



*Autorità per l'energia elettrica e il gas*

PAS 23/11

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLA  
STRATEGIA ENERGETICA NAZIONALE:  
CONTRIBUTO DELL'AUTORITÀ  
PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS**

**Memoria per l'audizione  
presso la 10<sup>a</sup> Commissione industria, commercio, turismo  
del Senato della Repubblica**

**9 novembre 2011**

*SP*

## Premessa

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori, desidero ringraziare vivamente la 10<sup>a</sup> Commissione del Senato della Repubblica, anche a nome dei colleghi Alberto Biancardi, Luigi Carbone, Rocco Colicchio e Valeria Termini, per aver voluto invitare in audizione il Collegio dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla Strategia Energetica Nazionale (SEN).

Per il nuovo Collegio dell'Autorità l'appuntamento odierno rappresenta l'occasione per rivedere le considerazioni sulla SEN che sono state esposte in questa sede poco più di un anno fa dai nostri predecessori (era il 20 ottobre 2010).

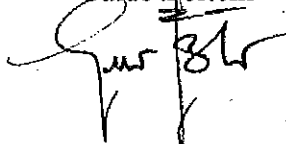
Rispetto alle considerazioni avanzate allora occorre sottolineare che, in appena un anno, i mercati dell'energia sono stati investiti da cambiamenti di ampia portata, che ne hanno modificato i contorni e le prospettive: basti solo riferirsi all'uscita dall'opzione nucleare esercitata dai cittadini per il tramite del referendum; al tumultuoso sviluppo delle fonti rinnovabili (e in particolare del fotovoltaico); alla nuova frontiera dell'efficienza energetica, al definitivo recepimento (con il decreto legislativo n. 93 del giugno 2011) nella normativa italiana del c.d. Terzo Pacchetto energia; all'accresciuta consapevolezza che aspetti di sistema quali, fra gli altri, la sicurezza degli approvvigionamenti, l'accesso alle reti e l'assetto del trasporto di energia, l'apertura e l'integrazione dei mercati energetici devono essere affrontati in una logica non solo nazionale ma continentale, se non addirittura globale. Torniamo pertanto volentieri di fronte a questa Commissione avendo a riferimento un paradigma energetico profondamente cambiato, in particolare nei settori dell'energia elettrica e del gas. Restano, quali punti fermi imprescindibili, gli obblighi normativi e gli obiettivi fissati dall'Europa per tali settori: decarbonizzazione nelle attività energetiche, integrazione dei mercati europei e strategia comune verso i Paesi terzi, soprattutto quelli fornitori, e sviluppo delle infrastrutture di rete. La prima sfida della SEN appare dunque quella di riuscire a definire obiettivi nazionali che, coerenti con il quadro europeo e nel contesto delle significative trasformazioni in atto, siano anche in grado di tradurre il più possibile tali vincoli esterni in occasioni di sviluppo del Paese, tenuto conto delle specificità nazionali. Nell'attuale contesto economico, accento particolare va posto sul ruolo che il settore energetico può svolgere per la crescita del Paese, sia indirettamente, attraverso la riduzione del costo degli input energetici, sia direttamente, tramite l'effetto volano sull'intera economia che può venire dagli investimenti nel settore. Ad avviso dell'Autorità è opportuno che la SEN riconfermi l'obiettivo della piena concorrenzialità del settore e il riferimento all'utilizzo, laddove possibile, di strumenti di mercato, al fine di assicurare un uso efficiente delle risorse a beneficio dell'intero sistema economico.

L'Autorità, nel rispetto delle competenze di Parlamento e Governo, propone gli strumenti tecnici ed economici ritenuti più utili al buon funzionamento dei mercati energetici. Secondo tale approccio, non intendiamo avanzare a questa Commissione suggerimenti circa l'adozione di politiche energetiche in senso stretto. La nostra azione si rivolgerà all'individuazione degli strumenti per gli operatori che guidino i medesimi, nel perseguire i propri obiettivi industriali e commerciali, verso quelli di interesse pubblico stabiliti da Parlamento e Governo.

Il nostro contributo rappresenta pertanto il punto di vista di un osservatore privilegiato chiamato istituzionalmente a garantire regole certe e trasparenti per il raggiungimento degli obiettivi posti al settore in mercati sempre più liberalizzati. E' dunque con questo spirito che mi accingo a sottoporre alla Vostra attenzione alcuni spunti che potrebbero essere meritevoli di essere considerati nell'ambito della definizione della SEN, riconducibili ai temi cruciali riguardanti l'ambito europeo, nazionale e da ultimo la *governance* del settore.

Il Presidente

Guido Bortoni



## 1. Preminenza della dimensione europea e ruolo dell'Italia

Il dato di partenza ormai imprescindibile e ben noto per i settori dell'energia elettrica e il gas è la preminenza dell'Europa e della scala europea. Tale primato si riflette innanzitutto nel condizionamento che le politiche europee esercitano su quelle dei singoli Paesi Membri, ma anche ai fini dell'individuazione dei *trend* evolutivi dei settori energetici entro cui collocare la strategia nazionale.

L'attuale quadro normativo di riferimento, rappresentato *in primis* dal Terzo Pacchetto e dal Pacchetto Clima-Energia ha, da un lato, considerevolmente ridotto gli ambiti di sussidiarietà, dall'altro innovato significativamente la cornice istituzionale, con la creazione di istituzioni di livello europeo, quali l'Agenzia per la cooperazione dei regolatori dell'energia (ACER) e le associazioni europee dei gestori di rete (ENTSO-E e ENTSO-G). In tale contesto, scelte importanti con forti implicazioni sull'assetto di settore sono determinate da soggetti di tipo sovranazionale.

