

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Tecnologie energetiche e innovazione»

COM(2013) 253 final

(2014/C 67/26)

Relatore: **WOLF**

Correlatore: **COULON**

La Commissione europea, in data 2 maggio 2013, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Tecnologie energetiche e innovazione

COM(2013) 253 final.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha adottato il proprio parere in data 30 settembre 2013.

Alla sua 493a sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 ottobre 2013 (seduta del 16 ottobre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 117 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

1. Sintesi del parere

1.1 Il Comitato economico sociale europeo (CESE) accoglie con favore le misure previste dalla Commissione.

1.2 Il CESE ribadisce il suo impegno in favore di una comunità europea dell'energia e di un dialogo europeo in materia di energia.

1.3 Il Comitato sostiene l'obiettivo di un'azione comune, concordata, coerente e cooperativa dei soggetti che partecipano alla politica energetica.

1.4 Raccomanda di evitare assolutamente, nell'attuazione delle misure, ogni genere di fattori che ostacolano l'innovazione: rigidità burocratica, timore del rischio, distorsioni del mercato. Occorre semmai incoraggiare i promotori di nuove idee e di nuovi progetti.

1.5 Il compito principale consiste nello sviluppo tecnico-scientifico di tecnologie e innovazioni nel settore energetico. Ciò riguarda in particolare la prosecuzione e lo sviluppo del piano strategico europeo per le tecnologie energetiche (piano SET) nel periodo di eleggibilità 2014-2020.

1.6 Occorre garantire mediante strumenti adeguati l'equilibrio tra, da un lato, lo sviluppo dei progetti già pianificati e, dall'altro, l'apertura verso nuovi molteplici approcci e la competizione fra essi.

1.7 Soltanto le esperienze con una vasta gamma di opzioni e di progetti, e l'interazione di questi con un altrettanto vasto mix energetico, consentiranno nel lungo periodo di assolvere l'arduo compito che abbiamo di fronte.

1.8 Data la prevedibile insufficienza delle risorse finanziarie destinate a ricerca e sviluppo (R&S) nel programma europeo Orizzonte 2020 e nei bilanci degli Stati membri, diviene ancor più importante utilizzare, per far fronte a questa enorme sfida, i fondi strutturali dell'UE, il Fondo europeo di investimento, il gettito del Sistema europeo di scambio di emissioni, ma anche e soprattutto il potenziale di investimento dell'economia di mercato.

1.9 Occorrerà utilizzare le risorse pubbliche destinate a R&S laddove sia necessario destinare risorse agli obiettivi di ricerca, ma l'onere dei relativi investimenti non possa essere fatto ricadere sull'industria.

2. Sintesi della comunicazione della Commissione

2.1 Nel contesto delle sfide per il 2020 e oltre, la Commissione presenta, come parte integrante della sua politica energetica, una strategia intesa a mettere a punto nuove tecnologie e innovazioni.

2.2 La Commissione si propone di:

— mettere a punto entro la fine del 2013, nel quadro del piano SET, una tabella di marcia integrata,

- definire, insieme agli Stati membri, un piano di azione per gli investimenti,
- rafforzare, insieme con gli Stati membri, il sistema di notifica,
- invitare le piattaforme energetiche europee ad adeguare il loro mandato, la loro struttura e la loro composizione alla tabella di marcia integrata,
- istituire una struttura di coordinamento nell'ambito del gruppo direttivo del piano SET.

2.3 A tal fine la Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a:

- riaffermare il loro sostegno al piano SET,
- approvare i principi e gli sviluppi proposti,
- sostenere l'impiego a tal fine dei fondi dell'UE e delle risorse nazionali, regionali e private.

2.4 In quest'ottica, la Commissione invita gli Stati membri e le regioni a:

- rafforzare il coordinamento tra i loro programmi di ricerca e di innovazione nel settore energetico, anche attraverso i fondi strutturali e di investimento dell'UE e i proventi del Sistema di scambio dei diritti di emissione dell'UE, rafforzare il coordinamento dei singoli programmi nazionali e regionali grazie all'Alleanza europea per la ricerca nel settore dell'energia,
- rafforzare la collaborazione nel quadro di azioni congiunte e cluster,
- promuovere una rapida immissione sul mercato delle tecnologie energetiche sostenibili.

