

Nota di sintesi
Politiche Energetiche dei Paesi AIE
ITALIA
Esame 2003

Overview

Energy Policies of IEA Countries:

2003 Review

**Le note di sintesi sono stralci di pubblicazioni dell'OCSE.
Sono disponibili gratuitamente presso la libreria online (www.oecd.org).
La presente nota di sintesi non è una traduzione ufficiale dell'OCSE.**

AGENZIA INTERNAZIONALE PER L'ENERGIA

RIASSUNTO DELLE CONCLUSIONI E DELLE RACCOMANDAZIONI

La politica energetica dell'Italia è attualmente guidata dalla liberalizzazione del mercato, dal trasferimento di specifici poteri decisionali politici e amministrativi alle autorità regionali, dalla diversificazione delle fonti di approvvigionamento, dalla sicurezza energetica, da miglioramenti dell'efficienza e dalla tutela dell'ambiente.

Rispetto all'esame 1999 dell'AIE, l'Italia ha conseguito notevoli progressi nell'attuazione delle riforme dei mercati dell'elettricità e del gas e nella ristrutturazione della sua industria dell'energia. Le direttive dell'Unione Europea per la liberalizzazione dei mercati dell'elettricità e del gas sono state recepite dalla legislazione. E' iniziata la privatizzazione delle grandi imprese di proprietà dello Stato e il governo ha ridotto le sue partecipazioni in ENEL ed Eni. Nuove istituzioni, fra cui una autorità per il settore energetico, sono ora pienamente operative e assicureranno una politica economica dell'energia molto più orientata al mercato, conformemente agli Shared Goals dell'AIE. L'Italia ha ratificato il Protocollo di Kyoto nel giugno 2002 e il 19 dicembre 2002 ha pubblicato il primo Piano nazionale di riduzione dei gas serra, la Revisione delle Linee Guida per le Politiche Nazionali di Riduzione delle Emissioni dei Gas Serra.

In Italia, così come in altri paesi membri dell'AIE, non è facile garantire simultaneamente la sicurezza degli approvvigionamenti, la liberalizzazione del mercato e l'attenuazione dei cambiamenti climatici; tali obiettivi non sono sempre compatibili fra di loro. La diversificazione delle fonti d'energia è una sfida particolarmente difficile da affrontare. A tale riguardo, il mix energetico dell'Italia si sta spostando dal petrolio verso un maggior uso del gas ed ha poche probabilità di diversificarsi ulteriormente in tempi rapidi a causa della limitata crescita delle energie rinnovabili, delle resistenze locali al carbone e del fatto che l'opzione nucleare sia stata scartata nel 1987. Una significativa dipendenza nei confronti del petrolio e del gas, che comporta un notevole ricorso a fonti di approvvigionamento esterne, è causa di preoccupazione per la sicurezza degli approvvigionamenti ed il rischio di costi energetici elevati.

Investimenti tempestivi nei settori della produzione, trasporto e distribuzione d'energia sono essenziali per garantire la sicurezza dei rifornimenti energetici e una concorrenza più attiva. In Italia, l'elevato livello di resistenza locale alle nuove infrastrutture diventa sempre più preoccupante nel contesto del trasferimento delle competenze alle autorità locali. Le incertezze concernenti le responsabilità nell'approvazione dei nuovi progetti in campo energetico e la complessità delle procedure d'autorizzazione sono conseguenza dei cambiamenti giuridici introdotti per attuare il decentramento delle competenze. Dall'aprile 2002, il governo ha introdotto una procedura rapida per l'approvazione dei nuovi impianti di produzione d'energia elettrica (Sblocca Centrali), semplificando così il processo decisionale.

Malgrado l'obiettivo dell'Italia di ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 6,5% fra il 1990 e il 2008-2012, le emissioni di CO₂ del settore dell'energia sono aumentate costantemente e nel 2000 superavano già del 6,5% il livello del 1990. L'intensità di biossido di carbonio dell'Italia, misurata come emissioni di CO₂ per unità di PIL, è relativamente bassa a causa dei prezzi

elevati dell'energia, di una struttura industriale a bassa intensità di energia e di un clima temperato. Tale vantaggio potrebbe essere compromesso da una diminuzione dei prezzi dell'energia che potrebbe risultare dalla liberalizzazione del mercato e da un aumento della domanda di energia nel settore dei trasporti. L'Italia stenta a definire un ruolo per il carbone nel settore elettrico che concili allo stesso tempo la mitigazione dei cambiamenti climatici con la sicurezza energetica e l'urgente necessità di ridurre i costi della produzione d'energia elettrica. Le misure nazionali considerate negli scenari della delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) del 19 dicembre 2002, associate al pieno uso dei sinks e dei meccanismi flessibili del Protocollo di Kyoto, consentiranno all'Italia di raggiungere il suo obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, a condizione che i relativi progetti e finanziamenti siano definiti e realizzati senza ritardo.