La dimensione europea della politica energetica è fondamentale ai fini della definizione della SEN anche per la determinazione degli scenari di domanda e offerta entro i quali collocare la nuova strategia. Questi ormai riflettono anche dinamiche registrate in altri Paesi, come dimostrano gli effetti della decisione di dismettere centrali nucleari tedesche, con conseguenze significative su molti mercati europei, oltre che su quello italiano. In aggiunta, a fronte delle incertezze che riguardano gli sviluppi attesi del settore energetico nel medio - lungo termine nel nostro Paese, il perimetro europeo consente di avere una visione più nitida dei *trend* emergenti.

Questa valutazione in merito alle novità del quadro istituzionale europeo rileva in primo luogo per l'identificazione delle sedi presso le quali dovranno essere fatte valere le istanze identificate nella SEN; sarà cioè necessaria una presenza italiana nelle sedi europee dove si definiranno le politiche energetiche di riferimento per le strategie energetiche nazionali.

Non ultimo, naturalmente, il riferimento alle politiche europee è cruciale per la definizione dei margini di intervento e dunque dei temi che invece restano perseguibili (o sarebbe più efficace perseguire) a livello nazionale.

Sono descritte di seguito le questioni più importanti nell'opinione dell'Autorità per i riflessi che possono avere a livello nazionale e che richiedono una forte presenza e uno sforzo significativo dell'Italia sui relativi tavoli internazionali. La trattazione è limitata ai soli settori di propria competenza dell'energia elettrica e del gas e riguarderà aspetti relativi alle politiche europee di decarbonizzazione del sistema energetico e di integrazione dei mercati, inclusa (nel caso del gas) la strategia comune verso i Paesi terzi, soprattutto fornitori. Per ciascuno di tali aspetti saranno descritte anche altre eventuali criticità, opportunità e proposte di intervento a livello nazionale che potrebbero essere considerate nell'ambito della SEN.

## 2. Le politiche di decarbonizzazione

### 2.1 Le misure per il raggiungimento degli obiettivi per le rinnovabili al 2020 e gli orientamenti europei all'orizzonte 2050

La politica energetica europea ha definito gli obiettivi nazionali al 2020 per lo sviluppo delle fonti rinnovabili lasciando in capo agli Stati Membri la scelta delle misure finalizzate al loro raggiungimento. Nel 2014 la Commissione Europea, nel valutare lo stato dell'implementazione della Direttiva 2009/28/CE, soprattutto con riguardo ai sistemi nazionali di incentivazione e ai meccanismi di cooperazione tra gli Stati Membri e con Paesi terzi, potrà proporre nuovi interventi volti a una maggiore armonizzazione delle politiche nazionali, fermi restando gli obiettivi al 2020.

*SP*

Le prime anticipazioni, contenute nella Comunicazione "*Renewable Energy: Progressing towards the 2020 target*", indicano un insoddisfacente livello di cooperazione tra gli Stati Membri, che si riflette in soluzioni nazionali particolarmente onerose dal punto di vista economico e non sempre efficaci rispetto alle potenzialità di sviluppo delle diverse aree del continente.

In questo contesto è importante che la strategia nazionale di promozione delle fonti rinnovabili contribuisca a orientare il dibattito e le riflessioni che si stanno svolgendo a livello europeo, indirizzando gli interventi verso un maggiore e più efficiente sfruttamento delle risorse disponibili a livello locale. E' nell'interesse dell'Europa nel suo complesso che le rinnovabili siano sviluppate considerando il potenziale di ciascun Paese minimizzando l'onere per gli incentivi. L'Autorità valuta positivamente le misure finalizzate ad aumentare la cooperazione tra Stati membri e ad ottimizzare i sistemi nazionali di incentivazione. Nello stesso tempo segnala il rischio che, a livello europeo, la ripartizione tra Paesi dei costi per gli sviluppi infrastrutturali necessari all'integrazione di tali fonti nel sistema elettrico possa non essere coerente con quella dei benefici attesi.

Anche con riferimento agli scenari di più lungo termine, appare importante che l'Italia contribuisca a definire quale sarà il percorso, anche su scala temporale, di progressiva introduzione a livello europeo di quote crescenti di rinnovabili, alla luce della dinamica dei costi per il sistema e della necessità di sviluppo di una filiera industriale interna all'Europa e al nostro Paese in particolare.

Le misure adottate a livello comunitario con il Pacchetto Clima-Energia stanno infatti trovando conferma e rilancio, in un'ottica di medio - lungo termine, nell'*Energy Roadmap 2050*, di cui è attesa a breve l'adozione da parte della Commissione Europea.

I cinque scenari proposti nell'*Energy Roadmap 2050* perseguono la scelta della decarbonizzazione (vale a dire una riduzione dell'80/90% delle emissioni di gas climalteranti rispetto al 1990) e delineano per il futuro un ruolo rilevante per il settore elettrico che contribuirà, con una quota quasi doppia rispetto a quella attuale, alla domanda finale di energia nel 2050, concorrendo alla decarbonizzazione del settore del trasporto e delle infrastrutture di riscaldamento/raffrescamento.

