



NUCLEARE: L'ACCORDO DI HINKLEY POINT

The announcement that the UK had agreed to buy power from Hinkley Point at 92.5 £/MWh for 35 years was bound to cause public concerns given the large price rises during the last decade. However, there are at least other two aspects that are surprising. First, the fact that the arrangements under which the deal with EdF was made represent part of a larger move by the British government to reduce the role of the market for the electricity sector in favour of a centrally planned system. The second issue is that the deal breaks almost every government promise made when the nuclear policy was launched in 2006 and must be seen as a serious failure of the British government policy process.

L'annuncio che il Regno Unito ha deciso di acquistare elettricità da Hinkley Point per 35 anni a 92,5 sterline/MWh ha sollevato preoccupazioni nell'opinione pubblica visti i forti rincari dell'elettricità osservati negli ultimi 10 anni. Tuttavia, vi sono almeno altri due aspetti che risultano sconcertanti. Il primo è che le intese sottostanti l'accordo con EdF rientrano in una più ampia mossa del governo inglese per ridurre il ruolo del mercato nel settore elettrico a favore di un sistema pianificato a livello centrale. Il secondo è che l'accordo in questione infrange quasi tutte le promesse fatte dal governo nel 2006, all'avvio del programma nucleare e va quindi visto come un grave fallimento della politica governativa inglese.

Nel novembre 2013 il governo britannico ha annunciato di essere giunto finalmente, dopo oltre un anno di negoziazioni, a un accordo preliminare con *Électricité de France* (EdF) relativo alla costruzione di due nuovi *European Pressurised Reactors* (EPR) a Hinkley Point nel Somerset ⁽¹⁾. Questa notizia è coincisa con l'annuncio di nuovi aumenti dei prezzi dell'elettricità e con i timori di *black-outs*

entro pochi anni qualora non si prendano a breve decisioni di investimento in nuova capacità di generazione. Queste dichiarazioni dimostrano che sia l'accordo nucleare sia, più in generale, la politica energetica sono stati elementi prioritari dell'agenda politica. Tuttavia, a differenza di quanto accadeva nel recente passato – quando la politica energetica occupava i titoli di prima pagina per un po' ma in seguito non costituiva più un elemento di interesse – non c'è oggi alcun segnale, anche a distanza di settimane, di un calo dell'attenzione pubblica: il che si protrarrà fino a quando non ci sarà stato un ampio chiarimento sulle problematiche più spinose e non siano state introdotte modifiche al mercato elettrico.

Per chi è al di fuori del Regno Unito, ci sono almeno tre aspetti del dibattito su questo accordo con EdF che risulteranno sorprendenti. Il primo è che si è quasi esclusivamente concentrato sulle conseguenze che si avranno sulle bollette elettriche piuttosto che su preoccupazioni più usuali come la sicurezza, la proliferazione di armi di distruzione di massa e la gestione delle scorie radioattive. Il secondo è la scarsa rilevanza data alla questione che le intese sottostanti l'accordo rappresentano parte di una più ampia mossa del governo britannico – guidato oltretutto dal partito Conservatore, tradizionale sostenitore del libero mercato – per ridurre il ruolo del mercato nel settore elettrico a fa-

* Professore di Energy Policy e Direttore di Ricerca, Business School, Università di Greenwich
Stephen.Thomas@greenwich.ac.uk

vore di un sistema pianificato a livello centrale. Oltretutto, questo accordo e il cambio di marcia sul libero mercato porranno il governo britannico in conflitto con la Commissione europea. Il terzo aspetto sorprendente sono i pochi commenti circa il fatto che l'accordo in questione infrange quasi tutte le promesse fatte dal Governo nel 2006, al momento dell'avvio di questo programma politico, e va quindi considerato come un grave fallimento della politica governativa inglese.

