senza giustificarli in alcun modo né precisare come siano stati ottenuti. L'unico riferimento è la bibliografia, ma se i dati sono stati dedotti da stime già pubblicate, a cosa si deve l'alone di segretezza che circonda l'analisi del Mse?

In ogni caso, il *position paper* della Presidenza del Consiglio conclude che "dai calcoli risulta un potenziale massimo teorico al 2020 di 20,97 Mtep". Curiosamente, le bozze finali riportano tra le stime un potenziale massimo teorico relativo alla fonte solare di 3000 MW superiore a quello presente nelle prime bozze e nel documento del Mse. L'aumento avviene in singolare coincidenza con lo svolgimento, a Milano, della 22nd European Photovoltaic Solar Energy Conference (3-7 settembre 2007).

Conclusione

Pur non mancando alcuni spunti di interesse e una certa sensibilità per gli aspetti più terra terra degli obiettivi imposti dal Consiglio europeo di primavera, il documento programmatico del governo appare inaffidabile sotto vari fronti. Sul piano tecnico, esso sembra sbandierare per certe delle proiezioni sulla cui attendibilità è lecito nutrire più di un dubbio, anche perché non viene fornita alcuna informazione sul modo in cui sono state ricavate. Sul piano politico, il governo pare oscillare tra un giusto pragmatismo e la speranza di poter truccare le carte, col rischio che l'una cosa elida l'altra e che, ancora una volta, l'Italia sia penalizzata dall'esito del negoziato sul *burden sharing*. Non è presente, tranne qualche abbozzo iniziale, un disegno organico di come il governo intenda affrontare una sfida che per il nostro paese finirà per avere un costo drammatico, in virtù del fatto che le scelte passate di politica energetica hanno dato vita a un sistema tra i più costosi in Europa. Infine, sebbene un documento programmatico non sia probabilmente il mezzo più appropriato per farlo, non sarebbe stata fuori luogo una pacata richiesta di revisione degli obiettivi europei del 20/20/20, che sono tanto efficaci come slogan quanto irrealizzabili come *policy*.

Note

1. <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/07/1&format=HTML&aged=1&language=IT&guiLanguage=en>.
2. DG Energy and Transport, *European Energy and Transport Trends to 2030. Update 2005* (Bruxelles: European Commission, 2006), http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/figures/trends_2030_update_2005/energy_transport_trends_2030_update_2005_en.pdf, p.25.
3. *Ivi*, p.28.
4. http://www.quotidianoenergia.it/all_vedi.php?id=3958&id_articolo=16732 e http://www.quotidianoenergia.it/all_vedi.php?id=3982&id_articolo=16783.
5. Commissione europea, “Biofuels Progress Report”, COM(2006) 845, 10 gennaio 2007, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0845en01.pdf, p.10.
6. Sostituita dalla seguente: “Sarà inoltre necessaria una valutazione della sostenibilità socio-economica delle politiche, ed anche degli incentivi, con particolare riferimento agli effetti della promozione delle rinnovabili sui prezzi dell’energia per i consumatori e sui costi per le imprese. Pertanto, si dovranno tenere in considerazione le possibili conseguenze negative in termini di competitività e inflazione”.
7. “Ue al 2020, per Aper manca la metodologia”, *Quotidiano Energia*, 7 settembre 2007.

IBL Position Paper

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

POSITION PAPER

I "Position Paper" dell'Istituto Bruno Leoni presentano analisi sintetiche ma accurate delle principali politiche che hanno impatto sulla vita economica italiana. Attraverso un'analisi critica, che mette al centro un punto di vista di mercato, i "Position Paper" IBL vogliono essere strumenti a disposizione di imprese ed individui che desiderano comprendere le conseguenze delle nuove norme o dei progetti di riforma, oltre che più in generale delle linee di azione dei governi, sulla loro libertà di fare e di intraprendere. I "Position Paper" IBL non hanno cadenza periodica, e sono frutto del lavoro di studiosi e ricercatori che collaborano con l'Istituto e ne condividono la *mission*.