Da più parti, ed in particolare da Confindustria, è stata manifestato interesse per la realizzazione di nuovi punti di accesso mediante lo sviluppo di terminali di rigassificazione del gas naturale liquefatto. Sull'utilità di simili infrastrutture al fine di incrementare l'offerta di gas naturale le opinioni sono largamente convergenti. È peraltro emerso come occorra individuare un punto di equilibrio tra l'esigenza di alimentare la concorrenza nel mercato del gas rendendo gli impianti accessibili ad una pluralità di imprese e la necessità di attribuire al costruttore, per un periodo di tempo predeterminato, i diritti d'uso degli stessi al fine di garantirgli un'adeguata remunerazione dell'investimento effettuato.

4.12 Le fonti rinnovabili.

L'Italia dispone di una normativa sotto molti profili assai avanzata in materia di fonti rinnovabili e di risparmio energetico. È comunque necessario promuovere, come osservato dal Ministro Marzano, nuovi operatori che facciano dell'ambiente un'occasione di produzione e di sviluppo. L'Italia è infatti agli ultimi posti in termini di produzione di beni e servizi rivolti alle fonti rinnovabili ed al risparmio energetico.

Anche il commissario europeo Loyola de Palacio ha rilevato che per accrescere la diversificazione e la flessibilità del nostro sistema di approvvigionamento energetico debbono essere fatti sforzi supplementari, destinati a sviluppare combustibili nuovi ed alternativi. Ella ha inoltre evidenziato l'importanza delle politiche per il risparmio energetico. Gli Stati membri sono attualmente impegnati a rispettare gli obiettivi fissati a livello nazionale circa la quantità di energia generata dalle fonti rinnovabili e la Commissione ha iniziato a definire le misure volte a soddisfare l'ulteriore obiettivo di sostituire nel settore dei trasporti, entro il 2020, il 20 per cento del combustibile tradizionale con combustibile alternativo.

Dall'utilizzo delle fonti rinnovabili derivano benefici quali la riduzione delle emissioni inquinanti nell'atmosfera, il risparmio di combustibili fossili, la minore vulnerabilità del sistema energetico ed una migliore distribuzione dell'energia in quanti tali impianti sono generalmente caratterizzati da un'ampia diffusione territoriale. L'ENEA ha rilevato come le fonti rinnovabili, escludendo il geotermico, si riducano all'utilizzazione diretta o indiretta del sole e come lo sviluppo di tali forme di energia debba essere finalizzato al raggiungimento di un costo energetico confrontabile con il mercato presente e futuro del petrolio. L'Italia, nonostante abbia una potenzialità di sfruttamento dell'energia solare sicuramente elevata, produce, come sottolineato da Confindustria, una quantità di energia fotovoltaica sette volte inferiore rispetto a paesi come la Germania, l'Olanda e la Spagna. L'ENEA sta peraltro sviluppando un progetto solare termodinamico che ritiene ottimo e del quale sono attualmente in via di definizione i costi industriali.

L'ENEA ha inoltre giudicato molto interessante il progetto eolico riguardante il mare e Italenergia ravvisa nel settore eolico l'unica possibilità di crescita per l'energia rinnovabile. Per quanto riguarda lo smaltimento da rifiuti, l'ENEA ha richiamato l'importanza della loro utilizzazione energetica.

Con riferimento alle iniziative da assumere, l'Unapace ha segnalato l'opportunità di una ristrutturazione degli impianti idroelettrici esistenti, osservando inoltre come attraverso l'equiparazione della durata delle concessioni idroelettriche sino al 2029, il cui termine di scadenza è stato invece fissato a tale anno solo per gli impianti dell'ENEL, verrebbero incentivati gli interventi migliorativi anche da parte degli operatori privati e delle ex municipalizzate. Ha inoltre rilevato come vi siano, soprattutto per gli impianti di piccola taglia, problemi autorizzativi e di allacciamento alla rete, nonché la necessità, alla luce della recente direttiva comunitaria in materia, di sviluppare le energie alternative in misura superiore a quanto previsto dal libro bianco nazionale e nettamente superiore rispetto ai risultati conseguibili con il meccanismo dei certificati verdi. Per Italenergia l'obiettivo che l'Italia si è proposta in sede comunitaria, da conseguire entro il 2010, ha dimensioni colossali: le fonti rinnovabili rappresentano il 16 per cento e devono arrivare al 25 per cento mentre nell'Unione europea dal 14 per cento si dovrebbe passare al 22 per cento. A giudizio di Federelettrica il meccanismo dei certificati verdi non raggiunge gli obiettivi prefissati, perché, da un lato, tali certificati hanno un peso di appena 1 a 50 nella componente termoelettrica e, dall'altro, innescano meccanismi di mercato che non aiutano a raggiungere l'obiettivo del miglioramento dell'ambiente e inducono comportamenti inadeguati. Endesa Italia, sempre con riferimento ai certificati verdi, ha osservato come occorra tempo per programmare e realizzare i relativi investimenti, proponendo che alle aziende venga consentito di calcolare l'obiettivo del 2 per cento della produzione cumulando le percentuali su base triennale. Ha inoltre auspicato la rimozione delle limitazioni normative sull'attribuzione dei certificati verdi alle produzioni di biomasse e di combustibili derivati da rifiuti.

Le fonti rinnovabili rappresentano un settore che richiede di essere sviluppato anche in considerazione degli impegni assunti in sede europea. Tuttavia, il costo di produzione di tali fonti risulta ancora non economico rispetto alle fonti tradizionali ed il loro impiego comporta il ricorso a forme di incentivazione. L'Autorità per l'energia elettrica ed il gas ha in proposito ricordato come l'onere eccessivo sostenuto per le fonti rinnovabili al quale spesso si fa riferimento non riguardi tanto il costo necessario per promuovere le fonti in questione, ma sia l'effetto di scelte legislative squilibrate compiute in passato che garantiscono una remunerazione particolarmente elevata anche a chi ha realizzato impianti non particolarmente innovativi. In molti casi si tratta, tra l'altro, non di vere e proprie fonti rinnovabili, ma di fonti a queste assimilate basate sugli idrocarburi.

