

presidenza del consiglio dei ministri

Stima dell'impatto economico PER l'italia delle PROPOSTE di direttiva della Commissione Europea SU CLIMA ED ENERGIA

Documento elaborato dal gruppo di lavoro sulla valutazione degli impatti economici del "pacchetto clima - energia UE", coordinato dalla Segreteria Tecnica del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la partecipazione del Dipartimento per lo Sviluppo delle Economie Territoriali, del Dipartimento delle politiche europee e dell'Ufficio Sherpa G8 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero degli Affari Esteri, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero per lo Sviluppo Economico, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

DOCUMENTO RISERVATO

13 Ottobre 2008

1. IL PACCHETTO 20-20-20 E LE PROPOSTE DI DIRETTIVA UE

Con la firma del protocollo di Kyoto e il successivo accordo raggiunto a Bali con la relativa "Roadmap", l'Unione Europea ha aderito a un processo politico globale volto a fronteggiare i cambiamenti climatici derivanti dall'attività antropica. L'Unione ha conseguentemente operato per la riduzione delle emissioni inquinanti attraverso provvedimenti di rilievo, quale, ad esempio, la Direttiva CE 87/2003 in materia di Emission Trading Scheme (ETS).

Successivamente il Consiglio Europeo ha rafforzato la propria azione in tema di politiche ambientali ed energetiche con la proposta del cosiddetto "pacchetto clima-energia". Gli obiettivi fissati, dal Consiglio Europeo nel marzo 2007, sono di conseguire a livello comunitario nel 2020 una riduzione del 20% delle emissioni di CO₂, di incrementare l'efficienza energetica del 20% e di aumentare al 20% la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili (c.d. 20-20-20). Tali obiettivi sono estremamente impegnativi e sono stati recentemente tradotti in proposte concrete, la cui adozione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo è prevista entro la fine del 2009. Le proposte costituiscono il "pacchetto clima-energia" che comprende nel dettaglio:

una proposta di modifica della "direttiva 2003/87/CE" al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra (ETS);

una proposta di "decisione" concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas ad effetto serra nei settori non ETS;

una proposta di "direttiva" sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili;

una proposta di "direttiva" relativa alla disciplina giuridica della cattura e dello stoccaggio del carbonio.

La stima dell'impatto economico di tali proposte è importante in quanto: il costo delle misure potrebbe avere ordini di grandezza rilevanti anche per il Patto di stabilità UEM, soprattutto nel caso di importanti interventi di finanza pubblica;

la suddivisione degli impegni fra i Paesi (burden sharing) non può prescindere da una quantificazione dei differenti costi economici gravanti su ciascuna nazione;

gli effetti delle misure hanno profonde differenze a livello settoriale. Esse dipendendo sia da fattori tecnologici riguardanti l'intensità energetica delle produzioni, sia dall'assetto competitivo dei rispettivi mercati in termini di esposizione alla concorrenza internazionale, e possono comportare la delocalizzazione delle produzioni e l'esportazione di emissioni verso Paesi non regolamentati (carbon leakage).

2. Le recenti stime PUBBLICATE dalla Commissione Europea

La Commissione Europea ha recentemente reso pubblica una nuova analisi di impatto del pacchetto 20-20-20 ("Model-based Analysis of the 2008 EU Policy Package on climate change and renewables" – June 2008, elaborata con il modello PRIMES e diffusa solo a settembre 2008) nella quale si esaminano differenti opzioni (di costo). Da tale documento è possibile ricavare sette diverse principali ipotesi di attuazione del pacchetto, tenendo conto sia degli investimenti direttamente connessi alla realizzazione di interventi strettamente collegati ai target, sia dei minori investimenti necessari in infrastrutture alternative (ad esempio, gli investimenti in rinnovabili ed efficienza riducono le esigenze di investimenti in generazione convenzionale e aumentano gli introiti dello Stato in termini di tasse), sia di altri benefici direttamente connessi al raggiungimento degli obiettivi del pacchetto.