L'intensità energetica dell'Italia, misurata come la domanda di energia primaria per unità di PIL, rimane bassa. Ciò è lodevole, ma è essenziale capire in che misura tale risultato sia stato ottenuto mediante sforzi effettivi per migliorare l'efficienza energetica, o a seguito di cambiamenti strutturali indotti dal contesto economico e dagli alti prezzi dell'elettricità in Italia. È anche importante assicurarsi che tutte le misure possibili siano attuate per mantenere il vantaggio dell'Italia in questo campo. Nel 2001, oltre gli standard d'efficienza esistenti, il governo ha introdotto e definito per ogni anno fino al 2006 degli obblighi negoziabili di risparmio energetico che saranno applicati ai distributori di elettricità e di gas naturale. Per consentire a questo piano di diventare pienamente operativo, occorre prima perfezionare alcuni dettagli.

L'Italia sta progressivamente abbandonando l'uso di prezzi fissi garantiti ai produttori di elettricità da fonti rinnovabili per passare a un sistema più orientato al mercato, con quote minime obbligatorie di energie rinnovabili associate a certificati verdi negoziabili. Ciò dovrebbe aumentare la quota di energie rinnovabili in un paese dove, malgrado un notevole potenziale, le fonti rinnovabili rappresentavano solo il 5,4% dell'energia primaria nel 2000. Benché questo rappresenti un passo in avanti per promuovere le energie rinnovabili, compatibilmente con la liberalizzazione del mercato, numerose sfide e incertezze devono essere affrontate per garantirne l'efficacia. L'intenzione del governo di controllare questo nuovo meccanismo è apprezzabile.

L'Italia dipende fortemente dalle importazioni di petrolio. Esiste in Italia il potenziale per aumentare la produzione interna di petrolio; tuttavia, la domanda supera notevolmente l'offerta potenziale. La complessa procedura amministrativa richiesta per realizzare gli investimenti di esplorazione e di produzione ha causato ritardi e costi supplementari per l'espansione della produzione nazionale. L'Italia svolge un considerevole ruolo di centro di raffinazione, il primo in Europa, vendendo buona parte dei suoi prodotti ad altri paesi europei. Il mercato del petrolio è libero e il governo va elogiato per i continui sforzi di stimolo della concorrenza sui mercati. Dopo numerosi anni di inadempienza dell'obbligo definito dal Programma Internazionale dell'Energia (PIE) di detenere sufficienti scorte strategiche di petrolio, il governo sta correggendo la situazione. Nella prima metà del 2003, l'Italia ha soddisfatto l'obbligo di detenere scorte equivalenti a 90 giorni d'importazioni nette; deve ora garantirne il mantenimento.

Il mercato italiano del gas si è sviluppato rapidamente, principalmente a causa di un uso crescente del gas nella produzione d'energia elettrica. Considerando che questo consumo addizionale di gas deve essere soddisfatto con importazioni, la diversificazione dei rifornimenti di gas è stata un importante obiettivo della politica energetica. Il potenziale di espansione del mercato del gas in Italia è vasto. La riforma del mercato del gas procede nella direzione giusta. Il decreto del 2000 per l'attuazione della direttiva della Commissione Europea (CE) sul mercato unico del gas naturale, va ben oltre i requisiti minimi stabiliti dalla direttiva sul gas della CE. L'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG) ha elaborato le regole per l'apertura del mercato e ha stabilito tariffe per il trasporto, la rigassificazione, lo stoccaggio e la distribuzione. L'AEEG promuove lo sviluppo di terminali di scambio per il gas. Tale sviluppo offrirà all'Italia l'opportunità di migliorare la sicurezza degli approvvigionamenti e la possibilità di diventare un centro strategico di scambi nell'area del Mediterraneo. Da un punto di vista giuridico, il mercato italiano è ora completamente aperto; tuttavia l'Eni rimane in posizione dominante ed esistono ancora barriere per i nuovi entranti. L'accesso al rifornimento dall'estero è difficile per le piccole società, a differenza di quanto avviene per le grandi società o quelle internazionali. La saturazione dei gasdotti d'importazione esistenti crea un'altra barriera all'entrata. Solo i concorrenti capaci di creare le proprie infrastrutture d'importazione, quali terminali per il gas naturale liquefatto (GNL), potranno competere alla pari con l'Eni. Il governo dovrebbe incoraggiare gli investimenti nei terminali GNL e nei gasdotti internazionali che trasportano il gas verso l'Italia per garantire il successo della liberalizzazione del mercato del gas e la sicurezza degli approvvigionamenti. Considerato il potenziale per l'estrazione di gas nazionale e l'attuale calo della produzione interna, la strategia nazionale per l'esplorazione e la produzione di gas dovrebbe essere intensificata. Tuttavia, le autorità locali si oppongono con forza all'attuazione di tale obiettivo.

