



I DON CHISCIOTTE DEI NUMERI: I PRESUPPOSTI E LA DISPUTA IN ATTO

di Marzio Galeotti

Era da tempo che non si assisteva a uno scontro così deciso tra il governo italiano e la Commissione europea come quello in atto sul cosiddetto pacchetto clima. Lo scontro è stato orchestrato da un terzetto di ministri nazionali composto da Andrea Ronchi, Stefania Prestigiacomo e Claudio Scajola, oltre che naturalmente dal premier Berlusconi. Né hanno mancato di far sentire la propria voce il ministro dell'Ambiente del passato esecutivo Berlusconi, Altero Matteoli, e quello attuale della Pubblica amministrazione, Renato Brunetta. Così come è stata posta dai nostri rappresentanti, e ripresa e amplificata dalla stampa, sembra essere una questione di numeri. In realtà non è così, è una questione politica. Per illustrare e comprendere il senso delle tappe di questa vicenda è necessario tornare un attimo indietro.

Nel marzo 2007 il Consiglio europeo, presidente del Consiglio era Romano Prodi, approva la nuova strategia europea, denominata Una politica integrata del clima e dell'energia, ritenuta in linea con l'obiettivo di fondo di contenimento dell'incremento della temperatura media globale entro i 2 °C rispetto l'era preindustriale. La nuova strategia è costituita dall'assunzione unilaterale di tre obiettivi vincolanti per l'intera Unione, caratterizzati da un ricorrente numero magico, il 20. Entro il 2020 l'Unione Europea si impegna a ridurre le emissioni di gas-serra del 20 per cento rispetto al 1990, a portare la quota di fonti rinnovabili di energia sul totale consumato al 20 per cento e di elevare l'efficienza energetica (rapporto consumi di energia su Pil) al 20 per cento. La strategia è divenuta successivamente nota come pacchetto 20-20-20.

Si può discutere della scelta di questi obiettivi al posto di altri, così come si può discutere della scelta dell'adozione di target vincolanti al posto dell'utilizzo di altri strumenti di intervento. Non è questa la sede per farlo, preme tuttavia sottolineare due aspetti. Primo, in linea di principio la lotta ai cambiamenti climatici si fa anche solo con il primo dei tre obiettivi, quello della riduzione delle emissioni. Gli altri due elementi servono anche altre finalità: sono essenzialmente la riduzione della dipendenza energetica dall'estero e la ricerca, sviluppo e adozione di nuove tecnologie energetiche e di una nuova industria a esse collegata. Secondo, l'assunzione di un impegno europeo si traduce necessariamente nell'assunzione di obblighi per ciascuno Stato membro.

Stante l'approvazione della strategia il Consiglio dava mandato alla Commissione di tradurre in pratica le sue decisioni, dando contenuto preciso a quei propositi. Dopo quasi un anno di analisi, a gennaio 2008 la Commissione presenta il proprio pacchetto di proposte costituito da una serie di direttive, le più importanti ai fini presenti sono due sulla riduzione delle emissioni e una sulle fonti rinnovabili. Interessante è notare che dei tre 20 per cento, quello dell'efficienza energetica viene lasciato da parte e diventa un target aspirational e non più mandatory: viene dunque escluso almeno per il momento dal pacchetto clima.

L'elemento centrale della strategia europea, la sua spina dorsale, resta l'ETS, il mercato dello scambio dei permessi attivato nel 2005 ed entrato nella sua seconda fase, quella 2008-2012. Lo strumento, previsto dal Protocollo di Kyoto, consente agli attori soggetti a controllo delle proprie emissioni di raggiungere il target con la maggiore flessibilità, e cioè con i costi più bassi possibile. (1) Se sono virtuosi potranno vendere la differenza positiva tra il proprio obiettivo e le proprie emissioni, ottenendo un guadagno; se non sono virtuosi, con emissioni superiori al proprio target, potranno acquistare permessi sul mercato a un prezzo che avranno giudicato inferiore a quello che avrebbero dovuto pagare per ridurre le proprie emissioni in casa. Entrambi gli attori, che offrono e che domandano, hanno in questo caso la possibilità di scegliere tra modificare il proprio livello di emissioni in relazione al target ovvero compravendere la differenza sul mercato sotto forma di permessi. Si tratta dunque di una soluzione costo-efficiente, rispetto all'alternativa dell'obbligo secco (con sanzioni per le inadempienze) per ciascuno di soddisfare il proprio obiettivo.