La tabella n. 1 in allegato, elaborata sulla base dei dati presenti nel citato documento pubblicato nel sito della Commissione Europea¹, evidenzia valutazioni comparative del costo totale aggiuntivo per l'Italia determinate dalle ipotesi di intervento prima accennate, in confronto ad uno scenario tendenziale.

La stima riportata nella prima riga della tabella 1 - "proposta CE senza commercio di fonti rinnovabili" - rappresenta l'opzione che potrebbe consentire all'Italia di "avvicinarsi", più di ogni altra, al raggiungimento degli obiettivi assegnatigli e, pertanto, sembrerebbe essere quella più rappresentativa per la valutazione di impatto economico. L'ipotesi selezionata prevede costi per investimenti addizionali, finalizzati alla riduzione di gas serra e allo sviluppo delle fonti rinnovabili, pari allo 1,14% del PIL al 2020, mentre il costo cumulato nell'intero periodo 2011-2020 è pari a 181,5 miliardi di euro, con una media annua di circa 18,2 miliardi di euro. **Tale recente pubblicazione aggiorna i futuri scenari economici mondiali e rappresenta l'ultima analisi nella valutazione dei costi del "pacchetto clima", stante l'attuale testo di proposta normativa della CE, a livello UE e per singolo Paese. Tale elaborazione si avvicina alle più recenti stime elaborate in ambito governativo dalle competenti Amministrazioni Italiane, le quali hanno segnalato il mutamento di condizioni generali e l'eccessiva sottovalutazione dell'impatto del pacchetto 20-20-20 sul sistema economico Italiano nell'originale prospettazione effettuata dalla Commissione Europea.**

¹ http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/climat_action/analysis.pdf; http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/climat_action/analysis_appendix.pdf

Si sottolinea nuovamente come neppure tale ipotesi raggiunga completamente l'obiettivo di riduzione delle emissioni e, quindi, implichi ulteriori oneri per l'acquisto delle quote di emissione mancanti. Nell'ambito della ipotesi già selezionata si è definita la posizione e i costi aggiuntivi per ciascuno degli Stati membri nel periodo 2011-2020 (vedi tabella 2). Da tale prospetto emerge che il costo complessivo per l'Italia risulta in termini assoluti il più alto tra i 27 Paesi Membri, e in termini di peso percentuale sul Pil nell'anno 2020 il terzo dopo Lettonia e Spagna. Ancor più gravoso risulta l'impegno richiesto all'Italia, se valutato come percentuale dell'impegno complessivo della UE: ben un quinto dei costi complessivi europei sarebbe sopportato dal nostro Paese, a fronte di un peso di poco superiore ad un decimo in termini di Pil.

Inoltre, va notato che la metodologia in questione considera fondamentalmente solo i costi diretti netti e non gli effetti indiretti sull'economia determinati dall'aumento dei costi per il sistema produttivo, dall'impatto che esso avrebbe sull'inflazione e sulla perdita di competitività delle produzioni interne con ricadute negative sul commercio estero (carbon leakage), sui consumi interni e quindi sull'occupazione.

Al fine di approfondire l'indagine si è provveduto ad analizzare l'impatto del "pacchetto clima-energia" nell'ipotesi (riga 5° della tabella 1) immediatamente successiva in termini di raggiungimento degli obiettivi della direttiva, ossia quella denominata "proposta CE con commercio di fonti rinnovabili". Le considerazioni relative al pesante onere per il Paese, anche rispetto alle altre nazioni, vengono sostanzialmente confermate anche in questa ipotesi. Infatti, l'Italia subirebbe un costo pari a quasi l'1% del PIL (rispetto ad una media UE dello 0,6%, allo 0,47% della Germania, allo 0,39% della Francia e allo 0,36% del Regno Unito); più di un quinto dei costi complessivi europei sarebbe sostenuto dal nostro Paese, a fronte di un peso nella UE di poco superiore ad un decimo in termini di Pil (vedi tabella 3).

