

## Energia per l'Europa 2025<sup>1</sup>

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

di Carlo Stagnaro

L'Unione europea ha disegnato la propria strategia climatica sulla base di una scommessa: coniugare i benefici ambientali che ne sarebbero derivati con il vantaggio economico e politico dell'essere il "first mover". I radicali e, in alcuni casi, drammatici cambiamenti nello scenario politico globale mettono in mora questo secondo obiettivo, pregiudicando anche il primo. Infatti, in questo momento l'Unione è un leader senza follower; ne segue che, se anche i nostri sforzi avessero successo, il rigetto degli obiettivi climatici da parte di alcuni grandi emettitori (come gli Stati Uniti) e la loro subordinazione ad altri target da parte di gran parte del mondo emergente (come Cina, India e Brasile) rischiano di vanificare il risultato climatico. Di fatto, l'Ue può agire solo sulla sua quota delle emissioni globali, ormai inferiore all'8%: nell'assenza di una più ampia collaborazione e condivisione a livello mondiale, il loro abbattimento avrebbe effetti limitati sull'andamento delle temperature globali.

Questo cambiamento di scenario è al centro dell'analisi di Claudio De Vincenti, Alfredo Macchiati e Pippo Ranci, i quali vi aggiungono due elementi: in primo luogo, l'esigenza di *misurare* i risultati finora raggiunti dalle politiche europee, non solo secondo il metro dell'efficacia (la riduzione delle emissioni) ma anche secondo quello dell'efficienza (i costi sostenuti per farlo); secondariamente, la necessità di tenere conto degli impatti delle politiche *ambientali* sulla situazione *economica e industriale* dell'Ue. Questa duplice esigenza è figlia, a sua volta, della lezione che l'Europa ha appreso – sulla sua pelle – nel corso della crisi energetica: il presupposto della politica climatica europea era che, quale che fosse il suo impatto e al di là dell'andamento del ciclo economico, essa non avrebbe comunque danneggiato la tenuta stessa del nostro modello sociale (anzi, lo avrebbe rafforzato). Invece è accaduto il contrario: non perché le politiche per la transizione di per sé abbiano "causato" la crisi energetica (che ha le sue radici altrove) ma perché, almeno nell'immediato, ne hanno esacerbato alcuni

---

<sup>1</sup> 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*.

aspetti. In particolare, hanno contribuito a rendere più complessa la sostituzione del gas russo, per effetto del sistematico disinvestimento che avevano prodotto nella produzione di metano e nella realizzazione delle relative infrastrutture.<sup>2</sup> Questo ha condotto sia a un'accelerazione nelle politiche di transizione (per ridurre, attraverso efficienza e rinnovabili, il fabbisogno di gas) ma anche a una loro frenata (nella consapevolezza che, almeno per un considerevole periodo di tempo, del gas non potremo fare a meno); e non sempre con risultati apprezzabili o a costi sostenibili.<sup>3</sup>

Un aspetto meno approfondito è l'interazione tra le politiche ambientali e il disegno dei mercati, che invece è al centro del contributo di De Vincenti, Macchiati e Ranci. La politica energetica europea ha, in tal senso, seguito due binari apparentemente indipendenti l'uno dall'altro, che però a un certo punto si sono incrociati. Inizialmente, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, il diritto europeo è intervenuto sulle tematiche energetiche con la leva della concorrenza: ha spinto per l'apertura dei mercati dell'energia elettrica e del gas, il superamento dei vecchi monopoli, la mitigazione dell'integrazione verticale e, indirettamente, la privatizzazione dei "campioni nazionali". L'obiettivo era, oltre al miglioramento dell'efficienza del sistema energetico, favorire l'integrazione dei mercati europei rendendo permeabili le frontiere e, in un secondo momento, favorire la decarbonizzazione. Ma il presupposto logico dell'intera operazione è stato la scelta di decentralizzare le scelte di investimento, delegando al processo di mercato sia l'efficienza di breve termine (cioè la minimizzazione dei costi per servire la domanda), sia l'efficienza di lungo termine (il finanziamento degli investimenti necessari). Inizialmente, questo processo – che si è articolato in una serie di pacchetti di riforma – ha avuto successo e ha letteralmente trasformato, in un periodo di tempo ridotto, il panorama europeo dell'energia.<sup>4</sup>

Poi però è entrata, a gamba tesa, la politica ambientale. Questa ha assunto due volti. L'uno, di per sé coerente con la politica di liberalizzazione dei mercati, ha introdotto la CO<sub>2</sub> tra i costi di produzione delle imprese, principalmente per mezzo dell'Emissions Trading System (Ets), il quale ha dato nel tempo un importante (e sottovalutato) contributo alla decarbonizzazione.<sup>5</sup> A questo si è però nel tempo aggiunta una crescente volontà regolatoria, attraverso cui le istituzioni europee – dopo aver dettato obiettivi di riduzione delle emissioni – hanno aggiunto nel tempo specificazioni su *come* farlo.

