

Strategia Energetica Nazionale

Audizione Federutility
presso la X Commissione Senato
(Industria, Commercio e Turismo)

Roma, 23 ottobre 2012

Egregio Presidente, Egregi Componenti della Commissione,
desidero innanzitutto ringraziarVi per l'opportunità concessa alla Federazione che rappresento di portare il nostro contributo sul tema della Strategia Energetica Nazionale.

Federutility ritiene positivo che il Governo abbia posto in agenda un documento sulla strategia energetica, tema fortemente correlato con la crescita del sistema economico nazionale; inoltre è apprezzabile il metodo adottato per stimolare la discussione sui contenuti del documento, che a nostro avviso favorisce l'individuazione – auspichiamo il più possibile condivisa – delle priorità d'azione per l'Italia.

Riteniamo che la SEN dovrebbe dare alle Aziende un riferimento normativo certo e stabile. Per tale ragione, chiediamo che sia chiarita sin da subito la sua cogenza e la sua valenza nel tempo. A tale proposito rileviamo che, affinché la Strategia non assuma la veste di documento meramente programmatico, ma sia invece dotata di forza normativa, è necessaria una sua ampia condivisione, affinché ne venga rafforzato il valore strategico e messo al riparo da eventuali nuovi cicli politici. Una programmazione che indirizzi le scelte degli operatori del settore fissando obiettivi strategici per il Paese non dovrebbe essere infatti soggetta a forme di precarietà.

Uno degli obiettivi principali che una strategia energetica nazionale deve perseguire, specie in una fase di congiuntura economica negativa, è quello di dare sicurezza agli investimenti efficienti e non generare *stranded cost* per il sistema (come avvenuto, ad esempio, per gli impianti a ciclo combinato gas). Inoltre, una valutazione della coerenza tra obiettivi fissati e risorse messe a disposizione è un elemento che deve accompagnare qualsiasi pianificazione. Ciò premesso, riteniamo, pertanto, che vada operata una seria e sistemica riflessione sulla capacità del settore di implementare una mole così consistente di investimenti (stimati in 180 mld € dalla SEN), alla luce della recessione del Paese e al conseguente calo dei consumi.

Federutility infatti, se da una parte condivide la prospettiva che il settore energetico possa rappresentare il motore della crescita, soprattutto in termini di competitività delle imprese e innovazione infrastrutturale, dall'altra individua come limite della SEN il rischio di una dispersione degli sforzi prospettati che, in ultima istanza, potrebbero rivelarsi inefficaci.

Al fine di scongiurare tale rischio, è opportuno anteporre alle scelte relative ai settori su cui investire maggiormente e alle modalità con le quali intervenire, un ragionamento sulla selettività degli investimenti. Ciò in particolare alla luce dei limiti di spesa pubblica e delle numerose opzioni che la stessa SEN prevede, in particolare nel mercato del gas e in tema di promozione della produzione rinnovabile.

In linea generale si condivide l'intenzione di operare una razionalizzazione degli aspetti fiscali e degli oneri indiretti che riguardano i prodotti energetici, nella consapevolezza che il recupero della competitività di prezzo nel settore è possibile proprio a partire da una minimizzazione di tali componenti di costo.

Efficienza Energetica

La SEN identifica il tema dell'efficienza energetica come la "prima priorità" strategica per il Paese; tale valutazione è pienamente condivisa dalla Federazione, che più volte ha richiamato l'attenzione sui pregi di tale strumento, efficiente sia in termini di minimizzazione degli oneri per il sistema che per il ruolo di traino per la crescita. Sul potenziale ruolo anticiclico degli investimenti in efficienza energetica esiste una sostanziale unanimità di consensi a partire da alcuni fattori specifici della struttura economica italiana: dall'impatto positivo per la filiera nostrana, ai benefici occupazionali, dagli effetti sul contenimento della spesa pubblica e privata al recupero di competitività.

L'efficienza energetica è tuttavia un settore che presenta alcune specificità che hanno impedito nel corso degli ultimi anni di cogliere le opportunità offerte.