3. Il paradosso italiano

Il notevole costo del pacchetto clima per l'Italia deriva non solo dagli ambiziosi obiettivi posti dalle direttive ma anche e, soprattutto, dalle modalità di trasferimento del costo che penalizza proprio quelle nazioni, in primis la nostra, che partono da posizioni di eccellenza in tema di efficienza energetica, sia nell'ambito di impianti di produzione che di apparecchiature di consumo. Il "pacchetto clima", infatti, non si basa su vincoli ancorati a target di convergenza (come per esempio è avvenuto nel campo della finanza pubblica con il rapporto di indebitamento pari, come a tutti noto, al massimo, al 3% del rapporto deficit/PIL) ma - in linea di massima - su criteri di riduzione proporzionale rispetto ad un anno base (meno x% rispetto alle

emissioni effettuate nel 2005) che penalizzano i Paesi che sono stati nel passato più virtuosi e che, quindi, debbono sostenere costi aggiuntivi più elevati per ridurre le emissioni. E' noto, infatti, che il costo aumenta con il crescere del livello di inquinanti da abbattere. Il nostro Paese, come evidenziato dai recenti dati pubblicati dall'Agenzia Internazionale per l'Energia, presenta la migliore performance al mondo (dopo l'Irlanda) in termini di efficienza energetica (energia consumata per unità di PIL) e la migliore efficienza in termini di elettricità prodotta da fonti fossili, nonché una delle più basse intensità di emissione di CO2 per unità di PIL (vedi grafici allegati pagg. 9 e 10).

Anche l'indicatore relativo alle emissioni di CO2 delle nuove automobili immatricolate conferma la maggiore efficienza italiana in termini di grammi di CO2 / Km, (inferiore a 150 rispetto alla media UE-15 che è di circa 160, con punte di oltre 170 in Germania).

Vi è poi da sottolineare come il costo dell'energia elettrica è, in Italia, mediamente maggiore rispetto ai principali Paesi Europei.

4. I rischi di delocalizzazione (carbon leakage)

Strettamente connesso ai "costi Paese" si colloca poi il rischio di delocalizzazione delle produzioni delle imprese a maggior intensità energetica (carbon leakage), tema comune all'intera Europa, ma particolarmente preoccupante per alcuni importanti settori produttivi Italiani. Ad esempio, secondo un recente studio relativo al mercato europeo del cemento, emergerebbe che, in Italia (seconda in Europa per produzione di cemento dopo la Spagna e con all'incirca 8.000 addetti diretti nel settore), tutti i cementifici risulterebbero esposti al rischio di chiusura nell'ipotesi in cui i permessi di emissione venissero per intero ceduti all'asta e il prezzo fosse pari a 25 euro per tonnellata di CO2, soprattutto per la concorrenza dei Paesi del bacino del Mediterraneo (che già dispongono di adeguata capacità di offerta e possibilità di ulteriore incremento).

5. Conclusioni

La recente analisi resa pubblica dalla Commissione Europea conferma un impatto molto oneroso del pacchetto clima per l'intera Europa e, in particolare, per l'Italia. Viene infatti stimato per il nostro Paese un onere pari al 1,14 % del Pil al 2020 (18,2 miliardi euro / anno): tale stima, peraltro, non prefigura il raggiungimento di tutti gli obiettivi.

L'impatto di costo risulterebbe quindi molto elevato per l'Italia e per l'Europa a fronte di modesti risultati in termini di miglioramento ambientale (-0,3% il contributo dell'Italia alla diminuzione delle emissioni globali di CO2 e -2%

quello della intera UE27), qualora gli impegni fossero unilaterali da parte dell'Europa.

E' necessario poi osservare che l'attuale contesto di difficoltà economica attraversato dall'economia internazionale sembra rendere più complicato effettuare gli investimenti aggiuntivi necessari per raggiungere gli obiettivi prefissati.

Appare, quindi, opportuno l'inserimento di clausole di revisione degli strumenti e della tempistica dei target che verifichi una larga adesione degli altri Paesi industrializzati e dei Paesi emergenti, soprattutto per evitare il fenomeno del carbon leakage.

E' parimenti importante assicurare una maggiore flessibilità, ben oltre quella attualmente prevista, delle modalità e degli strumenti a disposizione dei Governi e delle imprese per il raggiungimento degli obiettivi del "pacchetto clima-energia".

