



Il rincaro dell'energia e la transizione ecologica

di Salvatore Liaci
24 settembre 2021

Il forte aumento del costo dell'energia nel corso del 2021 è dovuto prevalentemente all'aumento del costo del gas naturale, causato da diversi fattori: la ripresa economica, l'inverno particolarmente freddo nel Nord Europa e la forte domanda di gas da parte della Cina. I rincari possono essere spiegati solo in parte dall'aumento dei prezzi dei permessi di emissione di CO2 nell'ambito dell'Emissions Trading System dell'Unione Europea. Al fine di evitare balzi eccessivi delle bollette dell'energia, molti governi hanno preso provvedimenti o li stanno per prendere. Va però detto che in qualche misura i rincari sono funzionali alla lotta al cambiamento climatico. Ovviamente, gli aumenti devono essere gradualisti, ma nella sostanza sono necessari per indurre gli operatori a risparmiare energia e ridurre la domanda di energia prodotta da fonti fossili. Per far fronte alle conseguenze sociali degli aumenti, le misure più appropriate sono quelle che aiutano le famiglie in condizione di povertà. Una possibilità è quella di usare per questa finalità i proventi delle aste dei permessi di emissione di CO2; se adottata in maniera trasparente, questa misura migliorerebbe l'accettabilità sociale del carbon pricing.

* * *

Il rincaro dei costi dell'energia

Da gennaio ad oggi, il prezzo del gas naturale è salito da 16 a 75 euro/MW, con una crescita di circa 45 euro solo negli ultimi tre mesi.¹ Il costo dei permessi di emissione della CO2 nell'ambito dell'Emissions Trading System europeo (ETS) è salito da circa 30 euro/tonnellata di CO2 a 60 euro. Questi incrementi si collocano in un contesto mondiale di tensione sui mercati delle materie prime e in particolare di quelle energetiche. Il Commodity Price Index calcolato dal

¹ Il prezzo di riferimento per il gas naturale per i paesi europei è quello dei future "Dutch TTF Gas"; si veda: <https://www.theice.com/products/27996665/Dutch-TTF-Gas-Futures/data?marketId=5285052&span=2>

Fondo Monetario Internazionale è cresciuto del 30 per cento; l'aumento si riduce al 15 per cento escludendo i combustibili.

In Italia, come negli altri paesi, questi rincari si sono traslati sui prezzi dell'energia elettrica e del riscaldamento per i consumatori finali. Circa l'80 per cento degli aumenti dell'energia elettrica è attribuibile al gas naturale, mentre non più del 20 per cento è legato al rincaro dei permessi di emissione. L'aumento del prezzo gas naturale è anche la causa del rincaro del riscaldamento domestico, poiché ne è la componente principale.²

Per l'energia elettrica, sul mercato tutelato, la voce della bolletta relativa alle spese di approvvigionamento è cresciuta del 47 per cento tra il secondo e il terzo trimestre del 2021 e la media del 2021 è maggiore del 19 per cento rispetto ai livelli precedenti al Covid-19 (dati Arera).³ Per il mercato libero, il Prezzo Unico Nazionale (PUN), al quale i fornitori acquistano sul mercato all'ingrosso una parte rilevante dell'elettricità, è salito di circa il 60 per cento tra il secondo e il terzo trimestre e la media del 2021 è maggiore di circa il 60 per cento rispetto ai livelli pre-Covid (dati Gestore mercati energetici).

Tuttavia, il prezzo finale per i consumatori nel terzo trimestre è salito del 10 per cento per via dell'intervento del governo. Il d.l. 99 del 30 giugno ha stanziato 1,2 miliardi (di cui 697 milioni ricavati dalle aste dei permessi di emissione) per ridurre gli "oneri di sistema" di oltre il 40 per cento rispetto al trimestre precedente. Tale voce ricade sui consumatori ed è destinata a finanziare soprattutto le fonti rinnovabili e in minor parte altre spese, come lo smaltimento delle centrali nucleari dismesse. Secondo quanto dichiarato dal presidente dell'Arera, l'autorità di regolazione del settore, in assenza dell'intervento, la bolletta sarebbe rincarata del 19 per cento. Per il riscaldamento non vi sono stati interventi del governo: la spesa per l'approvvigionamento è aumentata del 38 per cento e il prezzo finale (sul mercato tutelato) del 15,3.

