

tura dell'offerta (che dipende pesantemente dalle importazioni di energia elettrica) e possibile dinamica della domanda: anche se le probabilità di accadimento fossero basse non ci si può certo ripromettere, dati gli inevitabili tempi tecnici di intervento, di agire solo nel momento in cui una crisi di disponibilità avesse a realizzarsi concretamente.

Le ragioni di strutturale debolezza del nostro sistema energetico costituiscono altrettanti presupposti economici di un'azione correttiva da parte delle politiche pubbliche: in assenza delle quali è verosimile attendersi un peggioramento delle cose alla luce delle tendenze in atto.

5.3 Il nuovo quadro delle competenze costituzionali.

Il processo di definizione della politica energetica è destinato ad essere fortemente condizionato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha attribuito alle Regioni la competenza legislativa concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Alla Commissione sono state da più parti segnalate le incongruenze che potrebbe determinare una non corretta attuazione del disposto costituzionale. I sistemi energetici hanno infatti una configurazione naturalmente e obiettivamente nazionale e, in quanto sistemi interconnessi a rete, integrati a livello nazionale ed anche internazionale, richiedono una disciplina unitaria. In particolare, una regolamentazione tendenzialmente uniforme appare indispensabile per garantire la neutralità delle condizioni di accesso dei terzi alle reti, fondamento di qualsiasi mercato concorrenziale, nonché, considerata la distribuzione affatto omogenea delle risorse energetiche sul territorio nazionale, per garantire i livelli essenziali delle prestazioni in tutto il paese.

La Commissione ritiene che tali rischi vadano attentamente considerati ma è altresì convinta dell'opportunità di procedere ad una sollecita attuazione del disposto costituzionale con il concorso delle

istituzioni regionali, al fine di individuare gli interessi che richiedono una tutela uniforme ed una disciplina unitaria e di valorizzare al contempo al massimo grado le competenze rimesse al livello territoriale. A tal fine occorre considerare tutti gli aspetti di interesse della ripartizione costituzionale della materia legislativa tra Stato e Regioni. La materia dell'energia presenta infatti profili attinenti alla tutela della concorrenza, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ed alla tutela della sicurezza, tutte materie che l'articolo 117 della Costituzione riserva alla legislazione statale.

Ad avviso della Commissione, tuttavia, ai fini di una corretta attuazione del dettato costituzionale assume una valenza determinante il metodo con il quale si intende procedere, che deve corrispondere all'impostazione federalista, condivisa da tutte le forze politiche, della riforma del titolo V. Tale impostazione è bene evidenziata dall'articolo 120 della Costituzione, dove è previsto che la facoltà del Governo di sostituirsi alle regioni e ad agli enti locali a tutela dell'unità giuridica ed economica debba svolgersi sulla base di procedure, stabilite dalla legge, atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. Nel caso in esame è tra l'altro evidente come l'intreccio delle competenze e delle responsabilità che, come si evince da una complessiva lettura dell'articolo 117 della Costituzione, viene a determinarsi, necessità di essere dipanato attraverso un rapporto di piena cooperazione tra istituzioni centrali e regionali e con il coinvolgimento degli enti locali.

Da un lato, infatti, come evidenziato tra l'altro dall'ultima proposta di direttiva comunitaria che obbliga gli Stati membri a designare un organismo che monitori la situazione e le prospettive dell'equilibrio domanda-offerta, la responsabilità di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti ricade necessariamente sullo Stato. Dall'altro, le regioni hanno un'indiscussa potestà di governo del territorio e ciò da

solo conduce ad assegnare loro un ruolo fondamentale per quanto riguarda la realizzazione delle infrastrutture energetiche, con particolare riguardo alla relativa localizzazione.

Appare in conclusione fondamentale individuare procedure ed istituzioni di raccordo tra Stato ed autonomie regionali idonee a definire, con un'adeguata misura di flessibilità, il confine tra competenze statali e regionali al fine di un loro efficace ed utile esercizio. Uno strumento che, a tal fine, potrebbe essere immediatamente utilizzato è il Documento di programmazione economica e finanziaria, nell'ambito del quale il Governo potrebbe esporre le proprie valutazioni circa l'andamento della domanda e le corrispondenti variazioni dell'offerta di energia, indicando le conseguenti esigenze in termini di nuove infrastrutture. Nel medesimo Documento potrebbero inoltre essere definite le procedure che si intendono seguire per determinare, d'intesa con le regioni, i criteri per pervenire alla realizzazione degli impianti e delle opere connesse nonché al potenziamento delle reti di trasmissione e distribuzione dell'energia.