1. I PREZZI DELL'ENERGIA

L'annuncio che il Regno Unito ha acconsentito ad acquistare elettricità da Hinkley Point per 35 anni a 92,5 sterline/MWh, più del doppio dell'attuale prezzo elettrico sul mercato all'ingrosso, era evidentemente destinato a destare preoccupazioni nell'opinione pubblica visti i consistenti rincari dell'elettricità che i consumatori hanno sopportato. Secondo i dati del governo, in termini reali le famiglie inglesi hanno subito un aumento dei prezzi elettrici del 75% in dieci anni, sino a metà 2013; tuttavia, se si considera anche l'ultima ondata di rialzi del 10% circa, nel periodo in esame i prezzi risultano quasi raddoppiati. I dati Eurostat indicano che, al netto delle tasse, alla fine del I trimestre 2013 solo in Spagna, a Malta e in Irlanda – tra i paesi dell'UE-27 – il settore domestico paga per l'energia elettrica un prezzo più alto di quello del Regno Unito. Questa dinamica pone le famiglie inglesi a basso reddito di fronte a decisioni difficili, spesso riassumibili nella scelta tra «heat or eat», riscaldarsi o mangiare. Anche le compagnie elettriche sono state costrette a riconoscere che la fiducia dell'opinione pubblica nei loro confronti è crollata e che dai sondaggi risultano meno credibili delle banche. La risposta del governo è stata di proporre che il carico delle cosiddette «imposte verdi» (circa l'8%

delle bollette elettriche), dovute per i programmi di efficienza energetica, venga traslato dai consumatori elettrici alla totalità dei contribuenti. Se da un punto di vista teorico ciò appare più corretto – il costo dei programmi sociali dovrebbe essere pagato tramite le entrate fiscali – da un punto di vista pratico finisce col porre le «imposte verdi» nell'ambito di pertinenza del Tesoro rendendole così più esposte alle manovre in tema di tagli della spesa pubblica. Dal punto di vista dei consumatori, questo non ha tuttavia nulla a che fare con la loro principale preoccupazione, cioè che le compagnie elettriche stanno abusando del loro potere di mercato.

2. LA COMMISSIONE EUROPEA

L'accordo su Hinkley Point è lungi dall'essere definitivo e il prossimo passaggio sarà un'indagine della Commissione europea volta a verificare se lo si possa considerare alla stregua di uno sleale aiuto di Stato (2). E si tratta chiaramente di un aiuto di Stato in quanto il contratto verrà pagato dai consumatori che, in tale contesto, sono lo Stato. Con questo contratto, che non è stato assegnato a seguito di una gara tra più competitori, l'impianto di Hinkley Point risulterà completamente isolato dalle dinamiche di mercato. L'irregolarità dell'accordo dipenderà dalla valutazione in merito alle distorsioni di mercato che ne possono derivare, il che sembra molto evidente a priori. Se venisse ritenuto un irregolare aiuto di Stato, l'accordo non verrà autorizzato oppure verranno poste condizioni tali che potrebbero comprometterne la fattibilità commerciale. Ci sono altri 11 Stati europei – tra cui Francia, Polonia, Svezia e Repubblica Ceca – che hanno manifestato la loro propensione all'adozione di uno schema simile a quello proposto dal Regno Unito per i loro nuovi programmi nucleari. Non si tratta quindi di

una decisione che la Commissione potrà prendere con leggerezza, in quanto costituirà un rilevante precedente. Un'indagine su presunti aiuti di Stato può richiedere sino a 18 mesi prima che il paese sotto osservazione possa pretendere una decisione in proposito. Se Hinkley Point supererà questo ostacolo, ci saranno ancora dettagli finali da negoziare e finanziamenti da reperire prima che le due parti firmino nero su bianco; si avrà quindi un ulteriore ritardo all'avvio della costruzione dei reattori, in attesa che il contratto venga perfezionato.