L'*Energy Roadmap 2050* suggerisce nuove opzioni regolatorie che potrebbero essere adottate in futuro per sostenere l'aumento del commercio transfrontaliero di energia e la relativa trasparenza con un adeguato sviluppo delle reti interconnessione, che faciliti anche l'integrazione delle fonti rinnovabili: per esempio l'evoluzione verso Gestori regionali delle reti di trasmissione, l'armonizzazione delle tariffe di trasporto, la trasformazione delle attuali modalità di pianificazione in un sistema integrato esteso alle attività di trasformazione, distribuzione e accumulo dell'energia; infine, la promozione degli investimenti in una nuova rete per il trasporto della CO<sub>2</sub>.

La direzione e il ritmo della marcia europea verso la decarbonizzazione risultano oggi fortemente orientate dalle politiche assunte per la promozione delle fonti rinnovabili dai Paesi del Nord e dalla Germania. Potrebbe essere opportuna una loro verifica anche alla luce della SEN, almeno per quegli aspetti normativi che ancora restano da definire a livello europeo. In questo senso, la SEN può rappresentare anche l'occasione per valorizzare quanto fatto finora dal nostro Paese per lo sviluppo delle *smart grid*. L'esperienza finora maturata potrebbe infatti far assumere all'Italia un ruolo proattivo in questo ambito.

Sempre con riferimento alla strategia di decarbonizzazione, dato il peso della fonte gas nel nostro mix energetico, nonché in un'ottica di più breve termine per una eventuale diversificazione a carbone, le tecnologie per il sequestro e lo stoccaggio della CO<sub>2</sub> (*Carbon Capture Storage - CCS*) potrebbero rappresentare un'opzione percorribile per l'Italia. Emerge però la necessità di accelerare su scala europea la sperimentazione e i progetti pilota, quali quelli già avviati nel nostro Paese nell'ambito dei finanziamenti europei, per valutare il reale potenziale e la fattibilità tecnico-

<sup>1</sup>"Renewable energy: Progressing towards the 2020 target", European Commission, January 2011, COM(2011) 31 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0031:FIN:EN:PDF>

economica di questa scelta, prima che si investa in maniera consistente confidando nei futuri sviluppi della tecnologia o si definiscano tappe troppo ambiziose.

A livello nazionale, per il settore delle rinnovabili, appare opportuno che lo strumento della SEN intervenga in primo luogo sui punti critici finora registrati, determinati soprattutto dalla mancanza di un orizzonte temporale di medio - lungo termine. La conseguenza è stata finora un'eccessiva accelerazione degli investimenti rispetto alle tempistiche stabilite per il raggiungimento degli obiettivi europei, che non ha consentito di beneficiare dell'evoluzione tecnologica attesa nel periodo e quindi di ridurre l'onere delle incentivazioni, nonché di sviluppare al contempo una filiera industriale nazionale. Inoltre, sono state apportate revisioni in corsa al sistema degli incentivi, che hanno pregiudicato la definizione di un quadro sufficientemente stabile per la realizzazione degli investimenti e un sano sviluppo dell'industria collegata.

Per il futuro occorre definire obiettivi di medio - lungo termine, garantire modalità di incentivazione agganciate all'innovazione tecnologica, mantenendo particolare attenzione alla sostenibilità economica delle iniziative. E' inoltre importante sostenere gli sforzi in ricerca, anche a supporto dello sviluppo della filiera produttiva. Occorre privilegiare gli interventi che a parità di costo abbiano le maggiori ricadute sul sistema produttivo e occupazionale del Paese, proseguendo nel cammino dei recenti interventi normativi di minimizzazione dei costi.

Nella Segnalazione PAS 21/11, l'Autorità ha evidenziato anche come un modo più efficiente di gestione dei meccanismi incentivanti consista nel mantenere in capo a Governo e Parlamento la fissazione, nell'ambito delle politiche energetiche, ambientali e industriali, di obiettivi quantitativi e temporali distinti per ciascuna fonte, demandando all'Autorità la responsabilità di definire gli strumenti per il raggiungimento, al minimo costo, dei suddetti obiettivi.

E' fondamentale inoltre che l'obiettivo di pieno sfruttamento delle fonti rinnovabili sia sempre accompagnato dal perseguimento della sicurezza del sistema. L'esperienza italiana, proprio perché caratterizzata da un troppo rapido sviluppo delle fonti rinnovabili non programmabili, ha evidenziato, accanto alle problematiche di sostenibilità economica dei meccanismi di incentivazione esistenti, le potenziali criticità legate alla gestione in sicurezza del sistema elettrico.

Il numero molto elevato di connessioni alle reti di trasmissione e distribuzione di impianti alimentati da fonti non programmabili impone già oggi al regolatore di ripensare ai criteri "tradizionali" di sviluppo e gestione delle reti. In prospettiva, le reti, anche quelle di distribuzione dell'energia elettrica, saranno "intelligenti" e tutti gli impianti, anche quelli di piccola taglia della generazione distribuita, dovranno diventare "intelligenti" e contribuire, fornendo adeguati servizi di rete, alla gestione efficiente e in sicurezza del sistema elettrico.

Un contributo verrà anche dall'ottimizzazione del servizio di dispacciamento: gli interventi allo studio dell'Autorità consentiranno di accogliere una maggiore immissione di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili non programmabili, a parità di rete e di risorse disponibili (ad esempio estendendo gli obblighi di fornitura dei servizi di rete, già previsti per gli impianti eolici rilevanti, agli impianti fotovoltaici e trasferendo i costi degli sbilanciamenti sui soggetti titolari degli impianti responsabili degli sbilanciamenti stessi anche per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

Infine, con riguardo alle rinnovabili, sono necessari strumenti di carattere normativo, finalizzati a rendere più certe ed omogenee sul territorio nazionale le procedure autorizzative, sulla scia degli ultimi interventi legislativi, inclusi strumenti finalizzati a responsabilizzare maggiormente le Regioni e le amministrazioni coinvolte nel procedimento autorizzativi, contribuendo così anche a ridurre le barriere non economiche.

