



Politica energetica e politica ambientale in Italia: tanti interventi ma poca strategia*

Annalisa D'Orazio e Clara Poletti

Le politiche su clima ed energia sono trainate dall'Unione Europea. La dipendenza da politiche sovra-nazionali è tuttavia il segnale di un limite fondamentale della politica italiana su queste tematiche.

Le politiche su clima ed energia sono trainate dall'Unione Europea. La dipendenza da politiche sovra-nazionali è tuttavia il segnale di un limite fondamentale della politica italiana su queste tematiche: lo scollamento tra gli impegni assunti a livello internazionale e la rilevanza concreta della lotta ai cambiamenti climatici nella definizione ed attuazione delle politiche nazionali. Politica energetica, politica dei trasporti e dello sviluppo infrastrutturale, nonché politica ambientale dovrebbero essere coordinate per il raggiungimento degli obiettivi ambiziosi sottoscritti nell'ambito del protocollo di Kyoto, prima, e poi del cosiddetto Pacchetto Clima Energia dell'UE, poi.

Nel 2012 terminerà il primo periodo di regolazione del protocollo di Kyoto. I Paesi che vi hanno aderito si sono impegnati a ridurre le emissioni dei cosiddetti gas serra nel periodo 2008-2012. Italia ed Europa, in qualità di sottoscrittori, hanno assunto un obiettivo di riduzione rispetto ai livelli registrati nel 1990 pari, rispettivamente, a 6,5% e 8% (la sola UE-15). L'impegno per una politica energetica ambientalmente sostenibile è stato successivamente ribadito e rafforzato dall'Unione Europea con l'approvazione nel 2009 di un corposo pacchetto di direttive e regolamenti che prevede obiettivi vincolanti sia in termini di sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili, inclusi i biocarburanti, che di riduzione dei gas serra.

Si tratta di obiettivi ambiziosi che richiedono uno sforzo deciso, anche in termini di risorse pubbliche. L'assenza di una visione strategica integrata dei problemi ha tuttavia generato in questi ultimi due decenni una notevole dispersione di forze e soprattutto un'inefficiente allocazione delle risorse economiche finalizzate al perseguimento di obiettivi di sostenibilità nei settori energetici. L'Italia mostra, infatti, una generalizzata inefficacia nell'attuazione delle politiche europee e una bassa concretezza delle misure per l'abbattimento delle emissioni e per l'aumento delle energie rinnovabili. A tale proposito basti ricordare:

- la ritardata o mancata implementazione della normativa comunitaria. Eclatante è, ad esempio, la mancata definizione di regole per la promozione delle biomasse come previsto dal piano per le biomasse approvato dall'Unione Europea nel 2005 o la mancata implementazione di un quadro integrato e coordinato a livello nazionale della direttiva IPCC sulla prevenzione delle emissioni degli impianti industriali.
- i ritardi nell'approvazione dei decreti attuativi della normativa primaria, in particolare di quella che ha recepito le direttive comunitarie di promozione della sostenibilità ambientale nel sistema energetico. Sensibili ritardi hanno caratterizzato l'approvazione di una lunghissima serie di norme: da quelle per la fissazione e il controllo degli standard energetici

degli edifici ex direttiva 2001/91/CE, alle misure di sostegno per l'attuazione del piano nazionale per l'efficienza energetica ex direttiva 2006/32/CE, fino ai regolamenti per la piena operatività della direttiva 2001/77/CE di promozione delle rinnovabili elettriche e alla definizione delle procedure di certificazione e della tipologia di incentivazione dei carburanti verdi, in attuazione della direttiva 2003/80/CE sui biocarburanti. La gran parte di questo variegato insieme di regole e procedure per la completa adozione delle direttive comunitarie è stato in Italia definito con ritardo e spesso in maniera inadeguata. A titolo di esempio citiamo il regolamento attuativo della certificazione energetica degli edifici, non operativo a livello nazionale per limiti e insufficienze della regolazione. In alcuni casi le norme attuative sono ancora assenti, come per esempio tutta la regolazione per la semplificazione amministrativa delle procedure autorizzative degli impianti a fonte rinnovabile.

Ai ritardi nell'implementazione della regolazione si aggiunge la limitata capacità di definire misure d'intervento efficaci. La direttiva 2001/77/CE, per esempio, assegna all'Italia un obiettivo del 22% di energie rinnovabili a copertura del consumo elettrico entro il 2010. La percentuale effettiva di fonti rinnovabili per usi elettrici è invece rimasta pressoché ferma a circa il 16% negli ultimi cinque anni. Diversi i Paesi che hanno già raggiunto o saranno in grado di raggiungere i propri obiettivi al 2010 (Germania, Ungheria, Danimarca, Portogallo). A questi risultati deludenti fa da contraltare una famiglia ampia e consistente (in termini di valore) di strumenti di sostegno. La minore efficacia delle misure economiche italiane è riconducibile ad alcuni limiti della regolazione incentivante, ma anche alla presenza di barriere non economiche che ne limitano l'accessibilità. Anche l'attuazione del più recente piano per la riduzione dei consumi finali di energia in attuazione della direttiva 2006/32/CE, non sembra realisticamente in grado di generare gli effetti dichiarati. Il piano prevede, infatti, una riduzione media annua dei consumi finali dell'1% dal 2008 al 2016. L'Italia, tuttavia, mostra una generale tendenza all'aumento del consumo finale di energia, che le misure delineate nel piano difficilmente saranno in grado di invertire in tempi rapidi. Molte di queste misure, infatti, avrebbero dovuto generare effetti già negli ultimi anni passati.

