

Rischio climatico, crisi del gas e riforma del fiscal compact: evitare mosse controproducenti

Categories : [Articoli](#), [Istituzioni e regole](#)

Tagged as : [Menabò n. 171/2022](#), [Pia Saraceno](#)

Date : 30 Aprile 2022

La comunità scientifica internazionale da tempo ha messo in evidenza la necessità di attuare la transizione energetica nei tempi necessari a mantenere il cambiamento climatico ben al di sotto dei 2°, possibilmente a 1,5° nel minor tempo possibile. Molto grave sarebbe infatti la caduta nel tasso di crescita di lungo termine e poderosi gli impatti redistributivi sulle categorie più deboli per gli effetti cumulativi dovuti all'inazione. Perciò il profilo temporale è decisivo e l'intervento pubblico per favorirlo indispensabile. La trasformazione dei sistemi produttivi e della domanda per realizzare la piena decarbonizzazione entro la metà del secolo è una necessità per coprirsi dai grandi rischi che il cambiamento climatico comporta.

La guerra in Ucraina e l'indipendenza energetica. La guerra in Ucraina ha poi complicato notevolmente lo scenario. Se, da un lato, è diventato urgente l'intervento pubblico per accelerare lo sviluppo delle rinnovabili e la promozione dell'efficienza energetica in sostituzione del gas russo, dall'altro ingenti risorse pubbliche – in Italia fino ad ora oltre 20 miliardi – sono state destinate alla gestione dell'emergenza compensando l'impatto degli alti prezzi delle fonti fossili su famiglie ed imprese. Altre risorse verranno destinate per promuovere gli investimenti in nuove infrastrutture per diversificare le provenienze del gas.

In questo contesto si profila il rischio di un riorientamento della politica energetica verso le spese per aumentare la sicurezza degli approvvigionamenti con provvedimenti che creano situazioni di lock-in tecnologico nell'utilizzo delle fonti fossili. Due linee di pensiero su come affrontare una situazione sempre più complessa si vanno infatti confrontando in modo più o meno esplicito. La prima sostiene la necessità di affrancarsi dalla dipendenza dalla Russia attraverso la promozione dello sviluppo di fonti nazionali (europee) e la diversificazione delle fonti di approvvigionamento di fonti fossili, con gli apporti di rinnovabili ed efficienza energetica in modo particolare; la seconda punta a spingere al massimo l'affrancamento dalle tecnologie a gas di qualunque provenienza esse siano accelerando gli investimenti necessari per attuare più velocemente la riduzione dei fabbisogni energetici ed il cambiamento di paradigma produttivo.

La prima narrativa nei piani della Commissione non nega la seconda, vedendo lo sviluppo di rinnovabili ed efficienza e la diversificazione degli approvvigionamenti di gas come azioni che vanno avanti in parallelo, con tempistiche che in parte si sovrappongono. In particolare REPowerEU, la Comunicazione della Commissione in risposta alla crisi russa, prevede che entro il 2030 la diversificazione delle fonti di approvvigionamento del gas riguardi solo 1/3 dei fabbisogni storici di gas russo, per il resto accelerare le misure di efficienza anche di tipo emergenziale (limitazioni ai gradi di riscaldamento e raffrescamento) e sviluppo delle fonti rinnovabili potrebbero coprire la differenza rendendoci pienamente autonomi dalla Russia anche prima del 2027.

L'aumento della produzione europea e la ricerca di nuovi fornitori di gas per un affrancamento più rapido dalla Russia, potrebbe tradursi però in un rinvio della seconda strategia, se la regia europea non si dimostrerà efficace.

Sostituire il gas russo o sostituire il gas? La strada di sostituire le importazioni dalla Russia con lo