Perché aumentano i costi dell'energia?

In generale, i prezzi delle materie prime sono sostenuti dalla maggiore domanda per la ripresa economica. Nello specifico poi, l'aumento del costo del gas naturale è dovuto anche alle minori riserve disponibili: sia per cause

² Si veda: Taxing Energy Use, OCSE, 2021.

³ Il mercato tutelato è la condizione per cui i consumatori hanno accesso all'energia alle condizioni economiche e contrattuali fissate trimestralmente dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambienti (ARERA). Si stima che circa la metà delle famiglie sia in condizioni di mercato tutelato. Il completo passaggio al mercato libero, dove il prezzo finale è stabilito autonomamente dai fornitori, è previsto per il 2023. Alcune componenti di spesa (reti, contatore, oneri di sistema, imposte) sono comuni sia al mercato tutelato sia al libero.

tecniche (l'inverno è stato più lungo e ha richiesto più consumi) sia geopolitiche (la Russia, che è il principale esportatore, ha rallentato le forniture verso l'Europa e le ha aumentate verso la Cina).

L'aumento del prezzo dei permessi di emissione della CO₂ è un effetto, almeno in parte, voluto. L'Emissions Trading System (ETS) europeo è una forma di tassazione della CO₂ (c.d. carbon pricing) e vi è un ampio sostegno a tale misura come principale mezzo per contrastare il riscaldamento globale:⁴ aumentando i prezzi della CO₂ e quindi dell'energia, si mira a ridurre i consumi di energia e riorientare le scelte di consumo e investimento verso le fonti rinnovabili.⁵

L'aumento dei prezzi dei permessi osservato nel 2021 e negli anni precedenti (fino al 2018 era inferiore a 10 euro/tonnellata di CO₂) può essere spiegato da:

- il meccanismo della "Market Stability Reserve", con il quale per il 2019-2023 è stata raddoppiata la percentuale di permessi in circolazione che viene ritirata dal mercato, al fine di aumentare i prezzi;
- le proposte della Commissione europea nell'ambito del Green Deal Europeo, che prevedono il rafforzamento e l'ampliamento dell'ETS;
- la combinazione tra la ripresa dei consumi e la scarsità del gas naturale, quest'ultima compensata da un maggior ricorso al carbone che, essendo più inquinante, aumenta la domanda di permessi di emissione.

Mentre l'effetto della ripresa e dalla scarsità del gas naturale potrebbe essere transitorio, ci si attende che i prezzi delle emissioni di CO₂ saranno stabilmente più elevati che in passato. Ciò è ovviamente legato alla serietà con cui i paesi affronteranno la lotta al riscaldamento globale. Bisogna osservare che attualmente l'ETS risulta ancora incompleto. Sono infatti necessarie delle riforme (in parte contenute nelle proposte della Commissione Europea sul Green Deal) per ridurre l'incertezza sul futuro livello dei prezzi della CO₂, al fine di guidare le scelte di imprese e consumatori. Inoltre, l'ETS dovrebbe essere gradualmente esteso anche ai settori del riscaldamento e dei trasporti, ad oggi ancora esclusi.

⁴ Il carbon pricing dovrebbe essere accompagnato da politiche complementari, come il rafforzamento della R&S verde. Per una sintesi sul ruolo del carbon pricing e sulla lotta al riscaldamento globale, si veda il seminario del premio Nobel W. Nordhaus: <https://economics.princeton.edu/events/williamnordhaus/>.

⁵ Nell'ETS europeo, i produttori inquinanti devono acquistare un permesso per ogni tonnellata di CO₂ emessa, rimanendo entro una certa soglia per non ricevere sanzioni. Tali permessi sono per una parte (ormai ridotta) assegnati gratuitamente e per la restante sono acquistati tramite asta oppure dalle imprese che ne hanno in eccesso. Si forma così il prezzo di mercato della CO₂, che rappresenta un onere per i produttori inquinanti. Per approfondire si veda: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en.