Cruciale in questa situazione è la distribuzione degli impegni ai singoli attori, in modo che sia compatibile con il target complessivo europeo. Le proposte di direttiva della Commissione contengono perciò una declinazione a livello di Stati membri degli obblighi loro imposti compatibili con l'obiettivo del 20 per cento. La proposta di burden sharing deve

anzitutto assicurare che, dati e simulazioni alla mano, la compatibilità sia assicurata, e vuole inoltre valutare quali siano i costi e i benefici dell'intera strategia, nonché quelli per i singoli Stati con la ripartizione degli oneri ipotizzata. Anche per le rinnovabili è previsto un analogo meccanismo di flessibilità, rappresentato dalla possibilità di acquistare e vendere titoli su un nuovo mercato, quello delle garanzie d'origine, simile ai certificati verdi nazionali, nel caso in cui la propria quota di energie rinnovabili fosse inferiore (o superiore) al proprio target nazionale. Un altro meccanismo di flessibilità che, come il precedente, svolge la funzione di permettere ai singoli di non soddisfare fisicamente il proprio target, senza però violare quello europeo.

I costi in termini di Pil per l'Unione e per i singoli Stati membri dell'intera strategia sono il risultato di una lunga e complessa serie di simulazioni, condotte per conto della Commissione da un noto istituto di ricerca, l'E3M-Lab della National Technical University di Atene, sulla base di un modello economico-energetico-climatico chiamato Primes. (2) Per queste proposte di direttive è infatti tipico prevedere una valutazione del loro impatto e la documentazione relativa a queste analisi è generalmente pubblicata sul sito della Commissione europea.

Punto di partenza è il cosiddetto baseline, lo scenario di riferimento senza gli interventi prospettati, che poggia su una dettagliata descrizione della struttura del sistema energetico, fatta di equazioni e parametri, e su una serie di importanti ipotesi relative ai drivers sottostanti, come crescita economica, prezzi del petrolio, trend demografici eccetera. (3) Lo scenario di riferimento al 2020 serve come base di confronto con altri in cui si attuano le direttive proposte, e che come tali costituiscono gli scenari vincolati o di policy. Quelli considerati variano tra loro per diversi aspetti, ma soprattutto per il diverso grado di operatività dei meccanismi di flessibilità. Ed è sui costi dei vari scenari che è andata in onda la disputa degli ultimi giorni.

Lo strumento utilizzato dalla Commissione per valutare le conseguenze economiche del pacchetto clima, il modello Primes, non è l'unico in circolazione per questo tipo di esercizi. Al di là dei suoi meriti, data l'estrema rilevanza della posta in gioco, sarebbe stato auspicabile produrre risultati per lo stesso pacchetto con altri modelli di simulazione di altri istituti di ricerca europei al fine di valutare la robustezza dell'analisi.

Spesso diversi scenari sono simulati per vedere il grado di variabilità delle stime ottenute in questo caso i costi rispetto a quelle centrali scelte come le più ragionevoli, realistiche o preferibili. Lo scenario su cui la Commissione europea ha basato le sue valutazioni è quello che prevede l'operatività dei vari meccanismi di flessibilità, in particolare lo scambio di garanzie di origine sulle rinnovabili e la possibilità (limitata) di accreditare alle imprese europee le minori emissioni associate a progetti e impianti che esse realizzassero nei paesi in via di sviluppo: si tratta dei cosiddetti Cdm previsti dal Trattato di Kyoto. Questo ricorso, ancora una volta, può essere per il singolo attore meno oneroso delle opzioni alternative di cui dispone per raggiungere il proprio target. I costi per l'Unione europea di questa strategia che sfrutta la flessibilità sono riportati nella tabella 1 qui sotto e variano tra lo 0,45 e lo 0,60 per cento del Pil. (4) Associato al caso della massima flessibilità vi è un costo per l'Italia compreso tra lo 0,51 e lo 0,66 per cento del proprio Pil. È interessante notare che tale tabella veniva già proposta come tabella 37 nel documento di valutazione di impatto del pacchetto clima che la Commissione pubblicava a febbraio 2008, all'indomani cioè delle proposte di direttiva. (5)

