

Per la costituzione di un Ministero per l'Energia

di **Andrea Gilardoni e Carlo Gadaleta Caldarola ***

Ci sembra utile in questa sede, data la rilevanza del tema, riassumere i risultati di uno studio condotto da Accenture e Agici dal titolo "Proposte per una politica sull'energia"⁽¹⁾ che si conclude proponendo la costituzione di un Ministero per l'Energia.

Lo studio parte dalla constatazione che, negli ultimi anni, vi sono stati grandi cambiamenti nel panorama energetico, cambiamenti ai quali non si è ancora data una risposta organica in tema di politica energetica.

A livello mondiale, la più significativa dinamica è stata la forte crescita della domanda di energia, unita al progressivo esaurimento dei giacimenti di gas e petrolio dei Paesi Ocse. Ciò ha contribuito ad innescare una corsa al rialzo del prezzo dei combustibili che, ormai, pare strutturale. A livello normativo, il principale sviluppo degli ultimi anni è stato il processo di liberalizzazione di matrice europea, finalizzato a creare un mercato unico pienamente concorrenziale, ma che sta portando alla formazione di un oligopolio continentale.

In questo contesto, si è avuto un intenso dibattito sul tema energetico, dibattito a cui si intende partecipare, offrendo una serie di riflessioni, frutto di un'approfondita ricerca sullo stato dell'arte della materia, e di una serie di interviste con qualificati testimoni del settore. Consapevoli del fatto che, in una certa misura, si tratta di proposte condivise da una parte importante degli addetti ai lavori, riteniamo che l'aspetto più innovativo dello studio sia l'affrontare il tema in una chiave sistemica, che tenga conto delle complessità e delle interdipendenze tipiche del settore. In tal senso, si ritiene che vada superata la logica tattica ed emergenziale che ha spesso caratterizzato la politica energetica nazionale, e ci si avvia lungo un sentiero che tenga conto, in modo equilibrato, del complesso di obiettivi che una politica energetica deve perseguire.

Lo studio è suddiviso in due parti. Nella prima si esaminano le criticità del sistema energetico nazionale, e si cerca di individuarne le cause; nella seconda si indicano invece gli obiettivi di una politica energetica atta a risolvere le questioni individuate. Passiamo qui in rassegna alcune delle conclusioni della seconda parte del lavoro, suddivise per area di intervento.

Stimolo all'efficienza negli usi finali

Secondo la Commissione Europea, l'Ue potrebbe risparmiare almeno il 20% rispetto al suo consumo attuale d'energia. Questo dato, riferito alla domanda di energia italiana del 2005, vorrebbe dire circa 38 Mtep di energia primaria in meno. Un risparmio di tale dimensione di energia, consentirebbe all'Italia di ritornare ai consumi del 1990, ed è molto più elevato dell'obiettivo cumulato dei cosiddetti Certificati Bianchi (pari a 2,9 Mtep per il 2009 comprendendo sia l'elettricità che il gas). Considerando anche che l'Italia presenta un livello di intensità energetica inferiore alla media europea, si ritiene sia possibile il raggiungimento di un obiettivo intermedio, compreso tra il 10 e 15% del consumo attuale di energia, da realizzarsi nell'arco di un decennio. Per raggiungere l'obiettivo indicato, si suggeriscono alcune misure addizionali:

1. Supportare lo sviluppo dei Certificati Bianchi.
2. Consolidare la nascita di un mercato nazionale dei servizi energetici.
3. Incentivare i prodotti energy saving.
4. Semplificare e ristrutturare la tariffa domestica.
5. Promuovere una massiccia campagna d'informazione e formazione.
6. Incentivare la ristrutturazione edilizia finalizzata al risparmio energetico.
7. Definire obiettivi regionali e un sistema di Cost-Benefit Sharing sul tema dell'efficienza.
8. Migliorare l'efficienza energetica del patrimo-

(1) Lo studio a cura di Andrea Gilardoni e Luca Cesari è disponibile a richiesta inviando una e-mail a: direttore@utilities.com.



nio immobiliare della Pubblica Amministrazione e dare enfasi al tema negli appalti pubblici.

Lo sviluppo delle fonti rinnovabili

La politica su questo tema dovrebbe fondarsi su due pilastri: la selettività delle scelte e l'incisività degli interventi. La selettività delle scelte implica, innanzi tutto, l'esclusione dal novero delle rinnovabili di quelle fonti assimilate che rinnovabili non sono. Tali fonti, se meritevoli, potrebbero essere oggetto di sostegni diversi. Per incisività degli interventi si intende la necessità, per molte tecnologie associate alle fonti rinnovabili, di raggiungere quella massa critica di risorse affinché si sviluppi in Italia un'industria dell'impiantistica, delle installazioni e della logistica basata su una adeguata attività di ricerca e di innovazione. Ciò anche allo scopo di muovere lungo le curve dell'apprendimento e delle economie di scala per abbattere i costi delle fonti in esame.