La centralizzazione delle decisioni in materia di elettricità e il riemergere della pianificazione rientrano nel programma di *Electricity Market Reform* (EMR) da inglobare in un *Energy Bill* che proprio quest'anno è in fase di valutazione da parte del parlamento britannico. Il fondamento logico alla base di queste proposte è che il libero mercato non farà gli investimenti in generazione elettrica a bassa intensità di carbonio necessari a raggiungere gli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, e questo a causa della forte differenza di costo tra la generazione da fonti *low-carbon* e quella da fonti fossili. La possibilità che l'*Emissions Trading Scheme* (ETS) europeo, che doveva colmare quel differenziale di costo, fornisca realistici segnali di prezzo in tempi brevi è poco probabile. Le proposte dell'EMR sono



peraltro in totale contraddizione con le riforme delineate nelle Direttive elettriche dell'Unione Europea approvate la prima volta nel 1996, riforme che, ironia della sorte, erano state ispirate dalla privatizzazione e liberalizzazione dei mercati elettrici britannici del 1990. Il Commissario europeo all'Energia Oettinger ha definito l'EMR «sovietico» (3). Il conflitto tra Gran Bretagna e Commissione europea va quindi ben oltre l'accordo nucleare appena raggiunto.

3. I DETTAGLI DELL'ACCORDO

I principali dettagli dell'accordo erano stati sinteticamente resi disponibili alla stampa nel corso del 2012, visto che entrambe le parti interessate proclamavano di continuo la sua conclusione. Il contratto avrà una durata di 35 anni e prevede un prezzo di 92,5 sterline/MWh (a prezzi 2013), con un aggiustamento al rialzo per tener conto dell'inflazione e anche la possibilità di scaricare sui consumatori gli aumenti dei costi operativi. Il governo britannico fornirà garanzie sui prestiti fino a 10 mld. sterline, un ammontare probabilmente sufficiente a coprire quella parte del finanziamento che prevede il ricorso all'indebitamento, mentre la restante parte è finanziata dai partner con capitale proprio. L'impianto verrà costruito dal consorzio NNB Genco guidato da EDF, che detiene il 50-60% delle azioni, con la partecipazione di investitori cinesi che possiedono una quota del 30-40% e di AREVA, costruttore e *developer* francese di reattori, con il 10%. Il governo è categorico sul fatto che qualsiasi incremento nel costo di costruzione che dovesse presentarsi dopo il perfezionamento del contratto non verrà scaricato sui consumatori; tuttavia, a meno che tutti i dettagli contrattuali non vengano resi pubblici, il che molto difficilmente si verificherà, sarà impossibile avere la certezza che queste affermazioni siano vere.

L'annuncio include comunque tre importanti modifiche rispetto a quanto precedentemente comunicato. Prima di tutto, il costo di costruzione atteso, che l'anno scorso era stato detto ammontare a 14 mld. sterline (17 mld. euro), è ora aumentato a 16 mld. sterline (19 mld. euro); secondo, il numero dei nuovi reattori previsti in funzione al 2030 è sceso da 10 a 6; in terzo luogo, la data di entrata in funzione della prima unità EPR a Hinkley Point è stata posticipata dal 2020 circa al 2023. Il secondo e il terzo cambiamento evidenziano quanto le ambizioni e la scala temporale del programma siano dubbie. Non è chiaro se il ritardo previsto per il completamento dell'impianto rifletta la convinzione che la costruzione non possa cominciare prima del 2018 o piuttosto l'aspettativa che richieda 9 anni di tempo.

L'aspetto più sorprendente riguarda però il costo di costruzione. Nel 2008, quando ha pubblicato il suo *White Paper* sul nucleare (*Meeting the Energy Challenge*) (4), il governo inglese sosteneva che il costo di costruzione di un EPR avrebbe potuto aggirarsi sui 2 mld. sterline. A quel tempo, questa stima venne considerata eccessivamente ottimistica, al limite del ridicolo, e un'indicazione più veritiera appariva il costo atteso dei due EPR in costruzione in Europa, a Olkiluoto in Finlandia e a Flamanville in Francia. È noto a tutti come quei costi attesi si siano poi rivelati seriamente sbagliati e nel caso di Olkiluoto lo fossero già nel 2008: previsto costare 3 mld. euro al momento dell'avvio dei lavori di costruzione nel 2005, con l'operatività della centrale attesa per il 2009, in base alle ultime stime la costruzione non verrà completata prima del 2016 e il costo sarà di almeno 8,5 mld. euro. L'entrata in funzione di Flamanville era attesa nel 2012 con un costo di 3,2 mld. euro, valutato nel 2007 all'avvio dei lavori, ma anche in questo caso le ultime stime posticipano il completamento al

