

6

SEDUTA DI MARTEDÌ 7 FEBBRAIO 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MICHELE VISCARDI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,45.

FRANCESCO NUCARA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente. *(È approvato).*

Audizione del direttore del servizio studi della Banca d'Italia, dottor Carlo Santini.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla situazione energetica del paese, l'audizione del direttore del servizio studi della Banca d'Italia, dottor Carlo Santini, accompagnato dal dottor Salvatore Chiri.

CARLO SANTINI, *Direttore del servizio studi della Banca d'Italia*. Ho preparato una breve relazione che consegnerò alla Commissione unitamente ad una documentazione statistica. Nel corso della mia esposizione mi soffermerò sul recente andamento del disavanzo energetico e sui vincoli allo sviluppo posti dalla dipendenza energetica da fonti extranazionali. Sono alcuni dei numerosi temi analizzati diffusamente e con competenza nell'ampio lavoro istruttorio condotto in occasione della Conferenza nazionale dell'energia e, successivamente, nella predisposizione del piano energetico nazionale. Inoltre, la scelta di tali questioni rispecchia le mie esperienze professionali e le mie attuali responsabilità nella Banca d'Italia. L'analisi che svilupperò si fonderà sugli aspetti economici del problema e poggerà sul presupposto che continui a prevalere nel mondo un sistema di libero scambio esteso anche alle fonti energetiche.

Ritengo opportuno iniziare l'esame della situazione energetica del paese par-

tendo dal punto di vista congiunturale: l'anno che si è appena concluso è risultato complessivamente favorevole, mentre le determinanti di lungo periodo – su cui mi soffermerò più tardi – del problema energetico non sono affatto migliorate.

Per quanto riguarda il breve periodo, il perdurare di buone condizioni di mercato per i compratori di prodotti energetici ha costituito un elemento determinante per la positiva evoluzione della congiuntura. Il valore medio unitario in lire delle nostre importazioni di petrolio greggio è diminuito, nel corso del 1988, del 15,8 per cento; anche i prezzi delle altre materie prime energetiche, sia pure in misura differenziata, sono variati nello stesso modo. Paesi che, come l'Italia, importano la maggior parte delle risorse energetiche di cui necessitano e che più sono stati colpiti dai rialzi dei prezzi hanno beneficiato particolarmente di tale situazione.

La diminuzione dei prezzi, sommandosi ad una decisa contrazione delle quantità importate, pari al 4 per cento, ha determinato, lo scorso anno, una riduzione del disavanzo energetico di circa 3 mila miliardi di lire, passando da circa 19 a 16 mila miliardi. Di conseguenza, il disavanzo inteso come quota del prodotto interno lordo è tornato ai livelli dei primi anni settanta, cioè intorno all'1,5 per cento del PIL. L'indicatore di dipendenza energetica, che rappresenta il rapporto tra le importazioni nette e la domanda interna, è regredito di oltre 5 punti, raggiungendo il suo minimo storico – circa il 78 per cento – e si è avvicinato all'obiettivo fissato dal piano energetico nazionale per il duemila, cioè il 76 per cento, a sua volta al di sotto del valore

che lo stesso piano energetico considera probabile in assenza di importanti iniziative di sviluppo delle fonti nazionali (84 per cento).

Un ultimo aspetto nettamente positivo per quanto riguarda la congiuntura dello scorso anno è rappresentato dall'aumento di circa 2 megatep (ovvero 2 milioni di tonnellate equivalenti petrolio) della produzione nazionale che in tal modo, per la prima volta, ha superato i 30 megatep.

È necessario sottolineare l'importanza di questi fatti anche se, procedendo all'approfondimento che il fenomeno merita, vi sono non pochi elementi che ridimensionano notevolmente le note di ottimismo. La stessa assenza di dettagli informativi invita alla cautela: per esempio, se l'aumento di produzione nazionale si fosse associato ad un più rapido tasso di sfruttamento delle risorse del nostro paese, tale dato sarebbe risultato assai meno tranquillizzante in una prospettiva di medio termine. Ma le cautele derivano in primo luogo dalla caduta delle importazioni, che non si è accompagnata ad una riduzione del fabbisogno nazionale derivante in buona parte da un'intensa attività di decumulo delle scorte nazionali. Dal momento che si può ritenere che le scorte abbiano un'origine estera, un loro decumulo corrisponde a maggiori importazioni in qualche altro periodo, nel passato o nel futuro.

La stima del decumulo di scorte nel 1988 è ancora incerta; tuttavia, appare dell'ordine di 4 megatep, un valore del tutto inconsueto, equivalente circa al 3 per cento delle importazioni.

Un ulteriore elemento poco rassicurante deriva dalla circostanza che l'aumento del fabbisogno nazionale – valutato in 4-5 megatep, per una crescita di circa il 3 per cento – si è verificato nonostante la favorevole evoluzione delle temperature invernali. Tale variabile, naturalmente del tutto esogena e facilmente reversibile, si stima abbia inciso per circa 1,5 megatep.

La compressione delle importazioni sembra, pertanto, risultare più da effetti

transitori che non da un miglioramento strutturale delle condizioni di domanda e di offerta. In base all'ipotesi « controfattuale », secondo la quale il livello delle scorte sarebbe aumentato nella stessa misura del 1987 e in assenza di effetti climatici, il miglioramento della bilancia energetica di 3 mila miliardi circa si sarebbe ridotto alla metà.

