CNEL
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Osservazioni e Proposte sulla Strategia Energetica Nazionale

Assemblea 28 febbraio 2013

INDICE

Iter

Premessa

Osservazioni e Proposte sui sette punti della Strategia energetica nazionale

- 1 Efficienza energetica**
- 2 Mercato competitivo del gas e *hub* sud-europeo**
- 3 Energie rinnovabili**
- 4 Infrastrutture e mercato elettrico**
- 5 Raffinazione e rete di distribuzione carburanti**
- 6 Produzione sostenibile di idrocarburi nazionale**
- 7 Modernizzazione del sistema di *governance***

Iter

Il presente schema di Osservazioni e Proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della Legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

La redazione del documento è stata curata, nell'ambito della IV Commissione per le reti infrastrutturali, i trasporti, le politiche energetiche e l'ambiente, dal Gruppo di lavoro denominato "Energia e Ambiente", il cui relatore, designato dalla Commissione, è il Consigliere Roberto Brandi, ed è stata svolta anche sulla base delle risultanze del ciclo di audizioni tenutosi al Cnel nei mesi di giugno, luglio e ottobre 2012 con rappresentanti delle Parti sociali, delle Associazioni ambientaliste, delle Istituzioni, del mondo accademico e della ricerca, ai quali va il ringraziamento per il prezioso contributo offerto¹.

Lo schema è stato esaminato e approvato dalla Commissione IV per le reti infrastrutturali, i trasporti, le politiche energetiche e l'ambiente nelle sedute del 11 gennaio e 6 febbraio 2013.

Il documento è stato approvato all'unanimità dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 28 febbraio 2013

¹ Si ringrazia : Adiconsum, ADOC; ANEV; APER; Assoelettrica, CESI; CGIL; CISL.FLAEI; CNI; CNR; Rete Imprese Italia (Casartigiani, CNA, Confartigianato, Confcommercio, Confesercenti); Confapi; Confindustria; Copagri; ENEA; ENEL; Federconsumatori; Fondazione Sviluppo Sostenibile; INU; ISPRA; Legambiente; Terna; UGL; UILCEM; WWF Italia .

Premessa

Va dato innanzitutto merito al Governo di aver preliminarmente proposto un Documento sulla strategia energetica nazionale (di seguito SEN) alla valutazione e condivisione pubblica, al fine di recepire le istanze di ogni parte sociale, produttiva e politica. Si auspica che la metodologia venga adottata anche nel futuro in modo permanente per tenere conto della oramai consolidata pratica che individua nel mercato e nelle sue componenti produttive e consumistiche il motore primo dell'economia, a differenza di quanto sino a venti anni fa avveniva nella politica energetica con la presenza di forti entità pubbliche come Eni ed Enel, attuatrici di politiche dirigistiche.

La Commissione IV del CNEL, nel partecipare con il presente documento alla consultazione aperta dal Ministero per lo sviluppo economico sul documento di strategia energetica nazionale, richiama in particolare: gli interessi delle famiglie, soggetti primari come consumatori finali, che necessitano di costi dell'energia, elettrica, termica e per trasporti, competitivi rispetto agli altri Paesi, ovvero in linea con esse; gli interessi dei lavoratori che debbono vedere il comparto energetico fornire ulteriori possibilità di espansione del mercato del lavoro, laddove nuove tecnologie siano sviluppate in ambito nazionale, evitando per quanto possibile di finanziare prodotti e tecnologie esteri, ovvero trasferire risorse e ricchezze, attraverso il comparto energetico, all'estero; gli interessi delle imprese che debbono sia ricevere dal settore energetico energia a minori costi - nei tre settori elettricità, termico e trasporti - sia ottenere certezze negli investimenti, che nel settore energetico si presentano sempre con lunghi periodi di rientro economico; gli interessi delle imprese di settore che dovrebbero ottenere finanziamenti o incentivi mirati per la ricerca e lo sviluppo di tecnologie e metodologie innovative.

