
Autorità per l'energia elettrica e il gas

Relazione annuale sullo stato dei servizi
e sull'attività svolta

Redazione

Autorità per l'energia elettrica e il gas
Direzione strategie, studi
e documentazione
Piazza Cavour, 5 – 20121 Milano
Tel. 02655651
e-mail: info@autorita.energia.it

Allea S.r.l.

Progetto grafico

Imago Media S.r.l.



Stampa e diffusione

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.a.
Stabilimento Salario – Roma

PAGINA BIANCA



Autorità per l'energia elettrica e il gas

RELAZIONE ANNUALE
SULLO STATO DEI SERVIZI
E SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

31 marzo 2009

VOLUME II Attività svolta

Autorità per l'energia elettrica e il gas

Alessandro Ortis
Tullio Fanelli

presidente
componente

1.

Indirizzi di politica energetica e rapporti istituzionali

PAGINA BIANCA

Evoluzione della legislazione europea

Nell'anno appena trascorso il dibattito a livello europeo e fra le istituzioni comunitarie si è concentrato sui due principali pacchetti di misure proposti dalla Commissione europea per il completamento del mercato interno (il c.d. "terzo pacchetto") e per il contenimento delle emissioni di carbonio (il c.d. "pacchetto 20-20-20"), che rappresentano lo sviluppo

coerente del Piano d'azione per l'energia 2007-2009, adottato dagli Stati membri in occasione del Consiglio europeo di marzo 2007. Inoltre la Commissione, sempre su mandato del Consiglio, ha pubblicato nel novembre 2008 un riesame strategico complessivo di medio e lungo termine della politica energetica europea.

Il dibattito sul "terzo pacchetto" per il mercato interno

Il "terzo pacchetto" di misure per il mercato interno dell'energia elettrica e del gas, reso pubblico dalla Commissione europea il 19 settembre 2007, è articolato in 5 proposte legislative

che contengono emendamenti alle Direttive del 2003 per il mercato interno dell'energia elettrica e del gas (Direttiva CE/54/03 e Direttiva CE/55/03) e ai Regolamenti elettrico e gas

(rispettivamente 1228/03 e 1775/05), oltre che un nuovo Regolamento che istituisce l'Agenzia europea dei regolatori dell'energia. Per una illustrazione dettagliata delle proposte si rinvia alla *Relazione Annuale* dello scorso anno.

L'adozione del "terzo pacchetto" ha richiesto la procedura di codecisione che coinvolge al contempo il Parlamento e il Consiglio europeo. Nell'estate 2008 il Parlamento europeo ha concluso il dibattito in prima lettura e nell'ottobre 2008 è stato raggiunto un accordo politico in sede di Consiglio, ratificato poi da una posizione comune adottata nel gennaio 2009. Il trilogio interistituzionale fra Commissione, Parlamento e Consiglio avviato nella primavera 2009 ha permesso un raccordo delle rispettive posizioni e quindi il voto in seconda lettura da parte del Parlamento europeo nell'aprile 2009. L'adozione finale del pacchetto di misure è prevista nel secondo semestre 2009 con l'approvazione definitiva da parte del Consiglio.

Il nuovo quadro regolatorio europeo derivante dall'adozione del "terzo pacchetto" di misure per il mercato interno sarà caratterizzato in sintesi da:

- nuove misure di separazione delle reti dei sistemi di trasmissione dalla produzione e dalla fornitura di energia elettrica e gas con clausole di reciprocità per i Paesi membri e di salvaguardia nei confronti di possibili investimenti di Paesi terzi;
- un rafforzamento sostanziale delle competenze, dei poteri e dell'indipendenza dei regolatori nazionali;
- la creazione di un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori dell'energia a tutela dell'interesse pubblico, volta a favorire l'armonizzazione dei mercati nazionali e a colmare il gap regolatorio sulle questioni transfrontaliere;
- la creazione di organismi europei di cooperazione fra i gestori di reti di trasporto di energia elettrica e gas (ENTSO

– *European Network Transmission system Operators*) per lo sviluppo e la gestione delle reti nell'ottica di una rete unica europea;

- la definizione di Codici di rete europei per la gestione armonizzata dei diversi aspetti tecnici e di mercato della trasmissione e di piani di investimento decennali per le reti europee.

I principali nodi del dibattito fra istituzioni comunitarie svoltosi nell'anno appena trascorso hanno riguardato: la separazione effettiva delle reti di trasporto e le connesse clausole di reciprocità e salvaguardia; l'indipendenza e i poteri dei regolatori nazionali; il ruolo e la *governance* dell'Agenzia dei regolatori; il processo di adozione di Codici di rete europei; il ruolo degli organismi di cooperazione fra gestori di rete. Su questi e altri punti il Parlamento europeo e il Consiglio, rispettivamente in prima lettura e in sede di posizione comune, hanno raggiunto posizioni anche significativamente divergenti poi composte in sede di trilogio interistituzionale.