## 2.2 I nuovi obblighi europei per l'efficienza energetica

Gli interventi in materia di efficienza energetica e la gestione della domanda rappresenteranno, in prospettiva, un tassello importante del nuovo sistema elettrico, in quanto la politica europea attribuisce loro un ruolo prioritario nel processo di decarbonizzazione del sistema energetico. Ciononostante l'Autorità ha più volte evidenziato come la definizione dell'obiettivo al 2020 per lo sviluppo delle fonti rinnovabili si traduca in realtà in una distorsione a favore degli investimenti in queste ultime rispetto a quelli di riduzione dei consumi. Infatti la fissazione dell'obiettivo europeo - definito come rapporto fra i consumi finali di energia attribuibili alle fonti rinnovabili e i consumi finali totali di energia primaria, intorno al 20% - fa sì che la riduzione di 5 punti percentuali nei consumi totali di energia sia equiparata, in termini di conseguimento dell'obiettivo, all'aumento di 1 punto percentuale nei consumi finali da fonti rinnovabili.

Nell'ambito della SEN andrà valutata la posizione da sostenere in merito alla nuova proposta legislativa della Commissione in materia di efficienza energetica, che abroga e sostituisce la direttiva sulla cogenerazione e la direttiva sui servizi energetici e prevede l'introduzione di misure vincolanti per gli Stati Membri, ovvero specifici strumenti normativi o di regolazione, da introdurre obbligatoriamente in ciascuno Stato. In modo particolare, a tale riguardo, andrebbe evidenziata la necessità di garantire flessibilità agli Stati Membri nell'implementazione delle misure proposte (per esempio in relazione alla definizione e all'ambito di applicazione dei regimi obbligatori di efficienza energetica, alla promozione dell'efficienza tramite infrastrutture per il riscaldamento e il raffreddamento e agli obblighi relativi alle attività di misura e fatturazione) affinché le caratteristiche economiche, climatiche e geografiche dei Paesi siano tenute in debita considerazione. Tale necessità è stata già rappresentata dall'Autorità e recepita nel *Position Paper* del Consiglio Europeo dei Regolatori dell'Energia (CEER).

La SEN potrebbe essere inoltre l'occasione per fare dell'efficienza energetica il cardine della politica energetica nazionale e per candidare il nostro Paese a un ruolo primario nell'implementazione delle misure di efficienza energetica. L'Italia vanta infatti posizioni di eccellenza nelle tecnologie applicative, nei componenti, in singole soluzioni *high tech*, potenzialmente destinabili anche all'esportazione negli altri mercati. Tutte le più autorevoli previsioni stimano in alcuni Paesi uno sviluppo impetuoso della nuova edilizia residenziale, alla ricerca di soluzioni a più basso consumo energetico. La spinta derivante dall'innovazione in campo energetico, oltre a fornire soluzioni più efficienti sotto il profilo dei consumi industriali e domestici, si configura dunque anche quale potente fattore di rilancio della crescita e della competitività.

Significativa è anche l'esperienza acquisita dall'Italia nella gestione del sistema dei titoli di efficienza energetica che, sotto forma di regime obbligatorio per distributori/venditori, rappresenta una delle disposizioni più innovative contenute nella citata proposta di direttiva. Con riferimento al sistema italiano dei titoli di efficienza energetica appare auspicabile, tuttavia, che venga assicurata chiarezza e stabilità al modello di *governance* complessivo del meccanismo, nonché unitarietà e coerenza nell'azione complessiva di regolazione sia tecnica sia economica del sistema. Tenuto conto della necessità di attivare investimenti nel settore (inclusi quelli per nuove politiche di gestione della domanda) è necessario che sia garantito un quadro di riferimento coerente e affidabile. A questo riguardo, occorre per esempio evitare le incertezze che annualmente si ripresentano in fase di conferma del beneficio fiscale del 55% per gli interventi di ristrutturazione edilizia, assicurando orizzonti temporali congrui alle misure di efficienza energetica adottate (inclusa in primo luogo la definizione delle regole post 2012 per il meccanismo dei Certificati bianchi).

In un'ottica di medio - lungo termine, lo sviluppo di risorse di flessibilità lato domanda (politiche di *demand side management* e, in particolare, di *demand response*), oltre ai già citati interventi lato offerta, favorirà ulteriormente l'integrazione di potenza elettrica da fonti rinnovabili non

programmabili. Nello stesso tempo permetterà nuove forme di consumo (esempio: mobilità elettrica), nonché il contenimento dell'impatto ambientale dei consumi energetici attraverso la riduzione dei picchi di domanda. I consumatori di domani saranno consumatori "attivi", in grado di controllare e modulare i propri prelievi di energia elettrica in risposta ai segnali di prezzo e saranno spesso anche produttori di energia elettrica, in grado di immettere in rete quanto prodotto in eccesso rispetto alle proprie esigenze di consumo (cosiddetti *prosumer*).