Per quanto riguarda la composizione delle importazioni nette di energia, il forte ridimensionamento subito dalle importazioni di petrolio è dipeso in parte da cause di natura congiunturale ed in parte dalle modifiche intervenute nelle fonti energetiche. Infatti, da un lato, l'eccezionale decumulo di scorte ed il maggiore aumento della produzione nazionale hanno riguardato il petrolio ed i prodotti derivati, dall'altro una parte delle importazioni petrolifere (ma anche di gas naturale e di carbone) è stata sostituita da un maggiore ricorso ad importazioni di energia elettrica. Tali importazioni riguardano i paesi d'oltralpe – in particolare Svizzera e Francia – ed hanno fatto registrare nel 1988 un ulteriore avanzamento del 35 per cento, al punto da rappresentare ormai oltre il 14 per cento della domanda di energia elettrica del paese e circa il 4,3 per cento del fabbisogno energetico complessivo. Occorre ricordare che la quota di energia elettrica fornita dall'estero è in crescita dalla fine degli anni settanta.

In riferimento alla situazione energetica a lungo termine, il disavanzo energetico in rapporto al prodotto interno lordo è tornato, nel 1988, ai livelli precedenti il primo *shock* petrolifero dell'inizio degli anni settanta. Per maggiore precisione, va ricordato che nel 1981, anno in cui tale disavanzo è stato più forte, esso è risultato pari al 6,5 per cento del prodotto interno lordo, in termini relativi quattro volte maggiore di quello registrato lo scorso anno. Ciò ha favorito un processo di crescita economica che, non solo in Italia, dura ormai da parecchi anni. Tale aspetto positivo della congiuntura internazionale, associandosi ad un'intensa riduzione del contenuto petrolifero della

produzione e dei consumi, ha contenuto fino ad oggi l'entità della ripresa delle quotazioni del greggio.

Tuttavia, nei paesi esterni all'area dell'OCSE – cioè in quelli in via di sviluppo e dell'Est europeo – i consumi petroliferi continuano a crescere e nella stessa OCSE la domanda di greggio non è diminuita; però, stando alle informazioni attualmente disponibili, il margine per un'espansione della produzione e delle riserve si va riducendo.

Nel lungo periodo il prezzo del greggio non potrà che assecondarne la crescente scarsità, la quale a sua volta favorirà la compattezza del cartello dei produttori, recentemente in via di riorganizzazione. Per scongiurare un nuovo *shock* petrolifero, i maggiori consumatori hanno diversificato le fonti energetiche verso combustibili nucleari, carbone e in parte gas naturale, anche per la migliore distribuzione geografica delle relative riserve. Ma alcuni usi dei prodotti petroliferi appaiono tuttora obbligati, come nei trasporti su gomma, mentre altri usi non sono del tutto sostituibili, per esempio per riscaldamento. Ponendosi in un orizzonte temporale lungo, non sembra prudente accettare rassicuranti estrapolazioni dell'attuale situazione.

In definitiva, un mutamento del clima del mercato energetico, brusco o graduale che sia, non è da considerare improbabile e, soprattutto, rischia di trovarci più vulnerabili che in passato a causa dei comportamenti economici indotti da un prolungato periodo di bassi prezzi dell'energia. Inoltre, ragioni più generali, di impatto ambientale e di efficienza economica, dovrebbero di per sé sollecitare politiche di conservazione dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili.

Per l'Italia, motivi particolari inducono a una maggiore preoccupazione. Di fatto, nessuna delle variabili fondamentali del sistema di approvvigionamento energetico del nostro paese si è evoluta con decisione nella direzione e nel contesto auspicabili.

La dipendenza energetica è ancora fra le più alte nel mondo industrializzato, dal momento che importiamo circa l'80 per cento dell'energia che consumiamo. L'unico paese paragonabile, *prima facie*, all'Italia è il Giappone, dove però i progressi finora conseguiti sono sensibili, ma, soprattutto, dove l'avanzo commerciale nel settore dei manufatti è tale da far fronte ad eventi anche traumatici. Sappiamo, infatti, che il Giappone registra un enorme avanzo nelle partite correnti, e ciò gli consente, attraverso le maggiori esportazioni di manufatti, di far fronte ad elevati costi per l'approvvigionamento energetico. Da questo punto di vista, quindi, rispetto al nostro paese gode di una situazione relativamente più favorevole.

La copertura dei fabbisogni di energia è ancora molto concentrata sugli idrocarburi. Il nostro paese, fra quelli industrializzati, è quello maggiormente esposto al mercato petrolifero, cui è in qualche modo « indicizzato » quello del gas naturale.

La riduzione dell'intensità energetica (il rapporto fra fabbisogno totale di energia e prodotto interno lordo) è stata, nel nostro paese, inferiore a quella registrata dalle altre maggiori economie industriali. Se facciamo pari a 100 questo rapporto nel 1970, vediamo, per esempio, che alla fine del 1987 esso era sceso a 84 in Italia, a 82 in Francia, a 70 negli Stati Uniti, in Giappone e nel Regno Unito, a 65 nella Germania federale. In questi paesi, dunque, vi era stata, più che nel nostro, una maggiore riduzione dell'intensità energetica.