Le proposte per una separazione effettiva delle reti elaborate dalla Commissione, che proponeva l'alternativa fra la separazione proprietaria e la creazione di un gestore di rete indipendente secondo il modello *Independent System Operator* (ISO)¹, sono state oggetto di un intenso dibattito creando fra Stati membri schieramenti contrapposti. A fine gennaio 2008 Francia, Germania e altri 6 Stati membri si sono ufficialmente fatti portavoce di una proposta alternativa, la c.d. "terza via" (*Independent Transmission Operator – ITO*) basata su un modello di separazione societaria e funzionale supportato da severe regole di *governance* e con un ruolo molto pervasivo di garanzia e controllo da parte del regolatore nazionale². Nel primo semestre 2008 il lavoro congiunto di mediazione della Presidenza di turno slovena e della Commissione sulla definizione di una soluzione ITO con maggiori garanzie di indipen-

¹ Secondo il modello ISO, il gestore di rete indipendente deve essere separato dalla nuda proprietà della rete, che può restare in capo all'impresa verticalmente integrata purché separata legalmente e funzionalmente dalle altre attività. La scelta operata dalla Commissione è quindi per un modello di *deep ISO* in cui all'operatore di rete sono attribuite tutte le competenze per la gestione, la manutenzione e l'investimento nella rete. Il gestore di rete indipendente deve comunque rispettare i criteri di separazione proprietaria dagli altri operatori della trasmissione, nonché il piano d'investimento decennale proposto dal regolatore nazionale. I proprietari della rete si impegnano, dal canto loro, a garantire ogni forma di collaborazione e la copertura finanziaria necessaria per la realizzazione dei piani di investimento.

² Nel modello ITO, gli operatori verticalmente integrati possono mantenere la proprietà della rete di trasporto delegandone la gestione operativa a una filiale con *management* indipendente, uffici e *brand* distinto in grado di pianificare gli investimenti necessari e con una certa disponibilità di risorse finanziarie, ma pur sempre soggetta, sotto il profilo finanziario, all'approvazione della casa madre. L'ITO definisce ogni 2 anni un piano di investimenti decennali soggetto ad approvazione da parte del regolatore previa consultazione pubblica. Nel disegno dell'ITO, al regolatore sono attribuiti: un potere di controllo indiretto (*i.e.* veto) sulle nomine degli organi di governo dell'impresa, cioè l'*Executive Board* (organo di gestione) e il *Supervisory Board* (organo di supervisione), oltre che il potere di imporre, laddove necessari, investimenti urgenti, verificati attraverso un opportuno processo di consultazione, anche utilizzando finanziamenti di terzi. A garanzia dell'equo e trasparente accesso dei terzi alle infrastrutture di trasporto viene definito un *Compliance Programme*, approvato dal regolatore nazionale (dotato di poteri di sanzione nel caso di mancato rispetto) che viene garantito da un *Compliance Officer* indipendente nominato dall'*Executive Board* dell'ITO.

denza dell'operatore del sistema di trasmissione (*Transmission System Operator* – TSO), ha condotto a un accordo politico perfezionato poi dal Consiglio europeo di ottobre. Questo in sintesi include l'opzione ITO quale una delle 3 opzioni per una separazione effettiva delle reti per ambedue i settori, soggetta però a verifica in termini di reale indipendenza dei TSO entro 2 anni. Il Parlamento europeo in prima lettura ha invece optato per un diverso trattamento per i due settori: separazione proprietaria netta senza alternative per l'energia elettrica e alternativa fra i 3 modelli di separazione per il gas.

Il trilogio interistituzionale fra Parlamento, Consiglio e Commissione nella primavera 2009 ha condotto a soluzioni di compromesso sui diversi punti aperti e sgomberato la strada all'approvazione del pacchetto entro fine legislatura. Il 31 marzo 2009 la Commissione ITRE (*Industry Trade Research and Energy*) del Parlamento europeo ha approvato il compromesso che è stato poi votato in seconda lettura dall'assemblea plenaria il 22 aprile. L'accordo raggiunto prevede la possibilità per gli Stati membri di scegliere, in ambedue i settori, fra le 3 opzioni previste per la separazione delle reti di trasporto dalle attività di fornitura (separazione proprietaria, ISO e ITO). Il ruolo dei regolatori nazionali nel monitoraggio e nell'implementazione effettiva delle soluzioni alternative alla separazione proprietaria resta importante in particolare per quanto riguarda l'ITO. Nell'attuazione effettiva di questa opzione che disegna una soluzione senza precedenti, il regolatore, oltre ad approvarne il piano di investimenti decennale, svolgerà un ampio e oneroso ruolo di controllo in particolare per quanto riguarda gli investimenti nella rete, il loro finanziamento e gli organi di governance e garanzia dell'ITO.

Le misure di separazione effettiva delle reti di trasporto sono accompagnate, all'interno dell'Unione europea, da una clausola di reciprocità per i Paesi che optano per la separazione proprietaria: questa prevede il divieto di controllo di un TSO separato proprietariamente da parte di operatori della generazione/fornitura di altri Paesi membri. Quanto all'estensione del divieto di controllo dei gestori di rete da parte di investitori di Paesi terzi (un altro aspetto controverso nel dibattito intercorso), tale norma è stata mantenuta ma demandata in ultima istanza alle singole Autorità di regolazione degli Stati membri,

previo parere della Commissione sulla base anche di criteri di sicurezza.

Per il GNL e lo stoccaggio, l'accordo raggiunto rafforza la separazione funzionale mentre mantiene la possibilità di scelta, da parte degli Stati membri, tra accesso regolato e negoziato.