### 3. L'integrazione dei mercati europei e le relazioni con i Paesi extra europei per la riduzione dei prezzi

Il Consiglio Europeo del 4 febbraio 2011 ha stabilito l'obiettivo, entro il 2014, di completamento del mercato interno dell'energia elettrica e del gas. Tale scadenza appare particolarmente ambiziosa, nonostante i risultati conseguiti dall'ACER nei suoi primi mesi di attività, nella definizione delle linee guida per le condizioni di accesso alle reti europee.

Il nuovo mercato, per le sue dimensioni, sarà in grado di diluire le posizioni dominanti e quindi di meglio garantire un'adeguata pressione competitiva, a tutela del consumatore. L'esito di tale mercato è anche quello di ridurre il differenziale dei prezzi esistente tra i diversi vari Paesi, che vede l'Italia in particolare svantaggio, soprattutto con riferimento ai consumatori industriali elettrici, nonostante primi segnali positivi di inversione di tendenza registrati nel corso del 2010. L'Autorità ha avuto modo di fornire dati e analisi di dettaglio sui prezzi nel corso di un'Audizione presso la Commissione straordinaria del Senato della Repubblica il 13 luglio 2011, volta alla verifica dell'andamento generale dei prezzi al consumo e al controllo della trasparenza dei mercati.

Appare comunque opportuno che la SEN consideri la possibilità di mantenere in forme compatibili con il mercato, anche eventuali modalità di tutela dei clienti finali, con particolare riferimento a quelle per i clienti in situazioni di disagio economico.

Attualmente, favorita anche da condizioni storiche e geografiche, è già realtà l'integrazione dei mercati del Centro - Nord Europa, mentre i Paesi dell'Est dell'Unione europea hanno già espresso (*in primis* la Polonia) la volontà politica di procedere a un'integrazione dei mercati dai Paesi Baltici all'Adriatico, coinvolgendo anche Paesi come la Croazia per la realizzazione di nuovi investimenti (GNL). Un terminale in Polonia e il potenziamento delle reti, prima tappa di tale strategia, sono già in costruzione. Tenuto conto della piena integrazione del mercato inglese, almeno per il gas, le uniche due aree che al momento appaiono come più incerte nel processo di integrazione (o almeno nella sua esplicita volontà politica) risultano la penisola iberica (comunque beneficiata dalla flessibilità del GNL) e l'Italia.

#### 3.1 Il settore elettrico

Per quanto riguarda il settore elettrico nazionale, al fine di favorire l'integrazione in Europa del nostro mercato in tempi brevi, occorre completare l'implementazione delle regole di allocazione della capacità. E' già stato fissato il quadro regolatorio per l'allocazione di medio - lungo termine, prevedendo aste da parte di un'unica società per tutte le frontiere attraverso regole armonizzate. Va invece accelerato il processo di *market coupling* a livello continentale, superando le specificità nazionali già risolte in alcune regioni europee e anche su alcune frontiere italiane. Sarà promossa la definizione, su basi europee, delle regole per l'allocazione della capacità infragiornaliera, oggi non ancora implementata sulle nostre frontiere elettriche. Come già segnalato nel documento PAS 21/11, l'Autorità è fortemente impegnata in ambito internazionale per la definizione delle regole del

SP

futuro mercato elettrico europeo, ma si ritiene quanto mai auspicabile la collaborazione tra le istituzioni e i soggetti interessati per l'individuazione di eventuali modifiche necessarie all'attuale disciplina del mercato nazionale, al fine di rendere possibile in tempi rapidi la partecipazione del mercato italiano al progetto europeo. Occorre, di converso, anche l'individuazione delle caratteristiche del nostro mercato che è necessario vengano preservate e debitamente considerate dal nuovo algoritmo condiviso per la risoluzione del mercato unico. Bisogna, in ogni caso, tener conto del fatto che il processo di integrazione dei sistemi nazionali a livello continentale sarebbe rallentato, se non del tutto impedito, dalla scelta della regola di prezzo nel mercato organizzato.

Un altro fronte destinato a impattare significativamente sugli scambi tra Paesi è rappresentato dalla definizione delle regole per l'integrazione dei mercati di bilanciamento, soprattutto alla luce degli impatti, nei vari sistemi nazionali, dell'apporto da fonti rinnovabili e dell'uscita di impianti nucleari in Centro Europa.

Più in generale, occorre considerare che l'Europa si trova in una fase in cui, una volta assicurata una prima integrazione dei mercati, iniziano a emergere anche le conseguenze di approcci diversi, non necessariamente armonizzati, finora adottati dai diversi Paesi. Si pensi, oltre alle diverse regole di bilanciamento, anche alle diverse soluzioni in atto per quanto riguarda la previsione o meno di meccanismi di *capacity payment* e le loro modalità realizzative, o alle diverse politiche di sostegno delle fonti energetiche, rinnovabili o convenzionali. Ciò porta all'esigenza di un'ampia riflessione a livello europeo sul disegno dei mercati elettrici, alla necessaria verifica a questo stadio delle soluzioni fin qui adottate, nonché degli effetti della stratificazione degli interventi per diverse finalità. L'Autorità già assicura la propria partecipazione a tale processo e ritiene essenziale trovare le modalità per valorizzare, a livello europeo, la flessibilità del sistema elettrico italiano, affinché i costi di tale flessibilità ricadano correttamente sui beneficiari, ancorché appartenenti ad altri sistemi.