Sul punto si evidenzia la necessità di un adeguato sostegno finanziario agli interventi che, sebbene capaci di ripagarsi nel tempo, richiedono disponibilità di capitali che – soprattutto con l’attuale congiuntura economica – spesso non sono reperibili da consumatori o imprese. Inoltre, il ritardo nel riconoscimento economico spettante e, soprattutto, il cambiamento interpretativo di norme consolidate che conducono a riduzioni impreviste di diritti acquisiti, creano impatti economici penalizzati e riducono la credibilità del quadro regolatorio nei confronti del sistema finanziario, con conseguente maggiore difficoltà nell’ottenere il sostegno necessario agli interventi.

Un altro tema che a nostro avviso presenta non poche criticità riguarda la netta separazione tra l’efficienza energetica e il concetto di risparmio che, sebbene apprezzabile in determinati contesti di vero e proprio spreco di risorse, non ha in sé il potenziale di motore della crescita e dell’innovazione che presenta il primo.

Anche partendo da tale assunto sono state messe in piedi nel corso degli anni iniziative rilevanti (standard minimi di efficienza, detrazioni fiscali, certificati bianchi), cui si aggiungerà, a breve termine, il cosiddetto Conto Energia Termico (CET) previsto dal d.lgs. n. 28/2011.

Le Aziende associate a Federutility rivestono un ruolo attivo all’interno di quello che è il meccanismo dei Certificati Bianchi o Titoli di Efficienza Energetica (TEE), quali soggetti obbligati: ricordiamo, a questo proposito, che quando nacque il meccanismo i distributori furono individuati quali soggetti obbligati dal momento che, nonostante questi avessero per legge limitate possibilità nel rapporto con i clienti, essi rappresentavano i soggetti con un più consolidato legame con il territorio, nonché in possesso delle competenze tecniche più importanti nel settore dei servizi energetici.

Nel corso degli anni i distributori hanno pertanto investito sia in strutture che in competenze nel campo dell’efficienza energetica, trovando però, e soprattutto al momento di adoperarsi per un “salto di qualità” verso interventi più strutturali, barriere normative e operative tali da non far sviluppare tutte le potenzialità dello strumento; anzi, come rappresentato nella stessa SEN, il meccanismo dei TEE negli ultimi anni non è stato in grado di consentire il raggiungimento degli obiettivi fissati, a causa dell’insufficienza dei titoli presenti nel

mercato. Prendendo atto di tali criticità che ancora oggi non permettono un funzionamento corretto del mercato, come Federutility abbiamo avanzato negli ultimi anni alcune proposte finalizzate a:

1. sostenere gli interventi più strutturali individuando le risorse adeguate rispetto agli obiettivi del Paese e definendo il valore di rimborso per assicurare un giusto segnale di prezzo per gli investimenti senza sovraccaricare di oneri impropri i consumatori;
2. introdurre elementi di flessibilità per prevenire le criticità di mercato – come ad esempio una finestra temporale più ampia (ad esempio 4 anni) per l’adempimento degli obblighi fissati indicativamente per ogni anno - che si sono venute a creare negli ultimi anni e permettere al Paese di rispettare le traiettorie fissate;
3. migliorare la *governance* del meccanismo, dalla stabilità del quadro normativo al coordinamento istituzionale, alla non sovrapposizione tra gli strumenti incentivanti.

Relativamente a quest’ultimo punto, si segnala che il passaggio di competenze previsto dal d.lgs. n. 28/2011 dovrebbe avvenire in maniera graduale affinché non vi sia discontinuità e non vengano perse le competenze acquisite in questi anni dall’AEEG.

La necessità che le dinamiche del mercato dei TEE vengano monitorate dai diversi soggetti coinvolti (Ministeri, AEEG, GSE, GME ed ENEA), ognuno a suo modo portatore di competenze specifiche ed indispensabili, è intercettata dalla proposta, già rappresentata in altre occasioni, di istituire un Tavolo tecnico composto dalle suddette istituzioni e dagli stakeholder, che riteniamo particolarmente utile soprattutto nell’attuale situazione di incertezza sull’andamento del mercato che condiziona le decisioni di investimento degli operatori.