5. *Osservazioni conclusive.*

5.1 Le ragioni istituzionali di una politica energetica.

La materia energetica ha da sempre costituito oggetto di prioritario interesse degli Stati nazionali e dominio assoluto delle sovranità nazionali: perché considerata essenziale sotto il profilo economico e strategica sotto quello politico. L'energia ha assunto valenze e

significati – sotto il profilo dell'interesse pubblico – raramente riscontrate per altre materie, anche (se non soprattutto) in riferimento alla costruzione europea.

Nonostante che i primi fondamentale atti della futura Unione Europea siano avvenuti in tale campo – coi trattati istitutivi della CECA (1951) e dell'Euratom (1957) – l'energia è rimasta per lungo tempo estranea alle politiche della costruzione europea. Di essa non si fa cenno alcuno né nell'Atto Unico europeo del 1986 né nel trattato di Maastricht del 1992.

È solo con l'approvazione della direttiva elettrica del 1996 e con quella del gas del 1998 che l'energia entra a pieno titolo e con forza nella costruzione europea. Con le due Direttive si è avviato nei paesi dell'Unione un profondo processo di riforma che avrà come traguardo finale una piena apertura dei mercati energetici e la costruzione di un unico mercato energico europeo con una dimensione economica che ha paragone con altri comparti industriali.

L'Italia ha svolto un ruolo primario nella approvazione delle predette direttive e le ha prontamente recepite, con gradi di apertura dei mercati che andavano ben oltre i minimi previsti dalle norme comunitarie.

Come testimoniato nel recente consiglio europeo di Barcellona – che ha avviato il processo decisionale per un'ulteriore fase di liberalizzazione dei mercati energetici – l'Italia intende proseguire sulla via della liberalizzazione dei propri mercati: nella legittima aspettativa che ciò abbia ad avvenire nel modo più armonico tra i diversi paesi e nella prospettiva di una effettiva parità di condizioni formali e sostanziali.

Il completamento del mercato europeo dell'energia rappresenta del resto un prioritario interesse del nostro paese. Il protrarsi dell'attuale fase di transizione consente infatti condotte sostanzialmente elusive della disciplina comunitaria con conseguenze negative per gli Stati membri che, alla stregua dell'Italia, hanno pienamente recepito i contenuti delle direttive. È in particolare necessario stabilire tempi certi per la completa apertura del mercato sul versante della domanda, ivi incluse le utenze domestiche. Un'effettiva e completa liberalizzazione potrà peraltro realizzarsi solo quando verrà garantita la concreta contendibilità dell'offerta di energia. L'attenzione delle istituzioni comunitarie dovrebbe pertanto concentrarsi in misura maggiore di quanto sino ad ora è avvenuto su tale decisivo aspetto della liberalizzazione. Sarebbe inoltre opportuno che in sede comunitaria si avviasse una sistematica azione di monitoraggio volta a verificare, a livello nazionale ed europeo, i reali effetti dei processi in atto, i progressi compiuti e gli ostacoli che è necessario superare. È in tal senso significativo l'invito rivolto dal Consiglio europeo di Barcellona alla Commissione ed al Consiglio ad analizzare, nel Consiglio europeo della primavera del 2006, i risultati globali nel mercato interno europeo dell'energia. Sino a quando non sarà realizzata l'effettiva parità, formale e sostanziale, del livello di apertura dei mercati in tutti i paesi dell'Unione non è da escludere che si presenti la necessità di iniziative a tutela delle condizioni di reciprocità tra operatori.

Il pieno e convinto « ancoraggio » alla costruzione europea rappresenta il primo presupposto giuridico per l'elaborazione di una rinnovata e organica politica energetica nazionale: capace di concorrere alla formulazione delle decisioni in sede comunitaria e di darvi coerente applicazione nell'ordinamento interno. Ulteriori presupposti giuridici per la definizione della politica energetica sono inoltre chiaramente individuabili in una serie di atti normativi interni. In particolare, l'articolo 117 della Costituzione demanda alla legge dello Stato la definizione dei « principi fondamentali » in tema di energia a cui dovrà attenersi la legislazione concorrente attribuita alle regioni.

Inoltre, la legge istitutiva dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (L. n. 481 del 1985) ed i decreti legislativi di recepimento delle direttive comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'elettricità e del gas (d. lgs. n. 79 del 1999 e d. lgs. n. 164 del 2000) prevedono l'adozione di indirizzi di politica generale da parte del Governo e di indirizzi settoriali da parte del Ministro delle attività produttive.

Al termine di una fase contraddistinta da un serio e convinto impegno in ambito comunitario, occorre portare avanti il processo di adeguamento e ridefinizione degli strumenti della politica energetica nazionale. In presenza dell'inevitabile tramonto di un approccio di tipo « pianificatorio » e dirigista, comprovato tra l'altro dal fatto che l'ultimo Piano energetico nazionale risale al 1988, è necessario sviluppare criteri e modalità di azione compatibili con l'intervenuta liberalizzazione dei mercati.

Una scelta di sicuro rilievo politico, oltre che giuridico ed istituzionale, compiuta da Governo e Parlamento è stata l'istituzione dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas con funzioni di governo tecnico-amministrativo dei settori interessati. L'Autorità ha svolto una fondamentale funzione di regolazione del comparto, consentendo tra l'altro l'avvio delle trasformazioni imposte dalla disciplina comunitaria. Tuttavia, in conseguenza di un esercizio non pienamente adeguato di quella funzione di indirizzo prevista e disciplinata dalla legislazione nazionale, l'azione dell'Autorità non è risultata talvolta sufficientemente orientata e sostenuta dal livello politico. La Commissione ritiene che l'indipendenza e l'autonomia riconosciute dalla normativa nazionale, e ora anche a livello comunitario, all'Autorità vadano necessariamente salvaguardate ma che, al contempo, gli organi politici debbano procedere nell'affinamento degli strumenti necessari a svolgere la funzione di indirizzo che compete loro, soprattutto con riferimento a quelle scelte dell'Autorità di più rilevante impatto sociale ed economico. Lo strumento al quale in primo luogo ricorrere per esercitare tale funzione va identificato nel Documento di programmazione economica e finanziaria. In tal modo, infatti, il Parlamento, che vanta peculiari rapporti con l'Autorità, potrebbe concorrere alla determinazione degli indirizzi e verificarne la congruità. Il medesimo Documento potrebbe essere altresì utilizzato, oltre che per le finalità indicate al successivo paragrafo 5.3, per fare il punto sull'andamento dei fabbisogni energetici, i risultati conseguiti e le iniziative da assumere, in modo da fornire alle Camere le informazioni necessarie a svolgere una costante azione di monitoraggio della politica energetica.

