

Energia per l'Europa 2025¹

Commento al paper di Claudio De Vincenti, Alfredo Macchiati,
Pippo Ranci

di Claudia Checchi

Vorrei concentrare il mio commento su due riflessioni che il paper *Energia per l'Europa 2025* mi ha stimolato.

Il dibattito sull'efficacia delle politiche europee di decarbonizzazione è spesso influenzato dal timore che i nostri sforzi siano vani, se non dannosi, data la marginalità delle emissioni di gas climalteranti dell'Unione Europea rispetto a quelle mondiali.

Le stesse argomentazioni si possono applicare a svariati esempi di beni pubblici, quando a costi privati corrispondono benefici pubblici, o esternalità positive: perché non gettare cartacce a terra, dato il basso impatto del comportamento di un singolo sul decoro urbano, o meglio ancora perché pagare le tasse, quando il contributo di ogni normale cittadino non può certo impattare sul bilancio nazionale? Sono casi in cui gli sforzi e i costi del comportamento dei soggetti più virtuosi vanno a beneficiare anche chi virtuoso non è (*free riding*). Per far funzionare le cose quando si ha a che fare con un bene pubblico devono in effetti intervenire correttivi ai mercati o imposizioni. Il livello ottimo di bene pubblico - di cartacce non gettate a terra, di tasse pagate così come di emissioni di gas climalteranti - non è raggiungibile senza un intervento pubblico che obblighi i singoli soggetti, virtuosi o meno, a fare la loro parte, nell'interesse collettivo.

Nel caso del clima, che è globale, ciò che si approssima a un intervento pubblico è un accordo tra paesi, ed è quello che è stato faticosamente costruito e che si sta cercando di tenere in vita. Nell'ambito dell'Unione Europea, la legge sul clima che impone agli Stati Membri il livello ottimo di emissioni di gas climalteranti, serve, e ha una sua –

¹ Testo riveduto dell'intervento svolto durante il seminario di Astrid su *Energia per l'Europa 2025: mercato e reti*, svoltosi il 28 maggio 2025. Il paper è stato discusso in tre distinti seminari: il 28 maggio 2025 su *Energia per l'Europa 2025: mercato e reti*, il 26 giugno 2025 su *Energia per l'Europa 2025: le politiche per l'energia e quelle per il clima* e il 17 settembre 2025 su *Energia per l'Europa 2025: la governance europea*.

importante - ragione di essere. A meno di non dubitare che il livello ottimo per il bene collettivo sia quello indicato dalla legge, che è il *net zero* al 2050. Non ho le competenze per entrare nel merito, ma la comunità scientifica mi pare ormai concorde.

Vale tuttavia l'osservazione che, purtroppo o per fortuna, un singolo paese non può imporre agli altri il percorso di decarbonizzazione. Si tratta quindi di un problema di «azzardo morale»: c'è sempre la tentazione di perseguire i propri interessi osservando che i danni ricadono prevalentemente su altri e che questi ultimi si trovano nell'impossibilità di reagire. Le riflessioni sul «dilemma del prigioniero» insegnano tuttavia che, sebbene nell'immediato chi compie la scelta cooperativa senza essere ricambiato si trova in posizione più scomoda dell'altro che non coopera, nel lungo periodo tutti i paesi staranno peggio, quindi è razionale fare ogni sforzo per diffondere l'atteggiamento cooperativo. Gli accordi sulla non proliferazione delle armi nucleari costituiscono un drammatico esempio: una possibile non cooperazione è potenzialmente catastrofica. Analogamente, hanno una portata storica gli accordi sul clima come quello di Parigi (2015) e lo ha in generale il lavoro della diplomazia climatica, che ruota attorno alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC) e alle Conferenze delle Parti (COP).

C'è anche chi, senza condividere l'analisi della cooperazione per il clima come dilemma del prigioniero, considera inevitabile il superamento del paradigma dell'economia basata sulle fonti fossili, a cui pure tanto dobbiamo come umanità, e investe oggi in decarbonizzazione e in nuove tecnologie per ottenere benefici già nel breve periodo, perché molte tecnologie sostenibili sono già più efficienti di quelle meno sostenibili, ma soprattutto grazie al vantaggio competitivo che può accumulare nel lungo periodo. Ad adottare questo approccio sono le imprese che hanno già investito in decarbonizzazione, e anche alcuni paesi, come la Cina, che sta recuperando il gap tecnologico e la scarsità di materie prime energetiche fossili con un posizionamento rilevante nelle tecnologie e nelle materie prime per la decarbonizzazione.

In entrambe le visioni la decarbonizzazione appare una strategia conveniente da perseguire. Ciò non implica naturalmente che non si debba ben ragionare su quale è il percorso di decarbonizzazione migliore, su come ottimizzarne il rapporto tra costi e benefici, sugli impatti sull'economia e sulla società in generale.

Vengo qui al secondo punto che vorrei affrontare e che è quello della programmazione.

Un elemento fondamentale per la stima dei costi e dei benefici della decarbonizzazione è l'elaborazione degli scenari futuri su cui basare l'analisi. Numerose sono le difficoltà in questo ambito.