Una bassa incisività degli obblighi che ricadono sugli operatori energetici (produttori energetici, gestori di impianti, distributori). E' questo il caso degli strumenti di promozione basati su meccanismi di mercato quali l'Emission Trading System, i certificati verdi per la promozione delle energie rinnovabili elettriche, i certificati bianchi per il conseguimento di risparmi energetici nei consumi finali di elettricità e calore. Prendendo quale esempio l'Emission Trading System, si nota come l'Italia nel primo periodo di funzionamento dello strumento (2005-2007) abbia assegnato ai settori regolati un tetto annuo di fatto non stringente, sostanzialmente allineato con le emissioni attese in assenza di interventi. E comunque le emissioni effettive sono state superiori, seppur di poco, al tetto assegnato. Se si considera che i settori dell'Emission Trading System sono responsabili per il 40% delle emissioni totali ed hanno registrato, dopo i trasporti, i maggiori tassi di crescita negli ultimi quindici anni, si può ben affermare che lo strumento non è stato attuato in maniera coerente gli impegni assunti. Va tuttavia segnalato che i permessi di emissione assegnati nella seconda fase di attuazione dell'Emission Trading System lasciano intravedere una maggiore attenzione al contenimento effettivo delle emissioni.

I problemi sopra evidenziati non implicano che l'Italia sia non stia facendo progressi. Dall'analisi delle ultime statistiche disponibili emerge che dal 2005 siamo, infatti, riusciti ad invertire il trend di crescita delle emissioni, portandoci su un cammino di riduzione. Anche se in parte aiutate dalla congiuntura economica negativa del biennio 2007-2008, le politiche e misure nazionali per la lotta al cambiamento climatico (in prevalenza incentivi al risparmio energetico e alla diffusione di energie rinnovabili) si sono fortemente intensificate dal 2005 generando ulteriori effetti positivi in termini di riduzione dei gas serra. Lo strumento del mercato dei permessi di emissione nel periodo 2008-2012 è utilizzato in maniera più incisiva, imponendo un tetto stringente alle emissioni. Il Governo ha inoltre finanziato, attraverso il fondo Kyoto nelle ultime Finanziarie, progetti internazionali al fine di ottenere crediti di emissione dai meccanismi di cooperazione internazionale.

Parzialmente efficaci anche le azioni per la rimozione delle emissioni attraverso un uso più efficiente del territorio e delle aree verdi.

La Tabella 1 indica le emissioni nel 2005 e 2008, l'obiettivo da raggiungere nel 2012 pari per l'Italia a -6,5% delle emissioni del 1990 e la ripartizione degli effetti di riduzione future delle emissioni a fronte delle politiche e misure recentemente adottate¹.

Tabella 1: Gas serra e obiettivo Kyoto 2012 (dati in milioni di tonnellate di CO2 equivalente)

Gas serra 1990	516,9
Gas serra 2005	577,9
Gas serra 2008	540,8
Obiettivo Kyoto nel 2012 (-6,5% emissioni 1990)	483,3
Sforzo totale da conseguire 2009-2012	-57,5
Effetto riduzione da misure nazionali	-17,6
Effetto riduzione da cap ETS 2008-2012	-18,1
Crediti da cooperazione finanziati con fondi pubblici	-17,1
Pozzi di assorbimento	-5
Previsioni gas serra 2012 per effetto delle misure	483
Distanza dall'obiettivo di Kyoto	0

Fonte: UNFCCC dati verificati 1990-2007; EEA dato stimato 2008; IEFE-Bocconi previsioni 2009-2012

Tuttavia, per mantenere gli impegni del Pacchetto Clima Energia l'Italia dovrà realizzare dopo il 2012 una riduzione delle emissioni di gas serra molto più sensibile di quella realizzata dal 2005. Per dare un ordine di grandezza, le emissioni totali al 2020 dovranno essere inferiori di 175 MtCO_{2e} rispetto ai livelli previsti tenendo conto delle misure finora implementate.

** estratto di un articolo comparso nel volume "Idee per l'Italia"*

1. Risultati della ricerca in corso presso IEFE-Bocconi su "La politica Clima Energia in Italia"