Nel breve-medio periodo sarebbe opportuna una maggiore libertà per le imprese di utilizzare meccanismi flessibili (CDM/JI) per ottemperare le obbligazioni nell'ambito della direttiva ETS e per consentire ai Governi il ricorso al commercio di fonti rinnovabili (GoO Garanzie di origine) per il raggiungimento dei target nazionali.

Sarebbe poi auspicabile prevedere l'individuazione di specifiche politiche e misure per la salvaguardia dei settori manifatturieri che sono più esposti alla concorrenza internazionale a causa di limiti ambientali più stringenti.

In considerazione della attività dell'Italia già volta alla riduzione dell'intensità energetica negli anni '80 e '90 e del conseguente costo marginale più elevato per il nostro Paese è necessario, per raggiungere ulteriori misure di efficienza energetica e di fonti rinnovabili, considerare l'ipotesi di una revisione della tempistica e degli strumenti da utilizzare.

Tabella n.1

COMPARAZIONE DEL COSTO TOTALE AGGIUNTIVO DEL SISTEMA ENERGETICO (rispetto allo scenario di riferimento) DEGLI SCENARI ENERGETICI DI INTERVENTO PER L'ITALIA								
Nome Scenario	ENTE/MODELLO	Raggiunge l'obiettivo per le Fonti rinnovabili (17% al 2020)	Raggiunge l'obiettivo per l'efficienza energetica (20% al 2020)	Raggiunge l'obiettivo per la GHG (-21% al 2020 rispetto al 2005 per i settori EU-ETS)	Raggiunge l'obiettivo per la GHG (-13% al 2020 rispetto al 2005 per i settori non EU-ETS)	Costo complessivo aggiuntivo MLD €	Costo aggiuntivo medio annuo MLD €	Costo in peso % del PIL al 2020
						2011-2020		
Proposta CE senza commercio di FR	Commissione Europea/PRIMES	SI	n.d.	NO (solo -14,8% rispetto al 2005)	SI (-16,6% rispetto al 2005)	181,5	18,2	1,14%
Proposta CE: Cost efficiency scenario	Commissione Europea/PRIMES	NO (solo 14%)	n.d.	NO (solo -4,3% GHG totale rispetto al 2005)		74,5	7,5	0,49%
Proposta CE: Cost efficiency scenario con alti prezzi dell'energia	Commissione Europea/PRIMES	NO (solo 14%)	n.d.	NO (solo -6,3% GHG totale rispetto al 2005)		65,0	6,5	0,42%
Proposta CE con JI/CDM e senza commercio di FR	Commissione Europea/PRIMES	SI	n.d.	NO (solo -4,8% GHG totale rispetto al 2005)		111,0	11,1	0,77%
Proposta CE con commercio di FR	Commissione Europea/PRIMES	NO (solo 15%)	n.d.	NO (solo -11,4% rispetto al 2005)	SI (-16,5% rispetto al 2005)	160,5	16,1	0,96%
Proposta CE con JI/CDM e con commercio di FR	Commissione Europea/PRIMES	NO (solo 14%)	n.d.	NO (+2,6% rispetto al 2005)	NO (solo -6,0% rispetto al 2005)	53,0	5,3	0,36%
Proposta CE: Cost efficiency scenario con JI/CDM e con commercio di FR	Commissione Europea/PRIMES	NO (solo 13,9%)	n.d.	NO (solo -1,8% GHG totale rispetto al 2005)		54,5	5,5	0,37%