<sup>2</sup> Mike Fulwood, "Europe's Infrastructure and Supply Crisis", OIES, *Oxford Energy Comment*, Settembre 2022.

<sup>3</sup> Si veda, per esempio, Luciano Capone e Carlo Stagnaro, *Superbonus. Come fallisce una nazione*, Soveria Mannelli (CZ): Rubbettino, 2024.

<sup>4</sup> Per quanto riguarda, in particolare, i mercati elettrici si veda per esempio Fereidoon P. Sioshansi e Wolfgang Pfaffenberger, *Electricity Market Reform. An International Perspective*, Oxford: Elsevier, 2004.

<sup>5</sup> Antoine Dechezleprêtre, Daniel Nachtigall e Frank Venmans, "The joint impact of the European Union emissions trading system on carbon emissions and economic performance", *Journal of Environmental Economics and Management*, 2023, 118, 102758.

Rispondono a tale logica, anzitutto, gli obiettivi sulle rinnovabili e l’efficienza energetica; e, poi, una serie di altri programmi sempre più di dettaglio (il fotovoltaico, l’idrogeno, i veicoli elettrici,...). Ciascuna di queste norme ha introdotto un vincolo, il quale ha inevitabilmente creato frizioni e costi nell’economia,<sup>6</sup> fino ad arrivare all’attuale punto di rottura, ben descritto da De Vincenti, Macchiati e Ranci. In particolare, si possono individuare due tipologie di vincolo: quello che potremmo chiamare *hybris* tecnologica (la pretesa di imporre specifiche tecnologie o di dettarne il ruolo) e quello che potremmo chiamare *bias* dell’uguaglianza (l’idea che, per arrivare a un certo livello di riduzione delle emissioni, si debbano applicare livelli identici di rinnovabili, efficienza, ecc. in tutti gli Stati membri, a prescindere dalle ovvie differenze tra di loro). Il progresso tecnologico, con la convergenza tra i diversi mercati dei prodotti energetici e la crescente sostituibilità tra di essi, ha fatto ulteriormente esplodere le contraddizioni di questo approccio. Così è iniziata una lunga teoria di interventi che hanno finito per snaturare il funzionamento stesso dei mercati: basti citare, per quanto riguarda il mercato elettrico, la segmentazione degli investimenti che, a dispetto di una formale concorrenza *nel* mercato, sono ormai dominati da azioni verticali di *procurement* para-pubblico (la capacità rinnovabile attraverso i contratti alle differenze, la capacità convenzionale attraverso il *capacity market*, le batterie attraverso il Macse [mercato a termine degli stoccaggi elettrici], e via discorrendo).

Tutto ciò non poteva che determinare un incremento dei costi dell’energia – come puntualmente verificato – con effetti incerti, ma probabilmente negativi, sull’economia.<sup>7</sup> Per un certo periodo, le istituzioni europee hanno tentato di rimuovere questo rischio, semplicemente negandone l’esistenza. Di tale incomprensibile approccio si trova traccia persino nel Rapporto Draghi, che insiste sulla necessità di “trasferire ai consumatori finali” i benefici (economici) dell’azione climatica: ma se tali benefici fossero reali (quanto meno nel breve termine) non ci sarebbe bisogno di quell’immenso insieme di obblighi, divieti, incentivi e tasse che nel loro complesso chiamiamo “Green Deal”. Semplicemente, gli investitori realizzerebbero parchi fotovoltaici ed eolici, assumendosene il rischio di mercato e senza attendere meccanismi di supporto pubblico. Se è giusto e perfino doveroso contribuire al miglioramento della qualità ambientale, è irresponsabile illudere la collettività che questo pranzo – diversamente da ogni altro – sia gratis. La negazione della realtà ha probabilmente prodotto esattamente l’opposto di quanto auspicato, alimentando la delegittimazione di cui oggi le politiche climatiche europee sono oggetto.