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

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

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

Con riferimento all'offerta, merita un'attenta considerazione la proposta di

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

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

Anche al fine di evitare aumenti tariffari in un prossimo futuro, occorre inoltre abolire il reintegro alle imprese della quota non recuperabile, in seguito all'attuazione della direttiva n.96/92/CE, degli investimenti effettuati per l'attività di generazione di energia elettrica (i cosiddetti costi incagliati o *stranded cost*). La misura era stata infatti prevista nella prospettiva di una rapida discesa dei ricavi per effetto della liberalizzazione: l'andamento effettivo del mercato consente di ritornare sulla decisione a suo tempo assunta. Allo scopo tuttavia di ammortizzare parzialmente l'impatto finanziario sulle imprese, deve al contempo procedersi all'eliminazione della compensazione della maggiore valorizzazione dell'energia idroelettrica corrisposta dai gestori dei relativi impianti.

Lo sviluppo della concorrenza dell'offerta dipende in modo determinante dalla costruzione di nuovi impianti, per i quali lo snellimento del percorso autorizzativo è essenziale: l'intervento normativo dovrà completare e rendere stabili gli effetti positivi generati dal decreto-legge 7 feb-

braio 2002, n. 7, tenendo altresì conto del nuovo quadro costituzionale. Lo sviluppo di nuova capacità, oltre che a incidere sulla dinamica dei costi, potrebbe determinare effetti positivi in termini di diversificazione strategica delle fonti energetiche.

La necessità di agire sul tema delle localizzazioni è suffragata anche dai risultati della cessione della seconda GENCO i cui impianti hanno spuntato (pur in presenza della necessità di ulteriori lavori di ammodernamento) un prezzo unitario più elevato dei costi sul mercato internazionale per la realizzazione di nuovi impianti. Un simile esito denota verosimilmente il convincimento degli operatori che l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti rappresenti una risorsa scarsa, per cui un impianto autorizzato gode di rendita di posizione e anche il convincimento che il mercato sia così ricco (o così sottodimensionata l'offerta) da giustificare il pagamento di sovraccosti rispetto agli standard internazionali. Mentre l'eccesso di richieste di autorizzazione alla realizzazione di nuovi impianti attualmente pendenti può ritenersi scarsamente indicativo poiché non presuppone l'assunzione di oneri significativi, nel caso della seconda GENCO sono stati assunti dagli acquirenti precisi impegni di esborso e ciò evidenzia come la carenza di infrastrutture sia un fenomeno reale che concorre a determinare gli elevati costi dell'energia.

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

Quanto alla società di gestione del mercato elettrico, la sua disciplina è stata definita anche al fine di raccordare in un quadro unitario la borsa dell'energia elettrica, il mercato delle contrattazioni bila-

terali, il ruolo dell'Acquirente unico. È ancora in corso la messa a punto degli strumenti tecnici. In particolare, l'avvio della borsa potrebbe essere messo in difficoltà da una offerta estremamente concentrata e da asimmetrie informative, che accompagnano tale processo: occorrerà quindi definire con certezza come e quando far partire la borsa elettrica valutando dettagliatamente le considerazioni esposte dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato sulla possibilità di dinamiche al rialzo dei prezzi generati da una borsa le cui contrattazioni sono condizionabili nei fatti da soggetti privilegiati. Né va trascurato che obbligare i distributori ad acquistare energia per i clienti vincolati unicamente in borsa significherebbe trasferire sui clienti finali il prezzo ivi formatosi, con il conseguente rischio di trasferire loro eventuali impennate dei prezzi determinate dalle quantità marginali negoziate.