Tabella 2

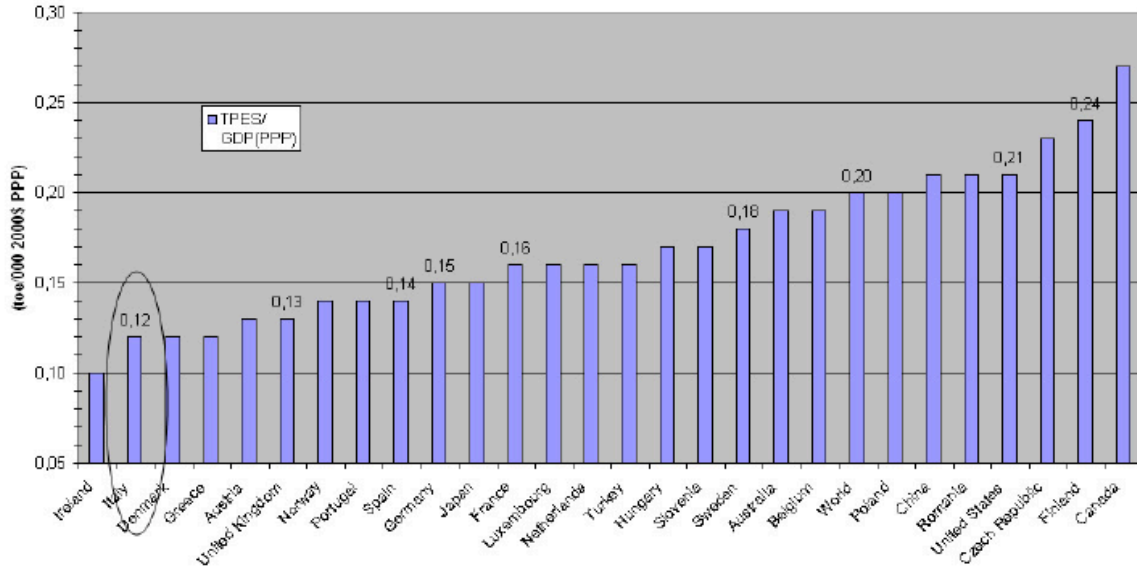
COMPARAZIONE DEL COSTO TOTALE AGGIUNTIVO DEL SISTEMA ENERGETICO (rispetto allo scenario di riferimento) DELLO SCENARIO "PROPOSTA DELLA COMMISSIONE EUROPEA SENZA COMMERCIO DI RINNOVABILI" *					
PAESI	ENTE/MODELLO	Raggiunge gli obiettivi per le Fonti rinnovabili al 2020	Costo complessivo aggiuntivo MLD € periodo 2011-2020	Costo aggiuntivo medio annuo MLD € media del periodo 2011-2020	Costo aggiuntivo valorizzato in peso % del PIL per l'anno 2020 Graduatoria decrescente
Lettonia	CE/Primes	SI	4,0	0,4	1,59%
SPAGNA	CE/Primes	SI	156,5	15,7	1,30%
ITALY	CE/Primes	SI	181,5	18,2	1,14%
Slovenia	CE/Primes	SI	4,0	0,4	1,14%
Lussemburgo	CE/Primes	SI	5,0	0,5	1,04%
Austria	CE/Primes	SI	28,0	2,8	1,03%
Belgio	CE/Primes	SI	29,5	3,0	0,86%
Estonia	CE/Primes	SI	1,5	0,2	0,84%
Rep. Slovacca	CE/Primes	SI	4,5	0,5	0,80%
Grecia	CE/Primes	SI	16,0	1,6	0,72%
FRANCE	CE/Primes	SI	136,5	13,7	0,70%
Svezia	CE/Primes	SI	23,5	2,4	0,68%
Irlanda	CE/Primes	SI	14,0	1,4	0,61%
Bulgaria	CE/Primes	SI	1,5	0,2	0,58%
UK	CE/Primes	SI	114,5	11,5	0,54%
Malta	CE/Primes	SI	0,0	0,0	0,53%
GERMANY	CE/Primes	SI	121,0	12,1	0,52%
Danimarca	CE/Primes	SI	11,0	1,1	0,51%
Ungheria	CE/Primes	SI	5,5	0,6	0,50%
Portogallo	CE/Primes	SI	6,5	0,7	0,45%
Rep. Ceca	CE/Primes	SI	5,0	0,5	0,43%
Romania	CE/Primes	SI	5,0	0,5	0,39%
Finlandia	CE/Primes	SI	5,2	0,5	0,38%
Olanda	CE/Primes	SI	21,0	2,1	0,34%
Polonia	CE/Primes	SI	10,5	1,1	0,27%
Lituania	CE/Primes	SI	0,5	0,1	0,27%
Cipro	CE/Primes	SI	0,5	0,1	0,23%
EU-27	CE/Primes	SI	919,0	91,9	0,71%
	Peso % del costo complessivo aggiuntivo sul totale EU-27	Peso % del PIL Paese sul PIL totale EU-27	* NON INCLUDE I COSTI ASSOCIATI AL JI/CDM E NEPPURE I PAGAMENTI O I PROVENTI DALLO SCAMBIO DELLE GARANZIE D'ORIGINE DELLE FONTI RINNOVABILI		
Italia	19,7%	12,7%			
Spagna	17,0%	8,4%			
Francia	14,9%	15,4%			
Germania	13,2%	20,0%			
UK	12,5%	16,5%			