Per quanto attiene gli specifici argomenti sviluppati dal Ministero nel documento sulla Strategia energetica nazionale, vengono riportate alcune osservazioni generali e, di seguito, commenti e proposte riferite ai sette punti della strategia energetica nazionale, nello stesso ordine di presentazione adottato dal documento sulla SEN.

1. Efficienza energetica

L'efficienza energetica deve costituire una *policy* strutturale, abbandonando l'approccio congiunturale che ha fortemente indebolito e limitato l'efficacia di alcune misure previste per la sua promozione e definendo nel medio-lungo periodo obiettivi di riduzione dei consumi di energia e misure di incentivazione.

Nel settore privato sarebbe auspicabile passare da 10 a 5 anni come periodo di riferimento per l'applicazione dei benefici fiscali derivanti dagli incentivi e si suggerisce una differenziazione degli stessi in funzione dell'effettivo risparmio energetico misurato a seguito degli interventi effettuati.

Di particolare rilevanza, soprattutto nella congiuntura attuale, è garantire con idonee misure attuative l'accesso al credito per gli investimenti in efficienza energetica che dovrebbe prevedere canali privilegiati.

Il settore della Pubblica Amministrazione ha un potenziale di efficientamento particolarmente elevato che fino ad oggi non è stato sfruttato per l'impossibilità di accedere alle detrazioni fiscali e per le difficoltà di autofinanziamento e, per questo motivo, si accoglie con favore l'ipotesi di introdurre un'incentivazione diretta per gli interventi della P.A.

Si condivide che la Strategia energetica nazionale ponga tra le priorità d'azione il rafforzamento degli *standard* minimi e delle normative nel settore dell'edilizia (per nuove costruzioni o rifacimenti importanti) e nel settore dei trasporti.

E' altresì interessante la proposta di una pianificazione e gestione urbanistica delle città che tenga conto anche della pianificazione energetica delle stesse con particolare riguardo all'efficienza (limitazione dell'edificazione sparsa, demolizione del patrimonio più inefficiente e obsoleto e non recuperabile, teleriscaldamento e teleraffrescamento, *smart city*, ecc.); in particolare si indica per l'illuminazione pubblica il passaggio alla tecnologia a LED.

Si suggerisce l'introduzione di *audit* energetici regolari obbligatori ogni quattro anni per le grandi imprese e per i grandi edifici pubblici, nonché a campione per interventi di minore rilevanza.

2. Mercato competitivo del gas e *hub* sud-europeo

La SEN si pone gli obiettivi di creare un mercato competitivo ed efficiente del gas e di trasformare il Paese nel principale *hub* del gas sud-europeo al fine di allineare i prezzi del gas italiano a quelli europei (creando un mercato liquido concorrenziale), di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, anche con la diversificazione delle fonti, e di integrare il Paese con il mercato e la rete europea. In merito si veda il Documento CNEL di Osservazione e Proposte "Problemi europei di approvvigionamento energetico" del 26 febbraio 2009 (disponibile sul sito www.cnel.it).

A tal fine è necessario un incremento delle infrastrutture di adduzione con un rafforzamento significativo delle interconnessioni con i principali mercati continentali per raggiungere un duplice risultato:

- l'allineamento strutturale dei prezzi del mercato nazionale con quelli europei;
- la garanzia di un potenziale *off take* (domanda) di dimensione europea agli investitori che intendono sviluppare infrastrutture di adduzione gas sfruttando la posizione del Paese.

Per la realizzazione di questo ambizioso progetto è fondamentale che esso venga proposto a livello UE e il nostro Paese ottenga un mutuo riconoscimento da tutti gli Stati Membri sul ruolo strategico come *hub* del gas del sud Europa altrimenti l'*hub* del gas come velleità domestica rischia solo di produrre maggiori costi sul sistema italiano.