Agli attuali tassi di sviluppo delle rinnovabili, anche considerando un incremento modesto della quota dei Certificati Verdi, non dovrebbero essere raggiunti gli obiettivi definiti per l'Italia dalla direttiva 2001/77. Occorre quindi rilanciare lo sviluppo delle rinnovabili in maniera da traguardare i passati impegni per il 2010 e definire un percorso di costante crescita anche nel decennio successivo. I punti fondamentali si ritiene siano i seguenti:

1. Limitare il sistema dei Certificati Verdi solo alle energie rinnovabili.
2. Sostenere in modo differenziato l'eolico off-shore.
3. Sostenere il solare termico e il fotovoltaico.
4. Incrementare e definire un percorso certo per il futuro della quota di energia rinnovabile.
5. Accrescere i finanziamenti alla ricerca scientifica e tecnologica.
6. Introdurre un sistema di Cost-Benefit Sharing a livello regionale per le energie rinnovabili.

Recupero della posizione tecnologica e industriale

L'innovazione tecnologica nel breve termine è indispensabile almeno in quattro aree: abbattere i costi delle rinnovabili, ridurre le emissioni di gas

serra da parte degli impianti a carbone, aumentare l'efficienza delle tecnologie esistenti e rendere più sicuri gli impianti nucleari.

Nel medio termine, le nuove frontiere tecnologiche potrebbero essere l'idrogeno, le nuove tecnologie di generazione e le tecnologie efficaci per il sequestro del carbonio.

Nel lungo termine la ricerca è l'unico mezzo per garantire la sostituzione dei combustibili fossili in esaurimento.

L'ultimo ventennio si è caratterizzato per un sostanziale declino della spesa italiana in Ricerca e Sviluppo nel settore energetico, declino che si è accompagnato alla quasi scomparsa di un'industria italiana collegata al settore.

Un obiettivo di massima, raggiungibile nel medio periodo, potrebbe essere quello di riportare la spesa governativa in R&S nelle tecnologie energetiche dai circa 300 milioni di euro attuali, ai 600 milioni di euro (a prezzi costanti) raggiunti nel 1990. I punti fondamentali appaiono i seguenti:

1. Incremento della quota in tariffa a sostegno degli investimenti in ricerca, sviluppo e industrializzazione di prodotti e processi innovativi.
2. Crescita degli investimenti in ricerca energetica tramite il sostegno alle università italiane.
3. Partecipazione a progetti di ricerca su scala sia europea che internazionale.
4. Sostegno allo sviluppo di joint-ventures tecnologiche a livello internazionale, anche attraverso l'attività di M&A da parte di imprese italiane.
5. Proseguire nel rilancio dell'Enea, focalizzandola su rinnovabili ed efficienza e aumentandone i finanziamenti.
6. Realizzare un Programma Nazionale per l'Idrogeno.

Aumento di efficienza e sicurezza dell'approvvigionamento e trasporto

Il modello del sistema del gas nazionale è oggi basato sul considerare il nostro Paese come un importante mercato di sbocco. L'obiettivo è di trasformare l'Italia in un Hub internazionale, cioè in un luogo di transito del gas anche verso i mer-



cati continentali. Ciò potrebbe avvenire tramite la costruzione di nuovi impianti di rigassificazione finalizzati alla riserva e alla esportazione. D'altronde, vi sono alcune premesse oggettive. L'Italia è oggi il quarto Paese importatore di gas al mondo e può far leva sulla posizione geografica strategica e sul progressivo esaurimento dei giacimenti di gas del Mare del Nord che, nel prossimo decennio, dovrebbero determinare nell'Unione Europea un'inversione sud-nord dei flussi di gas.

I riflessi di una tale politica sarebbero numerosi e significativi. Basti qui ricordare l'aumento della sicurezza del sistema elettrico e del gas che avrebbe luogo sia per la crescita dell'offerta, sia per la maggiore diversificazione delle fonti. Inoltre, un moderato eccesso di offerta ed una maggiore articolazione delle forniture avrebbe l'effetto di aumentare il grado di concorrenza nel settore. Infine, in una prospettiva di respiro europeo, lo sviluppo del mercato potrebbe favorire il progressivo sganciamento del prezzo del gas da quello del petrolio. Per la realizzazione di un Hub sono necessari una serie di presupposti tra cui si ricordano:

- Un'offerta superiore alla domanda, concetto banalmente imprescindibile ma il più difficile da realizzare in un mercato oligopolistico come quello italiano.
- Un'adeguata capacità di trasporto a livello nazionale, che consenta anche esportazioni a prezzi competitivi.
- Un'adeguata capacità di stoccaggio, dimensionata ai nuovi quantitativi di gas e che consenta un efficiente servizio di modulazione.
- Una Borsa del gas, che favorisca lo sviluppo di un mercato spot del gas.
- Un forte supporto governativo per realizzare l'intero progetto e per sviluppare la vendita all'estero del gas in eccesso.