Per quanto riguarda le nuove infrastrutture nel pacchetto approvato, permane la possibilità di esenzione dall'accesso dei terzi accordata dai regolatori nazionali con il vaglio della Commissione. Per infrastrutture che attraversano più Stati membri, nel caso di mancanza di accordo fra regolatori nazionali o su loro richiesta, la decisione è demandata all'Agenzia di cooperazione dei regolatori. Relativamente ai regolatori nazionali, il pacchetto approvato, soprattutto grazie all'azione del Parlamento europeo afferma il principio dell'indipendenza anche dal potere politico, sottolinea il ruolo dell'autonomia finanziaria e amplia significativamente le competenze e i poteri allineandoli a quelli dei regolatori più avanzati in Europa, come, per esempio, quello italiano.

Come prevede il testo di accordo, l'Agenzia di cooperazione dei regolatori europei svolgerà un ruolo di primaria importanza nel coordinare e armonizzare l'azione dei regolatori nazionali. Anche se i suoi poteri decisionali restano limitati ai citati casi controversi relativi alle nuove infrastrutture, l'Agenzia avrà funzioni primariamente consultive ma di ampia portata nella definizione del quadro regolatorio europeo degli anni a venire, con particolare riferimento al processo di definizione dei Codici europei di rete. L'Agenzia, su invito della Commissione, emana infatti le *Linee guida* non vincolanti a cui i Codici europei proposti dagli ENTSO dovranno adeguarsi per essere approvati. Essa ne verifica la conformità ed eventualmente ne raccomanda l'adozione vincolante da parte della Commissione. Nel testo approvato relativamente ai meccanismi di *governance* dell'Agenzia viene riconosciuto, infine, un ruolo al Parlamento europeo che amplia la base di rendicontazione della nuova istituzione.

L'accordo raggiunto fra Parlamento e Consiglio introduce nel pacchetto significative misure volte a rafforzare la tutela e i diritti dei consumatori in materia di *switching*, rimborsi, risoluzione delle controversie, informazione e trasparenza delle fatturazioni, consumatori vulnerabili o disagiati.

Il "pacchetto 20-20-20" approvato dal Consiglio e dal Parlamento europeo

Nel gennaio 2008 la Commissione europea ha presentato il c.d. "pacchetto 20-20-20" o *Green Package* ovvero le misure di politica energetica e ambientale finalizzate a raggiungere nel 2020 simultaneamente l'obiettivo di sviluppo delle fonti rinnovabili (20% sul totale dei consumi di energia con un minimo del 10% per l'utilizzo di biocombustibili nel trasporto) e l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas climalteranti (-20% rispetto al livello del 1990). Il *Green Package* risponde agli impegni presi dal Consiglio europeo nel marzo 2007 in materia e comprende principalmente le seguenti misure:

- proposta di revisione della Direttiva 2003/87/EC sull'*Emission Trading*³ (EU ETS);
- proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio per la riduzione delle emissioni per i settori non soggetti all'EU ETS (*Effort Sharing*);
- proposta di Direttiva per la promozione dell'utilizzo dell'energia prodotta da fonti rinnovabili;
- proposta di Direttiva sullo stoccaggio geologico del biossido di carbonio (CCS).

La procedura di adozione delle proposte della Commissione è stata quella della codecisione che ha richiesto un accordo fra Consiglio e Parlamento europeo. Nel corso del 2008 si è sviluppato un intenso dibattito e, grazie anche all'impegno profuso

dalla Presidenza francese dell'Unione europea, di turno nel secondo semestre, si è arrivati nel dicembre 2008 al voto in Parlamento del testo approvato dal Consiglio.

Mentre per una descrizione dettagliata delle proposte si rinvia alla *Relazione Annuale* dello scorso anno, si dà conto di seguito delle principali caratteristiche dell'accordo raggiunto fra il Consiglio e il Parlamento in materia di riduzione delle emissioni e di obiettivi per le energie rinnovabili.

La nuova Direttiva EU ETS, che sarà in vigore dal 2013 al 2020, in sintesi:

- definisce il target di riduzione del 21% delle emissioni di CO₂ nel 2020 rispetto alle emissioni del 2005 a livello dell'Unione europea, con l'impegno di aumentare la riduzione delle emissioni complessive al 30% a condizione che al prossimo negoziato UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*) di Copenhagen (post Kyoto) gli altri Paesi sviluppati e i Paesi con economie in grande crescita (Cina, India, Brasile, Sudafrica e Messico) assumano impegni di riduzione delle emissioni;
- assegna con asta l'88% dei permessi totali a pagamento agli Stati membri sulla base delle emissioni effettive del 2005; il 10% dei permessi viene redistribuito dai Paesi a più elevato reddito *pro capite* ai Paesi a più basso reddito e il rimanente 2% viene assegnato agli Stati membri che nel

³ L'attuale sistema europeo di scambio delle emissioni di gas a effetto serra, in vigore sino al 2012, impone alle imprese di restituire i diritti di emissione equivalenti alle loro emissioni di CO₂, assegnati per lo più a titolo gratuito dagli Stati membri, previa approvazione dei piani nazionali di allocazione da parte della Commissione; istituisce inoltre un mercato di scambio di detti diritti. Le imprese che investono per ridurre le emissioni fruiscono quindi dei ricavi della vendita di diritti, stimolando inoltre l'innovazione e introducendo cambiamenti dove essi sono più efficaci rispetto ai costi. Il sistema copre in tutta l'Unione europea circa 10.000 impianti industriali, tra cui centrali elettriche, raffinerie e acciaierie, responsabili di circa la metà delle emissioni di CO₂ e del 40% delle emissioni totali di gas a effetto serra dell'Unione europea (il restante 60% è relativo agli altri settori industriali e viene coperto dall'*Effort Sharing*, vedi oltre). Da una revisione del sistema ETS in vigore (Direttiva 2003/87/EC) è emersa l'esigenza di rafforzarlo e adeguarlo ai nuovi obiettivi. L'iniziale efficacia del sistema attuale si è infatti ridotta perché nella prima fase (2005-2007) i permessi sono stati concessi generosamente. La struttura del sistema, con i piani nazionali di assegnazione, inoltre, comporta un rischio di distorsione della concorrenza e del mercato interno. Anche il campo di applicazione del sistema, in termini di settori economici e di gas contemplati, ha limitato la sua efficacia rispetto all'obiettivo di riduzione delle emissioni.