Non è dunque vero quanto affermato dal ministro Prestigiacomo che il nostro governo ha dovuto insistere presso la Commissione per ottenere i numeri dei costi delle proposte. Vero è invece che la Commissione non aveva reso noti i dati di costo di una serie di altri scenari simulati, ivi inclusi quelli che non prevedevano l'operatività di alcun meccanismo di flessibilità. Non c'è bisogno di un economista per comprendere che tali scenari portano a costi per i singoli paesi, Italia inclusa, maggiori di quelli con flessibilità. (6)

All'indomani della presentazione della proposta, il Parlamento europeo ha iniziato l'analisi dei contenuti e, attraverso un processo di emendamenti e votazioni, è arrivato a fine settembre ad approvare il pacchetto in una versione sostanzialmente invariata. Nonostante le pressioni di vari europarlamentari, le Commissioni ambiente e industria hanno licenziato un testo che è arrivato perciò al Consiglio europeo del 15 ottobre scorso. Queste direttive richiedono la doppia approvazione di Parlamento e Consiglio europeo e possono prevedere, se emendate, un riesame. Inoltre potrebbero essere approvate anche a maggioranza qualificata del Consiglio, in codecisione con il Parlamento, rendendo dunque un eventuale veto dell'Italia un atto politico, sicuramente serio e da evitare assolutamente, ma privo di rilievo giuridico.

Mentre l'Europarlamento era impegnato nellesame del pacchetto, iniziava, soprattutto a cavallo dell'estate, il lavoro diplomatico dei nostri ministri, finalizzato alla ricerca di alleati da associare alla propria posizione negativa sul pacchetto, quanto a tempi di entrata in vigore ed entità dell'impegno richiesta a ciascun paese. Ma la strategia nazionale mirava anche alla Commissione europea cercando di mostrare come le analisi quantitative condotte non riproducono fedelmente i reali costi che l'Italia dovrebbe sostenere nel caso di approvazione del pacchetto.

A supporto della propria posizione, il ministero delle Attività produttive produceva un documento datato 8 settembre 2008 di stima dei costi basato su un'analisi condotta dal Rie, il centro ricerche di Bologna che fa capo ad Alberto Clò, ex ministro dell'Industria del primo esecutivo Prodi. Il documento forniva cifre di costo davvero impressionanti. Stimava per il periodo 2013-2020 un costo per lo sviluppo delle fonti rinnovabili pari a 50 miliardi di euro, un costo per la riduzione dell'intensità energetica addirittura di 120 miliardi e infine un costo associato alla riduzione delle emissioni per un importo di 23-27 miliardi. Nel complesso si tratta di 200 miliardi che su base annua ammontano a 25 miliardi

circa. Il documento e le cifre in esso contenute venivano fatte proprie dalla Confindustria che, prendendo le mosse dalla considerazione della consistente base manifatturiera della nostra economia e del paventato rischio di delocalizzazione delle nostre imprese più energivore, affiancava il governo nell'offensiva europea.