5.2 Le ragioni economiche di una politica energetica.

L'adozione di una « nuova politica energetica » non può che muovere da un'attenta ed obiettiva valutazione economica ed ambientale delle condizioni strutturali del nostro sistema energetico, dei risultati che ne derivano in termini di efficienza e benessere sociale, delle tendenze che vanno manifestandosi nelle sue principali variabili reali e degli esiti che ne potrebbero derivare.

Dal lavoro svolto dalla Commissione è innanzitutto emerso come l'energia rimanga un fattore fondamentale nello sviluppo economico d'ogni Paese. Un fattore meno rilevante d'un tempo – per i larghi progressi della tecnica, per i miglioramenti nel suo impiego, per le trasformazioni che le economie hanno osservato – ma non di scarsa rilevanza, come ha chiaramente evidenziato la sfavorevole congiuntura dei mercati energetici internazionali nel corso del biennio 1999-2000.

L'energia costituisce inoltre, allo stato attuale delle cose, un fattore di forte e severa penalizzazione dell'economia italiana, in termini di: competitività delle nostre produzioni all'estero e all'interno, di differenziali inflazionistici, di crescita e, non meno importante, di squilibri territoriali. L'intensità di questo « fattore di penalizzazione » è andata ampliandosi negli ultimi anni parallelamente al consolidarsi – da noi ed altrove – dei processi di liberalizzazione dei mercati energetici. Mentre in altri paesi l'apertura dei mercati si è accompagnata ad una riduzione dei costi e dei prezzi, sia alle imprese che alle famiglie, da noi – nonostante l'adozione di misure per l'apertura dei mercati più avanzate di quelle introdotte da numerosi partner europei – ciò è avvenuto, per le ragioni che verranno successivamente esposte, in misura molto più contenuta: determinandosi, in tal modo, divari nei prezzi dell'elettricità e rapporti sino da 1 a 2 con nostri competitori.

Allo stato delle cose e a politiche invariate, è da prevedere che tale negativa tendenza abbia a consolidarsi ulteriormente, con non indifferenti rischi di delocalizzazione di attività industriali ad alta intensità d'uso dell'energia e di ulteriore restringimento della base produttiva del Paese. Il consumatore *energy intensive* è tra l'altro in grado di collaborare utilmente con il sistema elettrico al fine di ridurre il costo della fornitura. Esso è, infatti, potenzialmente in grado di offrire al produttore e al gestore della rete una serie di « servizi » – quali il prelievo in alta tensione, la modulazione dei ritiri e il prelievo prevalente in ore notturne o festive, l'accettazione di interruzioni anche istantanee – che, qualora resi effettivamente disponibili in seguito ad appositi investimenti, andrebbero anche riconosciuti sotto forma di tariffe e prezzi adeguatamente ridotti.

Le ragioni di debolezza e di criticità che l'energia proietta sul nostro sistema economico sono per lo più riconducibili alla forte dipendenza nella struttura degli usi interni da petrolio e metano (oltre l'80 per cento del totale), aggravata da un'elevata incidenza fiscale rispetto alla media europea. È questo, e non altri, il fattore che più aggrava il livello dei nostri costi energetici e quindi dei prezzi finali nel confronto con gli altri pesi. Ciò è particolarmente vero nel caso della produzione elettrica: da noi legata per il 70 per cento all'uso di petrolio (39 per cento) e metano (31 per cento), mentre negli altri

paesi europei è per il 70 per cento dipendente da nucleare e carbone. Il rigido e dominante ancoraggio all'uso degli idrocarburi genera, a sua volta, una simmetrica dipendenza dagli approvvigionamenti esteri: in una misura di poco inferiore all'85 per cento di tutti i fabbisogni energetici interni e quasi due volte superiore al grado di dipendenza registrato dagli altri 14 paesi dell'Unione Europea.

L'incidenza elevata degli idrocarburi nella generazione elettrica è la causa fondamentale degli alti prezzi dell'energia elettrica in Italia, ma vi concorre anche la scarsa efficienza di un parco di generazione, in parte obsoleto.

Anche per il gas naturale vanno perseguite azioni che consentano una riduzione dei costi sostenuti dagli utenti finali. In generale è indispensabile perseguire sia un aumento di efficienza sia la modifica di alcune voci di costo strutturale (natura e condizioni degli approvvigionamenti delle fonti) se si vuole simultaneamente perseguire un contenimento dei costi per i consumatori e la disponibilità per gli operatori delle risorse necessarie agli investimenti.

La quasi totalizzante ed asimmetrica dipendenza dall'estero determina effetti negativi, da un lato, sulla sicurezza del Paese, date le ragioni di instabilità e vulnerabilità che inevitabilmente accompagnano le relazioni commerciali con aree ad alto tasso di conflittualità politica come quelle medio-orientali, dall'altro, sull'efficienza dei mercati interni: essendo essi totalmente dipendenti, nella loro dinamica, da variabili esogene totalmente al di fuori del nostro controllo.

Il sistema energetico è inoltre afflitto da problemi di qualità del servizio elettrico, con riferimento sia a fenomeni saltuari di interruzione per disservizi sulla rete, sia al potenziale ben più grave fenomeno dell'insufficienza di capacità produttiva e conseguente mancanza di potenza sulla rete; quest'ultimo rischio non è da escludere alla luce del confronto tra struttura dell'offerta (che dipende pesantemente dalle importazioni di energia elettrica) e possibile dinamica della domanda: anche se le probabilità di accadimento fossero basse non ci si può certo ripromettere, dati gli inevitabili tempi tecnici di intervento, di agire solo nel momento in cui una crisi di disponibilità avesse a realizzarsi concretamente.

Le ragioni di strutturale debolezza del nostro sistema energetico costituiscono altrettanti presupposti economici di un'azione correttiva da parte delle politiche pubbliche: in assenza delle quali è verosimile attendersi un peggioramento delle cose alla luce delle tendenze in atto. Tale azione correttiva dovrà essere accompagnata da una adeguata politica e razionalizzazione dei prelievi fiscali che oggi gravano sulle imprese produttrici, con effetti distorsivi del mercato, come nel caso della carbon tax, e sui consumatori finali, in particolare nel settore del gas.