2005 avevano raggiunto una riduzione del 20% rispetto al 1990 (i.e. Stati membri dell'Est Europa); ovvero il 12% dei permessi viene assegnato con finalità redistributive;

- stabilisce aste a titolo oneroso per l'assegnazione completa dei permessi di emissione al settore termoelettrico con possibili deroghe per Paesi con PIL *pro capite* basso e in cui la generazione elettrica dipende per oltre il 30% da un singolo combustibile fossile;
- attribuisce una quota del 20% dei permessi da assegnare a titolo oneroso ai settori industriali non soggetti a *carbon leakage* nel 2013 e che dovrebbe salire al 70% nel 2020 per raggiungere il 100% nel 2027;
- prevede che la Commissione identifichi entro il dicembre 2009 la lista dei settori *energy intensive* soggetti a *carbon leakage* sulla base di criteri definiti (i.e. percentuale sul valore aggiunto di costi diretti e indiretti conseguenti all'applicazione della Direttiva ed esposizione internazionale del fatturato) ai quali vengono assegnate quote gratuite fino al 100%;
- prevede che i crediti derivanti dai progetti CDM/JI (*Clean Development Mechanisms e Joint Implementation*)⁴ potranno essere utilizzati, accanto ai crediti ETS, anche nella terza fase della Direttiva ETS fino a un massimo del 50% della riduzione complessiva delle emissioni a livello dell'Unione europea nel periodo 2008-2020; per i settori già soggetti alla Direttiva ciò corrisponde a circa 1,6 miliardi di crediti.

Per i settori non soggetti all'EU ETS, il testo della decisione approvato conferma la proposta di un obiettivo di riduzione delle emissioni a livello dell'Unione europea del 10% rispetto al 2005, con ripartizione dell'obiettivo tra gli Stati membri in base al PIL *pro capite*. Questo prevede inoltre la possibilità di utilizzare i crediti derivanti dai meccanismi flessibili del Protocollo di Kyoto fino al 3% delle emissioni verificate nel 2005. Tuttavia i Paesi con un target di riduzione o di aumento fino al 5% nell'ambito della decisione *Effort Sharing*⁵ potranno utilizzare un credito addizionale dell'1% per progetti realizzati nei Paesi in via di sviluppo (i.e. Austria, Finlandia, Danimarca, Italia, Spagna, Belgio, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia, Irlanda, Cipro e Svezia).

La Direttiva riguardante energie rinnovabili per raggiungere l'obiettivo del 20% dei consumi energetici entro il 2020 ripartisce l'onere fra gli Stati membri con precisi obiettivi nazionali. La proposta di ripartizione dell'onere prevede che il 50% dello sforzo aggiuntivo venga ripartito equamente tra gli Stati membri, mentre l'altra metà venga modulata in base al PIL *pro capite*. Inoltre gli obiettivi vengono modificati per tenere conto di una proporzione degli sforzi già compiuti dagli Stati membri che hanno accresciuto negli ultimi anni la quota di energie rinnovabili utilizzate. Le opzioni per sviluppare le energie rinnovabili variano da uno Stato membro all'altro: ciascuno Stato membro presenterà pertanto un Piano d'azione nazionale per definire le modalità di realizzazione degli obiettivi e consentire un'efficace verifica dei risultati. Al centro del dibattito politico in sede di Consiglio sono stati i temi dell'onere complessivo degli obiettivi per gli Stati membri, la flessibilità degli obiettivi e le clausole di revisione. Nell'accordo raggiunto fra Consiglio e Parlamento europeo nel dicembre 2008:

- l'obiettivo generale al 2020, così come i singoli obiettivi nazionali, sono vincolanti e confermati; gli obiettivi intermedi inseriti nella proposta della Direttiva diventano invece indicativi e sono collegati a Piani d'azione nazionali;
- gli Stati membri dovrebbero poter contribuire allo sforzo complessivo dell'Unione europea nel settore delle energie rinnovabili, anche fuori dai propri confini, tramite un sistema di cooperazione fra Stati membri e con i Paesi della Comunità energetica del Sud-Est Europa, disegnato in modo tale da non interferire con i meccanismi di incentivazione nazionali;
- è prevista una clausola di revisione della Direttiva nel 2014 che riguarda in particolare il funzionamento dei meccanismi di cooperazione fra Stati membri per il raggiungimento degli obiettivi (ovvero la possibilità di scambiare fra loro energia prodotta da fonti rinnovabili, contabilizzandola nel Paese di acquisto). La clausola non potrà tuttavia modificare l'obiettivo generale al 2020, né i sotto obiettivi nazionali che restano vincolanti;
- gli Stati membri devono garantire l'accesso prioritario o la garanzia di accesso alla rete all'energia prodotta da fonti

⁴ Nell'ambito del Protocollo di Kyoto i Paesi industrializzati possono attuare una parte dei loro impegni di riduzione delle emissioni investendo in progetti di riduzione delle emissioni in altri Paesi, specie quelli in via di sviluppo, nel quadro degli investimenti per lo sviluppo pulito (CDM). È anche prevista l'attuazione congiunta per i progetti riguardanti altri Paesi industrializzati nel quadro degli obiettivi di Kyoto.