Le imprese distributrici non appaiono in ogni caso idonee ad assicurare la tutela dei clienti vincolati. Infatti, il distributore integrato nella produzione di energia elettrica non ha interesse ad acquistare da terzi, tramite contratti, energia per il mercato vincolato in modo efficiente ma ha piuttosto interesse a scoraggiare nuovi ingressi nel settore; più in generale lasciare alle imprese distributrici la funzione di fornitore del mercato vincolato richiederebbe un'azione di regolazione del comportamento dell'impresa distributtrice, nonché una valutazione della congruità dei prezzi previsti dai contratti, fisici e finanziari, da questa stipulati. Occorre pertanto provvedere affinché, all'avvio della borsa, l'Acquirente unico risulti pienamente operativo e possa svolgere il ruolo che gli compete a tutela dei clienti vincolati. L'Acquirente unico potrebbe inoltre utilmente assicurare anche la funzione di fornitore di ultima istanza per i clienti finali che non vorranno o non saranno in grado di rivolgersi al mercato libero, ciò in quanto occorre assicurare che i clienti finali che non cambiano fornitore siano riforniti a

un prezzo efficiente e non consentire al distributore locale di avvantaggiarsi oltremodo da tale situazione.

5.5 *Le prospettive del sistema energetico: tendenze e vincoli.*

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

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

L'aumento dei consumi totali di energia nel periodo considerato è risultato, peraltro, largamente inferiore al parallelo aumento della ricchezza del Paese: con un conseguente riduzione dell'intensità energetica del PIL del 15 per cento circa tra 1980 e 2000 (e del 28 per cento tra 1970 e 2000). Nei confronti con gli altri maggiori paesi europei, l'Italia registra livelli di efficienza energetica maggiori del 15 per cento rispetto a Germania, Spagna,

Olanda, e del 23 per cento rispetto a Francia e Gran Bretagna. Va da sé che migliorare le cose — obiettivo pur auspicabile — è per l'Italia più difficile ed oneroso che per altri paesi europei: in considerazione anche del fatto che il basso livello dei nostri consumi di energia è anche l'esito indesiderato dell'arretratezza del Mezzogiorno.

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

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

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

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

La dinamica degli investimenti nell'industria energetica italiana non va, tuttavia, muovendo in linea con le esigenze della futura domanda potenziale, derivandone pesanti rischi: (a) *sulla adeguatezza della futura offerta* (specie di elettricità e di metano); (b) *sulla possibilità di un effettiva apertura dei mercati*, essendo la concorrenza legata all'entrata di nuovi operatori; (c) *sulla modernizzazione e sviluppo delle infrastrutture specie nel Mezzogiorno*.

5.6 *Le linee di azione.*

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

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

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

Il gas, disponibile su scala mondiale in grandi quantità, ha e manterrà un ruolo decisivo. Occorre diversificare le provenienze agendo su più fronti: favorire il completamento della rete dei metanodotti, ma anche sostenere la realizzazione di almeno un terminale di ricezione e rigassificazione del gas naturale liquefatto trasportato da metaniere in modo da ampliare le aree di provenienza. Deve essere

inoltre incentivata l'utilizzazione di idrocarburi liquidi derivati da metano (combustibili sintetici con processi del tipo GTL ora disponibili a costi accessibili). Quantità incredibili di metano sono attualmente bruciate in fiamma nei campi di estrazione del petrolio solo per mancato impiego di tecnologie e logistica adeguate: anche dal punto di vista ambientale (non dimentichiamo che anche il metano è un gas serra), sarebbe nettamente preferibile impiegare risorse all'estero per eliminare questo spreco, fonte di grave inquinamento, piuttosto che perseguire in Italia ulteriori risparmi negli usi finali dove sono stati già raggiunti, in molti comparti dell'uso finale, standard di efficienza che costituiscono un primato a livello mondiale.

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

In questo quadro una riflessione specifica è da dedicare al nucleare, una fonte energetica che l'Europa sta utilizzando consistentemente e dalla quale nei fatti non si può prevedere scelga di uscire nel breve medio termine. L'Italia, nonostante persegua una linea di piena adesione al sistema dell'Unione europea, continua a sottrarsi alla regola pratica che vede tutti gli altri paesi dell'Unione avvalersi, per il 70 per cento della produzione di energia elettrica, del mix carbone più nucleare (il peso relativo cambia da paese a paese, ma la somma è sostanzialmente costante). Su questi aspetti la posizione del Commissario all'Energia è stata esplicita. Né si può tacere che l'apertura dei mercati è, in condizioni di asimmetria ed eterogeneità, un percorso che rischia di divenire a senso unico.

