

da Staffetta Quotidiana, 26 settembre 2014

STRATEGIA ENERGETICA, LE PROPOSTE DELLA X COMMISSIONE DELLA CAMERA

Pubblichiamo il testo della bozza di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla Strategia Energetica Nazionale avviata nel luglio 2013 dalla Commissione Industria della Camera. Il documento, predisposto dal relatore Vinicio Peluffo (Pd), è in attesa ora di integrazioni e osservazioni prima del varo definitivo, forse la prossima settimana. [...].

Osservazioni finali

L'economia italiana, sulla spinta delle politiche dell'Unione Europea in tema di clima ed energia, sta attraversando una fase di transizione da un modello ad alta intensità di carbonio ad un modello a bassa intensità di carbonio. Il settore energetico è inevitabilmente uno dei protagonisti di tale transizione ed è pertanto sottoposto a profonde trasformazioni. Infatti, accanto al calo congiunturale della domanda, innescato dalla crisi economica del 2008, ha avuto avvio un processo di cambiamento strutturale del modo di produrre e consumare energia. In tutto questo il ruolo delle rinnovabili ha aumentato drasticamente la propria rilevanza: la quota di energia rinnovabile sul consumo interno è quasi triplicata (da poco più del 7% nel 2007 si è passati al circa 18% nel 2013), mentre dal lato della produzione la quota di energia prodotta da fonte rinnovabile è raddoppiata, giungendo a coprire circa un terzo della produzione lorda complessiva.

Non è chiaro invece il ruolo che avranno in futuro le fonti tradizionali di energia e, in special modo, le tecnologie ad esse collegate. Inoltre, non è ancora possibile stimare il costo complessivo per la collettività, ed il suo impatto sulla crescita economica, del passaggio da un modello all'altro di economia né come sarà possibile garantire un adeguato livello di sicurezza del sistema.

Tali incertezze espongono gli operatori del settore energetico a numerosi rischi, prevalentemente di natura economica, la cui gestione può essere facilitata da misure di mitigazione poste in essere dal decisore pubblico. Al fine di adottare le misure più efficaci e dal minor costo per la collettività, è necessario di un quadro chiaro dei principali rischi o problematiche relativi a ciascuna fase della filiera energetica e procedere ad una valutazione delle priorità di intervento.

Per quanto riguarda il settore elettrico, nella fase della generazione sono rinvenibili i seguenti rischi: a) per i produttori da fonte tradizionale (termoelettrici), si paventa l'insufficienza dei ricavi a coprire i costi di investimento a causa sia della riduzione dei prezzi di vendita che della contrazione delle quantità; b) per i produttori da fonte rinnovabile, si temono gli effetti degli interventi di revisione retroattiva degli incentivi.

Rispetto alla trasmissione elettrica, si presenta il rischio che i ricavi tariffari siano insufficienti a coprire i costi, e ciò a causa della contrazione dei volumi trasportati.

In materia di dispacciamento viene in rilievo il rischio, a fronte di un processo di espansione della generazione da fonti intermittenti, di un proporzionale aumento dei costi e di una diminuzione della sicurezza del servizio di bilanciamento, ponendo la problematica di chi sostiene tali oneri e del quantum dei medesimi. Nella fase della vendita, uno dei principali fattori di rischio per i venditori è rappresentato dalla morosità dei clienti finali, aggravata dal perdurare della crisi economica.

Per ciò che riguarda il settore del gas, segnatamente la fase di approvvigionamento e trasporto, risulta necessario un migliore coordinamento a livello europeo che possa consentire all'Italia un ruolo forte di hub nel mediterraneo e allo stesso tempo garantire la sicurezza e la diversificazione

degli approvvigionamenti. Ciò risulta quanto mai attuale se guardiamo alle crisi politiche in corso in Libia e Ucraina.

I rigassificatori possono svolgere un ruolo importante di alternativa all'offerta del sistema, se a prezzi competitivi.

Con riferimento alla distribuzione del gas naturale occorre giungere ad un quadro di chiarezza circa il sistema delle concessioni, materia particolarmente complessa ed interessata dalle problematiche connesse all'avvio delle prime gare di distribuzione gas per ambiti territoriali, come definito dalla recente riforma.

Relativamente all'attività di misura essa risulta ancora da migliorare sensibilmente attraverso un sistema tecnologico adeguatamente testato anche in forza delle disposizioni approvate dal Decreto Legislativo 4 luglio 2014, n. 102 in materia di sistemi di misurazione intelligenti e di messa a disposizione dei dati ai clienti finali.

Riguardo agli stoccaggi, occorre considerarli come una opportunità per rendere più flessibile il sistema a patto che ciò sia fatto attraverso adeguati e trasparenti meccanismi di competizione.