⁵ Proposta di riduzione delle emissioni per i settori non soggetti al meccanismo EU ETS.

- rinnovabili e poter richiedere che siano i gestori dei servizi di trasmissione e distribuzione a sostenerne i costi;
- le esenzioni rispetto agli obiettivi sono previste solo per

casi di forza maggiore e nel caso che la percentuale di combustibile per l'aviazione nell'*energy mix* sia superiore del 150% della media dell'Unione europea.

Second Strategic Energy Review

Il 13 novembre 2008 la Commissione, su mandato del Consiglio, ha pubblicato un ampio riesame strategico della politica energetica europea in un'ottica di medio-lungo periodo, il *Second Strategic Energy Review* (SER II), che affronta primariamente il tema della sicurezza energetica e definisce le priorità in tema di politica energetica nel medio-lungo periodo. Il primo *Strategic Energy Review*, avviato nel 2006, aveva posto le basi per lo sviluppo della nuova politica per l'energia e l'ambiente, condivisa dal Consiglio del marzo 2007 e articolata attorno agli obiettivi di sostenibilità, competitività e sicurezza delle forniture. Per implementare tali obiettivi la Commissione ha avanzato, fra il settembre 2007 e il gennaio 2008, nuove proposte legislative che hanno impegnato per gran parte dell'anno le istituzioni comunitarie nel dibattito per la loro approvazione. Tra queste, le misure per l'implementazione ulteriore del mercato interno ("terzo pacchetto"), la definizione di nuovi obiettivi vincolanti per le energie rinnovabili, le emissioni di gas serra e i provvedimenti volti alla riduzione dei consumi energetici (il c.d. "pacchetto 20-20-20"), nonché il piano strategico per lo sviluppo di tecnologie energetiche pulite (*Strategic Energy Technology Plan*). Lo stesso Consiglio del marzo 2007 invitava la Commissione a pubblicare annualmente una revisione strategica della politica energetica europea.

Il tema della sicurezza energetica è al centro del SER II in quanto nel medio-lungo termine l'integrazione dei mercati e delle

infrastrutture energetiche aumenta l'interdipendenza fra i Paesi e rende le soluzioni nazionali insufficienti. L'implementazione della strategia "20-20-20" orienta il sistema energetico europeo verso un'ampia varietà di approvvigionamenti da fonti non fossili e di infrastrutture più flessibili che richiedono un riesame attento del concetto stesso di sicurezza energetica. Infine, l'alto e crescente grado di dipendenza dalle importazioni richiede nel breve termine un'azione coordinata nella gestione delle crisi per diminuire la vulnerabilità del sistema Europa agli *shock* di forniture energetiche.

Gli elementi essenziali del riesame strategico della politica energetica della Commissione contenuti nel SER II sono riassunti nel Piano d'azione dell'Unione europea per la sicurezza e la solidarietà⁶, una Comunicazione della Commissione articolata in 5 punti che riguardano:

- le priorità di sviluppo infrastrutturale per la diversificazione delle forniture;
- le relazioni esterne in ambito energetico;
- le riserve di petrolio e di gas e i meccanismi di risposta alle crisi;
- l'efficienza energetica;
- la valorizzazione delle risorse energetiche europee.

Relativamente al primo punto, la Commissione individua per gli anni a venire le 6 aree progettuali di intervento infrastrutturale

⁶ Il Piano d'azione proposto dalla Commissione è accompagnato da 12 documenti che affrontano diversi temi della sicurezza energetica europea nel medio-lungo periodo, fra cui anche il Libro verde *Verso una rete europea sicura, sostenibile e competitiva*.

prioritarie per garantire il grado di interconnessione richiesto da un mercato veramente integrato, e una diversificazione degli approvvigionamenti in modo tale da permettere l'attivazione di meccanismi di solidarietà fra stati nel caso di crisi energetiche:

- lo sviluppo di un *Piano di interconnessione del Baltico* comprendente gas, elettricità e stoccaggio da avviare nell'ambito di un vertice regionale da tenersi nella seconda metà del 2009;
- lo sviluppo di un *corridoio meridionale di trasporto del gas* per l'adduzione di forniture dal Medio Oriente e dalla regione del Caspio (e nel medio-lungo termine anche da altri Paesi fra cui l'Iran) per aumentare la sicurezza delle forniture gas all'Unione europea; il progetto prevede anche la possibilità di istituire un meccanismo di acquisto in blocco del gas caspico e sarà oggetto di una specifica Comunicazione al Consiglio e al Parlamento nel 2009;
- un *Piano d'azione per lo sviluppo del GNL* e di adeguata capacità di stoccaggio per garantire che tutti gli Stati membri, in particolare quelli attualmente dipendenti da un solo fornitore, abbiano accesso diretto o indiretto a questa importante opportunità di diversificazione delle forniture;
- il completamento dell'*anello Mediterraneo dell'energia*, che colleghi l'Europa con la sponda meridionale del Mediterraneo, attraverso connessioni gas ed elettricità, per aumentare la sicurezza e sfruttare il vasto potenziale della regione in materia di energia solare ed eolica; entro il 2010 è prevista una Comunicazione sui collegamenti mancanti;
- lo sviluppo di *interconnessioni Nord-Sud* di gas ed elettricità nell'Europa centrale e sud-orientale, rafforzando i propositi in tal senso della Comunità dell'energia del Sud-Est Europa, da attuare entro il 2010 nell'ambito del Piano di sviluppo decennale delle infrastrutture previsto dal "terzo pacchetto" energia in collaborazione con i regolatori e i gestori dei sistemi di trasporto;
- lo sviluppo di un *progetto di rete di trasmissione offshore nel Mare del Nord*, coerente con la Comunicazione sull'energia eolica allegata al SER II, per collegare tra loro le reti dell'elettricità dell'Europa nord-occidentale e inserirvi i numerosi progetti previsti in materia di energia eolica *offshore*.