Gli interventi dei governi

In previsione di ulteriori rialzi dei costi dell'energia si discute, anche in sede di G20, sull'opportunità di nuovi interventi per calmierare i prezzi. Da un lato, questa sembra una via quasi obbligata nel breve periodo. Dall'altra occorre considerare che i governi si troveranno ad affrontare situazioni simili anche quando l'effetto della ripresa e della scarsità di gas sarà esaurito, poiché i costi dell'energia saliranno comunque per via delle politiche di carbon pricing. Come ha affermato il Commissario Europeo all'energia, Frans Timmermans, è essenziale che non venga minata la credibilità dell'ETS.⁶ Affinché il contrasto al riscaldamento globale sia effettivo è necessario dunque che, almeno nel medio termine, i governi non contrastino gli aumenti dei prezzi dell'energia.

D'altra parte, il carbon pricing non dovrebbe avere effetti regressivi, cioè non dovrebbe pesare di più sulle famiglie a basso reddito e in particolare su quelle già in povertà energetica (stimate per l'Italia nell'8,8 per cento delle famiglie nel 2021).⁷ Diversi studi mostrano infatti che l'aumento dei costi energetici ha un effetto più marcato sul reddito disponibile per le famiglie a basso reddito.⁸ Il rischio è che l'aumento dei prezzi energetici diventi insostenibile per queste famiglie, minando l'accettabilità sociale del carbon pricing e quindi della lotta al cambiamento climatico. Perciò, molti analisti sostengono che il gettito generato dal carbon pricing (nel caso europeo, dalle aste degli ETS) debba essere redistribuito alle famiglie, in misura maggiore (o esclusivamente) ai redditi bassi.⁹ Come si sta discutendo in sede europea, gli effetti regressivi del carbon pricing potrebbero essere affrontati da uno schema comunitario, anche per migliorare l'accettabilità sociale di tale politica in modo uniforme tra i diversi paesi (ad esempio, gli Stati membri potrebbero essere vincolati a redistribuire una parte del gettito dei permessi verso le famiglie più povere).

Il contenimento dei costi energetici non dovrebbe pesare nemmeno sui conti pubblici e in alcun modo tagliare le risorse per la transizione ecologica, ma essere finanziato solo dal gettito del carbon pricing. Al riguardo, bisogna considerare che, per via dei maggiori prezzi di CO₂, aumenterà il gettito delle