Alla luce di tali considerazioni, accogliamo comunque in maniera indubbiamente positiva gli orientamenti espressi all’interno della SEN sui prossimi decreti¹, che avranno anche il

¹ SEN, pag. 49: “Con il prossimo decreto di definizione degli obiettivi validi dal 1° gennaio 2013, sono quindi in fase di messa a punto gli obiettivi di risparmio coerenti sia con gli obiettivi complessivi SEN, sia con l’orientamento di consolidare il ruolo dei Certificati Bianchi, tenendo conto delle aree di intervento “affidate” ad altri strumenti (Conto Termico, cogenerazione con fonti rinnovabili, ecc.) e superando alcune complessità dovute alla necessità di conciliare le diverse grandezze relative al trend di crescita dei certificati prodotti (che tengono conto dei fattori moltiplicativi introdotti) con il trend dell’effettiva efficienza generata nell’anno. Si prevede inoltre di rivedere il criterio di rimborso tariffario dei costi sostenuti per gli interventi, tenendo conto in via prioritaria del prezzo delle transazioni di mercato dei Certificati Bianchi. Sarà inoltre aumentata l’offerta tramite l’introduzione di nuove schede

compito di recepire le disposizioni della recentissima Direttiva sull'efficienza energetica e dei quali il settore sente la necessità in maniera urgente.

E' infatti necessario che il settore della distribuzione disponga al più presto di obiettivi 2013-2020 necessari per poter programmare gli investimenti necessari. Risulta altresì necessario che l'emanando decreto contenga quegli elementi di flessibilità di cui ha bisogno il meccanismo dei TEE ai fini del raggiungimento degli obiettivi stessi. Qualora dovessero essere confermati gli obiettivi indicati nella Tabella 21, pari a 5 Mtep da normalizzare tramite l'applicazione del coefficiente τ , sarebbe oltremodo complesso il loro raggiungimento in assenza di un intervento nella struttura del meccanismo ed un'adeguata assegnazione di risorse per gli interventi.

Condividiamo quanto espresso nella SEN sul ruolo centrale che dovrà essere riservato alle aree metropolitane, dove, in virtù del peso dell'energia consumata in tali zone (che si aggira intorno al 70%), vi sono i maggiori potenziali, soprattutto nel caso dell'auspicabile estensione del meccanismo dei TEE anche ad aree quali l'ICT, la mobilità elettrica e le reti di distribuzione sia dell'energia, sia idriche.

Un tema che riteniamo non adeguatamente rappresentato all'interno del documento, e che viceversa merita una grande attenzione sia per la sua valenza energetico-ambientale, ma anche per gli aspetti legati alla gestione del territorio, è quello relativo al sistema di raccolta e valorizzazione energetica dei rifiuti. Tale tema deve essere a nostro avviso rilanciato con forza anche attraverso l'adozione di strumenti normativi che consentano il superamento della c.d. "sindrome nimby" e sostenendo un comparto che potrà fornire un contributo significativo per gli stessi obiettivi declinati dalla SEN. A tale riguardo, dovranno essere salvaguardati gli investimenti realizzati nelle tecnologie complesse di smaltimento del rifiuto con recupero energetico, considerata la loro duplice funzione di promozione delle risorse

e l'inclusione di nuove aree di intervento (es. nelle reti, nel settore ICT, nella distribuzione idrica e nei trasporti), che possono compensare i problemi di 'erosione' del perimetro dovuti all'ingresso di nuovi strumenti (Conto Termico, detrazione fiscale) e di nuove regole (divieti di cumulo con altri incentivi). Altri interventi in questo ambito porteranno verso una riduzione dei tempi e degli adempimenti burocratici e l'introduzione di premialità per tecnologie virtuose. Sarà anche valutata la possibile estensione dei soggetti che possono partecipare al mercato."

rinnovabili e di gestione del critico settore rifiuti. Il sostegno a tali impianti si potrà ottenere anche attraverso un adeguato riconoscimento del rendimento energetico calcolato sulla base di uno specifico coefficiente definito "R1". Tale parametro è attualmente oggetto di un ampio dibattito a livello comunitario per una sua revisione, in quanto premiante gli impianti siti nei paesi del Nord Europa, ma penalizzante gli impianti in aree climatiche più miti. Occorrerà quindi un'azione congiunta dei paesi membri del Mediterraneo per rivedere la formula di tale indicatore di efficienza energetica.