### 3.2 Il settore gas

Al fine di formulare la SEN occorre considerare che, nel settore del gas naturale, il contesto europeo odierno è lontano da quello nord-americano in cui vi è abbondanza di risorse gas domestiche che innervano l'offerta, addirittura con potenzialità da esportazione. Il tessuto europeo, nonostante le scoperte e gli sforzi di produzione dello *shale gas*, rischia di essere caratterizzato ancora per anni dalla dipendenza esterna di origine del gas. Occorre quindi considerare che pur allentandosi la tensione sugli approvvigionamenti che ha caratterizzato gli ultimi anni, a livello europeo permane la criticità della dipendenza dall'esterno.

Di tutto ciò si deve tener conto con riferimento sia alle strategie di relazione con i Paesi produttori, sia allo sviluppo delle infrastrutture di adduzione dai medesimi Paesi.

Ciò che è più importante sottolineare è che la criticità cui il mercato europeo - ed in particolare i Paesi a più elevata intensità del gas, come l'Italia - è esposto, richiede che sia definita una strategia che inquadri in misura sinergica le scelte funzionali alla piena realizzazione di un mercato interno efficiente e quella rivolta verso una maggiore concorrenzialità dell'offerta dei Paesi produttori. Soprattutto è necessario che questa strategia complessiva sia implementata nell'ambito di un disegno coerente e coordinato.

Del resto, si deve considerare che la concorrenza - e quindi l'efficienza - in questo settore si gioca prevalentemente su orizzonti di medio - lungo termine. Le scelte di breve periodo, almeno per il gas trasportato con gasdotto, incidono poco sull'efficienza produttiva del settore, in quanto i costi variabili di produzione e di trasporto del gas dai lontani centri di estrazione sono relativamente bassi rispetto a quelli derivanti dai grandi investimenti infrastrutturali.

Da questa valutazione emerge che, sebbene sia vero che le condizioni di utilizzo e di accesso alle infrastrutture esistenti siano da migliorare per introdurre più concorrenza, è ancora più essenziale dotarsi di una strategia di sviluppo infrastrutturale che consenta non solo di migliorare la sicurezza



del sistema, ma anche di diversificare l'offerta e promuovere la concorrenza. Anche la problematica della proprietà delle infrastrutture rileva per la concorrenza e l'efficienza del mercato europeo nella misura in cui essa risulti funzionale a promuovere l'accesso e lo sviluppo delle infrastrutture stesse.

Alla luce della forte dipendenza della maggior parte dei grandi Paesi europei, consumatori di gas, da forniture provenienti da Paesi extra-europei caratterizzati da mercati quasi monopolistici, è evidente che l'analisi delle dinamiche concorrenziali non può limitarsi a soluzioni, comunque lodevoli, volte ad aumentare la competizione tra importatori.

A tal proposito è necessario sottolineare come il processo di definizione delle soluzioni per l'integrazione del mercato interno sia ormai avanzato: è attualmente in discussione il cosiddetto Gas Target Model, che avvia il processo di individuazione delle soluzioni organizzative per assicurare la liquidità del mercato interno del gas. Le regole proposte da ACER di allocazione della capacità di interconnessione tra paesi europei, hanno l'obiettivo di aumentare l'efficienza e garantire flessibilità negli scambi tra hub. La proposta, se sarà resa vincolante nella successiva procedura di "comitologia", impatterà fortemente sugli assetti dei singoli mercati nazionali.


Non altrettanto avanzata sembra, invece, l'adozione della strategie funzionali a risolvere il nodo dell'upstream, vale a dire il tema dei rapporti del mercato europeo con i fornitori terzi. Al momento si registrano solo alcune, seppur importanti, iniziative in questo campo. La Commissione ha presentato una proposta che prevede procedure di coordinamento tra Paesi Membri al fine di rafforzare il potere negoziale degli importatori europei attraverso l'espressione della *single voice* europea. Queste iniziative rischiano tuttavia di non raggiungere l'obiettivo qualora non si riesca a trovare una linea comune tra gli interessi non sempre coincidenti dei Paesi dell'Unione.

L'azione europea dovrebbe puntare innanzitutto ad una strategia di sviluppo delle infrastrutture, sia interne che di adduzione dall'estero, funzionale non solo ad esigenze di sicurezza, ma anche di diversificazione dell'offerta in chiave concorrenziale eventualmente privilegiando quelle fonti che diano maggiori garanzie di comportamento concorrenziale sui mercati finali.

In quest'ottica, appare necessario che l'azione della Commissione Europea, sulla scia dell'iniziativa assunta con i Paesi del Caspio, trovi seguito in altre iniziative di diversificazione, con il supporto dei Governi nazionali, consapevoli che la trasformazione in senso concorrenziale del settore gas può trovare soluzione solo in ottica europea e di medio - lungo termine.

Appaiono anche auspicabili accordi quadro europei con fornitori chiave, che corrispondano ad assi o corridoi strategici per l'Unione europea.

L'Autorità ritiene opportuno che siano garantite le condizioni per un pieno sviluppo dei mercati spot e che gli scambi presso gli *hub* avvengano, come nel nostro Paese, presso piattaforme controllate da soggetti terzi indipendenti che diano garanzie di corretto funzionamento e siano esenti da rischi di manipolazioni o uso strategico. L'Autorità ritiene anche che per i contratti a lungo termine, possano essere avviate, se necessario con l'adeguato supporto dei Governi e della Commissione e con l'appoggio dei regolatori, significative revisioni, tenuto conto del completo cambiamento dello scenario rispetto alla data di stipula dei principali contratti *Take or pay* (accesso dei terzi e *unbundling*, reti di trasporto internazionale ammortizzate, ruolo dei mercati spot, maggiore liquidità del mercato, diverso livello dei prezzi del petrolio), che ormai spinge verso una ridefinizione dei preesistenti contenuti contrattuali e verso diverse modalità di ripartizione del rischio tra importatori ed esportatori.