3. Osservazioni generali

3.1 In molti dei suoi precedenti pareri, il CESE ha menzionato l'immane compito di garantire all'Europa un approvvigionamento energetico sostenibile, sicuro, compatibile con il clima ed economico, in un contesto caratterizzato da una crescente domanda energetica mondiale, da una situazione critica delle risorse e da problemi climatici.

3.2 Il CESE ravvisa nella comunicazione in esame un ulteriore, importante approccio destinato a favorire il progresso verso l'obiettivo di cui sopra. Sostiene pertanto con forza le misure previste dalla Commissione.

3.3 L'obiettivo potrà essere raggiunto, a costi accettabili, solo grazie a un'azione comune, concordata e cooperativa di tutte le parti in causa, e in particolare

- del Consiglio europeo,
- del Parlamento europeo,
- della Commissione europea e delle sue diverse politiche,
- degli Stati membri e dei loro organi,
- degli enti regionali e locali,
- del settore industriale, comprese le PMI,
- degli istituti di ricerca e delle università,
- dei partiti politici, dei rappresentanti della società civile, delle parti sociali e dei cittadini.

3.4 Il CESE ritiene che le misure annunciate dalla Commissione vadano in questa direzione e meritino pertanto pieno sostegno. Al tempo stesso raccomanda di procedere sempre tenendo conto anche della situazione internazionale e in cooperazione con i pertinenti programmi degli Stati.

3.5 Il CESE ribadisce il suo impegno in favore di una comunità europea dell'energia⁽¹⁾, come quadro indispensabile per realizzare questi obiettivi nella maniera più efficiente. Ribadisce inoltre il proprio sostegno al dialogo energetico europeo⁽²⁾, che permette di coinvolgere i cittadini, in quanto parti interessate e soggetti attivi della società civile, nel processo decisionale e nei settori di intervento.

3.6 Ciò richiede anche il massimo grado possibile di informazione e di trasparenza per quanto riguarda il grado di sviluppo, le opportunità, i rischi, i costi e le ripercussioni delle varie opzioni in campo⁽³⁾.

3.7 Tuttavia, per quanto necessari, le misure e i requisiti proposti dalla Commissione e sostenuti dal CESE possono comportare, a livello applicativo, aspetti problematici o conflittuali che vanno assolutamente evitati.

3.8 Ciò vale tra l'altro per la tendenza al centralismo, alla lentezza e ad impostazioni di economia pianificata, elementi tipici di un eccesso di regolamentazione e di un'amministrazione troppo pervasiva e formale.

3.9 Nel mettere in guardia dal rischio di lentezza, inefficienza e ipertrofia amministrativa, il CESE rinvia tra l'altro al proprio parere sul tema *Semplificare l'attuazione dei programmi quadro di ricerca*⁽⁴⁾. Il CESE accoglie con favore gli sforzi della Commissione in questo campo, e raccomanda vivamente di applicare tale approccio anche al tema in oggetto.

⁽¹⁾ GU C 68 del 6.3.2012, pag. 15.

⁽²⁾ GU C 161 del 6.6.2013, pagg. 1-7.

⁽³⁾ GU C 198 del 10.7.2013, pagg. 1-8.

⁽⁴⁾ GU C 48 del 15.2.2011, pag. 129.

3.10 Si può verificare anche un altro fenomeno indesiderato, poiché le istituzioni che erogano gli aiuti, quelle che li ricevono, e i loro responsabili, tendono a evitare rischi. Ciò può condurre a sostenere in via preferenziale tecnologie già conosciute. Contribuisce a tale tendenza il fatto che spesso gli organi decisionali mancano di esperti competenti e riconosciuti nei settori pertinenti.