Lo sviluppo e il finanziamento di questi interventi infrastrutturali, che si iscrive pienamente nella risposta dell'Unione euro-

pea all'attuale crisi finanziaria, richiederà negli anni a venire un impegno coordinato delle istituzioni comunitarie, dei regolatori, dei gestori di rete e di tutti i soggetti interessati, nonché la definizione di nuovi strumenti di intervento. In un apposito Libro verde, parte della documentazione SER II, la Commissione evidenzia infatti i limiti dell'attuale programma europeo per lo sviluppo delle infrastrutture, il *Trans European Energy Networks* (TEN-E), concepito per un'Europa più piccola con problematiche energetiche meno complesse, e propone dal 2010 un nuovo strumento per l'infrastruttura e la sicurezza energetica che si prefigga quali obiettivi: il completamento del mercato interno; lo sviluppo di una rete di trasmissione che permetta il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di energie rinnovabili; la sicurezza delle forniture.

Il secondo punto del Piano d'azione pone l'enfasi sulla necessità di sviluppare una politica energetica esterna comune coerente, efficace e funzionale agli sviluppi infrastrutturali sovracitati. È necessario pertanto rafforzare la collaborazione con l'Area economica europea e in particolare la Norvegia, oltre che con la Comunità energetica del Sud-Est Europa, cui potrebbero accedere in prospettiva importanti Paesi di transito e limitrofi all'Unione come la Turchia, la Moldavia e l'Ucraina. Con i Paesi produttori extra europei, in particolare la Russia e i Paesi del Caspio, è necessario che l'Unione europea sviluppi accordi di partenariato di ampia portata di mutuo interesse, data l'interdipendenza esistente fra bacini di produzione e di consumo. Sulla stessa linea è necessario rafforzare il dialogo con i Paesi africani e con i Paesi OPEC.

Il terzo punto del Piano d'azione, che affronta il tema dei meccanismi di risposta alle crisi di fornitura, propone una revisione della normativa europea sulle scorte petrolifere strategiche di emergenza in linea con i dettami dell'Agenzia internazionale dell'energia (AIE), nonché la pubblicazione, a cadenza regolare, dei dati sulle riserve commerciali di petrolio detenute dalle imprese europee; ciò per aumentare il livello di trasparenza del mercato e limitare speculazioni infondate. Il riesame dell'applicazione e dell'efficacia della Direttiva sulla sicurezza delle forniture di gas (2004/67/CE) evidenzia ampi margini di miglioramento (una sua revisione è prevista entro il 2010), in particolare relativamente all'armonizzazione della sicurezza degli approvvigionamenti e alle misure di emergenza a livello regionale e dell'Unione europea. Per fronteggiare casi di crisi viene esclusa la possibilità di imporre scorte strategiche obbligatorie per il gas, considerate troppo onerose rispetto ad altre misure

più flessibili basate sulla gestione coordinata e attenta degli stoccaggi, la diversificazione delle forniture, il ricorso mirato al GNL, i contratti interrompibili e il passaggio ad altri combustibili specialmente per la produzione di energia elettrica.

Il quarto punto del Piano riguarda l'efficienza energetica e in buona misura prospetta un rilancio delle misure volte a permettere ai Paesi dell'Unione europea ulteriori progressi verso l'obiettivo condiviso di un incremento del 20% dell'efficienza energetica entro il 2020. Il nuovo pacchetto propone una revisione della Direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia, l'etichettatura energetica degli elettrodomestici, nonché un'implementazione intensiva delle Direttive sull'ecodesign e la cogenerazione. È prevista anche una revisione della normativa fiscale sui prodotti energetici in questa chiave nonché, in collaborazione con la Banca europea degli investimenti, un rilancio degli strumenti finanziari per le energie sostenibili.

Infine, il quinto punto del Piano d'azione riguarda il sostegno e gli incentivi alla produzione delle risorse energetiche europee, che soddisfano comunque il 46% del fabbisogno, e in particolare le energie rinnovabili e a basso contenuto di carbonio. Per quanto riguarda le nuove tecnologie, il sostegno della Commissione va all'obiettivo di costruire, entro il 2015, 12 grandi impianti europei dimostrativi di cattura e stoccaggio di

carbonio. Mentre l'opzione nucleare resta una scelta nazionale, la Commissione annuncia la revisione della normativa europea per l'armonizzazione e il rafforzamento delle regole di sicurezza nucleare.