In occasione della Conferenza nazionale per l'energia del febbraio 1987 fu presentata, da chi allora dirigeva l'area di ricerca economica della Banca d'Italia, una stima dell'andamento dell'interscambio energetico con l'estero nel medio periodo: a seconda delle ipotesi circa il prezzo dell'energia e l'entità della produzione nazionale, il saldo energetico si sarebbe aggirato tra il 3,3 e il 4,9 per cento del prodotto interno lordo, cioè un disavanzo che, in termini relativi, supera di 2

o 3 volte quello registrato nel 1988. A distanza di due anni, non sono emersi elementi tali da far ritenere pessimistiche quelle stime, poiché, come si è detto, le determinanti di fondo del mercato dell'energia non sono mutate radicalmente rispetto a due anni addietro, sebbene le prospettive a breve siano più tranquillizzanti. Da un lato, la capacità di risposta dei paesi consumatori alle politiche dell'OPEC è in qualche misura migliorata, ma dall'altro il tasso di utilizzo della capacità produttiva dei paesi produttori è cresciuto. Il venir meno del conflitto del Golfo è del resto di segno incerto, per gli effetti contrastanti sulla continuità dell'offerta e sulla tenuta del cartello OPEC. Comunque, non sono mutate significativamente le « coordinate nazionali » del problema. Tutto ciò induce a ritenere che l'orientamento dei programmi energetici – di risparmio, di diversificazione delle fonti, di sviluppo programmato dell'offerta elettrica nel rispetto di più stringenti *standard* ambientali – invocato nel corso della Conferenza, non dovrebbe essere mutato.

Consentitemi, adesso, di svolgere qualche considerazione sui rapporti tra risparmio energetico e sviluppo economico. Le azioni di risparmio energetico, come quelle per il contenimento delle emissioni inquinanti, sono costose. Il piano energetico nazionale approvato dal Governo ne tiene giustamente conto, giungendo a considerare il risparmio energetico in senso stretto come una « risorsa virtuale », provvista di suoi propri costi e benefici. Ma se i costi del risparmio (o il loro ordine di grandezza) sono in qualche modo approssimabili in base a stime ingegneristiche o sulla scorta delle precedenti esperienze legislative, per cui si può giungere ad una qualche misura del costo di un megatep di risparmio energetico, i benefici sono senz'altro molto più difficilmente valutabili. Si può tuttavia cercare di individuarli, almeno qualitativamente.

Va considerato, innanzitutto, che il risparmio come « fonte virtuale », se è del tutto assimilabile allo sviluppo della produzione nazionale nel contribuire alla ri-

duzione della dipendenza energetica dall'estero, non lo è invece sul piano degli effetti sull'ambiente, del resto molto difficilmente quantificabili. Sotto l'aspetto del disavanzo energetico, è senz'altro vero che per l'Italia, rispetto ad altri paesi, il prezzo che implicitamente si paga per un insufficiente ridimensionamento del disavanzo è più elevato in termini di capacità di sviluppo del paese e di vulnerabilità ad eventi eccezionali del mercato (*shock* di prezzo e/o blocco di importanti canali di fornitura). Questo naturalmente perché il nostro avanzo, nel settore dei manufatti, che ci consente di mantenere equilibrata la bilancia dei pagamenti rispetto all'aumento del prezzo del petrolio, è modesto e perché la nostra dipendenza dal petrolio è particolarmente elevata.

La vulnerabilità a *shock* di prezzo, del resto, non viene particolarmente ridotta dal ricorso al gas naturale, e parzialmente neppure dal ricorso al carbone, poiché il mercato del greggio fa ormai da « guida » per tutti gli altri mercati dell'energia; tuttavia, la diversificazione delle fonti minimizza il rischio di blocco delle forniture e aumenta il nostro potere contrattuale nei confronti dei fornitori. In definitiva, del vincolo estero allo sviluppo del paese, la dipendenza energetica costituisce un aspetto particolarmente rilevante.

Il vincolo estero, variamente definito, è generalmente legato all'elasticità, al reddito delle importazioni rispetto a quello delle esportazioni, ovvero alla capacità di non peggiorare in misura insostenibile il saldo degli scambi con l'estero quando il tasso di crescita di un paese si avvicina o supera quello internazionale. Se supponiamo una costanza del cambio reale, quando l'elasticità delle importazioni al reddito è superiore a quella delle esportazioni si ha, per definizione, un vincolo estero. La sua rimozione passa attraverso due possibili strade: o si tenta di aumentare l'elasticità delle esportazioni alla domanda mondiale, agendo sui fattori di competitività, ovvero si riduce il valore dell'elasticità delle importazioni alla domanda interna, per esempio dimi-

nuendo il contenuto di materie prime importate della produzione nazionale oppure rimuovendo eventuali « strozzature dell'offerta » che si verificassero sistematicamente all'emergere di significative sollecitazioni della domanda. Un'alternativa possibile alla riduzione del divario fra le elasticità delle importazioni e delle esportazioni è rappresentata, naturalmente, dall'accettazione di una crescita della domanda interna inferiore a quella della domanda del resto del mondo.

La capacità di crescere almeno allo stesso ritmo del resto del mondo dipende dunque da quello che potremmo definire il nostro avanzo o disavanzo commerciale strutturale con l'estero. Se consideriamo pertinente tale definizione « operativa » del vincolo estero, possiamo riformulare la medesima in questi termini: a parità di condizioni, se godessimo dell'avanzo petrolifero britannico, delle risorse naturali di altri paesi o del vantaggio competitivo della produttività del lavoro giapponese, potremmo concederci il lusso di crescere più in fretta del resto del mondo, ponendoci l'obiettivo, per esempio, di riassorbire la disoccupazione nazionale o di vivere in un ambiente più pulito. Se, viceversa, esistono elementi di relativa debolezza intrinseci alla nostra economia, come appunto una bolletta energetica pari ad una frazione significativa del prodotto interno lordo, non compensati da altri elementi di forza, saremo condannati ad una crescita tendenzialmente meno elevata che negli altri paesi. Ciò vale naturalmente in senso relativo, ossia in termini di sacrificio di una parte delle potenzialità di sviluppo.