Il documento Matt-Rie per come i calcoli sono effettuati lascia adito a dubbi significativi. Anzitutto il pacchetto europeo non prevede attualmente interventi sull'efficienza energetica: togliendo i 120 miliardi e conteggiando solo l'intervento su emissioni e rinnovabili i costi cumulati scendono a 73-77 miliardi, cioè poco più di 9 miliardi l'anno. In secondo luogo i calcoli sono fatti considerando gli obiettivi uno alla volta indipendentemente dagli altri, secondo una procedura di mera moltiplicazione tra un prezzo ipotizzato della tonnellata di carbonio per le presunte emissioni risparmiate e di prezzo delle varie fonti rinnovabili per il corrispondente consumo stimato sulla base dei target previsti dalle direttive. Naturalmente questo è una procedura approssimativa, in quanto appare di tutta evidenza come senza modelli integrati che consentano di tenere conto di tutte le interazioni tra mercati, settori di attività e agenti, soprattutto in presenza di una pluralità di politiche, sia difficile fornire cifre dotate di una credibilità per lo meno analoga a quelle della stessa Commissione europea.

L'arma del nostro governo a sostegno della tesi della ridiscussione e del rinvio si è successivamente spostata su altri dati e su un'altra tabella, prodotta dallo stesso ministero, che è poi quella ripresa ripetutamente dalla stampa in questi giorni, ed è anche quella che permette di chiarire i termini della disputa. (7)

La Commissione stima i costi del pacchetto clima per l'Italia nell'ordine dello 0,51-0,66 per cento del Pil, l'Italia sostiene che sono pari al doppio, 11,14 per cento del Pil, ossia 181,5 miliardi di euro cumulativamente ovvero 18,2 miliardi in media l'anno. È importante notare che questo ultimo dato non era stato fornito dalla Commissione europea a febbraio 2008 per la semplice ragione che corrisponde allo scenario privo di qualsiasi meccanismo di flessibilità per rinnovabili e Cdm. È stato successivamente incluso in un documento di più di 900 pagine, solo tabelle e numeri, in cui vengono riprodotti paese per paese i risultati di tutti i vari scenari considerati nell'esercizio di simulazione, ivi incluso quello assunto a riferimento dal nostro governo. (8)

A essere precisi, verificando la corrispondenza tra documenti degli scenari e dei numeri per l'intera Unione, la Commissione calcola che il costo su base annua in questo caso ammonterebbe a 21,2 miliardi di euro. Questo è quanto presentato in un estratto del documento (a pagina 119) riportato qui sotto nella seconda tabella, mentre quello di flessibilità dell'Unione europea (a pagina 461) è ripreso nella terza tabella.

Non vi sono numeri inventati, fasulli o più veri. Vi sono solo numeri, corrispondenti a diverse ipotesi di scenario, ognuno associato a modalità di implementazione delle stesse direttive. Nessuna ipotesi mette in discussione l'impianto di fondo e i principi del pacchetto 20-20-20, ma guarda semplicemente all'impatto sui costi complessivi della presenza o meno, e in diversi gradi, dei meccanismi di flessibilità previsti. È dunque singolare che il governo italiano, liberista sulla carta, vada a selezionare a sostegno delle proprie tesi proprio quello scenario che non prevede, anzi nega, un ruolo ai mercati e alla flessibilità. Questo lo porta anche a notare inutilmente che nello scenario Commissione europea i nostri targets fisici non sono raggiunti: questo è sicuramente vero, ma è precisamente il risultato dell'operare dei meccanismi di flessibilità. Non è un problema, poiché ciò che conta per l'intera strategia è che i targets europei siano centrati. Non vi è un scenario giusto né uno sbagliato; ve ne sono diversi e ragionevolmente la Commissione europea ha selezionato quello che fa un favore agli Stati membri in quanto porta a minimizzare per essi i costi delle direttive proposte. Questo appare essere stato ben compreso dagli altri importanti paesi dell'Unione Germania, Francia, Spagna atteso che quest'ultima ha addirittura un costo stimato superiore al nostro ed atteso che la crisi finanziaria riguarda tutti quanti e non solo noi. Il presidente di turno Sarkozy, buon amico di Berlusconi, vuole chiudere entro dicembre con una decisione definitiva e ha messo in chiaro che l'arma del veto è spuntata, in quanto inefficace. I numeri assumono allora il valore di una scusa per cercare di prendere tempo e cercare di ottenere condizioni più vantaggiose nella ripartizione degli oneri tra paesi membri. Siamo in compagnia di otto paesi dell'Europa dell'Est, unico tra i fondatori ad adottare una posizione di scontro e chiusura con la Commissione e gli altri stati membri che contano. Non è una bella cosa. La partita poteva essere giocata meglio e si doveva tenere presente che tutti i nostri partner hanno visto il comportamento da cicale delle emissioni che l'Italia, governi di centrosinistra o di centrodestra, ha tenuto finora e che ci colloca ampiamente fuori rotta rispetto all'appuntamento di Kyoto.