Per far fronte ai suddetti rischi e problematiche, gli auditi hanno presentato specifiche proposte di intervento, ciascuna tendenzialmente mirata a risolvere le criticità a cui il proponente è esposto.

Dall'analisi delle dichiarazioni dei soggetti intervenuti in audizione emerge un quadro frammentato del settore energetico, nel quale, pur essendo chiaramente identificabili singoli problemi, non è tuttavia immediato rinvenire una visione d'insieme. Nella maggior parte delle dichiarazioni, anche se non in tutte, emergono valutazioni su rischi percepiti per il proprio settore di riferimento e proposte di misure di mitigazione e riforma della Strategia Energetica Nazionale attualmente esistente.

Uno degli obiettivi che si prefigge la presente relazione è tentare di recuperare un punto di vista generale sul settore, formulando, laddove possibile, anche specifiche proposte di intervento.

Innanzitutto emerge con chiarezza la necessità di una forte sinergia sul piano nazionale, europeo ed internazionale fra il Governo e l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico. Ciò a garanzia di un sistema energetico che funzioni, che sia più efficiente e che faccia quadrato rispetto ai mille stimoli dei vari portatori di interessi dell'intera filiera energetica e dei diversi ambiti decisionali che creano numerose sovrapposizioni ed inefficienze del sistema con importanti conseguenze in termini di efficienza e costi finali.

Il settore energetico deve essere competitivo ed adeguatamente regolato al fine di consentire una programmazione di lungo termine ed una politica industriale in grado di permettere un quadro di continuità e certezze per nuovi investimenti e nuova occupazione. In tale prospettiva il ruolo del Regolatore risulta fondamentale e proporzionalmente crescente all'aumento di complessità del sistema.

Il tema di carattere generale, presente nella maggior parte delle dichiarazioni degli operatori, attiene alla questione dei trasferimenti. Come è noto, nel settore energetico, accanto ai meccanismi di mercato e ai meccanismi di regolazione (in cui il Regolatore definisce le tariffe dei servizi infrastrutturali) trovano applicazione anche meccanismi di natura parafiscale, grazie ai quali il Governo opera trasferimenti di risorse finanziarie tra differenti categorie di operatori presenti nella filiera energetica. Si pensi, ad esempio, ai numerosi meccanismi di incentivazione delle fonti rinnovabili, che prevedono l'erogazione di sussidi ai produttori, finanziati da prelievi sui consumatori finali di energia.

Alcuni di questi meccanismi hanno lo scopo di promuovere attività ad elevato valore per la

collettività, ma che il mercato, in assenza di intervento pubblico, non riesce a sviluppare (es. attività che migliorano la sicurezza complessiva del sistema energetico o la sua sostenibilità. Altri meccanismi sono ispirati, invece, a finalità di tipo redistributivo (es. bonus sociale).

Il tratto distintivo di quasi tutti questi meccanismi è la modalità con cui avviene il prelievo, ovvero attraverso la tassazione del consumo di energia a mezzo di componenti.

In ragione dell'elevata incidenza di tali oneri parafiscali, che si sommano alla fiscalità in senso proprio ed al costo dei servizi di rete ó forniti questi ultimi in regime di monopolio e quindi remunerati in base a tariffe decise dal Regolatore ó la componente del prezzo finale dell'energia determinata dal mercato è circa la metà del totale, sia pure con lievi differenze tra il settore del gas e quello dell'elettricità.

Nel settore energetico, dopo oltre un decennio dall'avvio dei processi di liberalizzazione, si riscontra l'esistenza di un modello in cui metà circa delle risorse è allocata dagli operatori secondo logiche di mercato e l'altra metà dal decisore pubblico, pur nelle sue variegate modalità di intervento (in primis, Governo e Autorità di regolazione).

Il decisore pubblico continua, di fatto, a gestire l'allocazione di ingenti risorse finanziarie, sia attraverso lo strumento dei trasferimenti che attraverso le tariffe. Non c'è quindi da meravigliarsi che gli operatori si rivolgano pressantemente ai centri decisionali pubblici sia per chiedere la copertura di costi effettivi o presunti oppure per godere dei suddetti trasferimenti o ancora, e questo è il caso dei consumatori finali, per porre un limite all'importo complessivo dei prelievi che gravano sulla bolletta.

Si innesca, di conseguenza, una competizione per influenzare tanto la regolazione dei monopoli quanto le voci del bilancio complessivo dei meccanismi parafiscali.