Infine, uno spazio maggiore dovrebbe essere dedicato alle forme di promozione della mobilità elettrica su gomma e dei mezzi di raccolta del settore rifiuti alimentati a metano, per rispondere agli sfidanti obiettivi in materia sia di efficienza energetica, sia di emissioni.

Mercato del gas naturale

Il progetto della creazione di un hub sud-europeo risulta a nostro avviso un obiettivo ambizioso, che necessita di essere accompagnato, oltre che dalla pianificazione e dallo sviluppo di nuove infrastrutture, anche da un'adeguata politica a livello comunitario protesa a riconoscere all'Italia il ruolo di principale snodo di transito nella nuova rotta del gas da Sud verso i mercati del Nord Europa.

La diversificazione delle fonti di approvvigionamento dovrà essere progressivamente stimolata al fine di minimizzare, da una parte, i rischi derivanti dall'eccessiva dipendenza da Paesi importatori caratterizzati da una certa instabilità geopolitica e, dall'altra, promuovere una maggiore liquidità del sistema e l'aumento dei volumi scambiati sulla Borsa Gas nazionale, affinché quest'ultima possa offrire un segnale di prezzo che rifletta gli equilibri di domanda ed offerta. L'integrazione del mercato nazionale a quello europeo è infatti a nostro avviso la strada da seguire per promuovere la riduzione dello spread tra i prezzi al PSV e quelli che si registrano sui mercati del Nord Europa, peraltro recentemente in calo.

La creazione di un hub richiede la disponibilità di un'elevata capacità di ingresso, di trasporto e di stoccaggio di gas. Appare opportuna, pertanto, una regolazione che promuova il pieno utilizzo della capacità dei metanodotti di importazione attraverso nuovi strumenti di contrattazione "*Use it or Loose*", che consentano di creare un mercato competitivo della capacità di trasporto non utilizzata. Si condivide l'idea di realizzare nuove infrastrutture strategiche per assicurare la capacità di import (LNG e/o gasdotti, rigassificatori), così come la possibilità che tali progetti siano qualificati come delle *essential facilities*: questa condizione deve essere assicurata innanzitutto alle infrastrutture esistenti e in costruzione, che permettono di rendere disponibile al mercato in tempi ravvicinati la capacità di ingresso necessaria alla realizzazione dell'hub. Al contempo, tuttavia, si segnala che l'identificazione degli strumenti e delle opere da considerarsi come "strategiche" debba essere ponderata sulla base di un'attenta analisi costi-benefici che evidenzia un' utilità netta positiva, al fine di scongiurare il rischio che i costi per infrastrutture che si rivelino improduttive finiscano con il gravare sulle tariffe e, pertanto, sui consumatori.

Relativamente ai contratti take or pay, pur comprendendo l'importanza che questi rivestono anche in termini di garanzia delle forniture, non condividiamo l'ipotesi che essi vengano salvaguardati attraverso una sorta di un "capacity payment": l'introduzione di sistemi di tipo perequativo finirebbe, infatti, con il tradursi in una politica di sostegno a favore di alcuni operatori a scapito di altri ed a gravare, in termini di oneri complessivi di sistema, sui consumatori.

Riteniamo, pertanto, che la via da seguire sia quella della rinegoziazione dei contratti di lungo periodo esistenti, finalizzata all'introduzione di meccanismi di aggiornamento dei prezzi "gas to gas competition" attraverso la previsione di una progressiva indicizzazione ai prezzi dell'hub.

Il sistema nazionale evidenzia ancora un basso grado di flessibilità per gestire le emergenze, pur in presenza di una situazione di *overcapacity*. E' condivisibile, pertanto, la previsione di nuovi investimenti in progetti per la promozione e lo sviluppo della capacità di stoccaggio; relativamente all'accesso alla capacità, invece, si segnala che il superamento dei criteri di allocazioni basati su vincoli di destinazione d'uso - recentemente previsti nel D.L. Sviluppo -

potrebbero avere delle ripercussioni negative in tema di sicurezza delle forniture dei clienti civili. Il passaggio da un meccanismo di modulazione regolato ad uno basato su logiche di mercato, che elimina sostanzialmente la relazione diretta tra cliente e capacità di stoccaggio ad esso relativa, non garantirebbe i volumi di stoccaggio sufficienti a far fronte ai fabbisogni invernali, con rischio di razionamento delle forniture delle famiglie.