Pertanto, quanto più il disavanzo energetico rende stringente il vincolo esterno, tanto più lo si paga con minore occupazione o minore benessere. È difficile, nonostante tutti gli studi econometrici finora realizzati e ipotizzabili, valutare il beneficio di una costante azione di conservazione e risparmio dell'energia; quel beneficio, tuttavia, è certamente notevole se l'orizzonte temporale considerato è sufficientemente esteso.

Tra gli strumenti di intervento a favore di risparmi energetici non occasionali è di primaria importanza la leva fiscale, peraltro già utilizzata nella giusta direzione negli anni passati, che ha mantenuto costante l'andamento dei prezzi al consumo nonostante le oscillazioni dei prezzi all'origine. Il modulamento dell'imposta sui consumi energetici consente, infatti, di stimolare una continuità di comportamenti assolutamente necessaria se si desidera minimizzare gli effetti delle grandi, non meno che delle piccole, oscillazioni del mercato dell'energia. Occorre cioè una politica fiscale che orienti i consumatori ad un uso sempre più efficiente dell'energia, in modo indipendente dall'evoluzione del suo prezzo relativo. Questa politica dovrà conservare gradi di libertà, anche dopo il completamento del mercato unico nella CEE, proprio per la peculiarità della situazione energetica del nostro paese. A tale proposito, non è fuori luogo ricordare che le esigenze ambientali non potranno che riflettersi sui costi dei prodotti energetici, i quali lieviterebbero a causa dell'incorporazione di *standard* più elevati di controllo delle emissioni inquinanti.

Analoghi comportamenti di risparmio da parte dell'industria vanno sollecitati con strumenti parzialmente diversi da quelli applicati al consumo, al fine di non compromettere la competitività delle nostre merci soggette alla concorrenza internazionale. In particolare, occorre prevedere opportuni incentivi all'adozione di impianti più efficienti sotto il profilo del consumo di energia. Del resto, una parte delle misure previste dal disegno di legge recentemente presentato per il risparmio energetico si muove proprio in tale direzione.

Gli incentivi all'uso razionale dell'energia vanno ovviamente commisurati all'entità dei margini di risparmio ancora possibili; poiché è lecito presumere che anche gli investimenti in risparmio energetico diano luogo a rendimenti decrescenti, sono proprio le prime dosi di essi ad avere la maggiore efficacia. Inoltre, gli

incentivi devono commisurarsi alla rilevanza generale del fenomeno per il singolo paese.

Da entrambi i punti di vista, l'Italia è chiamata ad esprimere uno sforzo comparativamente maggiore di altri paesi. Il risparmio energetico possibile, infatti, è probabilmente più cospicuo che in altre nazioni, come in parte suggerisce la circostanza che la riduzione dell'intensità energetica è stata in Italia molto più lenta che negli altri paesi industriali, sebbene il nostro più basso livello di tale intensità, tuttora rilevante, debba consigliare una certa cautela. Il risparmio energetico allevierebbe un vincolo alla crescita che altri paesi non sperimentano, o sperimentano in misura inferiore.

Nella relazione presentata il 31 maggio scorso, il Governatore della Banca d'Italia affermava: « In un'economia di sviluppo, razionalizzazione delle fonti e risparmio limiteranno, non arresteranno, la crescita della richiesta di energia, fattore basilare per ogni attività produttiva. Anche se si considera l'energia alla stregua di qualsiasi altra merce, oggetto di libero scambio internazionale, i maggiori acquisti all'estero appesantiranno la bilancia dei pagamenti: a essi si dovrà far fronte con l'impegno a produrre a prezzi più competitivi, per essere capaci di esportare maggiori quantità di altri beni e servizi ». Da ciò segue la necessità di operare, oltre che sul fronte della riduzione del fabbisogno energetico, anche al fine di migliorare la competitività della nostra economia. Tra le politiche necessarie al raggiungimento di questo obiettivo, nel citato intervento alla Conferenza nazionale sull'energia del febbraio 1987, se ne indicavano alcune: risanamento della finanza pubblica e contenimento del costo del lavoro per unità di prodotto più di quanto già non sia necessario. Si tratta di politiche certo non più facilmente praticabili di una coerente politica energetica, e che del resto implicano, almeno nell'immediato, alcuni costi in termini di benessere. Tuttavia, non sembra possibile sfuggire a scelte impegnative se si vuole ga-

rantire al paese una stabile crescita del reddito e, più in generale, del benessere sociale.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Santini per la sua ampia esposizione.

Passiamo alle domande dei colleghi.

MASSIMO SCALIA. Rivolgo anch'io un ringraziamento al direttore del servizio studi della Banca d'Italia per il contributo fornito alla nostra indagine conoscitiva.

Mi sembra che le osservazioni del dottor Santini si muovano sulle linee della relazione presentata dal dottor Masera alla Conferenza nazionale per l'energia del 1987, che già allora tracciava un itinerario di particolare interesse circa le politiche di risparmio energetico.