---

<sup>6</sup> Mi permetto di rimandare a Philip Booth e Carlo Stagnaro, *Carbon Conundrum: How to Save Climate Change Policy from Government Failure*, Londra: Institute of Economic Affairs, 2022.

<sup>7</sup> Si vedano, per esempio, Jean Pisani-Ferry e Selma Mahfouz, “The Economic Implications of Climate Action. A Report to the French Prime Minister”, novembre 2023; Dieter Helm, “The price of energy and the system costs of renewables”, 26 agosto 2025.

Che fare, allora? Il paper di De Vincenti, Macchiati e Ranci contiene molti suggerimenti assennati. Alcuni hanno natura “procedurale”: migliorare la nostra capacità di *valutare ex ante* e *verificare ex post* gli effetti delle politiche pubbliche e dare maggior peso al raffronto dei costi e dei benefici (non solo economici, ma anche ambientali e di sicurezza). Altre considerazioni tentano di salvare l’efficienza del mercato senza sacrificare del tutto l’architettura che in questi anni si è affermata e che difficilmente può essere cancellata. Altre ancora guardano assai oltre e mettono in discussione l’intera *governance* europea dell’energia, sottolineando giustamente che la frammentazione delle politiche (e dei sistemi energetici) a livello nazionale aggiunge costi e complessità (e tentazioni opportunistiche).

Restano due dubbi di fondo. Il primo: perché non approfittare del fatto che il ciclo di incentivazione della prima ondata di fonti rinnovabili sta arrivando al termine per mettere seriamente in discussione il modo in cui abbiamo promosso le fonti a basso tenore di CO<sub>2</sub>? Gran parte degli extra-costi che oggi i consumatori europei devono sostenere è legata alla scelta di sovra-incentivare tecnologie di volta in volta “alla moda”. La chiusura anticipata del nucleare tedesco e gli immensi costi che le reti europee dovranno sostenere ne sono la conseguenza: l’uno perché una scelta dettata unicamente dall’ideologia ha privato la Germania e l’Europa di un importante apporto di energia decarbonizzata, oltre tutto in un momento di particolare fragilità dei nostri sistemi energetici (la crisi del 2022); gli altri sono diretta conseguenza della scelta di imporre le rinnovabili intermittenti come l’unico strumento di decarbonizzazione, a prescindere dai costi (spesso ma non sempre competitivi) e dalle difficoltà tecniche (legate alla morfologia e alle caratteristiche di ogni singolo Stato membro). Ma anche l’aver trascurato il tema dell’approvvigionamento del gas, addirittura disincentivando il finanziamento delle attività nell’*upstream* fossile (di cui, piaccia o no, continuiamo ad avere la necessità, persino nelle traiettorie più aggressive verso la neutralità carbonica).<sup>8</sup> Quindi sarebbe opportuno interrogarsi su come restituire coerenza e unitarietà – anziché discrezionalità – alle politiche climatiche, valorizzando gli strumenti in funzione dei risultati (gli abbattimenti emissivi) e non i risultati in funzione degli strumenti.

Secondariamente, i mutamenti intervenuti a livello globale impongono una riflessione sull’unilateralismo europeo: le attuali strategie rischiano di avere un costo economico e industriale e di favorire l’adozione pregiudiziale di tecnologie nelle quali le aziende europee non hanno alcun vantaggio competitivo. Diventa quindi essenziale spostare almeno parte del peso delle politiche climatiche dal *deployment* di tecnologie esistenti (e non di rado importate) allo sviluppo di tecnologie nuove. L’enfasi di De Vincenti, Macchiati e Ranci sull’innovazione è ben riposta: in fondo, se è vero che il

---

<sup>8</sup> Si veda Agenzia internazionale dell’energia, *World Energy Outlook 2024*, Parigi: Iea, 2024.

cambiamento del clima è la sfida del secolo, non ha senso pensare di risolvere il problema utilizzando solo i mezzi che il presente ci mette a disposizione: nel futuro avremo certamente strumenti più avanzati, come del resto gli straordinari miglioramenti a cui stiamo assistendo (per esempio nel campo delle batterie) confermano. Lasciare il progresso fuori dall'equazione climatica è altrettanto sbagliato che considerare il clima come una variabile indipendente. Sono errori che abbiamo già compiuto: sarebbe bene non ripeterli.