Mercato elettrico e integrazione delle FER

La riduzione dei consumi dovuta alla crisi economica in atto associata alla forte crescita delle rinnovabili non programmabili ha comportato un forte cambiamento del quadro del mercato elettrico nazionale. Attualmente questi fattori stanno penalizzando fortemente il parco di cicli combinati a gas (CCGT), impianti fondamentali ai fini della sicurezza del sistema.

La stessa SEN ricorda la situazione di “forte sovraccapacità” rispetto ai fabbisogni nazionali, ricordando al contempo l’indispensabilità della capacità di back-up dei CCGT per coprire i cali di produzione tipici delle fonti intermittenti; tuttavia non crediamo che, almeno nel breve periodo, la riduzione dei prezzi del gas possa comportare – in combinazione con il decommissioning nucleare in atto in alcuni Paesi europei – una nuova competitività di tali impianti e un nuovo scenario caratterizzato da opportunità di export per l’energia elettrica in surplus.

Se è vero che la flessibilità del parco di generazione italiano può essere un vantaggio esportabile per il nostro Paese, al contempo un coordinamento a livello europeo della *governance* dei mercati di dispacciamento e delle infrastrutture non è immediato.

Si ritiene perciò doveroso sottolineare l’urgenza di misure di remunerazione dei servizi di flessibilità che, sulla base di quanto previsto dal recente DL Sviluppo e nel rispetto del pluralismo tra gli operatori, vadano a porre rimedio ad una situazione che, se non gestita tempestivamente, può generare pesanti ricadute sulla sicurezza del sistema e sul settore.

Nell’attuale contesto di eccesso di capacità produttiva, che comporta per gli operatori margini talvolta insufficienti perfino alla copertura dei costi fissi anche su impianti recenti e

con tecnologie avanzate, sta infatti prendendo piede la prospettiva di chiusura o messa in conservazione di alcuni impianti. Sul punto si ritiene che, se d'altra parte l'esistenza, la disponibilità in servizio e la flessibilità di tali impianti è necessaria alla sicurezza del sistema elettrico nazionale, dall'altra tale disponibilità deve essere correttamente remunerata.

Federutility ritiene che un ruolo importante all'interno dello sviluppo infrastrutturale del Paese dovrebbe essere affidato ad una tecnologia come il teleriscaldamento abbinata ad impianti di cogenerazione, che ha il pregio di limitare le emissioni inquinanti in particolare nei contesti abitativi e, al contempo, di sfruttare in maniera efficiente risorse presenti sul territorio come le biomasse.

All'interno della SEN dovrebbe già trovar luogo la definizione delle risorse necessarie per la remunerazione dei servizi di flessibilità, almeno in parte derivante da una responsabilizzazione degli impianti non programmabili attraverso requisiti tecnici e di partecipazione agli oneri di sbilanciamento: ciò sarebbe coerente con il fatto che i cicli combinati gas sono indispensabili come backup delle fonti intermittenti.

Riteniamo positiva la razionalizzazione del settore delle rinnovabili operata con i Decreti incentivi alle rinnovabili elettriche e al fotovoltaico (DM 5 e 6 luglio 2012, attuativi del Dlgs. N. 28/2011), nonostante la persistenza di situazioni critiche sia dal punto di vista tecnico-operativo che per gli oneri economici in carico al sistema. In particolare, si evidenzia la presenza di alcuni passaggi normativi contenuti nei suddetti decreti tra loro non coerenti, in particolare con riferimento alla promozione della produzione elettrica da frazione biodegradabile dei rifiuti. Riteniamo che su tali aspetti si debba intervenire con urgenza, per avere un quadro chiaro e certo nell'erogazione degli incentivi, che consenta un'adeguata predisposizione dei piani di investimento. In ogni caso, determinante sarà il segnale di prezzo che emergerà dal prossimo funzionamento delle aste per l'assegnazione della capacità incentivabile, nonchè l'ottenimento della grid parity, e pur tenendo presente la necessaria gradualità nel raggiungimento di tali obiettivi.