Nel testo della SEN sono sicuramente interessanti i riferimenti ai piani di sviluppo delle reti e al necessario incremento dei terminali GNL e degli stoccaggi, ma manca, appunto, la descrizione della opportuna strategia europea per la realizzazione dell'*hub*.

Sul piano della sicurezza degli approvvigionamenti è necessario valutare il ruolo dei contratti di lungo termine considerando da un lato i rischi sul piano della competitività nel mercato interno e dall'altro la loro funzione di garanzia per lo sviluppo delle infrastrutture di adduzione del gas.

L'analisi sulla sicurezza degli approvvigionamenti deve essere, inoltre, accompagnata dalla valutazione del rischio che i Paesi produttori extra UE possano "impadronirsi" di una parte significativa della filiera del mercato; è inoltre necessario valutare l'opportunità di diversificare con nuovi fornitori.

3. Energie rinnovabili

Si premette che in Italia lo sviluppo delle fonti rinnovabili è avvenuto senza una programmazione strutturale, il che ha determinato uno squilibrio nelle politiche di incentivazione delle diverse tecnologie, con il risultato di vedere destinate maggiori risorse alle fonti più costose e meno efficienti sotto il profilo economico e ambientale.

Inoltre, lo sviluppo delle fonti rinnovabili elettriche in Italia, con particolare riferimento al fotovoltaico, non ha favorito, nonostante gli elevati incentivi, la crescita dell'industria nazionale di settore per il fatto di avere importato le tecnologie e materiali scadenti da paesi extra UE; le rinnovabili termiche che sono in generale più efficienti e meno costose e per le quali la nostra industria detiene la leadership tecnologica non hanno ricevuto, in questi anni, l'attenzione necessaria per un concreto sviluppo del settore.

Non vi è nella SEN alcun riferimento al settore eolico, che ha invece registrato in questi anni la crescita di un'industria nazionale esportatrice di tecnologia, seppur con gli aspetti problematici evidenziati nella Pronuncia CNEL del 19 luglio 2012 su "I rischi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dell'energia eolica" (disponibile sul sito Cnel).

E' necessario, pertanto, che il perseguimento degli obiettivi al 2020 sia basato su un'attenta valutazione tecnologica volta a individuare un ordine di merito economico, fondato su un'analisi costi-benefici delle diverse tecnologie impiegate, in prospettiva della loro sostenibilità economica e del raggiungimento della *grid parity*; si suggerisce, inoltre, l'adozione di un meccanismo di incentivazione razionale in base all'energia primaria risparmiata e alla riduzione della CO₂, tenendo conto anche dei livelli di incentivazione applicati negli altri principali paesi europei.

Maggiore attenzione dovrebbe essere dedicata alle misure per promuovere l'attività di ricerca e sviluppo sulle nuove tecnologie e alla divulgazione delle stesse, al fine della riduzione dei costi e dell'accrescimento delle opportunità di sviluppo industriale e di occupazione.

Con riferimento al settore elettrico, al fine di garantire l'esercizio in sicurezza dello stesso, sarebbe opportuno prevedere misure per responsabilizzare la produzione delle fonti rinnovabili in modo che gli impianti si dotino di servizi di flessibilità e bilanciamento e/o concorrano a sostenere i relativi costi di bilanciamento e di mantenimento di un'adeguata

capacità termoelettrica di *back-up*, al fine di garantire una produzione continua e prevedibile.

Per quanto riguarda l'impiego di fonti rinnovabili nei trasporti si evidenzia, innanzitutto, la necessità di una integrazione tra le politiche ambientali, energetiche, territoriali e dei trasporti; ad esempio, è opportuno prevedere che nella pianificazione e gestione urbanistica delle città vengano obbligatoriamente valutati gli aspetti ambientali, energetici e dei trasporti.