Tabella 3

COMPARAZIONE DEL COSTO TOTALE AGGIUNTIVO DEL SISTEMA ENERGETICO (rispetto allo scenario di riferimento) DELLO SCENARIO "PROPOSTA DELLA COMMISSIONE EUROPEA CON COMMERCIO DI FONTI RINNOVABILI" *							
Paesi	Ente/Modello	Raggiunge gli obiettivi per le Fonti rinnovabili al 2020			Costo complessivo aggiuntivo MLD €	Costo aggiuntivo medio annuo MLD €	Costo aggiuntivo valorizzato in peso % del PIL per l'anno 2020
		Obiettivo proposto dalla CE	Obiettivo complessivo	Obiettivo Biocarburanti (10%)	periodo 2011-2020	media del periodo 2011-2020	Graduatoria decrescente
Lettonia	CE/Primes	42%	SI (52,3%)	9,3%	4,0	0,4	1,56%
SPAGNA	CE/Primes	20%	SI (25,6%)	11,9%	142,0	14,2	1,20%
Estonia	CE/Primes	25%	SI (36,6%)	9,2%	2,0	0,2	1,10%
Bulgaria	CE/Primes	16%	SI (24,2%)	3,2%	2,5	0,3	1,09%
Slovenia	CE/Primes	25%	NO (24,5%)	8,2%	4,0	0,4	1,08%
ITALY	CE/Primes	17%	NO (15,0%)	10,7%	160,5	16,1	0,96%
Lussemburgo	CE/Primes	11%	NO (9,5%)	10,5%	4,5	0,5	0,88%
Austria	CE/Primes	34%	SI (40,3%)	10,1%	22,0	2,2	0,86%
Belgio	CE/Primes	13%	SI (13,0%)	9,5%	29,5	3,0	0,86%
Rep. Slovacca	CE/Primes	14%	SI (17,7%)	8,3%	4,5	0,5	0,77%
Grecia	CE/Primes	18%	SI (18,6%)	7,1%	16,5	1,7	0,74%
Svezia	CE/Primes	49%	NO (48,3%)	10,7%	23,0	2,3	0,70%
Irlanda	CE/Primes	16%	SI (17,5%)	8,8%	14,5	1,5	0,62%
Danimarca	CE/Primes	30%	SI (35,1%)	11,5%	12,0	1,2	0,56%
Finlandia	CE/Primes	38%	SI (42,5%)	7,2%	8,5	0,9	0,53%
Lituania	CE/Primes	23%	SI (34,8%)	8,9%	1,0	0,1	0,52%
Rep. Ceca	CE/Primes	13%	SI (19,3%)	10,5%	6,0	0,6	0,49%
Portogallo	CE/Primes	31%	SI (32,5%)	7,2%	6,0	0,6	0,48%
Polonia	CE/Primes	15%	SI (18,4%)	10,2%	18,0	1,8	0,48%
GERMANY	CE/Primes	18%	NO (16,4%)	12,7%	110,0	11,0	0,47%
Ungheria	CE/Primes	13%	SI (19,8%)	9,0%	4,5	0,5	0,46%
FRANCE	CE/Primes	23%	NO (19,3%)	9,7%	82,0	8,2	0,39%
Romania	CE/Primes	24%	SI (26,2%)	3,6%	5,0	0,5	0,38%
UK	CE/Primes	15%	NO (12,6%)	8,8%	79,0	7,9	0,36%
Olanda	CE/Primes	14%	NO (13,3%)	10,2%	21,0	2,1	0,34%
Malta	CE/Primes	10%	NO (6,1%)	1,4%	0,0	0,0	0,17%
Cipro	CE/Primes	13%	NO (11,1%)	2,7%	0,0	0,0	0,07%
EU-27	CE/Primes	20%	SI (20,2%)	10,1%	782,5	78,3	0,60%
	Peso % del costo complessivo aggiuntivo sul totale EU-27	Peso % del PIL Paese sul PIL totale EU-27	* NON INCLUDE I COSTI ASSOCIATI AL JI/CDM E NEPPURE I PAGAMENTI O I PROVENTI DALLO SCAMBIO DELLE GARANZIE D'ORIGINE DELLE FONTI RINNOVABILI				
Italia	20,5%	12,7%					
Spagna	18,1%	8,4%					
Francia	10,5%	15,4%					
Germania	14,1%	20,0%					
UK	10,1%	16,5%					

