

AUDIZIONE COMMISSIONI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA 10^A E 13^A SUL PACCHETTO EUROPEO “UNIONE DELL’ENERGIA”

NOTA DELLA FONDAZIONE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

Quella dei cambiamenti climatici è la sfida più importante, non solo ambientale, del nuovo secolo. In vista del nuovo accordo globale sul clima, che si discuterà a dicembre alla COP XXI di Parigi, l'Europa si presenta con la decisione di tagliare le emissioni di gas serra, rispetto al 1990, del 40% entro il 2030. Dati i trend in atto (l'UE ha ridotto le proprie emissioni del 19% dal 1990 al 2013) l'obiettivo poteva essere anche più ambizioso. Va anche sottolineato che quello europeo rimane il maggiore impegno di riduzione tra quelli messi in campo fino a oggi a livello internazionale e che tale impegno è in linea con la traiettoria del contenimento dell'aumento della temperatura globale entro i 2°C, indicata dall'IPCC. I dubbi sulla proposta della Commissione non nascono tanto dall'obiettivo della riduzione delle emissioni di gas serra, ma dai due target “di settore”: l'aumento, sempre al 2030, solo al 27% della quota delle fonti rinnovabili, per di più vincolate solo a livello UE e non di singolo Stato membro, e solo del 27% di riduzione dei consumi energetici tendenziali (con possibile aumento al 30% da decidere entro il 2020), in questo caso non vincolante neppure a livello UE. Con questi target settoriali è difficile dimostrare la possibilità di raggiungere effettivamente la riduzione del 40% delle emissioni al 2030.

La proposta della Commissione per il Protocollo di Parigi.

In vista della Conferenza di Parigi, la Commissione ha precisato le proprie proposte per il nuovo accordo internazionale che dovrebbe essere concepito in modo da realizzare i seguenti obiettivi:

- garantire riduzioni globali delle emissioni di gas serra di almeno il 60%, entro il 2050, rispetto ai livelli del 2010 (che corrisponde ad una riduzione di circa 50% di quelle del 1990);
- definire impegni di mitigazione chiari, specifici, ambiziosi, equi e **giuridicamente vincolanti** e che consentano di raggiungere l'obiettivo dei 2 °C;
- prevedere un riesame completo ogni cinque anni, per innalzare il livello di ambizione di questi impegni di mitigazione;

- definire un insieme comune di norme e procedure da applicare alla rendicontazione annuale, alla verifica periodica e all'esame degli inventari delle emissioni a cura di esperti internazionali.

Per aderire al protocollo ogni Paese dovrebbe assumere un impegno di riduzione delle proprie emissioni. I Paesi potranno partecipare al processo decisionale nell'ambito del protocollo e accedere alle risorse finanziarie e di altro tipo per sostenere l'attuazione del protocollo stesso. Gli impegni di mitigazione assunti nell'ambito del protocollo dovrebbero essere giuridicamente vincolanti in egual misura per tutti i Paesi che lo sottoscrivono.

Spetterebbe ai paesi contrari all'introduzione di impegni di mitigazione che siano vincolanti a livello internazionale, dimostrare in che modo si possano ottenere gli stessi benefici con un altro approccio. La Commissione auspica che l'UE, la Cina e gli Stati Uniti aderiscano al protocollo quanto prima, spianando la strada al processo di ratificazione attraverso un deciso segnale di leadership politica. Il protocollo dovrebbe entrare in vigore non appena i paesi che nel 2015 insieme rappresentano circa l'80% delle emissioni mondiali attuali, avranno depositato il loro strumento di ratifica.

Il punto più debole della proposta della Commissione sembrerebbe quello che affida ad ogni singolo Paese di definire il suo impegno di riduzione (che poi diventa legalmente vincolante) senza meccanismi di regolazione globale degli impegni nazionali. Non sarebbe meglio indicare almeno un criterio di convergenza verso un valore delle emissioni pro-capite uguale per tutti i Paesi? Ma che succede se la somma degli impegni di riduzione assunti dai singoli Paesi non portano al risultato di un taglio, entro il 2050, del 60% rispetto al 2010? Del resto la somma degli impegni volontari dichiarati, fino ad ora, dai principali Paesi è lontana dalla traiettoria necessaria per contenere la variazione di temperatura entro i 2°C, con un taglio di almeno il 50% delle emissioni rispetto al 1990.