In termini generali, la SEN individua correttamente la linea da tenere nella promozione delle fonti rinnovabili: dal focus sul potenziale del comparto termico alla necessità di stabilire un legame con le tecnologie presenti nella filiera nazionale, dall'integrazione europea alle misure previste per prevenire e – in ultima istanza - gestire gli effetti indesiderati sulle reti, sia sui carichi che sulle richieste di connessione.

A nostro avviso è necessaria una riflessione sulle scelte da effettuare nell'allocazione delle risorse limitate ad oggi disponibili, che tenga conto prioritariamente dell'importanza dell'adeguamento in senso attivo delle reti di distribuzione (smart grid), dove insiste maggiormente l'impatto della generazione distribuita.

I sistemi di accumulo rappresentano una delle possibilità percorribili in ragione dell'eventuale evoluzione tecnologica; perciò condividiamo un'impostazione basata sull'esplorazione delle applicazioni operative – soprattutto sul comparto della distribuzione – messe a fattor comune nell'ottica di un'analisi di costi e benefici per il sistema.

Con particolare riferimento alle rinnovabili termiche, si ritiene necessario verificare che le risorse messe a disposizione si possano rivelare effettivamente coerenti con gli obiettivi posti in carico al sistema; ciò rileva in particolare nel quadro degli sforzi richiesti per il raggiungimento degli obiettivi del 20-20-20, prima giudicati eccessivamente sfidanti, ora – secondo gli ultimi dati a disposizione - a portata di mano e, con orizzonte 2020, superabili nelle traiettorie previste dalla SEN.

Infine, si condivide in linea di massima l'azione proposta di razionalizzazione del sistema della distribuzione elettrica, attraverso una normativa che consenta di incrementare la concentrazione di mercato e ridurre la frammentazione.

Governance

Il tema della governance del settore è senza dubbio centrale perché le iniziative promosse dalla SEN, una volta implementate, possano effettivamente produrre gli effetti desiderati; in maniera trasversale a tutti i settori è infatti necessaria una più efficace gestione dei processi sia nel *decision making* nazionale, sia nelle relazioni esterne con gli organismi sovranazionali, esigenze queste correttamente individuate dalla SEN.

Per quanto concerne il primo aspetto, ovvero gli iter autorizzativi e decisionali, si evidenzia la necessità di meccanismi in grado di rendere effettivamente cogenti le tempistiche definite da normativa. Un esempio può essere rappresentato da forme sanzionatorie, di silenzio assenso o di automatico subentro del livello di governo superiore, in caso di inadempienza da parte della pubblica amministrazione competente, per ogni tipo di opera, non solo per le infrastrutture di rilievo nazionale.

Apprezzabili risultano anche gli obiettivi di un coordinamento tra i diversi livelli decisionali dello Stato che risponda alle esigenze di armonizzazione delle disposizioni normative e di certezza dei tempi degli iter autorizzativi; anche gli aspetti legati alla cosiddetta "sindrome nimby" sono stati a nostro avviso affrontati correttamente, attraverso un coinvolgimento del territorio attraverso campagne informative che – secondo le esperienze estere di successo in questo senso – potrebbero prevenire l'insorgere di opposizioni della cittadinanza motivata, in molti casi, in primis da una gestione non trasparente delle decisioni. Proprio al fine di evitare impedimenti ideologici alla realizzazione di opere di rilevanza strategica, occorrerà un coordinamento attento e centralizzato del dialogo impostato a livello locale.

Tuttavia riteniamo che sui suddetti aspetti, che trovano le radici anche in una cultura politica storicamente radicata nel Paese, il cammino da compiere per aprire spazi per un dibattito equilibrato sia inevitabile per una modernizzazione del Paese ma al contempo lungo e ricco di tentazioni opposte; perciò riteniamo sia qui particolarmente importante il compito della politica, non solo in un'auspicabile riforma del Titolo V della Costituzione, ma anche nel perseguimento di un interesse nazionale superiore agli individualismi locali e personali.