ENERGY INTENSITY IN THE WORLD (selected Countries)

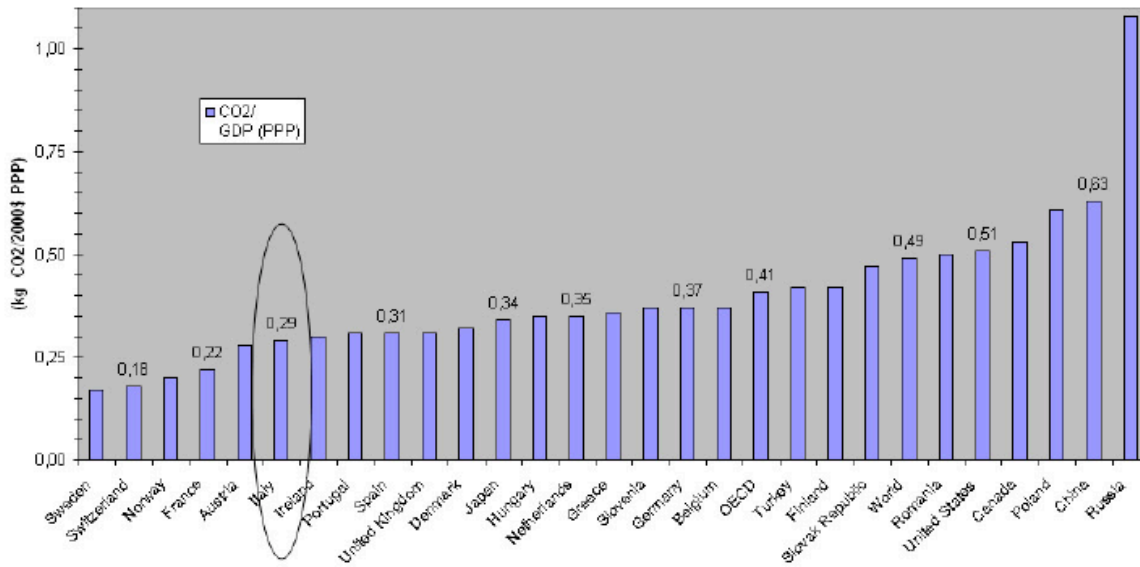
(Total Primary Energy Supply divided to Gross Domestic Product at Purchasing Power Parity valued at constant USA \$ of 2000)
(TPES/GDP at 2000\$ PPP)