Quanto alla posizione di Confindustria non si può non riconoscere che svolte nella politica energetica e del clima di questo tipo, la cui importanza e necessità è da tutti riconosciuta, comportano aggiustamenti nell'economia, che riguardano anche i settori produttivi. L'industria delle rinnovabili fiorisce, le industrie energivore soffrono: riallocazioni sono dolorose ma necessarie. L'esigenza è favorirle attuando per quanto possibile i costi. Ma le proposte di direttiva, con l'assegnazione gratuita, almeno all'inizio, dei permessi di emissione, la possibilità di opting-out per le piccole imprese dal mercato delle emissioni, fino alla discussa possibilità di imporre border tax adjustments (cioè dazi all'import) per le produzioni più a rischio di perdita di competitività, svolgono esattamente quella funzione.

Più in generale, infine, i numeri da tutti citati enfatizzano i costi, ma non tengono adeguato conto dei benefici. Quale è l'entità dei danni dei cambiamenti climatici evitati dalle direttive se dovessero entrare in vigore? Quale è l'entità dei cosiddetti co-benefici rappresentati da guadagni occupazionali netti, da proventi connessi all'innovazione tecnologica? Quale il costo di interventi alternativi come tasse sul carbonio, quali i benefici in termini di minori emissioni di altri

inquinanti connessi al pacchetto? Non varrebbe la pena di dirigere maggiori sforzi verso una più accurata valutazione dei benefici, oltre che dei costi?

1) Secondo il presidente del Consiglio, la compravendita di questi titoli assomiglia a un mercato dei derivati simile a quello dei mutui subprime e pertanto va assolutamente abbandonata (dal sito www.repubblica.it/2008/10/sezioni/ambiente/clima-vertice-ue-2/)

(2) <http://www.e3mlab.ntua.gr/>

(3) Il baseline scenario è descritto in un documento scaricabile all'indirizzo

http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/figures/trends_2030_update_2007/energy_transport_trends_2030_update_2007_en.pdf.

(4) Si tratta della tabella 11 del documento di sintesi ottenibile all'indirizzo

http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/climat_action/analysis.pdf

(5) http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/climat_action/climate_package_ia_annex.pdf

(6) I vari documenti del pacchetto clima si trovano alla pagina Climate Action della Commissione europea:

http://ec.europa.eu/environment/climat/climate_action.htm

(7) http://www.minambiente.it/moduli/output_immagine.php?id=2388

(8) http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/climat_action/analysis.pdf e

http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/climat_action/analysis_appendix.pdf

SUMMARY ENERGY BALANCE AND INDICATORS (B)	Italy: EC proposal with JI/CDM & RES trading											
	1990	2000	2005	2015	2020	2030	2015	2020	2030	2015	2020	2030
							Difference from Baseline			% Change from Baseline		
Main Energy System Indicators												
Population (Million)	56.694	56.929	58.462	58.630	58.300	57.071	0.000	0.000	0.000	0.0	0.0	0.0
GDP (in 000 ME05)	1172.7	1372.9	1417.2	1704.6	1884.3	2168.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gross Int. Cons./GDP (toe/ME05)	130.5	125.7	131.6	116.9	110.2	98.0	-6.6	-8.4	-8.8	-5.3	-7.1	-8.2
Carbon intensity (t of CO ₂ /toe of GIC)	2.53	2.44	2.41	2.29	2.18	2.09	-0.08	-0.17	-0.22	-3.4	-7.2	-9.6
Import Dependency %	84.8	87.3	84.4	83.4	82.7	80.9	-1.7	-3.1	-4.5			
Total Energy-related Costs ⁽⁸⁾ (in 000 ME05)		136.2	146.1	193.1	217.0	245.0	3.8	6.6	10.4	2.0	3.1	4.4
as % of GDP		9.9	10.3	11.3	11.6	11.3	0.2	0.4	0.5			
Total Compliance Costs ⁽⁹⁾ (in 000 ME05)				3.9	6.7	10.6						
as % of GDP				0.23	0.36	0.49						