2016 e prospettano un costo analogo a quello di Olkiluoto di 8,5 mld. euro. Tuttavia, nonostante questi due progetti abbiano rivelato errori di stima così gravi, l'ultima valutazione del costo di costruzione di questi due reattori (8,5 mld. euro ciascuno) è inferiore di 1 mld. euro a quello concordato per ciascun reattore di Hinkley Point (9,5 mld. euro, per un totale di 19). Potrebbero esservi quattro possibili ragioni alla base di questa significativa *escalation* dei costi rispetto alle stime originarie e anche alle ultime previsioni per Olkiluoto e Flamanville: in primo luogo, l'impatto della forte inflazione sui costi in termini reali del nucleare negli ultimi 8 anni; secondo, le stime per Olkiluoto e Flamanville ancora non riflettono tutti i costi associati ai numerosi ritardi che si sono susseguiti e sono quindi ancora molto più basse di quello che sarà il dato finale effettivo; terzo, il contratto di Hinkley Point prevede un'ampia copertura in caso di aumento dei costi durante la costruzione; quarto, il consorzio EDF è riuscito a negoziare con il governo inglese condizioni molto favorevoli.

Un rapporto di Liberum Capital pubblicato il 31 ottobre scorso (5) fa propendere fortemente per quest'ultima ragione: «Ci aspettiamo che EDF ottenga un Ritorno sul Capitale Proprio ben superiore al 20% e potenzialmente prossimo al 35%». E continua affermando che:

«Il governo inglese sta scommettendo molto sul fatto che i prezzi dei combustibili fossili rimangano estremamente alti in futuro. Se ciò non dovesse accadere, questo contratto sembrerà economicamente insostenibile quando HPC [Hinkley Point C] entrerà in funzione. Francamente ci sconcerta il fatto che il governo inglese ritenga opportuno fare questa scommessa e accetti di portare avanti una centrale elettrica che costa 5 mil. sterline/MW [i due reattori sono entrambi da 1.600 MW con un costo atteso di 8 mld. sterline] e che richiede 9 anni per essere costruita».

La realtà potrebbe quindi essere che il contratto è molto favorevole per EdF e che è stato possibile per via dell'evidente non volontà del governo britannico di abbandonare il tentativo di far rivivere il nucleare, a prescindere da quanto possa esserne alto il costo. Può anche riflettere quanto debbano essere generose le condizioni per persuadere la comunità finanziaria ad erogare i prestiti necessari a sostenere la costruzione di impianti nucleari. L'esito probabile di questa vicenda è che il governo farà tutto il possibile per arrivare alla costruzione dei nuovi impianti a Hinkley Point per non dover ammettere i suoi errori, ma il programma nucleare si esaurirà in questo. Ne deriverà un aumento dei costi per i consumatori elettrici e, fattore ancora più importante, passerà un altro decennio nel corso del quale il governo concentrerà la sua attenzione sul nucleare piuttosto che su opzioni alternative economicamente preferibili e politicamente più fattibili.

4. UN FALLIMENTO DELLA POLITICA

È evidente che se i termini che dovevano essere concessi per procedere all'accordo su Hinkley Point fossero stati noti nel 2006 quando Tony Blair annunciò che col nucleare si andava «avanti a oltranza»⁽⁶⁾, quella politica non avrebbe avuto possibilità di passare. Ed è anche probabile, visto il livello del costo e la forte difficoltà a ottenere finanziamenti per due soli reattori anche per una compagnia di dimensioni e influenza come EdF, che questi impianti saranno gli unici a essere costruiti.