Dall'esame della politica energetica italiana condotto nel 1999, l'Italia ha continuato a liberalizzare il mercato dell'elettricità. L'ENEL è stato parzialmente privatizzato e parte della sua capacità di produzione è stata ceduta per ridurre la sua quota dell'offerta d'elettricità a meno del 50%, consentendo così ai nuovi entranti di competere sul mercato. Nel maggio del 2003, il mercato al dettaglio dell'elettricità finale è stato liberalizzato fino al 50%, mentre la completa liberalizzazione è prevista per il 2007. Le attività di produzione e d'importazione sono state completamente liberalizzate sin dall'inizio del processo di riforma nel 1999. Le reti di trasmissione sono state scorporate giuridicamente ed è stato istituito un Gestore del sistema di trasmissione (GRTN). È stato creato un operatore del mercato per facilitare lo sviluppo del mercato dell'elettricità all'ingrosso. Tale legislazione ha fatto sì che l'Italia sia considerata come uno dei paesi dell'UE con le condizioni più rigorose per l'unbundling delle reti d'interconnessione. Gli attuali sviluppi nella capacità di produzione elettrica, malgrado recenti progressi, potrebbero ostacolare l'attuazione degli obiettivi pubblici, quali la diversificazione del mix di generazione, la riduzione del costo unitario di produzione e un sufficiente approvvigionamento d'elettricità. Ciò potrebbe verificarsi, sia perché i piani d'investimento non si materializzano, rendendo difficile la garanzia di un sufficiente approvvigionamento a un costo unitario più basso, sia perché fanno dipendere dal gas naturale una fetta ancora più estesa della capacità di generazione. Mentre il mercato si sviluppa con nuovi entranti, c'è ancora molto da fare per evitare l'abuso di posizione dominante da parte dell'operatore storico.

Nel 2000 il governo, ampiamente in linea con le conclusioni della Conferenza Nazionale sull'Ambiente e sull'Energia del 1998, ha elaborato una nuova ed encomiabile politica pubblica per la Ricerca e Sviluppo (R&S) nel campo dell'energia con il Programma Nazionale di Ricerca (PNR). Tale programma ha formulato nuove priorità di ricerca, focalizzandosi in particolare sul bilancio della R&S pubblica e ha preparato il terreno per una riforma dell'Ente Nazionale per le Nuove Tecnologie, l'Energia e l'Ambiente (ENEA).

RACCOMANDAZIONI

Il governo italiano dovrebbe: **Politica energetica generale**

~ Rafforzare la strategia energetica nazionale sulla base di scenari di offerta e di domanda energetica, integrando in modo equilibrato e coerente i principali obiettivi programmatici; in particolare: la sicurezza degli approvvigionamenti, la riforma dei mercati del gas e dell'elettricità e la mitigazione dei cambiamenti climatici.

~ Aumentare la visibilità della strategia energetica nazionale e la diffusione d'informazioni al pubblico in generale sulla situazione energetica nazionale e le sfide future.

~ Coordinare l'azione del Ministero delle Attività Produttive con quelle degli altri ministeri competenti per l'attuazione delle politiche energetiche.

~ Insistere sulla realizzazione della diversificazione energetica, in particolare nel settore dell'elettricità per migliorare la sicurezza degli approvvigionamenti e diminuire i costi di produzione dell'elettricità.

~ Chiarire i rispettivi ruoli e le competenze delle autorità regionali e del governo nell'attuazione delle politiche energetiche. Incoraggiare le autorità regionali a sviluppare piani energetici regionali coerenti con la strategia energetica nazionale.

~ Prendere i necessari provvedimenti per garantire che gli investimenti occorrenti alla produzione di energia, al trasporto ed in particolare alle interconnessioni con i mercati europei e mondiali siano realizzati rapidamente e non siano sottoposti ad eccessivi ritardi di carattere burocratico.

~ Continuare il processo di liberalizzazione dei mercati dell'elettricità e del gas. Assicurare che i nuovi entranti sul mercato competano su una base giusta ed equa con gli operatori storici. Valutare i progressi del processo di liberalizzazione mediante un'analisi comparativa.

~ Confermare l'indipendenza dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas.

~ Migliorare la trasparenza dell'informazione sul mercato energetico, diffondendo a tutte le parti interessate informazioni non confidenziali sul mercato.