Un primo terreno di scontro vede contrapposti, da un lato, i consumatori finali e, dall'altro, gli operatori presenti nelle varie fasi della filiera energetica. I primi, in qualità di contribuenti indiretti, chiedono in generale il contenimento del costo dell'energia e quindi, nello specifico, della pressione fiscale e parafiscale; i secondi, invece, invocano misure di contenimento dei rischi a cui il delicato momento di transizione li espone e, con esse, incrementi di spesa. Un ulteriore fronte di scontro è evidente invece fra gli operatori, in competizione fra loro per massimizzare la quota di trasferimenti a loro indirizzata.

In considerazione dell'importante ammontare di risorse trasferite (per le sole fonti rinnovabili, si stima che nel 2014 verranno riallocati 12,5 miliardi di euro) e dell'impatto che sussidi e tasse hanno sul funzionamento dei mercati, appare quanto mai opportuno che il decisore pubblico, ed in particolar modo il Governo, si doti di uno strumento di programmazione di medio periodo, specifico per il settore energetico, da adottare secondo procedure mutate dal mondo anglosassone, quali ad esempio il « libro bianco », avvalendosi anche del ruolo propulsivo del Regolatore.

Ciò consentirebbe di evitare, come è stato negli ultimi anni, decisioni prese sulla scorta di situazioni contingenti e dettate da criteri di urgenza, e spesso non coerenti l'una con l'altra.

In tale documento dovrebbe, innanzitutto, essere espressa una previsione circa l'ammontare di risorse oggetto di trasferimento (eventualmente secondo un riparto annuale), al fine di tutelare l'interesse dei consumatori al rispetto di un vincolo di bilancio sul complesso di misure predisposte. Inoltre, onde evitare che si ripeta per il futuro la stratificazione di interventi non sempre tra loro debitamente coordinati, il documento di programmazione dovrebbe contenere una lista di priorità, determinata a seguito di una precisa analisi costi-benefici. Con l'allocazione contestuale dei trasferimenti verrebbe meno, infatti, la prassi di privilegiare quegli interventi la cui causa si è

manifestata anticipatamente rispetto a quella di altri interventi parimenti prioritari sotto il profilo del benessere collettivo.

Si pensi, in proposito, alla competizione per l'ottenimento di sussidi tra interventi mirati a sviluppare le fonti rinnovabili ed interventi finalizzati a migliorare l'efficienza energetica. Il rapido assorbimento di risorse finanziarie da parte dei meccanismi incentivanti le fonti rinnovabili ha, infatti, notevolmente ridotto l'opportunità di promuovere misure di efficientamento negli usi finali dell'energia, altrettanto idonee a favorire la decarbonizzazione dell'economia. La predisposizione di uno strumento di programmazione avrebbe consentito, anche per il passato, di allocare in maniera meglio proporzionata le risorse tra gli obiettivi, dando trasparenza alla ripartizione della spesa.

Riguardo, poi, alla definizione della lista di priorità, sarebbe opportuno che essa fosse sottoposta a consultazione pubblica, in modo che la legittima competizione per le risorse possa trovare manifestazione esplicita, piuttosto che esaurirsi esclusivamente nell'azione implicita, e quindi meno trasparente, dei gruppi di pressione.

Passando ai temi specifici, quanto è emerso dalle audizioni induce a ritenere in parte già definita la lista di priorità a cui si accennava sopra.

La trasformazione epocale che il sistema energetico sta attraversando sembra portare al superamento di un modello incentrato sulla produzione e lo scambio di energia in quanto tale, ovvero sulla mera disponibilità della materia prima, a favore di un modello in cui l'attenzione è focalizzata sulle tecnologie di produzione e sui servizi energetici. Dall'enfasi sulla quantità l'attenzione si sposta sulla qualità del contributo energetico. Non conta soltanto quanta energia si produce e si consuma, ma soprattutto come la si produce e la si consuma (ed ovviamente quanto costa).