In mancanza del verificarsi congiunto di tutte queste condizioni, al di là delle dichiarazioni di intenti, risulta difficile perseguire l'obiettivo strategico in esame. Alla luce di quanto detto, ed avendo riguardo sia al tema dell'elettricità che a quello del

gas, si pone di:

- 1.** Accelerare il processo di indipendenza di Snam Rete Gas da Eni pur nel quadro di un controllo pubblico, sul modello Terna.
- 2.** Sostenere la costruzione di impianti Gnl finalizzati all'esportazione e alla riserva, riconoscendoli in tariffa.
- 3.** Potenziare il Psv fino a farlo diventare una Borsa del gas.
- 4.** Potenziare lo stoccaggio strategico e di modulazione.
- 5.** Rafforzare la "diplomazia energetica" anche con i Paesi verso cui esportare il gas in eccesso.
- 6.** Introdurre un sistema Cost-Benefit Sharing per la costruzione di nuovi impianti/infrastrutture di trasporto e di produzione di energia.
- 7.** Incrementare le linee di interconnessione elettriche, sia a livello zonale, che di importazione, ancorché in maniera progressiva.
- 8.** Adeguare il sistema di trasporto elettrico per favorire le fonti rinnovabili.

Struttura del mercato:

sviluppo dell'efficienza e della concorrenza

In un contesto di transizione come quello attuale, ci si può avventurare nel disegnare una struttura del settore ideale. Tale esercizio muove dall'aver verificato come ogni Paese europeo abbia seguito modelli diversi. Agli estremi si pongono la Francia, con una mai abbandonata logica dirigistica e il modello inglese, ove la privatizzazione è stata forte, ma dove esiste una capacità di controllo e di indirizzo significativa della Authority e del governo nazionale.

Anche l'Italia deve costruire un modello di riferimento avendo riguardo alle luci e alle ombre delle esperienze trascorse. A nostro parere è auspicabile un assetto in cui le grandi imprese italiane, Eni ed Enel, si rafforzino e aumentino la loro presenza all'estero in un'ottica strategica; le utilities locali medio-grandi proseguano sulla strada delle aggregazioni; i soggetti internazionali possano consolidare le loro posizioni in Italia evitando, tuttavia, che si configurino situazioni di dominanza.



Il tema delle privatizzazioni va, a nostro parere, affrontato con un atteggiamento pragmatico, cioè privo di pregiudizi sulla assunta superiorità assoluta di un modello o di un altro: proprietà pubblica o privata possono, in teoria, essere indifferenti a condizione che siano sottoposte alle stesse regole; vanno perciò eliminati i privilegi legati alle vecchie posizioni monopolistiche.

Alla luce di queste considerazioni, il focus dovrebbe essere spostato sulla creazione di un fisiologico eccesso di offerta, fondamento imprescindibile di tutti i mercati competitivi. In Italia, infatti, i margini tra offerta e domanda, sia per l'elettricità che per il gas, sono così ridotti che risulta indispensabile l'apporto produttivo di buona parte degli impianti/operatori/importatori, quindi anche di quelli più inefficienti. L'esperienza inglese insegna, invece, che i prezzi dell'energia si sono ridotti non dopo la liberalizzazione, ma in seguito alla formazione di un eccesso di offerta.

L'efficienza del mercato elettrico va realizzata anche dal punto di vista del rendimento degli impianti di produzione, che si traduce in un minor utilizzo di combustibile a parità di output. Si ritiene auspicabile un aumento dell'efficienza media del parco impianti dal 38% attuale a circa il 55-60% nell'arco di un decennio. Ciò grazie all'utilizzo dei più moderni cicli combinati ma anche per il maggior uso della cogenerazione e del teleriscaldamento che, recuperando il calore, consentono di ottimizzare l'impiego di energia primaria. Le misure finalizzate a raggiungere gli obiettivi indicati sono le seguenti:

1. Accelerare il ricorso alle gare nell'affidamento della distribuzione locale elettrica e del gas, applicare con determinazione il codice di rete a livello di distribuzione, e aumentare i controlli dell'Aeeg sulle condizioni minime di sicurezza e qualità del servizio.
2. Promuovere la creazione di società delle reti anche a livello regionale.
3. Sostenere l'internazionalizzazione delle utility italiane, anche a livello commerciale.
4. Favorire un moderato eccesso di offerta sia nel

settore del gas, tramite la costituzione di un Hub, sia nell'elettrico, tramite lo sviluppo delle interconnessioni.