SUMMARY ENERGY BALANCE AND INDICATORS (B)	Italy: EC proposal without RES trading											
	1990	2000	2005	2015	2020	2030	2015	2020	2030	2015	2020	2030
							Difference from Baseline			% Change from Baseline		
Main Energy System Indicators												
Population (Million)	56.694	56.929	58.462	58.630	58.300	57.071	0.000	0.000	0.000	0.0	0.0	0.0
GDP (in 000 ME05)	1172.7	1372.9	1417.2	1704.6	1884.3	2168.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gross Int. Cons./GDP (toe/ME05)	130.5	125.7	131.6	107.7	99.3	88.4	-15.8	-19.3	-18.4	-12.8	-16.3	-17.2
Carbon intensity (t of CO ₂ /toe of GIC)	2.53	2.44	2.41	2.20	2.05	1.95	-0.16	-0.29	-0.36	-7.0	-12.4	-15.7
Import Dependency %	84.8	87.3	84.4	81.9	81.0	78.8	-3.2	-4.9	-6.6			
Total Energy-related Costs ⁽⁸⁾ (in 000 ME05)		136.2	146.1	204.1	231.1	263.1	14.9	20.7	28.5	7.8	9.8	12.2
as % of GDP		9.9	10.3	12.0	12.4	12.1	0.9	1.1	1.3			
Total Compliance Costs ⁽⁹⁾ (in 000 ME05)				15.1	21.2	29.1						
as % of GDP				0.89	1.14	1.34						
Energy intensity indicators												

Table 11: Compliance costs of effort sharing schemes

	Compliance Cost as % of GDP in 2020				
	NSAT without flows from RES trading	NSAT with auction rights redistributed and without RES trading	Same as previous, but in addition RES trading	NSAT-CDM but auction rights redistributed	Same as previous, but in addition RES trading
Bulgaria	1.09	-0.35	-1.44	0.14	-1.22
Romania	0.38	0.30	0.12	0.29	0.06
Latvia	1.56	1.47	0.59	1.02	-0.01
Lithuania	0.52	0.36	-0.48	0.43	-0.70
Poland	0.48	0.32	0.05	0.38	0.06
Slovakia	0.77	0.72	0.40	0.60	0.29
Estonia	1.10	0.43	-0.52	0.59	-0.53
Hungary	0.46	0.29	-0.21	0.36	-0.39
Czech Rep.	0.49	0.03	-0.53	0.20	-0.50
Malta	0.17	-0.36	-0.17	-0.21	0.01
Slovenia	1.08	0.92	0.99	0.74	0.81
Portugal	0.48	0.54	0.49	0.57	0.48
Greece	0.74	0.53	0.52	0.60	0.59
Cyprus	0.07	-0.04	0.05	-0.03	0.07
Spain	1.20	1.07	0.86	0.62	0.41
EU27	0.60	0.60	0.60	0.45	0.45
Italy	0.96	1.02	1.11	0.51	0.66
Germany	0.47	0.60	0.67	0.49	0.56
France	0.39	0.37	0.51	0.32	0.47
Belgium	0.86	0.97	0.98	0.69	0.70
UK	0.36	0.36	0.43	0.34	0.42
Austria	0.86	0.82	0.57	0.58	0.34
Finland	0.53	0.56	0.32	0.52	0.19
Netherlands	0.34	0.43	0.46	0.28	0.32
Sweden	0.70	0.72	0.78	0.74	0.81
Denmark	0.56	0.48	0.36	0.22	0.13
Ireland	0.62	0.64	0.61	0.47	0.45
Luxembourg	0.88	0.90	0.97	0.59	0.70