3.11 Tuttavia, procedere secondo modalità pianificate in partenza è tutt'al più opportuno quando vi sia già un'adeguata base scientifica e tecnica che consenta di definire chiaramente le misure ulteriori e di valutare appieno il percorso da seguire, di modo che ulteriori modifiche o innovazioni risultino non soltanto inutili ma addirittura indesiderate.

3.12 Nel settore delle tecnologie energetiche, però, la situazione è ben diversa, come risulta dall'affermazione della Commissione, che il CESE condivide pienamente, secondo cui **l'UE deve dotarsi di una strategia forte e dinamica in materia di tecnologie e innovazione**. Tale strategia dovrà sostenere con impegno le tecnologie che evidenziano un potenziale promettente, anche quando siano caratterizzate da elevati rischi di sviluppo.

3.13 Occorre, quindi, da un lato attivare gli approcci e le politiche di cooperazione di cui si è detto al punto 3.3, allo scopo di liberare e unire le energie comuni, e dall'altro adottare una vasta gamma di approcci e di piani sistemici, nonché un atteggiamento di apertura verso progetti innovativi e specificità regionali, fornendo uno stimolo attraverso idee basate sul meccanismo di prova ed errore e consentendo e incoraggiando la concorrenza.

3.14 Un requisito, questo, che deve applicarsi anche alle misure di armonizzazione e coordinamento. A tal fine, occorre garantire esplicitamente, attraverso strumenti adeguati, un equilibrio tra lo sviluppo pianificato dei progetti e l'apertura a nuovi, molteplici approcci. Il CESE concorda pertanto con la Commissione nel ritenere che occorra creare le condizioni necessarie per garantire flessibilità, innovazione, propensione al rischio e nuovi temi di ricerca. A tal fine occorrono strumenti e strutture gestionali specifiche.

3.15 Questo riguarda anche e soprattutto la promozione di progetti innovativi nell'industria. Vi sono infatti numerosi esempi del fatto che le innovazioni più significative non sono nate nei settori predominanti sul mercato, ma sono invece opera di soggetti collocati ai margini, ad esempio nel settore delle PMI. La politica statale di innovazione, che si concentrerebbe soprattutto sul sostegno ai "campioni nazionali", correbbe il rischio di valutare erroneamente gli sviluppi tecnici e di sottostimarne l'importanza. L'aeroplano non è stato inventato dall'industria ferroviaria o da quella navale. E, come già altri autori hanno sottolineato, la luce elettrica non costituisce uno

sviluppo lineare della candela. Non occorre quindi sostenere in via prioritaria i "fabbricanti di candele", bensì cercare i promotori di idee e progetti radicalmente nuovi e sostenerli in modo particolare.

3.16 Ma le proposte della Commissione contengono un ulteriore potenziale terreno di scontro: quello tra innovazione e immissione sul mercato. Da un lato, un'innovazione ha successo quando dà buona prova di sé sul mercato e supera le consuete difficoltà iniziali. Gli aiuti all'immissione sul mercato (cfr. anche il punto 3.26), o addirittura le tariffe amministrative (come ad esempio la normativa sull'immissione in rete), possono essere molto efficaci ma anche condurre a lungo termine a distorsioni del mercato, a scapito di soluzioni migliori. Proprio l'esperienza maturata con la normativa in materia di immissione in rete mostra quanto sia difficile correggere per tempo gli sviluppi erronei una volta che si siano prodotti. In tal modo vengono ostacolate le soluzioni migliori o le misure più importanti. Per questo, in linea di principio, gli aiuti all'immissione sul mercato di nuove tecnologie dovrebbero tutt'al più essere mantenuti finché queste non abbiano raggiunto un'adeguata quota di mercato.

3.17 Il CESE raccomanda pertanto di analizzare attentamente questa problematica. I possibili strumenti di sostegno dell'immissione sul mercato dovrebbero senz'altro offrire un quadro prevedibile e affidabile per gli investimenti, ma anche garantire, ad esempio attraverso una sufficiente degressività predisposta sin dall'inizio, che vengano evitati gli svantaggi menzionati altrove in termini di opposizione al mercato e all'innovazione (cfr. anche i punti 3.25 e 3.26).