Si condivide la scelta del Governo di partecipare attivamente alla revisione della direttiva attesa per il 2014 e di promuovere i biocarburanti di seconda e terza generazione, fondamentali anche per la riduzione della CO₂. Solo disponendo di un quadro regolamentare e strategico certo si potrà, inoltre, suscitare l'interesse degli investitori in nuove tecnologie.

Si sottolinea la necessità di analizzare con attenzione la quota dei biocarburanti nel mix energetico nazionale al fine di non penalizzare l'agricoltura, gli equilibri ambientali, il paesaggio e il territorio anche in relazione ai rischi idrogeologici.

4. Infrastrutture e mercato elettrico

La Strategia energetica nazionale in questo settore punta a tre obiettivi principali:

- allineare prezzi e costi dell'elettricità ai valori europei;
- assicurare la piena integrazione nel mercato europeo;
- mantenere e sviluppare un mercato libero e integrare la produzione da fonti rinnovabili.

La mancanza di un piano energetico per il Paese negli anni ha portato a un uso sub-ottimale delle risorse e a inefficienze che generano costi addizionali estremamente pesanti per il sistema.

Il mercato elettrico in questo ultimo periodo ha subito una profonda trasformazione dovuta all'ingresso di una rilevante produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, intermittente e con priorità di dispacciamento, che si è localizzata in ristrette aree geografiche - prevalentemente del Sud Italia - caratterizzate da un surplus di potenza installata rispetto al carico e alla capacità di distribuzione della rete locale e che, inoltre, ha avuto l'effetto di ridurre le ore di funzionamento dei cicli combinati a gas.

E' necessario innanzitutto, per quanto possibile, ripensare il modello di rete in scala nazionale e non regionale, avvicinando i centri di consumo agli impianti di produzione di energia elettrica, integrando in modo efficiente lo sviluppo delle fonti rinnovabili e riducendo drasticamente le perdite.

Il forte aumento della generazione distribuita nel sistema elettrico, caratterizzata inoltre da un elevato livello di imprevedibilità delle produzioni, esige un cambiamento delle modalità di protezione, gestione e regolazione delle reti, che devono passare da passive ad attive (*smart grid*) in grado anche di invertire i flussi di potenza; le diverse opzioni di intervento devono essere adottate sulla base di un'analisi costi-benefici delle infrastrutture elettriche necessarie (sistemi di accumulo, nuove infrastrutture, impianti di pompaggio, nuovi componenti e sistemi di controllo, ecc., anche con riguardo allo sviluppo dell'auto elettrica e delle reti di servizio), utilizzando, peraltro, in maniera efficiente gli investimenti già effettuati.

La scarsa capacità di trasmissione/distribuzione dell'energia e le congestioni delle reti hanno avuto effetti economici negativi sia sugli utilizzatori che sui produttori.

Si condivide l'idea di incrementare la capacità di interconnessione transfrontaliera che produrrebbe un aumento della sicurezza delle forniture agli utenti attraverso il mutuo soccorso fra i diversi Stati, un aumento di offerta di energia a prezzi competitivi e un'opportunità di esportazione anche sfruttando l'efficienza e la flessibilità del parco termoelettrico nazionale.

5. Raffinazione e rete di distribuzione carburanti

Raffinazione

La SEN descrive la situazione di forte crisi strutturale del settore della raffinazione dovuta a vari fattori quali il calo della domanda, la sostituzione del gasolio da riscaldamento e olio combustibile con il metano, la maggiore efficienza dei motori, la necessità di adeguare i cicli dalle benzine al gasolio, la concorrenza internazionale.

Si condivide l'urgenza nel mettere in campo azioni decise di ristrutturazione del settore che, però, non possono avere un respiro solamente nazionale ma devono essere concordate a livello europeo affinché le aziende del settore possano competere ad armi pari sui mercati internazionali, dove la concorrenza è falsata dall'affermarsi di nuovi operatori aggressivi (soprattutto asiatici e mediorientali), che hanno molti meno vincoli sia di carattere ambientale che sociale.