Riterrei tuttavia opportune maggiori precisazioni rispetto ad alcune questioni particolari. Nella relazione del dottor Santini viene ripreso, con uno sforzo di semplificazione, il discorso del vincolo estero, ma non trova risposta una delle obiezioni implicitamente mosse dall'ex Governatore della Banca d'Italia Baffi all'epoca della Conferenza nazionale per l'energia laddove, riferendosi alla realtà concreta, poneva la questione di paesi, come l'Italia ed il Giappone, che, pur con un vincolo estero presumibilmente più elevato degli altri, presentavano uno sviluppo – almeno secondo determinati indicatori – superiore rispetto a quelli con un vincolo estero inferiore, come la Francia. La ripresa di tali argomentazioni sottolinea nuovamente la questione del vincolo estero, ma occorrerebbe preoccuparsi, considerato che sono trascorsi due anni, di chiarire quale sia il peso di questi vincoli a fronte di situazioni concrete che si determinano e che in qualche modo sembrano, sia pure empiricamente, sconfiggere una teoria che peraltro è in via di elaborazione.

Si allude, sempre in tale documento, alla politica, di cui si riconosce poi la primaria importanza, della leva fiscale, e si fa riferimento anche con tabelle e grafici alla giusta direzione

in cui, negli anni passati, tale leva fiscale è stata utilizzata. A me pare, al contrario, che gli ultimi due anni siano stati caratterizzati proprio dall'assenza di una politica energetica, soprattutto dal punto di vista fiscale. Non è stata perseguita una seria politica tariffaria; nel nostro paese tale politica, al contrario, incoraggia tranquillamente lo scandalo del sovrapprezzo termico, una gestione brillante – chiamiamola così – da parte del maggiore ente che offre energia elettrica, l'ENEL, e non ha assolutamente invogliato aziende grandi e piccole a perseguire seri obiettivi di risparmio energetico rispetto ad una voce di composizione dei costi che, come in questa sede viene ricordato, incide ormai molto poco sulla maggior parte delle merci prodotte nel paese. Credo che non si debba più parlare di percentuali su base 100, in riferimento alla composizione dei costi in materia energetica, bensì su base mille.

Quindi, vorrei capire in che senso si individui una giusta direzione negli anni passati per quanto riguarda la leva fiscale, quando mi sembra che, al contrario, tale leva non sia esistita; ne è riprova anche il gran parlare che si fa in questi giorni della necessità di prevedere un'imposizione fiscale sul gasolio da trazione ed, eventualmente, anche su quello per riscaldamento, al fine di recuperare l'enorme differenziale nei riguardi degli altri paesi d'Europa, che si giustifica solo con la patologia dell'espansione del trasporto su gomma – in particolare, delle merci – nel nostro paese.

Non mi convince molto, inoltre, l'accenno alla difficoltà di valutare l'impatto ambientale di una politica energetica fondata sull'uso efficiente dell'energia. Certo, sono consapevole delle difficoltà di analisi rigorose di fenomeni del genere, però qualche valutazione – ne sono state già espresse e sono significative – potrebbe essere effettuata. È evidente che se si inserisce 100 nel sistema energetico nazionale ed il rendimento di sistema comporta un'efficienza molto più elevata, con quel 100 si ottengono maggiori possibilità

di utilizzo e quindi, con lo stesso livello di inquinamento associato all'impiego di 100, maggiori impieghi; viceversa, operando una riduzione da 100 a 90 si riducono, conseguentemente, gli impieghi. Pertanto, si ottiene anche un minore inquinamento. In ogni caso è sicuro – comunque si ragioni – che l'uso efficiente dell'energia consente una riduzione secca dell'inquinamento o una riduzione relativa rispetto a un'ipotesi di crescita energetica. Così si abbatte alla radice il problema delle produzioni inquinanti, sempre associate alle trasformazioni di energia.

Non so se la citata osservazione del governatore della Banca d'Italia sia parte integrante del documento o debba essere considerata un doveroso omaggio rivolto al governatore stesso, ma la visione proposta è quella tradizionale e non è convincente. Il fatto che non convinca me, *transeat*; però, in seno alla comunità scientifica che si occupa di questi problemi è stato pubblicato di recente il documento che, nell'edizione dello scorso anno, era denominato *World Resources Institute Report*, redatto da alcuni dei maggiori esperti mondiali, in cui si parla esplicitamente di rivoluzione energetica proprio sconvolgendo i parametri di giudizio che vedo ancora riportati nella relazione della Banca d'Italia; in realtà, non si prende atto che qualche cosa di estremamente significativo è accaduto nel panorama energetico, soprattutto dei paesi industrializzati, né si accenna al fatto che negli ultimi quindici anni, a fronte di espansioni economiche rilevanti, crescita dei prodotti interni lordi e via dicendo, i consumi energetici dell'OCSE sono rimasti sostanzialmente stazionari e che la crescita energetica del nostro paese, peraltro modesta in termini di consumi globali, è avvenuta proprio all'insegna di una crescita di sprechi, in assenza di politiche tariffarie ed energetiche adeguate.

PRESIDENTE. Poiché stanno per avere inizio le votazioni in Assemblea, sospendo la seduta.

La seduta, sospesa alle 16,25, è ripresa alle 16,55.

PRESIDENTE. Riprendiamo l'audizione del dottor Santini.

GIOVANNI BIANCHINI. Desidero chiedere al dottor Santini un approfondimento del problema relativo all'intensità energetica che in Italia ha avuto un andamento differente da quello degli altri paesi. In parte il dottor Santini ha già risposto alla domanda quando ha affermato che i livelli di partenza tra i vari paesi erano diversi; tuttavia, l'arco di tempo da lui preso in considerazione mi è parso abbastanza lungo, comprendendo dall'inizio degli anni settanta fino al 1987-1988. Poiché il rapporto tra sviluppo economico e consumo di energia è spesso stato oggetto di discussioni e polemiche nell'ambito della nostra Commissione e i dati statistici riferiti attribuiscono interesse ed importanza a questo tema, pregherei il dottor Santini di offrirci ulteriori elementi di riflessione.