Relativamente alla produzione, è utile ricordare che l'Italia è tra i Paesi europei che hanno maggiormente investito nella riqualificazione del parco di impianti di generazione elettrica, prima dotandosi di moderni e flessibili cicli combinati a gas, poi dando impulso alla penetrazione delle fonti rinnovabili. L'ingente sforzo finanziario, sebbene non esente da inefficienze, ha tuttavia prodotto nell'assetto del settore elettrico italiano un cambiamento che solo alcuni anni fa sarebbe stato impensabile prevedere. Lasciare incompiuta questa rivoluzione rappresenterebbe la più grave contraddizione in cui potrebbe incorrere la politica energetica del Paese. Al riguardo occorre anche considerare l'evoluzione del parco di generazione a livello europeo, che presenta ó se esaminato come un unicum ó peculiarità differenti che possono offrire opportunità a impianti di produzione che nelle specifiche realtà nazionali si trovano invece in condizioni di sofferenza. In tal senso deve continuare lo sforzo da parte dell'Italia verso l'integrazione del mercato unico europeo nel rispetto dei tempi individuati dalla stessa Europa. In vetta alla lista delle priorità va, senza esitazione, posto il completamento della riqualificazione del sistema elettrico italiano, procedendo alla sempre maggiore integrazione delle rinnovabili, al necessario adeguamento delle reti e al supporto di tutte le tecnologie che favoriscono il decentramento della produzione elettrica (con reti private e pubbliche). Il decentramento produttivo e la gestione congiunta di produzione e consumo devono però rispondere a logiche di efficienza economica e minimizzazione dell'impatto ambientale, piuttosto che essere il mero frutto di decisioni tese ad eludere la contribuzione ai meccanismi parafiscali. A tal proposito, potrebbe risultare conveniente riformare i suddetti meccanismi, diversificando la base imponibile.

Le attuali aliquote sul consumo dovrebbero essere parametrize per categoria di consumatori-contribuenti, che assicurino un gettito stabile, indipendente dalla congiuntura, e che non inducano comportamenti elusivi.

Riguardo, poi, al consumo, la portata del cambiamento può addirittura ritenersi maggiore. L'utilità

che il consumatore trae dall'energia deriva dai servizi energetici a cui essa ha accesso. Tuttavia, oggi, tali servizi sono offerti direttamente al consumatore, che in un crescente numero di casi non necessita più di acquistare in proprio l'energia, essendo questa incorporata nel servizio offerto (si pensi ai servizi di riscaldamento e raffrescamento, alla mobilità etc.).

Il principale fattore di competizione nel mercato dei servizi energetici è, evidentemente, la capacità di migliorarne l'efficienza.

Nella lista delle priorità, la rivoluzione nelle modalità di consumo dell'energia non può che collocarsi accanto al completamento della rivoluzione nella produzione. Mentre, però, quest'ultima è un fenomeno in gran parte intrinseco alla filiera energetica, la rivoluzione nel consumo investe anche gli altri settori produttivi, si pensi ad esempio alla filiera elettromeccanica.

La promozione dell'efficienza negli usi finali dell'energia e lo sviluppo di mercati dei servizi energetici richiede, pertanto, il coordinamento della politica energetica con altre componenti della politica industriale del Paese.

Non va, infine, tralasciata l'importanza che riveste la diffusione dell'informazione, presso il consumatore, riguardo all'intensità energetica dei vari prodotti e servizi disponibili nel mercato. A causa delle elevate asimmetrie informative, infatti, il consumatore non sempre è messo in condizione di prendere decisioni consapevoli, anche sotto il profilo energetico. La conoscenza della composizione energetica dei prodotti, ad esempio attraverso forme di etichettatura trasparente, può favorire l'adozione di stili di consumo che privilegiano il risparmio energetico e la sostenibilità ambientale (ad esempio, acquistando prodotti a bassa intensità energetica o dal basso contenuto di carbonio). Attraverso simili strumenti, la regolazione tipicamente settoriale in campo energetico potrebbe acquisire connotazioni trasversali a tutti i settori ed assurgere al ruolo di regolazione energetico-ambientale.

In conclusione, il periodo di forte cambiamento ed incertezza che il settore energetico sta attraversando, oltre ad essere fonte di rischi per le singole categorie di operatori, è anche foriero di opportunità per la collettività nel suo complesso. Interventi parcellizzati, ispirati a logiche emergenziali, aggiungono alla lista dei singoli rischi privati il rischio collettivo che le risorse movimentate siano utilizzate con scarsa efficacia ed efficienza. Viceversa, un piano d'azione mirato a sostenere i cambiamenti positivi, già in atto nel settore energetico, riguardanti le modalità di produzione e consumo dell'energia, può favorire l'uscita del settore dall'attuale situazione di crisi, a vantaggio anche dell'intera economia del Paese.

Dall'analisi delle dichiarazioni dei soggetti intervenuti in audizione emerge un quadro frammentato del settore energetico, nel quale, pur essendo chiaramente identificabili singoli problemi, non è tuttavia immediato rinvenire una visione d'insieme. Nella maggior parte delle dichiarazioni, anche se non in tutte, emergono valutazioni su rischi percepiti per il proprio settore di riferimento e proposte di misure di mitigazione e riforma della Strategia Energetica Nazionale attualmente esistente. Le dichiarazioni per le quali è stato possibile rinvenire con chiarezza tali valutazioni sono state aggregate e suddivise secondo la fase della filiera energetica di appartenenza dei soggetti intervenuti. [...]