Il *Second Strategic Energy Review* è stato approvato nel mese di febbraio 2009 dal Parlamento europeo. Votata a ridosso della soluzione dell'ennesima crisi del gas fra Russia e Ucraina, la relazione parlamentare approvata ha richiesto alla Commissione e alla Presidenza di turno dell'Unione europea: una maggiore attenzione anche politica allo sviluppo dei corridoi di approvvigionamento con la regione del Mar Caspio; una revisione della Direttiva del 2004 sulla sicurezza degli approvvigionamenti gas; l'integrazione e il completamento della rete europea del gas; l'introduzione di clausole di salvaguardia negli accordi con i Paesi produttori e di transito extra Unione europea. La relazione parlamentare ha anche richiesto l'integrazione nella nuova politica energetica europea di obiettivi più ambiziosi in tema di cambiamento climatico al 2050 che prevedano: una riduzione dell'80% delle emissioni; una quota di energie rinnovabili del 60% sul mix energetico europeo; un incremento dell'efficienza energetica del 35%.

Il SER II è stato approvato dal Consiglio energia di febbraio 2008 e dal Consiglio europeo di marzo 2009.

Coordinamento internazionale

Nell'anno trascorso l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha mantenuto il suo impegno a livello internazionale per il perseguimento degli obiettivi strategici delineati nel Piano di lavoro triennale 2008-2010 quali: la realizzazione di mercati transnazionali dell'elettricità e del gas; il sostegno di scelte pro concorrenziali; l'armonizzazione delle regole a livello dell'Unione europea; il supporto di *best practice* e l'adozione di iniziative per la formazione di regolatori europei ed extra europei.

Nel prossimo futuro è atteso un rilevante e nuovo impegno per l'avviamento e lo sviluppo dell'Agenzia europea di regolazione. Quest'ultima è prevista: per consolidare la cooperazione e la codecisione dei regolatori nazionali, rafforzati come ruolo e indipendenza, per la soluzione di eventuali problematiche transfrontaliere; a sostegno dello sviluppo infrastrutturale continentale e dei collegamenti con le aree limitrofe dell'Unione europea; a promozione di progressi circa l'apertura, l'efficienza

e l'integrazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas. Il futuro dell'Agenzia dei regolatori nazionali potrà contare sia su esperienze positive, sia su iniziative da tempo proattivamente consolidate e assunte volontariamente dai regolatori nazionali; potrà infatti giovare di una tradizione di collaborazione e cooperazione già maturata nell'ambito del *Council of European Energy Regulators* (CEER), fondato nel 2000 proprio su iniziativa dell'Autorità italiana, e dell'*European Regulators' Group for electricity and gas* (ERGEG)⁷ creato assieme alla Commissione europea.

Sempre con riferimento alla necessaria collaborazione internazionale, è bene ricordare altre realtà e opportunità alle quali si sta dedicando l'Autorità, nella solida convinzione di contribuire doverosamente a una valorizzazione del sistema Italia, che comprende il sostegno regolatorio agli interscambi energetici e alle penetrazioni industriali all'estero. Proprio per questi scopi, l'Autorità ha assunto alcuni impegni che integrano le missioni più strettamente nazionali. Alcuni esempi sono: la

Presidenza delle Iniziative regionali (messe a punto con la Commissione) per le aree regionali cui appartiene l'Italia; la partecipazione attiva all'ECRB (*European Community Regulatory Board*), il consiglio dei regolatori della Comunità energetica del Sud-Est Europa; la guida di MEDREG (*Mediterranean Working Group on Electricity and Natural Gas Regulation*), associazione dei regolatori del Mediterraneo per l'elettricità e il gas, fondata con sede in Roma (già considerata con ruolo di osservatore permanente dalla *Parliamentary Assembly of the Mediterranean*). Ultimamente l'Autorità sta rafforzando anche alcuni importanti rapporti bilaterali con colleghi di Paesi non Unione europea, molto importanti per i nostri collegamenti transfrontalieri (Turchia, Algeria, Ucraina, Albania, Montenegro ecc.) e sta avviando un interessante dialogo tecnico con l'Assemblea parlamentare dell'iniziativa centro-europea grazie alla presidenza della delegazione italiana. I dettagli su tali iniziative multilaterali e bilaterali sono di seguito illustrati.

Coordinamento tra i Paesi membri dell'Unione europea

Risposta CEER-ERGEG alle proposte di politica energetica
dell'Unione europea

Il 2008 è stato un anno di grandi riforme del mercato europeo dell'energia. Il settore energetico è stato infatti al primo posto

nell'agenda politica della Commissione europea con particolare riferimento a: "terzo pacchetto"; liberalizzazione; pacchetto clima; SER II.

Nel 2008 i regolatori europei hanno creato un gruppo di lavoro dedicato, denominato *Energy Package Working Group* (ENP

⁷ Il CEER e l'ERGEG sono i due organismi di rappresentanza dei regolatori nazionali dell'energia a livello europeo. Il CEER è stato creato su base volontaria da 10 regolatori nel 2000 (l'Autorità è tra i membri fondatori) con l'obiettivo di facilitare la cooperazione tra regolatori e istituzioni europee. Nel 2003, riconoscendo il valore del contributo del CEER, la Commissione europea ha formalmente dato vita a ERGEG come gruppo consultivo indipendente per fornire consulenza e assistenza nell'opera di consolidamento del mercato interno dell'energia. CEER ed ERGEG condividono obiettivi simili e la loro composizione è quasi identica; una differenza importante tra i due organismi è che alle riunioni di ERGEG partecipa la Commissione europea con rappresentanti ad alto livello e che di tale associazione fanno parte tutti i regolatori dell'Unione europea.