5.3 Il nuovo quadro delle competenze costituzionali.

Il processo di definizione della politica energetica è destinato ad essere fortemente condizionato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha attribuito alle Regioni la competenza legislativa concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione

nazionale dell'energia. Alla Commissione sono state da più parti segnalate le incongruenze che potrebbe determinare una non corretta attuazione del disposto costituzionale. I sistemi energetici hanno infatti una configurazione naturalmente e obiettivamente nazionale e, in quanto sistemi interconnessi a rete, integrati a livello nazionale ed anche internazionale, richiedono una disciplina unitaria. In particolare, una regolamentazione tendenzialmente uniforme appare indispensabile per garantire la neutralità delle condizioni di accesso dei terzi alle reti, fondamento di qualsiasi mercato concorrenziale, nonché, considerata la distribuzione affatto omogenea delle risorse energetiche sul territorio nazionale, per garantire i livelli essenziali delle prestazioni in tutto il paese. Non vanno per altro verso trascurate le difficoltà di interpretazione del disposto costituzionale. Viene, ad esempio, da domandarsi se il legislatore non menzionando l'importazione, l'esportazione e lo stoccaggio dell'energia abbia effettivamente inteso riservare integralmente tali materie alle regioni, in applicazione del criterio residuale fatto proprio dall'articolo 117 della Costituzione, in virtù del quale tutte le materie non menzionate dal testo costituzionale sono di competenza delle regioni, o se si tratti piuttosto di una semplice lacuna che andrebbe colmata tenendo conto della peculiare natura delle singole attività. Necessita inoltre di un chiarimento il riferimento alla « distribuzione nazionale dell'energia », posto che la distribuzione, nella filiera dell'energia, è attività tipicamente rimessa al livello locale. In questo caso l'applicazione del predetto criterio residuale potrebbe tra l'altro indurre a ritenere che la distribuzione locale sia di esclusiva competenza regionale, conclusione quest'ultima che si presterebbe peraltro a forti obiezioni logiche e sistematiche.

La Commissione ritiene che tali rischi e limiti di formulazione vadano attentamente considerati ma è altresì convinta dell'opportunità di procedere ad una sollecita attuazione del disposto costituzionale con il concorso delle istituzioni regionali, al fine di individuare gli interessi che richiedono una tutela uniforme ed una disciplina unitaria e di valorizzare al contempo al massimo grado le competenze rimesse al livello territoriale. A tal fine occorre considerare tutti gli aspetti di interesse della ripartizione costituzionale della materia legislativa tra Stato e Regioni. La materia dell'energia presenta infatti profili attinenti alla tutela della concorrenza, alla tutela dell'ambiente, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ed alla tutela della sicurezza, tutte materie che l'articolo 117 della Costituzione riserva alla legislazione statale.

È per altro verso da considerare come la disciplina comunitaria definisca una serie di obiettivi ed imponga agli Stati membri obblighi specifici che richiedono di sviluppare una linea d'azione unitaria.

Ad avviso della Commissione, tuttavia, ai fini di una corretta attuazione del dettato costituzionale assume una valenza determinante il metodo con il quale si intende procedere, che deve corrispondere all'impostazione federalista, condivisa da tutte le forze politiche, della riforma del titolo V. Tale impostazione è bene evidenziata dall'articolo 120 della Costituzione, dove è previsto che la facoltà del Governo di sostituirsi alle regioni e ed agli enti locali a tutela dell'unità giuridica

ed economica debba svolgersi sulla base di procedure, stabilite dalla legge, atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. Nel caso in esame è tra l'altro evidente come l'intreccio delle competenze e delle responsabilità che, come si evince da una complessiva lettura dell'articolo 117 della Costituzione, viene a determinarsi, necessita di essere dipanato attraverso un rapporto di piena cooperazione tra istituzioni centrali e regionali e con il coinvolgimento degli enti locali.

Da un lato, infatti, come evidenziato tra l'altro dall'ultima proposta di direttiva comunitaria che obbliga gli Stati membri a designare un organismo che monitori la situazione e le prospettive dell'equilibrio domanda-offerta, la responsabilità di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti ricade necessariamente sullo Stato. Dall'altro, le regioni hanno un'indiscussa potestà di governo del territorio e ciò da solo conduce ad assegnare loro un ruolo fondamentale per quanto riguarda la realizzazione delle infrastrutture energetiche, con particolare riguardo alla relativa localizzazione.

Appare in conclusione fondamentale indicare procedure ed istituzioni di raccordo tra Stato ed autonomie regionali attraverso le quali individuare, con un'adeguata misura di flessibilità, il confine tra competenze statali e regionali, ai fini della definizione con atto legislativo statale dei principi generali della materia.

Uno strumento che potrebbe essere anche immediatamente utilizzato al fine di promuovere forme di collaborazione tra Stato e Regioni è il Documento di programmazione economica e finanziaria, nell'ambito del quale il Governo potrebbe esporre le proprie valutazioni circa l'andamento della domanda e le corrispondenti variazioni dell'offerta di energia, indicando le conseguenti esigenze in termini di nuove infrastrutture. Nel medesimo Documento potrebbero inoltre essere definite le procedure che si intendono seguire per determinare, d'intesa con le regioni, i criteri per pervenire alla realizzazione degli impianti e delle opere connesse nonché al potenziamento delle reti di trasmissione e distribuzione dell'energia.

L'opzione per la concertazione tra i soggetti interessati potrebbe infine consentire di affrontare, al riparo da paralizzanti conflitti istituzionali, i limiti di formulazione del disposto costituzionale, al fine di adeguarlo alle oggettive caratteristiche del sistema energetico nazionale, confermando al contempo i principi che hanno presieduto alla sua definizione.

5.4 Il completamento della liberalizzazione e l'incremento dell'efficienza del mercato interno.

Una direttrice ineludibile di intervento è quella mirata all'aumento della quantità complessiva dell'offerta, della sua efficienza e anche della competitività degli operatori nazionali.