La ristrutturazione e riconversione del settore richiede una chiara programmazione del fabbisogno concentrando gli investimenti sugli impianti strategici realmente necessari; è necessario, inoltre, un percorso condiviso tra istituzioni e parti sociali sia per gli aspetti occupazionali che per le problematiche ambientali quali, ad esempio, la bonifica dei siti. Va comunque evitata la riutilizzazione, anche ai fini di stoccaggio, di siti estrattivi nazionali ormai esausti e obsoleti.

E' opportuno studiare e approfondire un'adeguata strategia in materia di logistica che prenda in considerazione gli effetti derivanti dalla trasformazione di alcuni impianti di lavorazione in impianti di deposito, al fine di favorire la crescita di un mercato basato su un *mix* di prodotti il più ampio possibile, a beneficio del consumatore finale, e impedire che le nostre raffinerie si possano trasformare esclusivamente in depositi di materiali provenienti

da paesi extraeuropei, che potrebbero anche rientrare negli *standard* ambientali previsti dalla legge e far perdere inoltre degli *asset* produttivi importanti e il relativo valore aggiunto.

Rete di distribuzione

La SEN descrive i problemi del settore della distribuzione dei carburanti dovuti all'eccessiva frammentazione e all'elevata vetustà degli impianti, al loro scarso profitto nonostante i prezzi unitari elevati dovuti anche all'elevata pressione tributaria su cui sono auspicabili interventi normativi.

Una sua razionalizzazione, insieme alle iniziative che si stanno già realizzando (diffusione *self service* e automazione più in generale, prodotti non oil, eliminazione del vincolo dell'esclusiva, ecc.), comporteranno a processo completato una riduzione di costi e una maggiore efficienza e competitività; normative ad hoc sulla incentivazione alle chiusure, su nuove tipologie contrattuali tra compagnie e gestori dall'attuale cessione in comodato gratuito dell'impianto e regole più stringenti per impianti non a norma favorirebbero tale processo.

6. Produzione sostenibile di idrocarburi nazionale

Nella SEN è previsto l'incremento della produzione di idrocarburi nazionali come elemento necessario per la ripresa della crescita economica e produttiva dell'Italia in modo da ridurre sensibilmente la dipendenza da importazioni dall'estero e, proporzionalmente, la bolletta energetica.

Allo stato attuale, la complessità degli *iter* autorizzativi dei progetti dilata però i tempi di realizzazione delle infrastrutture, rendendo meno attraenti gli investimenti nel Paese. L'esame dei costi ambientali complessivi, inoltre, fa permanere gravi dubbi sul reale rapporto costi benefici.

E' pertanto necessario, nel rispetto di una piena sostenibilità socio-ambientale e trasparenza dei processi, semplificare i procedimenti amministrativi, adeguandoli agli standard europei, e superare gli *iter* formali frammentati tra i diversi soggetti chiamati a pronunciarsi ai vari livelli e, soprattutto, rendere certi i tempi autorizzativi dei progetti

indicando in maniera definitiva la ripartizione delle competenze e i limiti di azione degli enti.

Si condivide l'obiettivo di rafforzare, nel rispetto dell'ambiente, i poli tecnologici e industriali esistenti (Emilia Romagna, Lombardia, Abruzzo, Basilicata e Sicilia). E' condivisibile l'intento di implementare le norme e le misure di sicurezza, già previste dalla UE, per la coltivazione di giacimenti *off shore*, che altrimenti, in assenza di tale aggiornamento delle norme, andrebbero assolutamente vietati in aree ambientalmente pregiate e sensibili.

7. Modernizzazione del sistema di *governance*

Nella SEN si prevede di rafforzare la partecipazione italiana ai processi europei, attraverso un maggior coordinamento con gli europarlamentari e – si suggerisce di aggiungere – con i rappresentanti del Comitato economico e sociale europeo (CESE), di migliorare il coordinamento a livello nazionale tra i Ministeri, le Autorità e i gestori di reti e servizi, di semplificare e accelerare le procedure amministrative.