Ne consegue che per un decennio si sarà perseguita l'opzione nucleare, inevitabilmente a discapito di altre opzioni come l'efficienza energetica e le fonti rinnovabili. Questo accordo rappresenta pertanto un grande fallimento

Tab. 1 - **REGNO UNITO: IL PROGRAMMA NUCLEARE TRA PROMESSE E REALTÀ**

<i>Quello che era stato promesso ai consumatori inglesi ...</i>	<i>e quello che in realtà avranno...</i>
Nessun sussidio: il nucleare competerà nel mercato a parità di condizioni con le altre fonti	Contratto di 35 anni con garanzie governative sui prestiti e indicizzazione (non nota) all'inflazione
Il nucleare sarà competitivo con la generazione elettrica a gas che ha un costo di 31-44 sterline/MWh	Elettricità carissima: almeno 90 sterline/MWh, più del doppio dell'attuale costo sul mercato all'ingrosso
Costi di costruzione: 2 mld. sterline a reattore Prima unità operativa nel 2017	Costi di costruzione: 8 mld. sterline a reattore Prima unità operativa nel 2023
Valutazione competitiva tra costruttori e tra tecnologie 10 nuovi reattori	Nessuna competizione: EdF + EPR 1-2 nuovi reattori
Un buon affare per i consumatori	Un assegno in bianco per EdF

della politica che richiede di essere capito per non replicarlo in altri ambiti. In particolare, bisogna capire perché i normali «pesi e contrappesi» tipici del percorso decisionale sono venuti meno. A questo riguardo vi sono almeno quattro potenziali colpevoli a cui dobbiamo guardare: i ministri; l'opinione pubblica e i media; i passaggi parlamentari; l'amministrazione pubblica.

I ministri, è ben noto, non sono certo propensi a riconoscere gli errori del passato e una spiegazione molto semplice ma plausibile è che per un governo è meno imbarazzante lasciare la decisione di abbandonare un programma politico al governo che gli subentrerà piuttosto che assumersi in modo diretto una responsabilità di questo tipo.

Come prima ricordato, l'opinione pubblica britannica non si è interessata nell'ultimo decennio delle questioni nucleari. Questo nonostante il fallimento finanziario nel 2002 delle due compagnie nucleari di bandiera, la British Energy (operante nella generazione) e la BNFL (operante nei servizi del ciclo del combustibile), con un costo per i contribuenti attuali e futuri di oltre 100 mld. sterline. È difficile capire quanto questa mancanza di interesse derivi dall'assenza di vie di intervento – la «ottimizzazione» dei processi di pianificazione ha ristretto questa possibilità; quanto dallo scetticismo sul fatto che il programma venga effettivamente portato avanti – le precedenti «rinascite» del nucleare si sono esaurite senza che

si siano visti grossi risultati; quanto da una più generale mancanza di coinvolgimento degli inglesi nella politica pubblica.

Ci sono anche due passaggi parlamentari che potrebbero aver giocato un loro ruolo. Per ciascun ministero vi sono commissioni parlamentari specifiche, costituite da tutti i partiti, e la commissione-ombra del *Department of Energy & Climate Change* (DECC) ha esaminato il programma ma, a sorpresa, si è spaccata al suo interno tra favorevoli e contrari, così che le analisi elaborate hanno finito con l'essere ambigue e a concentrarsi sull'implementazione della politica piuttosto che sui suoi fondamenti. Dal canto suo, quella che è spesso considerata la commissione parlamentare più potente, il *Public Account Committee* che ha poteri di verifica in materia di spesa pubblica, opera ex post quindi non entra in gioco fino a quando non vi è una proposta concreta da valutare, ovvero quando è troppo tardi intervenire nel procedimento per impedire un fallimento della politica.