Nella relazione vengono trattati, in particolare, i consumi elettrici, con riguardo agli ultimissimi anni ed in rapporto all'andamento della produzione industriale e, quindi, dello sviluppo economico. Vorrei sapere se la Banca d'Italia abbia ritenuto utile formulare qualche previsione in relazione all'incremento di tali consumi – registrato soprattutto nello scorso anno e nel primo mese del 1989, nel corso del quale si è avuto un aumento del 10 per cento – per valutare, in prospettiva, la capacità del nostro paese di produrre energia elettrica. Infatti, nella relazione si osserva che le importazioni in questo settore sono cresciute enormemente, fino a raggiungere il 14 per cento dei consumi.

GIANNI TAMINO. Un passo della relazione che ci è stata presentata rileva che, al di là delle motivazioni di natura economica, ragioni più generali di impatto ambientale e di efficienza produttiva dovrebbero incentivare la definizione di politiche volte alla conservazione ed al risparmio dell'energia ed allo sviluppo

delle fonti rinnovabili. Avete considerato la ricaduta economica ed i benefici che potrebbero derivare in futuro, per il nostro paese, dall'aumento degli incentivi e delle risorse destinate al settore del risparmio energetico e delle fonti rinnovabili, anche se misure di questo genere in un primo momento possono apparire più costose dell'importazione di energia?

SALVATORE CHERCHI. Desidero conoscere l'opinione della Banca d'Italia in merito alla questione della leva fiscale. Si è affermato – citando dati concernenti la materia – che i provvedimenti fiscali adottati intendono scoraggiare i comportamenti consumistici nell'utilizzo dell'energia. Nell'attuale situazione di bassi prezzi a livello internazionale, ritiene la Banca d'Italia che la tassazione sui prodotti energetici sia corretta, oppure che occorra un inasprimento fiscale, sempre al fine di limitare un consumo « facile » di energia?

Sempre in relazione a questa tematica, desidero chiedere se non sia opportuno che la Banca d'Italia esprima una valutazione sui singoli prodotti energetici, anziché considerare il settore globalmente, in vista di una possibile modifica dell'attuale sistema impositivo, operando una sorta di redistribuzione.

Vorrei, inoltre, acquisire l'opinione della Banca d'Italia sulle direttive comunitarie che prevedono l'armonizzazione fiscale a livello europeo, tema sul quale nel corso della nostra indagine conoscitiva abbiamo registrato pareri discordi.

Desidero qualche ulteriore approfondimento circa le potenzialità del risparmio energetico. Alla fine della relazione presentata dalla Banca d'Italia ho letto un'affermazione che ritengo sia utile articolare maggiormente. In essa si sostiene che tali potenzialità sarebbero tuttora notevoli in Italia anche in raffronto alla situazione di altri paesi, tenuto conto dell'andamento dell'intensità energetica. Tuttavia, i consumi *pro capite* dell'Italia e degli Stati Uniti sono tra loro in un rapporto di 1 a 2,4, se non ricordo male. Mi domando se il livello più basso di par-

tenza del nostro paese non costituisca un elemento fortemente condizionante dal punto di vista delle potenzialità.

Inoltre, all'interno di quali settori è possibile reperire le maggiori opportunità di risparmio? Come sappiamo, nel comparto industriale è stata attuata una ristrutturazione energetica imponente, mentre ciò è avvenuto in maniera assai blanda nel settore civile e soprattutto in quello dei trasporti; eppure, si tratta di tre campi che si dividono equamente i consumi finali di energia.

Chiedo, quindi, al dottor Santini se sia possibile specificare le potenzialità di risparmio nei singoli settori di utilizzazione finale dell'energia.

CARLO SANTINI, *Direttore del servizio studi della Banca d'Italia*. Prima di rispondere, desidero premettere che le mie considerazioni finali potranno essere, almeno in parte, deludenti, perché molti dei quesiti posti riguardano argomenti specifici che non rientrano nella mia esperienza e non competono all'istituto che rappresento. La Banca d'Italia, infatti, rivolge il suo interesse agli aspetti macroeconomici ed affronta quelli microeconomici in settori particolari, per esempio quello del credito. Nel campo energetico, invece, le nostre competenze sono minori.

La domanda dell'onorevole Scalia riguardava in sostanza il rapporto tra vincolo estero e sviluppo e tale argomento è stato richiamato anche da altri commissari, come l'onorevole Bianchini, che chiedeva chiarimenti sull'intensità energetica.