Source: Key world statistics - IEA - 2008 with data of year 2006

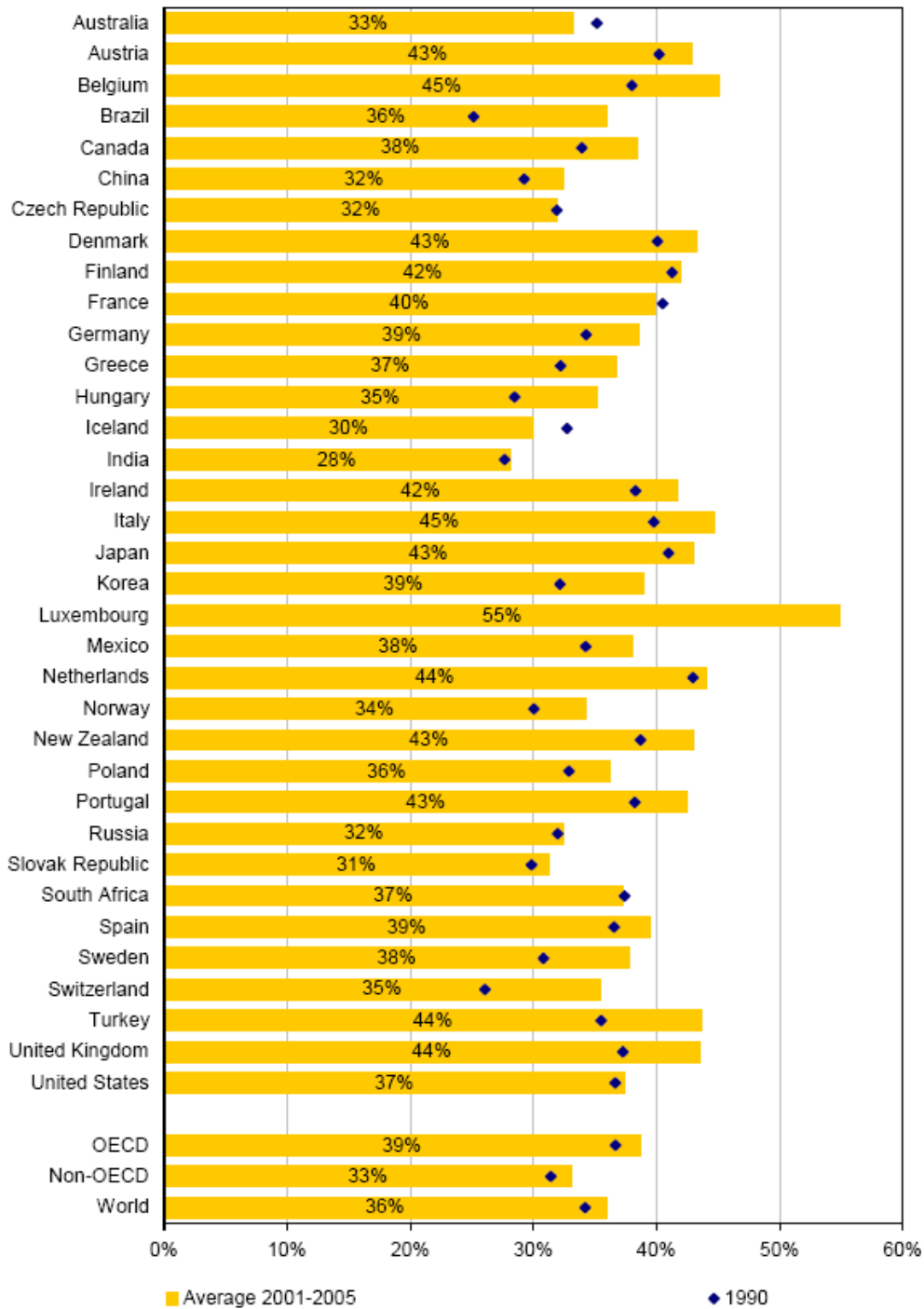
CO₂ INTENSITY EMISSION IN THE WORLD (selected Countries)

(Total CO₂ emission related to GDP at Purchasing Power Parity at constant 2000 \$ USA)
(kg CO₂/2000\$ PPP)



Source: Key world statistics - IEA - 2008 with data of year 2006

Efficiency of Electricity Production from all Fossil Fuels in Public Electricity and CHP Plants



Source: IEA analysis.
 Note: According to IEA statistics Luxembourg does not have any public electricity generation from fossil fuelled-fired plants in 1990.