Appare opportuno, in primo luogo, proseguire sulla strada della liberalizzazione, tanto sul versante dell'offerta, quanto su quello della domanda; a quest'ultimo riguardo, occorrerà in particolare favorire l'ingresso nel mercato libero anche delle imprese di minori dimensioni attraverso la messa a punto delle norme in materia contenute nei decreti legislativi di liberalizzazione dei mercati dell'elettricità e del gas. Va infatti valorizzata, sotto ogni aspetto, la scelta compiuta

dall'Italia di attuare in campo energetico un processo di privatizzazione e di liberalizzazione che, tra l'altro, ha avuto positivi riscontri presso i grandi e i piccoli risparmiatori.

Con riferimento all'offerta, merita un'attenta considerazione la proposta di riferire il limite del 50 per cento relativo all'offerta di energia elettrica da parte di un singolo operatore, oltre che all'energia prodotta o importata in Italia, anche alla potenza efficiente-lorda installata. Quest'ultimo criterio sembra infatti presentare una indiscussa obiettività e costituisce indirettamente un incentivo ad un migliore utilizzo degli impianti. L'accoglimento di tale proposta comporterebbe inoltre la necessità per l'operatore dominante di cedere ulteriori impianti, da collocare sul mercato con le modalità ritenute più opportune.

Andrebbe in ogni caso valutata, con riferimento sia al mercato elettrico che a quello del gas, la possibilità di prevedere che tutte le limitazioni dell'offerta abbiano una durata temporalmente circoscritta e valgano sino alla piena realizzazione di un mercato europeo dell'energia. A quel punto, infatti, la competizione tra gli operatori dovrebbe svolgersi a livello continentale, facendo conseguentemente venire meno le ragioni di vincoli stabiliti con riferimento alla dimensione nazionale.

Anche al fine di evitare aumenti tariffari in un prossimo futuro, va abolito il reintegro alle imprese della quota non recuperabile, in seguito all'attuazione della direttiva n.96/92/CE, degli investimenti effettuati per l'attività di generazione di energia elettrica (i c.d. costi incagliati o *stranded cost*). La misura era stata infatti prevista nella prospettiva di una rapida discesa dei ricavi per effetto della liberalizzazione: l'andamento effettivo del mercato consente di ritornare sulla decisione a suo tempo assunta. Allo scopo tuttavia di ammortizzare parzialmente l'impatto finanziario sulle imprese, deve al contempo procedersi all'eliminazione della compensazione della maggiore valorizzazione dell'energia idroelettrica corrisposta dai gestori dei relativi impianti. Inoltre, per la stessa ragione, va confermato il rimborso degli *stranded cost* relativi al contratto di importazione di gas nigeriano, dovuti al mancato rilascio ad ENEL dell'autorizzazione per la costruzione di un impianto di rigassificazione.

Lo sviluppo della concorrenza dell'offerta dipende in modo determinante dalla costruzione di nuovi impianti, per i quali lo snellimento del percorso autorizzativo è essenziale: l'intervento normativo dovrà completare e rendere stabili gli effetti positivi generati dal decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, tenendo altresì conto del nuovo quadro costituzionale. Lo sviluppo di nuova capacità, oltre che a incidere sulla dinamica dei costi, potrebbe determinare effetti positivi in termini di diversificazione strategica delle fonti energetiche.

La necessità di agire sul tema delle localizzazioni è suffragata anche dai risultati della cessione della seconda GENCO i cui impianti hanno spuntato (pur in presenza della necessità di ulteriori lavori di ammodernamento) un prezzo unitario più elevato dei costi sul mercato internazionale per la realizzazione di nuovi impianti. Un simile esito denota verosimilmente il convincimento degli operatori che l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti rappresenti una risorsa scarsa, per cui un impianto autorizzato gode

di rendita di posizione e anche il convincimento che il mercato sia così ricco (o così sottodimensionata l'offerta) da giustificare il pagamento di sovraccosti rispetto agli standard internazionali. Mentre l'eccesso di richieste di autorizzazione alla realizzazione di nuovi impianti attualmente pendenti può ritenersi scarsamente indicativo poiché non presuppone l'assunzione di oneri significativi, nel caso della seconda GENCO sono stati assunti dagli acquirenti precisi impegni di esborso e ciò evidenzia come la carenza di infrastrutture sia un fenomeno reale che concorre a determinare gli elevati costi dell'energia.

Un altro elemento di liberalizzazione è costituito dalla gestione della rete elettrica, che deve essere indipendente e per la quale va rivista la scelta di tenere la gestione separata dalla proprietà. L'attuale assetto comporta tra l'altro difficoltà nella definizione di rapporti economici, nonché nell'attuazione degli indispensabili e urgenti interventi di razionalizzazione e di potenziamento della rete per accrescere la capacità d'interscambio con l'estero e connettere nuovi impianti. Andrà quindi prevista l'unificazione della proprietà e della gestione della rete in capo ad un unico soggetto.

Per quanto specificamente riguarda lo sviluppo della rete, si ricorda come, in sede di esame del decreto-legge n. 7 del 2002, la Camera abbia impegnato il Governo ad individuare uno strumento normativo, improntato ai principi della semplificazione e dello snellimento delle procedure, al fine di risolvere il problema del potenziamento della rete di trasmissione nazionale. L'energia prodotta dai nuovi impianti necessiterà infatti di essere adeguatamente veicolata per assicurarne la fruibilità in tutte le aree del paese e scongiurare al contempo possibili congestioni dovute ad un'insufficiente capacità di trasformazione.

Riguardo al trasporto del gas, va rilevato come l'incremento e la differenziazione dell'offerta risultino ostacolati dall'assenza di regolamentazione delle infrastrutture di trasporto realizzate all'estero attraverso le quali avviene l'importazione di gas in Italia. Nelle more di una disciplina comunitaria di tale aspetto, un possibile rimedio consiste nella creazione di canali di importazione alternativi quali la costruzione di impianti di rigassificazione del gas che giunge in Italia allo stato liquido e l'utilizzazione di idrocarburi liquidi derivati dal metano.

Quanto alla società di gestione del mercato elettrico, la sua disciplina è stata definita anche al fine di raccordare in un quadro unitario la borsa dell'energia elettrica, il mercato delle contrattazioni bilaterali, il ruolo dell'Acquirente unico. È ancora in corso la messa a punto degli strumenti tecnici.