Nella relazione ho sostenuto che un paese, per forza di cose, ha un suo limite allo sviluppo rappresentato dalla bilancia dei pagamenti. Infatti, non è ipotizzabile che una nazione cresca indipendentemente dagli effetti che la sua crescita può determinare sulla bilancia dei pagamenti. Se guardiamo alle esperienze storiche di alcuni paesi, notiamo che nella fase di crescita e di industrializzazione i pesanti disavanzi delle partite correnti, da essi registrati, sono stati compensati da forti afflussi di capitale. Nel secolo scorso,

questo tipo di sviluppo si è avuto negli Stati Uniti e, paradossalmente, risulta ancora in atto. Lo stesso discorso vale per l'Italia, la Germania ed il Giappone. Ma vi è un limite, nel senso che giunge un momento in cui, se il grado di sviluppo non matura, consentendo al paese di acquisire la capacità di esportare, e conseguentemente di ripagare il debito estero che ha accumulato, il processo di crescita si arresta. Gli esempi più vicini a noi sono offerti dai paesi dell'America latina, che cinque o sei anni fa hanno registrato – e continuano a registrare tuttora – un pesante limite al loro sviluppo, proprio perché fortemente indebitati. Gli stessi Stati Uniti, che rispetto agli altri paesi hanno il vantaggio di poter pagare il loro disavanzo con moneta nazionale – della quale, ovviamente, non hanno scarsità perché la producono loro stessi – stanno incontrando un limite analogo, in quanto le pressioni del resto del mondo, affinché aggiustino il loro squilibrio, si fanno sempre più forti. È facile immaginare, pertanto, che in futuro, ancor più di adesso, perseguiranno politiche tendenti al riequilibrio delle partite correnti. Negli anni settanta, gli effetti delle tre crisi petrolifere hanno frenato la crescita del nostro paese, creando, nel contempo, fenomeni di recessione, dal momento che il vincolo della bilancia dei pagamenti si era fatto troppo forte e non era più possibile contrarre nuovi debiti con l'estero.

Dunque, l'associare il fabbisogno energetico allo sviluppo, e più in generale al vincolo estero, poggia proprio su questo tipo di considerazioni.

L'onorevole Scalia, riferendosi alla citazione da me riportata, tratta dalla relazione del governatore, mi ha chiesto se si sia o meno tenuto conto dei nuovi sviluppi. Posso dire che al momento, nonostante il paese abbia ridotto la quantità di energia necessaria per unità di prodotto, essa resta ugualmente rilevante e risulta, comunque, quasi totalmente importata. Il peso di questo vincolo, quindi, continua a permanere. Sarà tanto di guadagnato se in prospettiva si attenuerà,

ma è difficile indicare il momento in cui non si potrà andare oltre, perché le esperienze sono tante e diverse.

Relativamente al prodotto interno lordo, abbiamo ancora la fortuna di registrare un debito estero abbastanza modesto, ma se possiamo immaginare, di conseguenza, che per qualche anno sarà possibile avere un disavanzo corrente (che in effetti vi è già e risulta abbastanza sostenibile), non è possibile proiettarlo troppo avanti nel tempo. Infatti, l'esperienza degli altri paesi c'insegna che il limite allo sviluppo viene raggiunto, ma è difficile dire quando, perché ciò dipende da diverse circostanze economiche e politiche. Nella metà degli anni settanta, anche il Regno Unito lo raggiunse e, come l'Italia, dovette ricorrere al fondo monetario. Dunque, non vi è paese, sia esso industriale, sia esso in via di sviluppo, che non abbia, nella sua storia economica, riscontrato l'esistenza di questo vincolo estero al proprio sviluppo.

Mi è stato chiesto se il fatto di importare energia dall'estero rappresenti o meno un problema. Per taluni, il ragionamento è che in un ambito di libero scambio ciò non costituisce un problema maggiore o diverso da quello che il nostro paese deve affrontare, per esempio, a causa della scarsa produzione del rame: in Italia se ne produce pochissimo, e tuttavia continuiamo ad utilizzarlo grazie a quello importato. Per l'energia elettrica potrebbe valere lo stesso discorso, nel senso di considerarla alla stregua di qualunque altro bene, a prescindere dai problemi di natura politica, militare e via dicendo. Sotto il profilo macroeconomico, infatti, il discorso non cambia, poiché resta pur sempre vero che possiamo permetterci di importare l'energia nella misura in cui siamo capaci di esportare tanto quanto è necessario per pagarla, senza però arrivare a quel vincolo estero che esiste e per il quale è difficile, come l'esperienza ci insegna, identificare il momento in cui viene a scattare.

Per quanto riguarda la leva fiscale, a proposito della quale sono state poste va-

rie domande, dico subito che essa rientra tra quei temi a cui risponderò in termini estremamente generali, perché, non essendo un settore di mia competenza, non credo di poterla affrontare in modo dettagliato.

Nell'indicare che la leva fiscale, in generale, era stata usata nella direzione giusta, ho inteso svolgere, senza entrare nel dettaglio dei singoli prodotti, un'osservazione che è nata da un dato evidente: allorché si verificò l'aumento del prezzo dell'energia, si lasciò che aumentassero anche i prezzi al consumo. Infatti, l'acquisto di un bene divenuto improvvisamente più costoso, comportando la necessità di trasferire all'estero maggiori risorse reali e nette, determina, conseguentemente, un'adeguamento del sistema dei prezzi. In quel caso, quindi, non si ridusse il carico fiscale su quei beni, ma correttamente – a mio avviso – si mantenne, lasciando che i prezzi al consumo crescessero.

Allorché nel 1986 i prezzi del petrolio caddero in modo improvviso e massiccio, secondo la valutazione ufficiale della Banca d'Italia fu corretto non ridurre la fiscalità globale sui prodotti petroliferi, e quindi il prezzo al consumo, poiché bisognava continuare ad incentivare il risparmio energetico. Infatti, riducendo il prezzo al consumo, avremmo ridotto, sia in valore assoluto, sia in valore relativo, il prezzo di un bene potenzialmente scarso e come tale, quindi, fonte di problemi per il nostro paese. Dunque, in linea generale, bene si è fatto a mantenere i prezzi al consumo più o meno costanti e a disincentivare, per questa via, l'uso incondizionato e non controllato dei prodotti energetici. Ripeto, non intendo valutare la correttezza o meno di questo tipo di fiscalità per i singoli prodotti, poiché non mi ritengo in grado di esprimere un parere su questo punto specifico. Limitandomi ad un'osservazione di carattere macroeconomico, posso affermare che se un prodotto è relativamente scarso, per frenarne il consumo il prezzo deve essere aumentato, anche attraverso l'uso – a mio avviso – della leva fiscale.