3.18 Tuttavia, a giudizio della Commissione e del CESE, il compito più importante nel settore energetico consiste nello sviluppo tecnico-scientifico di tecnologie e innovazioni. Si tratta quindi dell'interazione e delle tensioni reciproche tra ricerca di base, sviluppo, dimostrazione e innovazione rivolta a immettere con successo sul mercato le tecniche, le procedure e le forme organizzative che saranno necessarie per convertire il nostro attuale approvvigionamento energetico conformemente alla tabella di marcia per l'energia 2050 e oltre, ma che per lo più non sono ancora prevedibili.

3.19 Ciò riguarda in particolare il proseguimento e lo sviluppo ulteriore, nel periodo di eleggibilità 2014-2000, del piano SET ⁽⁵⁾, caratterizzato sinora da grande successo.

3.20 In tale contesto si pone la questione di principio dell'impiego di fondi pubblici, ossia provenienti da imposte (o da contributi obbligatori) a carico dei cittadini o delle imprese: per quali obiettivi di sostegno devono o possono essere impiegati, e quali risorse debbano provenire dall'economia privata. Senza affrontare qui i profili giuridici di tale questione, il CESE intende valutarne i contenuti e gli aspetti connessi con il tema del parere. Esso ritiene che qualsiasi sovvenzione proveniente dalla

⁽⁵⁾ GU C 21 del 21.1.2011, pag. 49.

Commissione (e quindi da risorse pubbliche) debba concentrarsi sui compiti che con risorse private possono essere sostenuti soltanto in misura minore, in quanto, per esempio:

- il rischio di sviluppo è elevato, ma anche l'utilità in caso di successo;
- i costi sono molto elevati (e possono quindi essere sostenuti solo congiuntamente da una serie di fonti pubbliche diverse);
- il tempo necessario per trarne dei benefici utilizzabili è troppo lungo;
- si tratta di tecnologie trasversali o di tecnologie chiave (ad esempio nuovi materiali);
- i risultati non sono direttamente commerciabili, ma si tratta di una esigenza sociale o ambientale generale.

3.21 Ferme restando le osservazioni di cui sopra, il CESE sostiene anche la proposta della Commissione secondo cui "il piano SET dovrebbe essere maggiormente incentrato sull'integrazione dei sistemi energetici e delle attività lungo la catena dell'innovazione. Risulta chiaro che, a tal fine, occorre un maggior coordinamento delle IEI (iniziative industriali europee) e dell'EERA (alleanza europea per la ricerca nel settore dell'energia)"⁽⁶⁾.

3.22 Il CESE ravvisa in un adeguato sviluppo ulteriore dell'alleanza europea per la ricerca nel settore dell'energia (EERA) una forma di organizzazione importante per raggiungere in tutti i settori energetici quell'unità ed efficacia europea che sinora ha costituito, per esempio, il segreto del successo della ricerca europea nel campo della fusione nucleare nel quadro del precedente programma EURATOM. È quindi importante che l'EERA abbia un'adeguata struttura gestionale nel campo della R&S, in grado ad esempio di affrontare tutte insieme le singole questioni pertinenti in materia di R&S, e di riunire le competenze settoriali europee. Il CESE rinnova pertanto l'invito a prevedere ogni volta una partecipazione qualificata, competente e determinante della Commissione alle decisioni e alla ripartizione delle sovvenzioni.

3.23 Per quanto riguarda i costi effettivi e il bilancio messo a disposizione dalla Commissione per farvi fronte, il CESE ribadisce la delusione già espressa più volte per il fatto che, nel quadro finanziario 2014-2020, la dotazione prevista per il programma Orizzonte 2020 non corrisponda in alcun modo ai compiti e all'importanza della problematica.