L'avvio della borsa dovrebbe avvenire sulla base delle norme vigenti e nei tempi da esse previsti, al fine di avviare il funzionamento di un vero mercato dell'energia che soddisfi le istanze di fasce di utenza quali le piccole imprese ed i consumatori domestici.

Il funzionamento della borsa potrebbe inizialmente incontrare difficoltà derivanti da una offerta estremamente concentrata e da asimmetrie informative. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha in proposito evidenziato la possibilità di dinamiche al rialzo dei prezzi generate da una borsa le cui contrattazioni risultino condizionabili nei fatti da soggetti privilegiati. Peraltro, anche in

presenza di una offerta di energia elettrica fortemente concentrata, l'avvio della borsa nel breve periodo costituisce un elemento di separazione e di trasparenza nei rapporti tra generazione e vendita, le due fasi della filiera elettrica ancora dominate dallo stesso operatore ma nelle quali è possibile promuovere la concorrenza. Inoltre, l'avvio di una borsa organizzata e gestita sulla base di criteri non discriminatori promuove l'ingresso di nuovi operatori, sia sul lato della generazione sia sul lato della vendita.

È in ogni caso opportuno che l'avvio della borsa segua al trasferimento della terza GENCO e che, come in precedenza evidenziato, si proceda in tempi brevi alla cessione di ulteriore capacità da parte dell'ENEL. Occorrerà inoltre vigilare con estrema attenzione sul funzionamento della borsa affinché si affermi un'effettiva logica di mercato, nessuno si trovi a pagare di più e non si creino squilibri tra le diverse aree territoriali del paese, effettuando qualora necessario gli opportuni interventi normativi.

Non va d'altra parte trascurato come obbligare i distributori ad acquistare energia per i clienti vincolati unicamente in borsa significherebbe trasferire sui clienti finali il prezzo ivi formatosi, con il conseguente rischio di trasferire loro eventuali impennate dei prezzi determinate dalle quantità marginali negoziate. Le imprese distributrici non appaiono in ogni caso idonee ad assicurare la tutela dei clienti vincolati. Infatti, il distributore integrato nella produzione di energia elettrica non ha interesse ad acquistare da terzi, tramite contratti, energia per il mercato vincolato in modo efficiente ma ha piuttosto interesse a scoraggiare nuovi ingressi nel settore; più in generale lasciare alle imprese distributrici la funzione di fornitore del mercato vincolato richiederebbe un'azione di regolazione del comportamento dell'impresa distributrice, nonché una valutazione della congruità dei prezzi previsti dai contratti, fisici e finanziari, da questa stipulati. Occorre pertanto provvedere affinché, all'avvio della borsa, l'Acquirente unico risulti pienamente operativo e possa svolgere il ruolo che gli compete a tutela dei clienti vincolati. L'Acquirente unico potrebbe inoltre utilmente assicurare anche la funzione di fornitore di ultima istanza per i clienti finali che non vorranno o non saranno in grado di rivolgersi al mercato libero, ciò in quanto occorre assicurare che i clienti finali che non cambiano fornitore siano riforniti a un prezzo efficiente e non consentire al distributore locale di avvantaggiarsi oltremodo da tale situazione.

Andrebbero inoltre definiti interventi atti ad incentivare il pluralismo dell'offerta in materia di distribuzione, con l'obiettivo di valorizzare il ruolo delle imprese che fanno capo agli enti locali, coordinandone l'attività con quella svolta dai grandi operatori nazionali. In tale ambito, stante l'impossibilità di avere più operatori « nel mercato », andrebbe sviluppata la concorrenza « per il mercato », innescando un'effettiva competizione per l'aggiudicazione delle concessioni.

5.5 Le prospettive del sistema energetico: tendenze e vincoli.

Ogni analisi prospettica sul sistema energetico non può che muovere *dall'andamento atteso dei consumi di energia*. Quantunque i

margini di incertezza su tale variabile siano sempre elevati - per il gran numero di fattori che vi influiscono – da tale dato non è possibile prescindere: per la necessità di creare con largo anticipo dal lato dell'offerta le condizioni di un pieno soddisfacimento dei consumi; per le implicazioni che ne derivano sotto il profilo dell'impatto ambientale della produzione ed uso dell'energia; per la necessità di assicurare un armonico coordinamento tra i diversi decisori. La scelta del mercato – come sistema di allocazione delle risorse – non cancella, infatti, nel caso delle industrie energetiche, la superiore esigenza di un forte coordinamento, come hanno dimostrato le negative esperienze della *deregulation* elettrica in California e in paesi come l'Argentina e il Brasile.

Relativamente alla previsione dei consumi energetici, merita rammentare come quelle di lungo periodo formulate nella « Conferenza Nazionale sull'Energia » del 1987 abbiano assolutamente colto nel segno: con un livello di *consumi totali* aumentato dai 147 mil. tep del 1980 ai 185 mil. tep. circa del 2000 (contro i 180 previsti) e di *quelli elettrici* aumentati, nello stesso periodo, da 180 a 296 mld. kWh (contro i 290 previsti).

L'aumento dei consumi totali di energia nel periodo considerato è risultato, peraltro, largamente inferiore al parallelo aumento della ricchezza del Paese: con un conseguente riduzione dell'intensità energetica del PIL del 15 per cento circa tra 1980 e 2000 (e del 28 per cento tra 1970 e 2000). Nei confronti con gli altri maggiori paesi europei, l'Italia registra livelli di efficienza energetica maggiori del 15 per cento rispetto a Germania, Spagna, Olanda, e del 23 per cento rispetto a Francia e Gran Bretagna. Va da sé che migliorare le cose – obiettivo pur auspicabile – è per l'Italia più difficile ed oneroso che per altri paesi europei: in considerazione anche del fatto che il basso livello dei nostri consumi di energia è anche l'esito indesiderato dell'arretratezza del Mezzogiorno.

Guardando al futuro le « previsioni di consenso » proiettano, secondo i dati ritenuti più attendibili tra gli esperti:

un aumento dei consumi totali di energia dai circa 185 mil. tep. del 2000 a poco meno di 200 nel 2010 (+8 per cento);

un aumento degli usi elettrici dai 296 mld. kWh del 2000 a un range di valori nel 2010 compreso tra 370 e 410 mld. kWh. Nell'ipotesi intermedia di 390 mld. kWh si avrebbe una crescita di poco più del 30 per cento (contro il +26 per cento registrato tra 1990 e 2000).