Tuttavia, le responsabilità più gravi sembrano ricadere sui dipartimenti governativi, DECC e Tesoro. Le previsioni fornite dal DECC nel *White Paper* del 2008 hanno dato un quadro del tutto irrealistico dell'economia dell'energia nucleare facendo credere alla gente che le implicazioni di costo perseguito il programma nucleare fossero poco rilevanti. Questo è ben più di un fallimento isolato del Ministero dell'Energia e guardando indietro agli ultimi 50 anni è

difficile trovare un qualunque parere sull'energia nucleare che non si sia dimostrato fortemente sbagliato.

Il Tesoro, spesso visto come il dipartimento che limita la spesa pubblica, pare non aver mostrato alcun interesse verso il programma nucleare sino a quando sono cominciate precise negoziazioni tra il governo ed EdF, ma a quel punto era troppo tardi per impedire lo sperpero di denaro pubblico. Non si è neppure dimostrato un efficace negoziatore, visto che ha ceduto alle richieste di EdF, per esempio sulle garanzie ai prestiti. Difficile dire quanto avesse le mani legate dal fatto che non vi era alcuna realistica prospettiva che il governo recedesse dalle negoziazioni.

Ne derivano almeno tre interrogativi di ordine più generale e

ai quali diventa ancor più difficile dare una risposta:

– le opinioni del DECC sulla questione nucleare sono molto peggiori di quelle su altre tematiche e lo stesso DECC è peggiore di altri dipartimenti? Lo sfortunato record di decisioni in materia nucleare ci suggerisce di dare per buona almeno la prima ipotesi;

– la capacità consultiva della pubblica amministrazione sta, in generale, peggiorando? Il *Public Administration Select Committee*, un'altra potente commissione parlamentare, ha concluso a settembre che «un clima come quello attuale incentiva la selezione discrezionale di valutazioni imparziali ed esaustive da trasmettere ai ministri, al punto che alcune aree di governo rappresentano oggi l'antitesi del principio la "verità a chi è al potere"». In breve, l'ammini-

strazione pubblica dice ai ministri quello che loro vogliono sentire e non quello che dovrebbero ascoltare;

– il governo inglese ha quasi sempre preso, su progetti di grande rilevanza, decisioni sbagliate? Nel loro libro *The Blunders of Our Governments*, King e Crewe elencano un numero consistente e in crescita di gravi fallimenti governativi registrati in questo campo⁽⁷⁾.

Per evitare altri gravi fallimenti della politica come nel caso dell'attuale programma nucleare, sarebbe necessario che questi problemi fossero seriamente presi in considerazione. Purtroppo, non vi è alcuna realistica prospettiva che un qualunque governo abbia il coraggio di farlo.

Greenwich, Novembre 2013

La traduzione è stata curata da Patrizia Bassani.

NOTE

(1) <https://www.gov.uk/government/speeches/agreement-reached-on-new-nuclear-power-station-at-hinkley>

(2) Per un'analisi più dettagliata di questi aspetti cfr. THOMAS S., FOUQUET D. (2013), *The new UK nuclear power programme: a FIT for nuclear and a blueprint for state aid?*, Greens/EFA Group - European Parliament, Brussels, http://www.nuclearconsult.com/docs/Turmes_report.pdf

(3) «The Guardian», *UK nuclear power plans are 'Soviet', says EU energy commissioner*, 1 May 2013.

(4) Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform, *Energy White Paper: Meeting the Energy Challenge*, BERR, HMSO, <http://www.berr.gov.uk/files/file39387.pdf>

(5) Liberum Capital (2013), *Flabbergasted - The Hinkley Point Contract*, <http://www.liberumcapital.com/pdf/ULkWtp00.pdf>

(6) «Nucleonics Week», *UK adviser says nuclear share of generation should reach 30%*, 1 June 2006.

(7) KING A., CREWE I. (2013), *The Blunders of Our Governments*, Oneworld.