3.23.1 È quindi tanto più importante, da un lato, utilizzare nel miglior modo possibile gli scarsi finanziamenti per R&S di Orizzonte 2020 (direttive sugli appalti pubblici!), in modo che

servano da leva e da stimolo per indurre gli Stati membri e l'economia privata a investimenti in R&S sensibilmente maggiori;

3.24 e, dall'altro lato, reperire, come suggerito dalla Commissione, ulteriori fonti di finanziamento: dunque utilizzare i fondi strutturali dell'UE, il Fondo europeo di investimento e i proventi (ormai molto modesti) del sistema europeo di Scambio di emissioni, ma soprattutto attivare il potenziale di investimento della libera economia e della sua industria, orientandolo verso questi difficili compiti.

3.25 Come il CESE ha già più volte segnalato, a tal fine occorre anche abbandonare gli interventi sul mercato, di orientamento nazionale, che contrastano tra di loro danneggiando la concorrenza, e adottare invece una normativa valida su scala europea ed affidabile⁽⁷⁾, onde offrire agli investitori sicurezza nella programmazione e i necessari incentivi.

3.26 Come esempio particolarmente lampante di regolamentazioni che ostacolano l'innovazione, si ricordino ancora una volta gli effetti delle cosiddette disposizioni sull'immissione in rete, in vigore in alcuni Stati membri, con il loro eccessivo sovvenzionamento di fonti energetiche intermittenti. Dimostratosi inizialmente uno strumento estremamente efficace di sostegno iniziale e di immissione sul mercato, tale meccanismo si è poi rivelato un finanziamento eccessivo e sproporzionato, che talvolta ha causato sul mercato dell'elettricità una caduta dei prezzi tale da far sì che per le imprese non risultasse conveniente né costituire capacità di riserva e sviluppare ulteriormente le relative tecnologie, né predisporre le indispensabili tecnologie di stoccaggio ed investire in esse.

3.26.1 Ciò conduce per di più a situazioni paradossali e grottesche, come il fatto che i consumatori finali di elettricità debbano coprire la cospicua differenza tra i prezzi di mercato, bassi e talora persino negativi, e il compenso per l'immissione in rete, ben superiore al livello medio di mercato.

3.26.2 Le eccessive tariffe energetiche che ne derivano per i consumatori, oltre a costituire un problema generale per l'economia europea, sono anche una causa di quella povertà energetica di cui il CESE si occupa attualmente nel parere TEN/516.

3.27 Questo esempio dovrebbe dimostrare ancora una volta la complessa interconnessione tra innovazione e condizioni di mercato. Il CESE raccomanda quindi, ancora una volta, di intervenire al più presto in questo campo, al fine di offrire incentivi sufficienti e opportunità di riuscita economica agli indispensabili investimenti privati nello sviluppo di tecniche e procedimenti innovativi. In caso contrario, tali investimenti verranno a mancare, poiché anche le imprese più innovative, qualora subiscano perdite a causa della concorrenza di tecnologie favorite e altamente sovvenzionate dallo Stato, sono destinate a fallire e a sparire dal mercato.

⁽⁶⁾ COM(2013) 253 final, punto 2.8.

⁽⁷⁾ GU C 198 del 10.7.2013, pagg. 1-8.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Alla luce delle suddette considerazioni, il CESE accoglie con favore anche i principi fondamentali esposti dalla Commissione, e in particolare:

- la creazione di valore aggiunto a livello dell'UE,
- la definizione delle priorità (generazione, infrastrutture, servizi, ecc.) in funzione del sistema energetico nel suo insieme,
- il raggruppamento delle risorse e l'uso di un portafoglio di strumenti finanziari,
- la considerazione di ogni opzione, pur concentrandosi sulle tecnologie più promettenti per il post-2020.

Infatti, soltanto le esperienze con una vasta gamma di opzioni e di progetti, e l'interazione di questi con un altrettanto vasto mix energetico, consentiranno nel lungo periodo di assolvere l'arduo compito che abbiamo di fronte. A tal fine si richiedono pragmatismo, senso della realtà e una prospettiva a lungo termine.