Per corrispondere pienamente *dal lato dell'offerta* all'atteso aumento dei consumi energetici totali e di quelli elettrici in particolare, è necessario, che si realizzi un *forte impegno di investimenti*: (a) nello sviluppo e ammodernamento della capacità produttiva, nel campo soprattutto della generazione elettrica; (b) nell'ampliamento delle *infrastrutture di trasporto*: soprattutto nelle importazioni di gas metano per le quali si prevede un aumento dagli attuali 55 mld. mc a livelli di 90 mld. mc. tra il 2010 ed il 2015. Un orizzonte assolutamente ravvicinato dati i lunghi tempi degli investimenti.

La dinamica degli investimenti nell'industria energetica italiana non va, tuttavia, muovendo in linea con le esigenze della futura

domanda potenziale, derivandone pesanti rischi: (a*) sulla adeguatezza della futura offerta* (specie di elettricità e di metano); (b) sulla possibilità di un effettiva apertura dei mercati, essendo la concorrenza legata all'entrata di nuovi operatori; (c) sulla modernizzazione e sviluppo delle infrastrutture specie nel Mezzogiorno.

5.6 Le linee di azione.

È da premettere come condizione di ogni strategia sia naturalmente la protezione dell'ambiente, anche con riferimento agli impegni internazionali. L'Italia ha tenuto una condotta esemplare in ambito internazionale con riferimento a parametri molto importanti quali l'adozione di sistemi di abbattimento degli inquinanti, i consumi energetici *pro capite* (o per unità di PIL) molto contenuti; lo stesso vale sia per i livelli di immissione di CO2 nell'atmosfera, sia per il « mix » di fonti. Ne deriva l'importanza del ricorso consistente da parte dell'Italia, nell'applicazione del protocollo di Kyoto, ai meccanismi, previsti dal trattato, che consentono di accreditare a un paese industrializzato i benefici ambientali realizzati in un paese in via di sviluppo (dove peraltro i consumi crescono più celermente e la redditività degli investimenti è più elevata data l'inefficienza delle tecnologie attualmente impiegate) con l'apporto determinante del paese industrializzato.

In termini di scelte strategiche generali l'attenzione va concentrata su tre linee di azione, ciascuna articolata in una pluralità di interventi.

La prima linea di azione consiste nella diversificazione degli approvvigionamenti; sia per la sicurezza sia per i costi, diversificare le provenienze per una data fonte e ampliare l'elenco delle fonti è un imperativo. Il drammatico acuirsi della crisi mediorientale ed i suoi riflessi sul mercato del petrolio rischiano tra l'altro di avere gravissime conseguenze per un paese come il nostro e rappresentano un'ulteriore valida ragione per agire in questa direzione.

Una prima strada da percorrere consiste nella valorizzazione dei giacimenti nazionali di idrocarburi liquidi e gassosi. In materia, attraverso adeguati interventi normativi, occorre – nel pieno rispetto delle esigenze di tutela ambientale – incentivare gli investimenti per la ricerca e la coltivazione dei giacimenti mediante la semplificazione e lo snellimento delle procedure per il rilascio dei permessi e delle concessioni.

Il gas, disponibile su scala mondiale in grandi quantità, ha e manterrà un ruolo decisivo. Occorre diversificare le provenienze agendo su più fronti: favorire il completamento della rete dei metanodotti, ma anche la creazione di un quadro favorevole alla realizzazione di nuovi terminali di ricezione e rigassificazione del gas naturale liquefatto trasportato da metaniere in modo da ampliare le aree di provenienza. Deve essere inoltre incentivata l'utilizzazione di idrocarburi liquidi derivati da metano (combustibili sintetici con processi del tipo GTL ora disponibili a costi accessibili). Quantità incredibili di metano sono attualmente bruciate in fiamma nei campi di estrazione del petrolio solo per mancato impiego di tecnologie e logistica adeguate: anche dal punto di vista ambientale (non dimen-

tichiamo che anche il metano è un gas serra), sarebbe nettamente preferibile impiegare risorse all'estero per eliminare questo spreco, fonte di grave inquinamento, piuttosto che perseguire in Italia ulteriori risparmi negli usi finali dove sono stati già raggiunti, in molti comparti dell'uso finale, standard di efficienza che costituiscono un primato a livello mondiale.

Accanto alla diversificazione di provenienze logistica e forma fisica di utilizzazione del metano va perseguita una politica di utilizzazione pulita del carbone, superando un'ingiustificata prevenzione che lo considera una fonte di polvere e di fumi nocivi e maleodoranti: oggi sono disponibili, a costi accessibili, diverse tecnologie che consentono tra l'altro la realizzazione di un gas confrontabile con il gas naturale e quindi in parte ne può utilizzare le infrastrutture a rete, mentre le infrastrutture petrolifere possono essere utilizzate per il « fuel » sintetico. Le nuove tecnologie rendono interessante una penetrazione del carbone nei paesi industrializzati, anche in considerazione del fatto che l'effettiva disponibilità della tecnologia basata sugli usi avanzati del carbone porrà un tetto alla dinamica dei costi del gas naturale del quale può divenire un concorrente. I sistemi esistenti per il sostegno alle esportazioni e allo sviluppo di nuove tecnologie possono, con limitate modifiche ed eventualmente integrati da interventi tariffari, concretamente favorire la rapida penetrazione di queste nuove tecnologie: il Sudafrica è un esempio di notevole interesse a questo riguardo. Il perseguimento di una simile politica richiede evidentemente di procedere, nei modi e nei tempi ritenuti opportuni e comunque in armonia con il quadro europeo, all'abolizione della carbon tax.