Condivisibile il quorum dell'80% delle attuali emissioni mondiali per far entrare in vigore il Protocollo (il che richiede anche la ratifica della Cina e degli Stati Uniti), ma occorre anche sapere che ciò comporta ostacoli notevoli. E' da verificare, infatti, la possibilità di ratifica di un Protocollo vincolante da parte degli Stati Uniti, vista la contrarietà della maggioranza del Congresso (anche se sembrerebbe aperta la possibilità di un atto di attuazione della Convenzione quadro del 1992 che invece è già stata ratificata dal Congresso). La Cina fino ad ora ha dichiarato che intende assumere impegni di riduzione delle emissioni specifiche di CO₂ (per unità di Pil e per unità di energia consumata) e di riduzioni assolute delle proprie emissioni di gas serra solo a partire dal 2030 (e non dal 2020 come prevede la proposta europea).

Pur con tutte le difficoltà e i limiti sottolineati, la proposta europea di ingresso alla Conferenza di Parigi, se approvata, costituirebbe un compromesso positivo, anche se richiederebbe ulteriori trattative per diventare operativa e produrre significativi e sufficienti impegni di riduzione delle emissioni di gas serra mondiali.

Strumenti per le politiche per il clima e l'energia

Per orientare le politiche europee e nazionali verso un percorso strutturale di promozione delle tecnologie low carbon è prioritario intervenire attraverso una riforma della fiscalità in chiave ecologica. Il sistema dell'ETS messo in campo dalla UE è parziale, lasciando scoperti settori chiave come i trasporti e i consumi domestici, e non si è rivelato capace, nell'attuale assetto, di imprimere la svolta necessaria. Le proposte di revisione al 2020 e oltre non sembrano sufficienti a invertire la situazione. Sarebbe ora, approfittando anche del ribasso del prezzo del petrolio, di partire con la introduzione di una carbon tax sui carburanti per autotrazione (benzina e diesel). Per la benzina, dato il prezzo di 1,437 €/litro, dato il contenuto carbonico di 1,89 kgCO₂/litro, fissando una carbon tax a 20 €/tCO₂, si avrebbe un'incidenza della carbon tax di 3,8 centesimi di €/litro, molto modesta, pari a circa 2,6% del prezzo finale, con un introito, su 10,94 Mld di litri venduti nel 2014, pari a 416 M€. Per il gasolio, dato il prezzo di 1,348 €/litro, dato il contenuto carbonico sempre di 1,89 kgCO₂/l, fissando la carbon tax sempre a 20 €/tCO₂, ci sarebbe un'incidenza pari a 3,8 centesimi di €/litro, sempre moderato, di circa il 2,7% del prezzo totale, con un gettito, su 31,7 Mld di litri venduti nel 2014, pari a 1.204 M€. Le maggiori entrate della carbon tax dovrebbero essere utilizzate, per rendere la riforma fiscalmente neutra, per ridurre il cuneo fiscale per lavoro e imprese. Questa riforma andrebbe accompagnata da un serio percorso di individuazione e progressiva eliminazione dei sussidi dannosi all'ambiente, richiamati nella proposta della Commissione, e a un processo di riallocazione in chiave green dei sussidi pubblici che in molti casi lavorano contro il processo di decarbonizzazione.

La proposta della Commissione affronta anche il tema del commercio globale. L'Ue conta per circa il 9% delle emissioni globali di gas serra, ma è uno dei principali mercati mondiali e ha un potenziale enorme per indirizzare gli scambi internazionali verso obiettivi green. Nella proposta della Commissione il tema delle clausole energetiche negli accordi commerciali viene sviluppato principalmente in chiave economica e di sicurezza degli approvvigionamenti, mentre non si affronta adeguatamente il tema della possibilità di influenzare il mercato promuovendo prodotti e servizi a basse emissioni. Manca, e andrebbe istruito, un dibattito serio su strumenti efficaci in questo senso, come una bordertax sul contenuto carbonico dei prodotti di importazione che

estenda a questi, in modo non discriminatorio, gli strumenti applicati alle produzioni interne (ETS ed eventuale carbon tax).