sviluppo in siti europei di maggiori volumi di idrocarburi implica infatti nuove esplorazioni e il potenziamento di nuovi siti produttivi che richiederanno qualche anno per entrare in produzione. Nel suo piccolo anche l'Italia ha aperto, dopo la moratoria del 2019, la strada a nuove prospezioni coprendo con risorse pubbliche tutti i rischi dell'investitore. Gli investimenti in nuovi giacimenti di gas sono infatti garantiti tramite GSE da contratti d'acquisto decennali, con prezzi in grado di coprire i costi totali effettivi delle singole produzioni, inclusi gli oneri fiscali e un'equa remunerazione, questo indipendentemente dall'evoluzione del prezzo del gas sui mercati internazionali. Non sono state precisate le condizioni di coltivabilità economica del giacimento né in quale contesto verrà valutata, se cioè si terrà conto del fatto che altri investimenti più sostenibili con tempi di realizzazione simili o minori potrebbero coprire lo stesso fabbisogno, risultando maggiormente compatibili con gli scenari di decarbonizzazione. Nessuna nuova quantità di capacità rinnovabile è stata nel frattempo messa all'asta dall'operatore pubblico, sperando forse che per mobilitare gli investitori privati basti la competitività economica (garantita più di prima dai prezzi delle fonti fossili attuali e previsti) e la semplificazione dei processi autorizzativi. Nei fatti quello che si sta osservando è come la garanzia pubblica a sostegno delle rinnovabili si vada spostando verso la garanzia all'investitore nelle fonti fossili.

Quanto a diversificare la provenienza russa del gas con altre provenienze si fa presto a dirlo, ma è difficile da realizzare nel contesto del mercato globale del gas anche per volumi di parziale sostituzione (circa 1/3) dell'import russo, quali i 50Bcm/annui già a partire dal 2022 per tutta l'Unione europea, come previsto dalla Commissione. Tali volumi rappresenterebbero un aumento del 10% della domanda globale di gas liquefatto in competizione con la domanda asiatica, a fronte dell'entrata in funzione di nuova capacità di liquefazione sul mercato mondiale assai più limitata.

Per assorbire l'aumento della disponibilità di gas proveniente dai rigassificatori, l'Europa incontra inoltre limiti nella sua capacità di trasporto all'interno dell'Unione. La capacità teorica di rigassificazione europea sarebbe infatti di 200Bcm, 95Bcm in più di quella storica utilizzata negli ultimi anni e potrebbe essere più che sufficiente per assorbire l'aumento della domanda europea di gas naturale liquefatto (LNG). Tuttavia, anche ottimizzando tutte le vie esistenti di trasporto del gas dai gassificatori all'interno dell'Unione, la capacità effettiva di rigassificazione risulterebbe inferiore al 75% di quella teoricamente disponibile. Ottimizzare a livello europeo significherebbe poi farsi promotori di un riorientamento dei flussi del gas non lasciandone la determinazione alle forze del mercato. La verifica di tutti i possibili miglioramenti nei flussi e la gestione delle inevitabili compensazioni, dovrebbero vedere insomma una incisiva regia europea.

L'avvio sperimentale, iniziato i primi di aprile di quest'anno, della piattaforma europea per l'acquisto di gas, LNG ed idrogeno potrebbe in prospettiva servire a coordinare lo sviluppo delle infrastrutture per l'idrogeno per il quale non esiste ancora un mercato. Per il gas, in realtà, vi è il rischio immediato che ciascun paese si muova ancora in modo sordinato, facendo prevalere gli interessi e le preoccupazioni nazionali nelle emergenze. Questo è già evidente in Italia dove la strategia fino ad ora adottata sembra aspirare ad una sostituzione 'uno ad uno' del gas russo senza quantificare i contributi del pacchetto del green deal e degli obiettivi 55% al 2030 comunque significativi in termini di riduzione degli apporti fossili nel nostro sistema energetico.

Nelle azioni che si vanno intraprendendo a livello europeo manca del tutto una valutazione delle conseguenze sul rischio climatico a breve e lungo termine e delle strade alternative che si possono intraprendere in considerazione dei tempi non immediati richiesti per poter accedere alla diversa provenienza delle fonti fossili.

Transizione energetica e politica di bilancio europea. La guerra in Ucraina ha in realtà reso più urgente accelerare il percorso della transizione energetica, per uscire dalla dipendenza dalla Russia e non vincolarsi ad altre dipendenze. La spinta all'innovazione e la ricerca necessaria per raggiungere l'obiettivo creano uno scenario fortemente evolutivo con traiettorie tecnologiche il cui impatto sul