 Sr

#### 4. Lo sviluppo delle infrastrutture di rete: Italia hub per l'Europa

Il mercato integrato europeo è inoltre destinato a beneficiare dell'individuazione e realizzazione di nuovi corridoi prioritari di infrastrutture e dunque di significativi investimenti.

Con la recente proposta di *Regolamento per le linee guida sulle infrastrutture energetiche transfrontaliere*<sup>2</sup> è stata introdotta una nuova procedura per l'identificazione e realizzazione di progetti di interesse comunitario. La Commissione Europea ha stimato un fabbisogno di investimenti in reti pari a circa 200 miliardi di euro, con uno stanziamento iniziale pari a più di 9 miliardi di euro, e ha dato avvio alla "Project bond initiative" a sostegno degli investimenti pubblici e privati.

Pur nel pieno rispetto di logiche di mercato e delle diverse opzioni individuate dal quadro comunitario (*in primis* lo strumento dell'esenzione all'accesso di terzi per nuovi progetti concorrenziali), l'Italia dovrebbe considerare la possibilità di realizzare iniziative riconosciute di interesse prioritario a livello europeo, in particolare con riferimento ai corridoi Nord-Sud (occidentale e orientale), anche attraverso l'impiego di fondi comunitari, come indicato nella proposta di Regolamento della Commissione. Ciascuna iniziativa dovrebbe essere oggetto di un'attenta valutazione dei costi e dei benefici, ai fini di una corretta allocazione dei primi ai vari Paesi, allo scopo di evitare un peso eccessivo a carico del cliente nazionale. Va naturalmente anche inclusa nella valutazione la necessità di attribuire gli oneri in funzione dei benefici derivanti alle parti interessate (operatori e clienti finali). Per questi ultimi va considerato il fatto che, a fronte di costi per nuove infrastrutture sul territorio, si ottengono benefici conseguenti alla maggiore flessibilità dell'offerta e quindi più sicurezza e maggiori possibilità di confronto concorrenziale, con effetti positivi sui prezzi finali.

Appare inoltre necessario che l'Italia contribuisca, nelle sedi opportune, all'identificazione delle infrastrutture prioritarie europee, tra le quali non possono che ricadere quelle che riguardano il nostro Paese. Ciò anche con l'obiettivo di promuovere il necessario sviluppo infrastrutturale affinché esso assuma le soluzioni più coerenti con il disegno complessivo e a minore costo per il consumatore europeo. Va infatti considerato, come più sopra ricordato, che si tratta di uno sviluppo che richiede uno sforzo di investimenti probabilmente senza precedenti e destinato a impattare significativamente in termini di prezzi finali e in cui, almeno fino a oggi, non sono mancati i casi di chiara prevalenza di logiche nazionali rispetto a quelle europee (si pensi alla realizzazione di un terminale di GNL in Polonia e alla stessa costruzione del gasdotto North Stream che collegherà la Russia direttamente alla Germania, evitando l'attraversamento di altri Paesi dell'Unione Europea).

Va in particolare assicurato un ruolo primario per i regolatori nazionali e per ACER nell'analisi costi-benefici delle singole iniziative, rispetto all'attuale versione della proposta di Regolamento, che prevede il solo rilascio di un parere: i regolatori possono infatti garantire competenze tecniche adeguate e piena trasparenza dell'intera procedura, e soprattutto valutazioni sui costi e sui benefici, nonché sulla sostenibilità del finanziamento degli investimenti.

Infine, la SEN potrà contribuire alla creazione di una vera area di scambio, con la collaborazione delle associazioni dei regolatori MEDREG (*Association of the Mediterranean Regulators for Electricity and Gas*) e ECRB (*Energy Community Regulatory Board*) e privilegiando alcuni rapporti bilaterali) in grado di eliminare, con una coerente politica di sviluppo delle interconnessioni e di definizione di contesti normativi e regolatori convergenti e affidabili, il rischio della creazione di nuovi potenziali fronti di dipendenza, soprattutto qualora si tratti di realizzare (è il caso di alcuni progetti avanzati dalla stessa Commissione) investimenti ad alta intensità di capitale in loco, come

<sup>2</sup> Proposta COM (2011) 658 Final del 19 ottobre 2011.

nel caso delle fonti rinnovabili. Tali iniziative, che ovviamente richiedono anche il necessario supporto governativo e europeo, appaiono coerenti nel quadro della citata decarbonizzazione di medio – lungo termine (infatti, come recentemente emerso da un'analisi dei Piani Nazionali di Azione a livello complessivo, l'obiettivo UE al 2020 parrebbe raggiungibile senza ricorso a terzi), ma anche quale contributo al rafforzamento di economie prossime a quelle europee e alla luce del nostro ruolo nella regione.