5. Velocizzare la riconversione degli impianti a carbone in "carbone pulito" per puntare su un mix equilibrato.

6. Sostenere il miglioramento dell'efficienza degli impianti di produzione elettrica tradizionali tramite un'applicazione rigorosa del Protocollo di Kyoto.

7. Sostenere cogenerazione e teleriscaldamento tramite sovvenzioni ad hoc.

Assestamento del sistema di governance nazionale ed europeo

Potrebbero determinarsi numerosi benefici dall'applicazione di una logica europea nella formulazione delle politiche energetiche come, ad esempio:

- La costituzione di un sistema di stoccaggi e trasporto integrato.
- Il progressivo allineamento dei prezzi energetici europei grazie ad un aumento delle interconnessioni.
- Un maggiore coordinamento in tema di approvvigionamento di combustibili fossili.
- Il rafforzamento di una politica comune in tema di R&S e nucleare.

Se un maggior coordinamento europeo è l'obiettivo di medio-lungo termine, a breve è però necessario assestare il sistema di governance nazionale, sistema prima basato sulla figura dei campioni nazionali ma che oggi, dopo il processo di liberalizzazione, si trova ancora in una fase di transizione.

Il sistema di governance italiano si basa oggi innanzitutto su due pilastri: l'Aeeg e il Map. Accanto ad essi vi è il Ministero dell'Ambiente, con un ruolo crescente, e il Ministero dell'Economia, azionista di Eni ed Enel. Vi sono poi altri soggetti rilevanti: le Regioni, gli Enti Locali, l'Au, il Gme, il Grtn, una serie di operatori che svolgono un ruolo semi-istituzionale (Snam Rete Gas, Terna, Stogit). Molti dei problemi del comparto derivano dalla necessità/complessità di coordinare tali soggetti,



come è apparso evidente in occasione del black-out del 2003.

Accanto all'elevato numero di soggetti preposti al governo del settore, un ulteriore elemento di complessità è legato alla regolazione sul tema. Dal 1999, infatti, sono state emanate un numero significativo di leggi, disposizioni transitorie, numerose delibere dell'Aeeg, finanche due riforme costituzionali che hanno riguardato il tema energetico. Questa intensa regolamentazione non ha però sempre giovato alla chiarezza, come dimostra la grande frequenza dei ricorsi al Tar. Le misure proposte per assestare il sistema di governance sono le seguenti:

1. Proseguire nel processo di accurata definizione delle responsabilità degli attori del sistema e rafforzare l'indipendenza dell'Aeeg.
2. Introdurre un grado unico di giudizio presso il Consiglio di Stato per l'esame di ricorsi avverso le delibere dell'Aeeg o di altri soggetti pubblici in materia energetica.
3. Semplificare i processi autorizzativi riguardanti la costruzione di infrastrutture.

Conclusioni

Si rileva una maggiore consapevolezza dell'opinione pubblica nazionale e mondiale sul fatto che il modello energetico attuale non sia sostenibile nel lungo periodo, sia dal punto di vista economico che ambientale. È questo il primo passo per avviare una svolta nelle politiche energetiche nazionali. Tale svolta necessita sia di un cambio di men-

talità nel consumo di energia, sia di un notevole impegno economico della collettività in nuovi investimenti. Riguardo a quest'ultimo aspetto, l'incremento della fattura energetica italiana, che nel 2005 ha raggiunto i 36,5 miliardi di euro (7 miliardi in più rispetto al 2004), indica che, con tutta probabilità, un'assenza di iniziative potrebbe risultare ancora più gravosa dal punto di vista dei costi.

Ciò detto, nel breve termine, è fondamentale avviare la trasformazione dell'Italia in un Hub europeo del gas, sia per sviluppare la concorrenza interna che per garantire una maggiore sicurezza anche del sistema elettrico.

Nel medio-lungo termine, l'obiettivo prioritario del Paese è ridurre l'utilizzo di combustibili fossili, tramite l'efficienza ed il risparmio energetico, e lo sviluppo delle rinnovabili.

Nel lungo termine, fondamentale sarà il contributo della ricerca, di cui vanno però oggi poste le basi. Se la politica energetica nazionale saprà muoversi nella giusta direzione, le dinamiche del sistema energetico internazionale potrebbero rivelarsi un'opportunità di sviluppo per l'Italia, che si trova oggi ad anticipare le criticità di approvvigionamento che condivideranno nel prossimo decennio gli altri Paesi industrializzati.

In conclusione, la complessità e la rilevanza del tema induce a ritenere auspicabile la costituzione di un Ministero per l'Energia con il compito di promuovere e coordinare il processo di transizione in corso verso nuovi modelli energetici.