Ci sembrano meritevoli di osservazioni anche alcune altre proposte puntuali avanzate dalla Commissione:

- Il tema dell'integrazione dei mercati e delle produzioni di energia: questo aspetto dovrebbe tener conto e valorizzare le prestazioni ambientali dei sistemi di produzione di energia, in modo da premiare tecnologie ambientalmente più sostenibili e scoraggiare le altre. In questo senso, ad esempio, per l'Italia si aprirebbe la possibilità di risolvere almeno in parte la cronica overcapacity, disponendo di un potenziale, attualmente non sfruttato per carenza di domanda interna, di produzione da centrali a gas a ciclo combinato ad alta efficienza e basse emissioni, mentre altri paesi europei continuano a far lavorare centrali obsolete a carbone con emissioni altissime. Discorso analogo potrebbe valere per l'utilizzo dei bacini di pompaggio, specie nel nord, complementari allo sviluppo delle fonti rinnovabili venendo utilizzati come sistemi di storage.
- Il tema della sicurezza di approvvigionamento e dei costi delle tecnologie: certamente è necessario diversificare quanto più possibile le fonti di approvvigionamento, ma la prima opzione deve essere quella di valorizzare le fonti interne di rinnovabili e di efficienza energetica. Quando si effettua la valutazione dei costi delle tecnologie si deve tenere correttamente conto sia delle esternalità ambientali, sia della dimensione strategica (sicurezza negli approvvigionamenti prospettive di sviluppo dei mercati internazionali, di riduzione dei costi e di competitività delle diverse tecnologie).
- Lo sviluppo del gas e del GNL: il gas naturale rappresenta un combustibile di transizione da preferire a carbone e prodotti petroliferi. Puntare sul GNL, come indicato nella proposta della Commissione, è quindi condivisibile non solo nell'ottica di una diversificazione delle fonti, ma anche dell'opportunità di sostituire carburanti a più alte emissioni, nonché di avviare una maggiore possibilità di impiego anche del bio-metano prodotto da scarti e rifiuti organici. Ciò vale in modo particolare nel settore dei trasporti, dove i prodotti petroliferi restano di gran lunga la principale fonte di approvvigionamento. Secondo i risultati di una recente ricerca della Fondazione per lo sviluppo sostenibile, puntare sul gas avrebbe per l'Italia un doppio dividendo, essendo il nostro paese all'avanguardia nella tecnologia e nella commercializzazione di impianti a gas per autotrazione.

- Il tema dei combustibili non convenzionali e del nucleare: lo sfruttamento di combustibili non convenzionali, come shale gas o shaleoil, deve essere meglio valutato non solo in termini di ricadute ambientali e di accettabilità sociale, ma anche di fattibilità tecnico economica e di reali vantaggi prodotti, specie in una regione come quella europea. Diversi recenti studi mostrano come questi carburanti, specie in una fase di contrazione dei prezzi dei combustibili fossili tradizionali, possano non rappresentare una opzione strategicamente valida. Sul nucleare la proposta della Commissione rimane troppo ambigua: le tecnologie di produzione di energia elettrica da fonte nucleare attualmente disponibili, non solo non hanno risolto i problemi rilevanti di rischi e gestione delle scorie ad alta attività, ma hanno costi elevatissimi e non sono sostenibili .
- Il tema dell'efficienza energetica: nella proposta della Commissione si dà giustamente molta enfasi a questo aspetto, a cominciare dai potenziali del settore edilizio. In questo contesto andrebbero rivisti gli strumenti di finanziamento messi in campo fino a oggi dalla UE che sembrano troppo sbilanciati solo verso le grandi città e poco adatti invece per comuni medi e piccoli che sono molto importanti e diffusi sul territorio europeo.

Roma, 29 aprile 2015