E' opinione dell'Autorità che la SEN debba affrontare, tra le questioni non ulteriormente rinviabili, la decisione in merito al ruolo dell'Italia come *hub* per il resto d'Europa, anche alla luce di quanto detto sopra sul processo di integrazione dei mercati europei. Vi sono diverse considerazioni che giocano a sostegno di questa opzione:

- nel settore gas, l'Italia vanta una localizzazione geografica favorevole al centro del Mediterraneo e quindi dei principali flussi attuali e futuri di gas e una buona capacità di stoccaggio, includendo quella in via di autorizzazione e di realizzazione;
- anche il settore elettrico nazionale appare ben posizionato, soprattutto alla luce delle recenti decisioni di alcuni Paesi europei di dismettere impianti nucleari e della sempre maggiore incidenza di produzione da rinnovabili in tutta Europa. L'Italia vanta una buona disponibilità di capacità produttiva in cicli combinati a gas di nuova generazione e ad alta efficienza, che può essere destinata anche all'esportazione di servizi in altri Paesi, in particolare come integrazione alla produzione intermittente delle rinnovabili. Come per il gas, vanta inoltre una posizione nel Mediterraneo favorevole per lo sviluppo di nuovi progetti di importazione dal Nord Africa o dai Balcani;
- la scadenza prevista dal Consiglio Europeo per il completamento del mercato interno impone l'integrazione dei mercati in tempi brevi e richiederà comunque nuovi investimenti per il superamento delle congestioni esistenti tra Paesi e il rafforzamento delle interconnessioni tra Stati;
- la nostra dipendenza dal gas importato e il peso del gas nel settore elettrico rendono comunque opportuni investimenti, anche attraverso nuova capacità di rigassificazione, finalizzati alla diversificazione delle fonti e alla maggiore flessibilità e dunque competitività del sistema;
- l'individuazione delle infrastrutture prioritarie a livello europeo, come più sopra evidenziato, include la realizzazione di nuove infrastrutture che interesseranno il nostro Paese e che potrebbero ricevere finanziamenti da parte delle istituzioni europee.

Lo sviluppo dell'Italia come *hub* eviterebbe il rischio di fare del nostro Paese una "provincia" e di marginalizzare il mercato italiano, le cui prime conseguenze sono già percepibili: peso eccessivo dei contratti *Take or pay* per il gas, costi fissi di impianti elettrici non ripagati, mantenimento dell'attuale differenziale di costo dell'energia elettrica a carico del nostro sistema produttivo e delle famiglie.

La scelta di fare dell'Italia un *hub* per il resto d'Europa e di sfruttare le favorevoli condizioni che si presentano implica prima di tutto una scelta in merito a quali infrastrutture realizzare in via prioritaria e come favorire tale realizzazione. E' indubbio che a tal fine anche la variabile temporale svolge un ruolo fondamentale, alla luce di possibili progetti alternativi.

## Considerazioni conclusive

Quanto finora esposto costituisce dunque il nostro contributo alle esigenze conoscitive della Commissione, cui si aggiunge quanto già presentato nelle Segnalazioni e Memorie trasmesse ai due rami del Parlamento, alle quali si rimanda.

L'Autorità ritiene che la definizione della SEN possa rappresentare un'importante occasione di confronto, di analisi e diagnosi delle questioni che investono il settore energetico nazionale, per arrivare a definire obiettivi nell'interesse del sistema nei prossimi anni, nonché gli strumenti più adeguati per orientare le scelte. Il completamento del processo di liberalizzazione è in questo momento particolarmente necessario nell'ambito delle politiche di sostegno alla crescita del Paese.

Il ruolo dell'Autorità rispetto alla SEN, per i settori di competenza, è quello del soggetto istituzionale in grado di sviluppare gli strumenti tecnici più efficaci nell'ambito del ruolo istituzionale attribuito.

L'Autorità, da sempre presente nelle sedi internazionali di competenza e alla luce della nuova *governance* europea, si fa promotrice delle iniziative volte ad assicurare la realizzazione del mercato unico dell'energia.

In conclusione, l'Autorità ritiene che le seguenti tematiche possano essere considerate nella definizione della SEN:

- la preminenza della dimensione europea e la necessità che la SEN si collochi in tale contesto orientando il ruolo del nostro Paese a una presenza di maggior rilievo in Europa;
- nell'ambito di politiche europee per la decarbonizzazione del sistema energetico, la promozione di quelle che garantiscano soluzioni efficienti per lo sfruttamento del potenziale delle fonti rinnovabili di ciascun paese, tenendo conto della sostenibilità economica degli interventi, della necessità di uno sviluppo per la sicurezza del sistema elettrico e dell'innovazione tecnologica attesa;
- il riconoscimento dell'efficienza energetica come cardine della politica energetica nazionale per candidare il nostro Paese ad un ruolo primario in Europa, data la nostra esperienza, i nostri punti di forza tecnologici e i positivi effetti di crescita per il sistema economico;
- la necessità di accelerare per l'Italia il processo di integrazione del mercato elettrico a livello continentale, valorizzando le caratteristiche di efficienza e di flessibilità del parco di generazione e facendo in modo che i costi di tale processo siano correttamente attribuiti ai diversi sistemi nazionali, consentendo la riduzione del differenziale di prezzo;
- nel settore gas, la necessità di favorire lo sviluppo delle infrastrutture interne, nonché di quelle tra Paesi europei e di quelle di adduzione dall'estero, che sono funzionali per la sicurezza e la diversificazione dell'offerta in ottica pro-concorrenziale;
- la necessità di nuovi investimenti infrastrutturali finalizzati alla promozione della concorrenza nel mercato nazionale e al ruolo di *hub* che il nostro Paese deve veder riconosciuto a livello internazionale, anche assicurando la partecipazione dell'Italia al processo di identificazione delle infrastrutture europee e che sia inoltre garantita, attraverso il ruolo dei regolatori, un'equa ripartizione di costi e benefici tra i diversi Paesi.