Viene inoltre affrontato il tema del rapporto tra Stato, Regioni ed Enti locali, evidenziando la necessità di una modifica costituzionale dell'art.117 in modo da riportare in capo allo Stato la competenza per quanto riguarda le attività e le infrastrutture di rilevanza nazionale.

Si condivide tale impostazione in quanto fino ad oggi le Regioni hanno agito in maniera non coordinata, talvolta anche perseguendo obiettivi contrastanti, consentendo la proliferazione diffusa di impianti con la creazione dei problemi già evidenziati; spesso l'inerzia regionale ha determinato, inoltre, ritardi ingiustificati nell'esecuzione delle opere.

E' fondamentale in ogni caso, come già sottolineato dal CNEL nella Pronuncia del 26 marzo 2009 su "Partecipazione e consenso per la realizzazione di opere e reti infrastrutturali" (disponibile sul sito Cnel), informare correttamente le comunità interessate, soprattutto con l'ausilio di analisi costi-benefici, al fine di favorire la condivisione delle scelte e il coinvolgimento dei Sindaci.

Si evidenzia la necessità a livello europeo, anche in relazione ai problemi infrastrutturali e alla sicurezza degli approvvigionamenti, di un maggior ed essenziale coordinamento tra le

politiche energetiche degli Stati membri, sulla cui importanza il CNEL si è pronunciato nel citato Documento di Osservazioni e Proposte del 2009 sui problemi europei di approvvigionamento energetico, rilanciando la propria posizione con il *Position Paper* "Problemi di approvvigionamento energetico a lungo termine: la missione dell'Europa e il ruolo dell'Italia", condiviso con i Consigli economici e sociali di Francia e Spagna e il Comitato economico e sociale europeo nel giugno 2010.

A livello nazionale, al fine di superare le situazioni di stallo decisionale nei provvedimenti che vedono coinvolti il Ministero per lo sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente, si propone la semplificazione dell'iter procedurale energetico e ambientale.

Appendice sull'analisi finanziaria ed economica

In materia di analisi finanziaria ed economica per investimenti in energia alcune indicazioni generali sono nella Pronuncia Cnel sui "Parametri di valutazione e criteri di scelta per gli investimenti pubblici", approvata dall'Assemblea il 18 dicembre 2012 e disponibile sul sito, che si suggerisce però di integrare con questi accorgimenti tecnici specifici al settore:

- a) Impianti di energie 'alternative' (solare, fotovoltaico, ecc): fare uso dell'analisi costi efficacia (sia finanziaria sia economica) della minimizzazione dei costi totali, non dell'analisi costi benefici, al netto di 'incentivi', per individuare l'alternativa tecnica meglio adatta a soddisfare i livelli previsti di domanda effettiva.
- b) Impianti termici di generazione: utilizzare come parametro principale per l'analisi finanziaria il *Cross Over Rate* (il tasso a cui i rendimenti finanziari dell'impianto termico si equalizzano con quelli di impianti idrici o termonucleare) con analoga capacità produttiva. Ove tali impianti non esistono o non siano fattibili, utilizzare 'impianti ombra' appositamente delineati per il confronto. Per analisi economica, l'analisi costi efficacia può essere valida tanto quanto l'analisi costi benefici.
- c) Reti europee: è necessario utilizzare modelli computabili di equilibrio economico, generale o parziale. Ciò richiede un aggiornamento della matrice di contabilità dell'Italia che è ancora ferma alle stime effettuate dall'Istat relativamente alla struttura dell'economia italiana (e relativi flussi finanziari) nel 1994. Ciò comporta una proposta al Governo e all'Istat perché la matrice venga aggiornata al più presto.