WG), per seguire attentamente le negoziazioni in atto tra Parlamento europeo e Consiglio, oltre che per predisporre una serie di emendamenti tesi a migliorare le proposte legislative iniziali della Commissione, con l'obiettivo di rafforzare il ruolo dell'Agenzia come istituzione effettivamente preposta a prendere decisioni vincolanti su tutte le questioni trasfronteraliere. I regolatori sono anche fermamente convinti che una rapida adozione e una accurata implementazione del pacchetto energia siano le condizioni necessarie per raggiungere gli obiettivi generali di competitività, sostenibilità e sicurezza degli approvvigionamenti, fissati dall'Unione europea. I regolatori europei, anche al fine di promuovere presso i legislatori europei il raggiungimento di un accordo sul pacchetto energia in tempi brevi, hanno lanciato a ottobre 2008 una consultazione pubblica su un documento contenente alcune proposte da adottare nella fase immediatamente seguente all'approvazione del pacchetto stesso. Tale consultazione aveva a oggetto le seguenti tematiche: priorità per l'elaborazione dei Codici di rete, modalità per assicurare il coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* nel lavoro della costituenda Agenzia e proposte concrete per migliorare il coordinamento a livello regionale.

L'Autorità italiana è stata fortemente impegnata su questo fronte attraverso: la partecipazione a numerosi incontri con i deputati della Commissione ITRE del Parlamento europeo volti a illustrare gli aspetti tecnici e regolamentari delle proposte; il distacco, nei primi 6 mesi del 2008, di un proprio funzionario presso il Segretariato CEER a Bruxelles, anche per dare supporto in maniera continua alla delegazione italiana dell'*Energy Working Party* del Consiglio europeo.

Nel 2008 è stato anche avviato il dibattito sul "pacchetto clima" approvato e pubblicato dalla Commissione europea a gennaio con lo scopo di realizzare, attraverso le misure proposte, gli obiettivi "20-20-20" concordati nel 2007 (cioè raggiungere entro il 2020: il 20% di produzione di energia da fonti rinnovabili, ridurre del 20% l'emissione di anidride carbonica e aumentare del 20% l'efficienza energetica) e prefissati l'anno prima. A maggio 2008 il CEER ha pubblicato un documento per esprimere un parere sulle proposte della Commissione incluse nel pacchetto clima, in particolare la proposta per il nuovo *Emission Trading*

Scheme (ETS) e quella sulle rinnovabili. La proposta di raggiungere il 20% di produzione di energia da fonti rinnovabili richiederà un forte aumento degli investimenti in nuovi impianti di produzione e il potenziamento della rete di trasporto: il CEER ha espresso alcune perplessità sulla priorità di accesso incondizionato alla rete per l'energia elettrica proveniente da impianti che utilizzano fonti rinnovabili e ha chiesto, invece, che sia posto in essere un approccio più flessibile che consenta agli Stati membri di tenere in considerazione le specificità locali per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. I regolatori hanno anche pubblicato un rapporto su tutti i meccanismi di supporto alle energie rinnovabili e all'efficienza energetica esistenti nei vari Stati membri (*CEER Status Review of Renewables and Energy Efficiency Support Schemes in the EU*). Dal rapporto si evince che esistono considerevoli diversità relative sia alle modalità sia al livello dei meccanismi di sostegno per le energie rinnovabili. La maggior parte dei Paesi membri ha scelto lo schema di *feed-in-tariff*, la minoranza i certificati verdi. La valutazione che ne deriva sull'efficacia e sui costi dei due differenti meccanismi dipende evidentemente dai criteri usati.

I regolatori europei hanno condiviso l'analisi e le raccomandazioni della Commissione, formulata al fine di migliorare la sicurezza energetica dell'Unione europea, così come espresse nel SER II. A febbraio 2009 il CEER ha pubblicato il proprio contributo⁸ alla consultazione della Commissione in cui sottolinea l'importanza di concludere le procedure di adozione del "terzo pacchetto" e la necessità di avere dei Codici legalmente vincolanti. Il CEER, inoltre, afferma che qualunque aggregazione regionale dei gestori di rete deve avere come preconditione l'*unbundling* effettivo della rete. Il CEER condivide l'obiettivo della Commissione di usare tutte le misure possibili e *cost-effective* per sviluppare l'utilizzo di risorse energetiche proprie dell'Unione europea.

Per quel che riguarda gli aspetti relativi alla politica energetica estera europea ai quali fa riferimento la Commissione europea, il CEER condivide il bisogno dell'Unione europea di rafforzare il suo peso collettivo attraverso la *single voice*, necessaria per creare certezza regolatoria e per stimolare gli investimenti. Il CEER è consapevole dell'importanza della dimensione internazionale; infatti dal 2007 ha creato un Gruppo di lavoro

⁸ Si veda il documento *CEER response to:*

- the European Commission's Communication "Second Strategic Energy Review - An EU Energy Security and Solidarity Action Plan";
- the European Commission's Consultation on the Green Paper "Towards a secure, sustainable and competitive European Energy Network";
- the European Commission's Communication on Directive 2004/67/EC (concerning measures to safeguard security of natural gas supply).