benessere e lo sviluppo si misura nel lungo termine e giustifica la necessità di ricorrere al suo finanziamento con debito. Gli indicatori economici fino ad ora adottati nei documenti di finanza pubblica previsti dagli accordi comunitari non includono però i rischi climatici tra le variabili da monitorare per stabilire i criteri di sostenibilità ed i percorsi di rientro dei debiti pubblici, che superino soglie predefinite. Manca la metodologia e l'esperienza per valutare come il clima metta a rischio la crescita e le attività dei mercati finanziari, come ha messo in luce la stessa BCE (ECB Occasional Paper No 271 September 2021). La Banca Centrale Europea ha iniziato un percorso di ricerca e stabilito una *road map* dandosi fino al 2024 per predisporre modelli e criteri in grado di misurare la rischiosità dei portafogli delle istituzioni finanziarie includendo le variabili climatiche. Molto meno sviluppata la riflessione su come debbano essere rivisitate le strategie di bilancio degli Stati Membri da parte della Commissione Europea. Negli orientamenti di politica di bilancio pubblicati il marzo scorso vengono fornite alcune indicazioni generali preliminari in vista di una riforma del patto di stabilità e crescita, per il quale è tuttora in vigore la clausola di salvaguardia generale, la cui disattivazione è prevista nella primavera del 2023 (a meno di riforme nel frattempo intervenute). Tra i 5 principi che devono guidare la formulazione dei bilanci pluriennali del 2022 si trova: passare da una *stance* di politica fiscale espansiva ad una *stance* neutrale; ridurre il rapporto debito/pil nei paesi ad alto debito a partire dal 2023 seppure con molta gradualità; proteggere gli investimenti finanziati con risorse nazionali per la crescita sostenibile e resiliente; graduare gli aggiustamenti fiscali nei paesi ad alto debito per evitare politiche eccessivamente restrittive; differenziare le strategie tra i diversi paesi. Per i paesi ad alto debito, quindi, lo spazio fiscale per far fronte a tutte le componenti di spesa pubblica necessarie per gestire la transizione deve essere trovato nella riduzione delle altre spese in un contesto, comunque, di consolidamento fiscale.

Proteggere le risorse per la transizione energetica. La stima della spesa pubblica e privata necessaria nel prossimo decennio, per tenersi lungo la traiettoria della decarbonizzazione al 2050, era stata quantificata qualche tempo fa (dalla Commissione europea e dall' IEA ad esempio) attorno al 2% del GDP all'anno per i paesi europei. L'incertezza sulle dimensioni delle risorse necessarie è però molto ampia. Altri studiosi sono giunti ad indicare fino al 6% del GDP, perché solo in parte gli effetti e le traiettorie dell'innovazione sono misurabili se non in maniera probabilistica. In linea di massima la spesa pubblica non dovrebbe complessivamente superare $\frac{1}{4}$ della spesa totale. Sappiamo che l'azione pubblica è necessaria non solo per sostenere chi investe pesantemente in innovazione, ma anche per orientare la domanda verso fonti pulite e fornire il sostegno sociale per una transizione giusta. La spesa pubblica è inoltre inevitabilmente più concentrata nel primo periodo. Prendendo una media tra le diverse quantificazioni potrebbe quindi oscillare nei primi anni tra l'1% ed il 2% del GDP per poi ridursi negli anni successivi. La *stance* fiscale restrittiva richiesto ai paesi ad alto debito potrebbe quindi dimostrarsi severa e controproducente nei prossimi anni, generando una contraddizione tra gli obiettivi climatici e la politica di bilancio.

Se si vuole assicurare l'innovazione necessaria alla salvaguardia del clima e non incorrere negli errori del passato, appare urgente e necessario proteggere la destinazione dei fondi pubblici per la transizione energetica dai vincoli presenti anche nella versione eventualmente rivisitata del Patto di stabilità, non limitando però la loro esclusione dai vincoli di rientro del debito ai soli investimenti, come proposto da alcuni, ma estendendola a quelle componenti più determinanti nelle fasi iniziali per riorientare la domanda e gestire l'impatto sociale.

Ciò non vuole però dire che queste spese non debbano sottostare nel lungo termine al vincolo del rimborso del debito che generano, ma che tempistiche e monitoraggio della loro efficacia devono essere coerenti con obiettivi differenti. In quest'ottica la maggiore spesa deve essere soggetta a nuove regole, parametri, strutture contrattuali, meccanismi istituzionali e di monitoraggio che ne garantiscano la destinazione.