4.2 In considerazione delle osservazioni formulate sopra, il CESE accoglie con favore anche gli obiettivi esposti nella comunicazione:

- sfruttare appieno il potenziale dell'efficienza energetica,
- offrire soluzioni competitive,
- promuovere l'innovazione in ambienti reali nell'ambito di un quadro fondato sul mercato.

4.3 In considerazione dei punti deboli delle energie rinnovabili intermittenti, evidenziati nell'ultimo parere di prospettiva su tale argomento⁽⁸⁾, il CESE apprezza il proposito della Commissione di dare maggior peso allo sviluppo di un sistema compatibile con l'ambiente per la copertura del carico di base, nonché a un'offerta energetica orientata alle esigenze degli utenti, offerta nella quale, accanto a energie rinnovabili come quella geotermica, figurano tra l'altro l'energia nucleare da fusione con il progetto ITER e il programma di ricerca complementare.

4.4 Il CESE sostiene pienamente anche i lavori di R&S concernenti l'impiego della fissione nucleare, ma non ne tratta nel

presente parere, avendo già partecipato attivamente ad un convegno (Convegno: *Benefits and limitations of nuclear fission for a low-carbon economy* – febbraio 2013) su questo tema.

4.5 Altrettanto vale, evidentemente, anche per lo sviluppo di tecniche e procedimenti adeguati per la cattura e lo stoccaggio del carbonio (sebbene ciò contribuisca ulteriormente all'esaurimento delle limitate risorse fossili) per pervenire quanto prima possibile a una riduzione delle emissioni di anidride carbonica.

4.6 Il CESE raccomanda inoltre, ancora una volta, di affrontare più energicamente e in maniera prioritaria, nel quadro dello sviluppo delle energie rinnovabili intermittenti, i compiti concernenti gli elementi tuttora mancanti del sistema complessivo, e che servono a consentire un approvvigionamento energetico maggiormente orientato agli utenti e più utile.

4.7 Ciò comprende innanzitutto lo sviluppo di una sufficiente capacità di stoccaggio dell'energia, che sia quanto più possibile efficiente e conveniente. In tale contesto il Comitato ravvisa una particolare esigenza di recupero nello sviluppo adeguato e nella applicazione tecnica su vasta scala della tecnologia elettrolitica/elettrochimica e dei relativi materiali. Ciò consentirebbe inoltre, al pari dei progetti relativi alla mobilità elettrica alimentata a batteria, di creare un'interconnessione sistemica con le energie rinnovabili intermittenti anche nel caso della mobilità alimentata da carburante (gassoso o liquido), mediante motori a combustione o a cellula di combustibile.

4.8 In tale contesto, il CESE rinvia al parere elaborato su richiesta della presidenza irlandese⁽⁹⁾, nel quale esprime preoccupazione per l'aumento dei prezzi energetici e le relative ripercussioni sui consumatori e sulla competitività. Per consentire in tale contesto una maggiore concorrenza basata sul mercato, il CESE ha proposto, a titolo di unica misura di sostegno delle energie rinnovabili, l'introduzione di un prezzo adeguato (attraverso interventi opportuni in materia di scambio dei diritti, di tassazione o altro) delle emissioni di carbonio. Ciò condurrebbe, certo, a un rincaro delle energie fossili e pertanto anche dell'elettricità generata in centrali a carbone, petrolio o gas, ma consentirebbe al tempo stesso di rinunciare alle varie altre sovvenzioni o misure obbligatorie per le energie rinnovabili che fanno aumentare i costi e distorcono il mercato. Pertanto, i proventi dell'assegnazione di diritti di emissione dovrebbero non già confluire nei bilanci degli Stati membri come entrata generale, bensì essere destinati esclusivamente allo sviluppo e all'applicazione di sistemi energetici efficienti per il futuro. La proposta della Commissione in materia va dunque nella giusta direzione e merita pieno sostegno.

Bruxelles, 16 ottobre 2013

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ GU C 198 del 10.7.2013, pagg. 1-8.

⁽⁹⁾ GU C 198 del 10.7.2013, pagg. 1-8.