Nel quadro della diversificazione occorrerà valutare quale potrà essere il ruolo delle fonti rinnovabili, mirando ad accentuarne la valenza strategica — ovviamente anche in un'ottica di tutela ambientale e quantificando l'entità delle risorse che, attraverso la politica tariffaria (inclusa una revisione della formula dei certificati verdi), potranno essere destinate alla loro promozione anche in coerenza con le scelte dell'Unione Europea in tal senso. Nella ripartizione delle risorse dovrà essere incluso il sostegno a quelle forme di utilizzazione delle biomasse da rifiuti che hanno più concrete e più prossime prospettive di redditività; tra queste: l'eolico per il quale va esaminata la possibilità di estendere la durata del periodo di ammissione ai benefici tariffari, in correlazione con le condizioni medie del vento che in Italia ha velocità inferiori in media a quelle comuni in altri paesi e l'attività di identificazione e quantificazione delle potenzialità dei campi eolici; la produzione di energia da rifiuti, una forma di riciclo certamente da preferire alla semplice collocazione a discarica dei rifiuti che, di fatto, costituisce ancora in Italia una modalità prevalente di comportamento. Nel quadro di un rinnovato approccio alle fonti rinnovabili, deve inoltre essere valutata l'adeguatezza dell'attuale sistema di

incentivi, che prevede una remunerazione assai elevata di impianti scarsamente innovativi, alimentati tra l'altro in molti casi non da vere e proprie fonti rinnovabili, ma da fonti a queste assimilate basate sugli idrocarburi.

Un paese come l'Italia, fortemente dipendente nei suoi approvvigionamenti energetici e attivo sul mercato mondiale con una funzione sostanzialmente trasformatrice non può che avvantaggiarsi dall'integrazione su scala mondiale, oltre che continentale, del sistema di approvvigionamento delle fonti e di trasporto e trasformazione dell'energia. I concreti interventi da svolgere in questa direzione riguardano da una parte la prosecuzione della meritoria azione svolta in tal senso dall'ENI, lo stimolo all'ENEL perché agisca più energicamente in questa direzione in particolare attraverso *joint-venture*, la creazione di iniziative imprenditoriali miste quanto più possibili equilibrate nei ruoli e nelle aree di attività, dall'altra il completamento di infrastrutture di interconnessione sia per l'elettricità sia per i combustibili fossili lungo le linee già esposte. Senza tutelare indebitamente la posizione dell'operatore dominante sul mercato nazionale, occorre comunque aiutarlo a costruire le condizioni perché sia in grado di competere con gli altri operatori principali tanto sul mercato nazionale, quanto su quello europeo.

Particolarmente efficaci nella direzione dell'integrazione sono gli interventi concertati con i paesi in via di sviluppo per l'applicazione del protocollo di Kyoto: un esempio può essere la realizzazione di centrali elettriche ad alto rendimento in paesi emergenti con tecnologie italiane e risorse finanziarie in parte italiane prevedendo una forma di *project financing* che restituisca nel tempo i capitali, attraverso i proventi della vendita dell'energia elettrica prodotta. Potrebbe rientrare in questo schema un impegno in compartecipazione di operatori italiani nella produzione di energia elettrica da nucleare in altri paesi europei, superando la situazione attuale che ci vede mercato di sbocco quasi garantito per i paesi come la Francia che si

sono costruiti attraverso il nucleare una rendita di posizione con vantaggi economici diretti e indiretti (difesa della competitività del loro sistema industriale) e di sicurezza di approvvigionamenti che sarebbe bene poter condividere. Appare pertanto opportuno che, attraverso un apposito intervento normativo, venga consentito agli operatori nazionali di assumere il tipo di iniziative da ultimo indicato.

Con le linee di azione brevemente richiamate non si intende certamente tra-

scurare la necessità di implementare le politiche volte a promuovere il risparmio energetico attraverso un uso razionale ed economicamente efficiente dell'energia. Si tratta, tra l'altro, di una linea di intervento fortemente sollecitata dalle istituzioni comunitarie attraverso la quale è possibile depurare la domanda della quota determinata da un cattivo uso delle risorse energetiche. Inoltre, l'urgenza delle problematiche ambientali impone di considerare ogni iniziativa utile in tale direzione.