Innanzitutto, nella valutazione di una transizione che sconvolge il paradigma energetico attuale non è possibile basarsi sull'andamento storico delle diverse variabili, ma è necessario simulare l'evoluzione futura attesa, peraltro in un contesto dove anche alcune variabili continuative stanno cambiando il comportamento, in particolare quelle legate al clima (temperature, piovosità storiche non sono una buona base per fare delle proiezioni oggi).

In secondo luogo, nel costruire gli scenari energetici si procede di solito fissando alcuni obiettivi *ex-ante*. La scelta è delicata perché rischia di distorcere i risultati dell'esercizio di scenario. L'Unione Europea ha, giustamente, imposto di basare le decisioni di programmazione delle infrastrutture energetiche su scenari evolutivi della domanda energetica, che quindi tendono a diventare *benchmark* di riferimento per le scelte politiche dei paesi. Il compito di elaborare gli scenari è stato affidato ai gestori delle reti elettriche e del gas europee. I gestori sono senz'altro osservatori privilegiati con mezzi conoscitivi e tecnici adeguati e in parte unici per l'elaborazione degli scenari, ma ci sono due principali problemi.

Il primo riguarda il coordinamento. I gestori certificati sono circa 80 e nonostante gli sforzi delle istituzioni europee di garantire unicità nelle metodologie per l'elaborazione degli scenari e per la valutazione dei parametri di sicurezza dell'offerta, è impensabile immaginare una completa armonizzazione, che in effetti ad oggi non c'è, con metodi, granularità, orizzonti che variano a seconda dei casi. In un contesto caratterizzato da rapidi cambiamenti, il già imperfetto processo di coordinamento dura, inevitabilmente, svariati mesi. Gli scenari, dove coordinati, nascono così spesso già datati sia rispetto all'evoluzione dei mercati che delle decisioni politiche.

Il secondo problema, più profondo, riguarda l'assetto istituzionale dei gestori delle reti. In base alle regole di *unbundling* imposte dal «terzo pacchetto» del 2009, la quasi totalità dei paesi ha scelto il modello della separazione proprietaria, efficace nel garantire l'indipendenza degli operatori di rete dalle imprese energetiche *incumbent* (gli ex-monopolisti).

Questa scelta lascia unificata la proprietà e la gestione della rete, contrariamente al modello dell'*Independent system Operator*, in cui gestione e proprietà della rete sono separate. Quel modello era stato scelto in pochi casi ed è parso meno adatto, in quanto i gestori delle reti sono quasi sempre anche investitori. Mettendo assieme proprietà e gestione è più facile ottenere investimenti e sicurezza dei sistemi energetici. Anche se questa soluzione può portare a sovrastimare la domanda e quindi l'esigenza di investimenti.

Vale tuttavia la pena di osservare il pur contorto percorso seguito dall'Inghilterra, che ha fatto spesso da apripista nelle decisioni regolatorie europee e che di queste decisioni ha ispirato alcuni cardini. Le reti elettriche e del gas sono da sempre possedute da National Grid, un'impresa privata ma separata dall'industria. Nel 2019 la gestione della rete elettrica (ma non la sua proprietà) è stata trasferita a una società dedicata. Questa società, a fine 2024, è stata nazionalizzata e ha assunto anche la responsabilità della programmazione olistica delle infrastrutture energetiche. Il neonato *National Energy System Operator* è quindi una nuova figura nel panorama già variegato degli operatori energetici: è un'impresa pubblica, del tutto indipendente dalla proprietà della rete, che funge sia da gestore della rete elettrica sia da *Gas System Operator Planner*, cioè da soggetto che si occupa delle previsioni, della programmazione e dell'elaborazione della strategia di lungo periodo delle reti gas, anche se non delle operazioni in tempo reale, che restano in capo al proprietario delle reti, che è National Gas.

Questa nuova governance, probabilmente frutto di un compromesso, nasce dall'osservazione che solo una programmazione congiunta può garantire l'ottimizzazione degli investimenti di rete a fronte delle sfide della transizione energetica. Un modello probabilmente non replicabile ma che richiama l'attenzione anche per l'Italia e l'Unione Europea sulla necessità di coordinamento e indipendenza nell'elaborazione degli scenari e nella programmazione della rete.

Qualunque sia la strada che verrà scelta per la decarbonizzazione, i costi di rete sono destinati a divenire una parte sempre più rilevante nel costo energetico complessivo. I costi di rete saranno collettori infatti di vari costi: quelli della crescente necessità di infrastrutture per accompagnare l'elettrificazione, quelli delle infrastrutture gas destinate a fronteggiare una domanda decrescente, quelli delle eventuali nuove infrastrutture per l'idrogeno, quelle per la sicurezza e quindi per le riserve strategiche nelle varie forme di energia (bacini idroelettrici, stoccaggi di gas, batterie e altri tipi di accumulatori). Il governo della transizione passa quindi necessariamente dal governo delle reti, più che mai e probabilmente più di quanto si pensasse nel 2009, quando l'assetto attuale è stato pensato.