In questo quadro una riflessione specifica è da dedicare al nucleare, una fonte energetica che l'Europa sta utilizzando consistentemente e dalla quale nei fatti non si può prevedere scelga di uscire nel breve medio termine. L'Italia continua a sottrarsi alla regola pratica che vede tutti gli altri paesi dell'Unione avvalersi, per il 70 per cento della produzione di energia elettrica, del mix carbone più nucleare (il peso relativo cambia da paese a paese, ma la somma è sostanzialmente costante). Su questi aspetti la posizione del Commissario all'Energia è stata esplicita. Né si può tacere che l'apertura dei mercati è, in condizioni di asimmetria ed eterogeneità, un percorso che rischia di divenire a senso unico. I progressi della ricerca in materia di energia nucleare andranno quindi attentamente seguiti e valutati. Da approfondire è inoltre il divario dei costi di produzione, nettamente a favore dell'energia nucleare. Un'attenta analisi, da promuovere anche a livello comunitario, dovrà, in particolare, essere svolta con riferimento ai diversi fattori di costo (oneri per la sicurezza, smaltimento dei rifiuti radioattivi, accantonamenti per *decommissioning* ecc.), anche al fine di verificare se la formazione del prezzo dell'energia nucleare avvenga secondo logiche di mercato.

Nel quadro della diversificazione occorrerà rafforzare il ruolo delle fonti rinnovabili, mirando ad accentuarne la valenza strategica, ovviamente anche in un'ottica di tutela ambientale e quantificando l'entità delle risorse che, attraverso la politica tariffaria (inclusa una revisione della formula dei certificati verdi), potranno essere destinate alla loro promozione anche in coerenza con le scelte dell'Unione

Europea. A quest'ultimo proposito va considerato l'obiettivo indicativo contenuto nella recente direttiva sulla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, che andrebbe rapidamente recepita prevedendo un progressivo incremento della quota obbligatoria di nuova generazione da fonti pulite. Meritano inoltre di essere valorizzate le forme di produzione di energia da rifiuti e va esaminata la possibilità di estendere la durata del periodo di ammissione ai benefici tariffari per gli impianti di energia eolica, in correlazione con le condizioni medie del vento che in Italia ha velocità mediamente inferiori a quelle comuni in altri paesi. Riguardo al settore solare fotovoltaico è da valutare l'opportunità di prevedere un contributo in conto kWh, analogamente a quanto avviene in Germania e in Spagna.

Un altro aspetto su cui concentrare l'attenzione è il ruolo importante che può essere svolto dall'aumento dell'efficienza energetica negli usi finali che costituisce, tra l'altro, una linea di intervento fortemente sollecitata dalle istituzioni comunitarie. L'aspetto interessante degli interventi di aumento dell'efficienza è dato dal fatto che generalmente il loro costo è inferiore al costo di generazione e quindi comportano un beneficio netto per il paese. Una politica bilanciata tra fonti rinnovabili ed efficienza potrebbe quindi minimizzare i costi d'intervento in questi ambiti.

È inoltre auspicabile che, entro la fine del 2003, si provveda a fare il punto sull'andamento dei programmi di risparmio per valutare l'estensione degli obiettivi al 2012, in coerenza con gli impegni previsti dal Protocollo di Kyoto. Per quanto riguarda i decreti sull'efficienza energetica, l'Autorità di settore dovrebbe adottare quanto prima le linee guida per i distributori elettrici e del gas.

Nel quadro di un rinnovato approccio alle fonti rinnovabili, dovrà essere altresì valutata la complessiva adeguatezza dell'attuale sistema di incentivi, che prevede una remunerazione assai elevata di impianti scarsamente innovativi, alimentati tra l'altro in molti casi non da vere e proprie fonti rinnovabili, ma da fonti a queste assimilate basate sugli idrocarburi. Se, infatti, l'obiettivo di incrementare l'energia prodotta da fonti rinnovabili alla luce del protocollo di Kyoto e degli impegni assunti in ambito europeo determina la necessità di mantenere forme di incentivazione tali da rendere economicamente conveniente investire nel settore, la prospettiva da perseguire non può tuttavia che essere quella di giungere ad un costo energetico confrontabile con il mercato, presente e futuro, del petrolio. A tale prospettiva dovrà pertanto gradualmente adeguarsi la politica di sostegno pubblico, anche al fine di assicurare che l'adempimento degli impegni internazionali si realizzi ad un costo sostenibile per il sistema paese.

Un paese come l'Italia, fortemente dipendente nei suoi approvvigionamenti energetici e attivo sul mercato mondiale con una funzione sostanzialmente trasformatrice non può che avvantaggiarsi dall'integrazione su scala mondiale, oltre che continentale, del sistema di approvvigionamento delle fonti e di trasporto e trasformazione dell'energia. I concreti interventi da svolgere in questa direzione riguardano da una parte la prosecuzione della meritoria azione svolta in tal senso dall'ENI, lo stimolo all'ENEL perché agisca più energicamente in questa direzione in particolare attraverso *joint-venture*, la creazione di iniziative imprenditoriali miste quanto più possibili

equilibrate nei ruoli e nelle aree di attività, dall'altra il completamento di infrastrutture di interconnessione sia per l'elettricità sia per i combustibili fossili lungo le linee già esposte. Senza tutelare indebitamente la posizione dell'operatore dominante sul mercato nazionale, occorre comunque aiutarlo a costruire le condizioni perché sia in grado di competere con gli altri operatori principali tanto sul mercato nazionale, quanto su quello europeo.

Particolarmente efficaci nella direzione dell'integrazione sono gli interventi concertati con i paesi in via di sviluppo per l'applicazione del protocollo di Kyoto: un esempio può essere la realizzazione di centrali elettriche ad alto rendimento in paesi emergenti con tecnologie italiane e risorse finanziarie in parte italiane prevedendo una forma di *project financing* che restituisca nel tempo i capitali, attraverso i proventi della vendita dell'energia elettrica prodotta. Potrebbe rientrare in questo schema un impegno in compartecipazione di operatori italiani nella produzione di energia elettrica da nucleare in altri paesi europei, nel pieno rispetto delle regole che presiedono al funzionamento dei diversi mercati. Questo al fine di superare la situazione attuale che ci vede mercato di sbocco quasi garantito per i paesi come la Francia che si sono costruiti attraverso il nucleare una rendita di posizione con vantaggi economici diretti e indiretti (difesa della competitività del loro sistema industriale) e di sicurezza di approvvigionamenti che sarebbe bene poter condividere. Appare pertanto opportuno che venga consentito agli operatori nazionali di assumere il tipo di iniziative da ultimo indicato, ove necessario anche attraverso un apposito intervento normativo.

Stampato su carta riciclata ecologica

DOC14-17-7
€ 0,92