In relazione all'impatto ambientale, concordo nel ritenere il risparmio energetico di fondamentale importanza sia dal punto di vista della bolletta petrolifera, quindi dell'allentamento del vincolo estero, sia in termini più generali quali, per esempio, il notevole costo economico derivante dall'inquinamento; pertanto, nello stabilire le funzioni generali di produzione, occorre calcolare anche i costi delle emissioni inquinanti e quelli derivanti dalla distruzione dell'ambiente nel lungo periodo. Non so se sia possibile quantificare tali costi, anche perché non si è avuta una sufficiente esperienza in tal senso; tuttavia, sulla base delle analisi disponibili, si ritiene unanimemente che, almeno sotto il profilo qualitativo, un uso più corretto dell'energia produca effetti rilevanti sia sull'ambiente sia sotto il profilo economico, anche se nell'immediato i costi sono maggiori. Del resto, il risparmio energetico e la tutela dell'ambiente devono essere considerati alla stregua di investimenti per i quali occorre sostenere preliminarmente determinati costi al fine di ottenere, in un futuro più o meno prossimo, i benefici attesi. A tale riguardo, ritengo che una quantificazione dei costi e dei benefici sia estremamente complessa, ma non escludo che gli esperti tecnici del settore siano in grado di fornirla.

L'onorevole Bianchini mi chiedeva previsioni sui consumi elettrici. In realtà, esse non rientrano nell'ambito delle nostre competenze, dal momento che ci occupiamo prevalentemente di previsioni macroeconomiche di tipo generale; per quanto riguarda l'energia, viene preso in considerazione *grasso modo* il contenuto di essa per unità di prodotto; quindi, al crescere di quest'ultimo, si ha una conseguente crescita di energia secondo un determinato parametro, indipendentemente dal fatto che si tratti di energia elettrica, a sua volta prodotta da olio combustibile, nucleare o carbone.

Le medesime considerazioni valgono per le fonti rinnovabili: non abbiamo compiuto valutazioni dettagliate su tali aspetti particolari.

Mi è stato domandato, inoltre, se il livello attuale della fiscalità sia adeguato. Anche in questo caso, non esistono parametri certi per sostenere una determinata tesi: l'imposizione fiscale è una scelta tipicamente politica e pertanto ritengo che spetti al legislatore fornire una risposta in merito. Per quanto mi riguarda, credo che nel manovrare la leva fiscale sia opportuno tener presente, in questo momento, il livello di inflazione. In realtà, occorre contemperare varie esigenze. Il problema del risparmio energetico va esaminato nel lungo periodo ed il prezzo dell'energia deve costituire un fattore incentivante del risparmio; congiunturalmente la modulazione di breve periodo della leva fiscale può anche rispondere ad esigenze di controllo dell'inflazione.

Per quanto concerne il problema delle scadenze comunitarie, riteniamo che l'idea esposta originariamente dall'ex commissario Cockfield, relativa all'armonizzazione in sede CEE dell'imposizione indiretta dell'IVA e delle accise, non debba applicarsi rigidamente al settore dell'imposizione indiretta sui prodotti petroliferi, proprio perché la peculiarità dell'Italia rispetto ad altri paesi della Comunità (siamo tra i maggiori importatori di energia) rende da noi più forte l'esigenza di incentivare il risparmio. Pertanto, se riducessimo talune aliquote, a parte i problemi di gettito e di finanza pubblica, si disincentiverebbe il risparmio, con ciò contrastando proprio le esigenze primarie dell'economia italiana. Tale tesi mi sembra ormai ampiamente condivisa anche in sede comunitaria dove, mentre si accetta la convergenza delle aliquote IVA, è emerso un approccio più elastico per quanto concerne la determinazione delle imposte indirette sui prodotti petroliferi, come pure – ma si tratta di un altro problema – su alcuni prodotti alcolici.

Per quanto riguarda le potenzialità del risparmio energetico, si è detto che occorre cautela, poiché il livello del consumo energetico del nostro paese è più basso che in altri. Infatti, mentre da un lato tali potenzialità esistono, dal momento che nell'ultimo ventennio abbiamo

ridotto la nostra dipendenza energetica in misura minore rispetto ad altri paesi, dall'altro — come ho già rilevato — le medesime sono temperate dalla circostanza che il nostro livello di partenza era di gran lunga più basso. Via via che il grado di sviluppo del nostro paese si avvicina a quello degli altri, il consumo di energia aumenta; infatti, gli stessi paesi in via di sviluppo e dell'Est europeo presentano crescenti consumi di energia, più contenuti, invece, in quelli industrializzati. Ciò è dovuto al fatto che — ripeto — il livello di partenza del con-

sumo energetico dei paesi meno sviluppati era estremamente basso.

Mi scuso nuovamente per non aver potuto rispondere più puntualmente ad alcune domande di dettaglio; credo, per il resto, di aver fornito risposte esaurienti ai quesiti che mi sono stati posti.

PRESIDENTE. Rinnovo il ringraziamento al dottor Santini per il suo intervento e per le ulteriori precisazioni fornite.

La seduta termina alle 17,25.