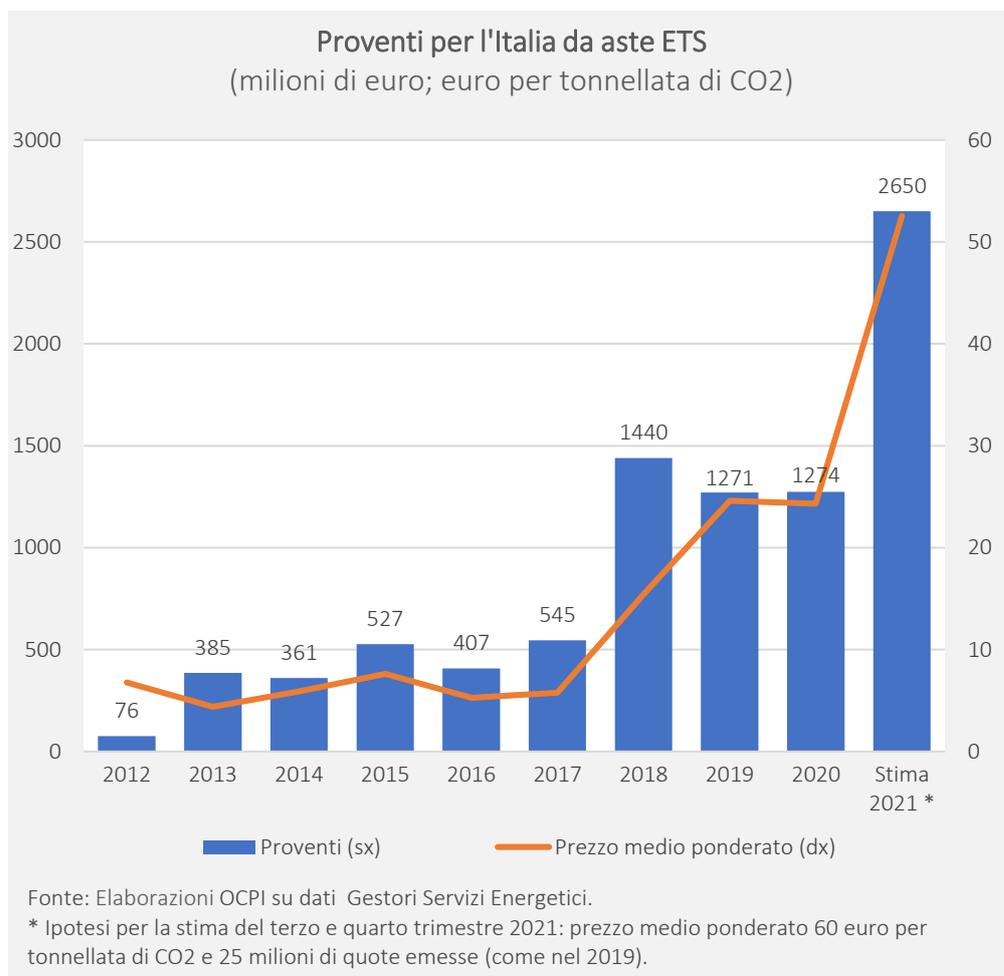
⁶ Intervento al Parlamento Europeo nel dibattito sul pacchetto "Fit for 55".

⁷ La transizione ecologica crea delle disuguaglianze anche all'interno della stessa fascia di reddito, a seconda del settore di occupazione (es. i lavoratori nei settori ad alta intensità di CO₂ sono difficilmente convertibili) e della locazione geografica (es. chi vive in aree rurali utilizza di più il trasporto privato). L'opinione prevalente in letteratura è che tali disuguaglianze "orizzontali" vadano affrontate con specifici strumenti, piuttosto che redistribuendo il gettito del carbon pricing. Si veda: Stiglitz, J. E. (2019). Addressing climate change through price and non-price interventions. *European Economic Review*, 119, 594-612.

⁸ Per un'analisi sui dati italiani, si veda: Faiella, I., & Lavecchia, L. (2021). Households' energy demand and the effects of carbon pricing in Italy. *Bank of Italy Occasional Paper*, (614).

⁹ Blanchard, O & Tirole, J. (2021). Forging an Economy for Tomorrow.

aste, che viene redistribuito agli Stati membri.¹⁰ Per l'Italia, già nei primi due trimestri del 2021, i proventi hanno raggiunto il 90 per cento di quelli dell'intero 2020 e se il prezzo restasse all'attuale livello, i proventi raggiungerebbero un importo (circa 2,6 miliardi di euro) più che doppio rispetto agli ultimi anni (Fig. 1). Inoltre, il gettito crescerebbe considerevolmente se l'ETS venisse esteso ai settori oggi esclusi.¹¹



¹⁰ Il gettito delle aste dei permessi è distribuito tra gli Stati membri, in base allo storico delle emissioni, e ai Fondi di Modernizzazione e Innovazione (che assorbono circa il 15 per cento delle risorse). Si veda: <https://www.gse.it/servizi-per-te/mercati-energetici/aste-co2/rapporti>

¹¹ Banca d'Italia stima un gettito 4-8 miliardi per l'Italia con una carbon tax uniforme tra i 50-100 euro per tonnellata di CO₂. Gollier e Reguant (2021) stimano sino a 200 miliardi da distribuire tra i paesi europei, con un ETS esteso e prezzi intorno a 60 euro.