Energia e ambiente

~ Attuare il piano nazionale d'intervento destinato a ridurre le emissioni di gas a effetto serra con misure di minor costo per colmare il divario rispetto all'obiettivo del Protocollo di Kyoto. Controllare i progressi verso tale obiettivo. Rafforzare gli sforzi coordinati per mitigare le emissioni di CO₂.

- ~ Riesaminare il contributo degli Accordi Volontari (AV) alla riduzione delle emissioni, prendendo in considerazione il futuro sistema UE di scambio delle emissioni.
- ~ Verificare e analizzare gli effetti sulle emissioni del previsto aumento dell'uso di carbone per la produzione di elettricità, delle modifiche nella struttura della carbon tax e dei cambiamenti previsti nel prezzo finale dell'energia.
- ~ Rafforzare la strategia per diffondere le tecnologie e le misure per l'efficienza energetica a favore delle piccole e medie imprese.

Efficienza energetica

- ~ Controllare e valutare l'impatto e l'efficacia economica delle attuali e delle nuove politiche di efficienza energetica con l'obiettivo di mantenere una bassa intensità energetica nel contesto di un mercato dell'energia in mutamento.
- ~ Promuovere un efficace coordinamento fra le autorità regionali e il governo in tutti i settori dell'efficienza energetica. Facilitare la diffusione delle best practices fra le autorità regionali e il governo, mediante l'attività di disseminazione delle informazioni condotta dall'ENEA.
- ~ Integrare gli obiettivi di efficienza energetica nella politica dei trasporti, in settori quali l'intermodalità e lo sviluppo d'infrastrutture, mediante un migliore coordinamento fra i ministeri competenti (per l'energia, l'ambiente, le finanze ed i trasporti).
- ~ Accelerare la rottamazione dei veicoli usati e promuovere l'uso di veicoli più efficienti a basse emissioni, in particolare per i camion, gli autobus e i ciclomotori mediante misure di regolamentazione (ad es. ispezioni periodiche) e misure economiche (ad es. incentivi fiscali, riasse degli esoneri fiscali sul carburante per il trasporto merci).
- ~ Diminuire la quota del trasporto stradale individuale nelle aree urbane mediante sforzi per aumentare la quantità e la qualità dei trasporti pubblici.
- ~ Perfezionare il più rapidamente possibile i dettagli e rendere operativi i certificati di efficienza energetica, riesaminandoli periodicamente. Pubblicare tempestivamente informazioni sui risultati e gli impatti del programma per tenere informate sugli sviluppi di tale esperimento le parti interessate, sia in Italia che all'estero.
- ~ Partecipare attivamente in collaborazione con l'UE alla definizione dei requisiti di efficienza dei risultati per l'energy labelling (etichettatura del consumo energetico) e per gli standard di efficienza energetica di apparecchiature, impianti ed edifici.

Energie rinnovabili

- ~ Aumentare la quota di fonti rinnovabili nella produzione nazionale per migliorare la sicurezza energetica e ridurre le emissioni di CO₂. Incrementare l'obbligo dell'uso di fonti rinnovabili di energia al di sopra del livello attuale.
- ~ Facilitare l'accesso al mercato dei capitali per i progetti relativi a fonti rinnovabili di energia e per i certificati verdi che potrebbero aumentarne la redditività.
- ~ Semplificare le procedure di autorizzazione per la costruzione di nuovi impianti di energia rinnovabile.

~ Assicurare un efficace ed equilibrato contributo di tutte le autorità regionali al raggiungimento degli obiettivi nazionali relativi alle energie rinnovabili, in particolare per l'informazione al pubblico sull'uso possibile di tali fonti e l'accesso a programmi di incentivazione.

~ Assicurarsi che l'ENEA fornisca sufficienti informazioni e competenze alle autorità regionali ed al pubblico sulle possibilità di finanziamento e i meccanismi di sostegno.

Petrolio

~ Rafforzare e migliorare la strategia nazionale per la ricerca e la produzione di petrolio, considerato il potenziale per l'estrazione di risorse petrolifere nazionali e l'attuale calo della produzione interna.

~ Assicurare che la concessione di autorizzazioni per l'esplorazione e la produzione non incontri ostacoli inutili, visti l'attuale processo di decentramento dei poteri ed i vincoli di sicurezza dell'offerta energetica.

~ Continuare l'impegno nella cooperazione internazionale con i paesi produttori e con i paesi di transito tramite incontri a livello mondiale e regionale allo scopo di rafforzare la sicurezza degli approvvigionamenti.

~ Assicurare che i recenti miglioramenti per soddisfare l'obbligo dell'AIE dei 90 giorni di scorte siano sufficienti a garantire una osservanza costante di tale obbligo, vista l'importanza del meccanismo di risposta operativa in caso di emergenza.

Gas naturale

~ Continuare l'unbundling delle attività di trasporto e di rifornimento nell'ambito delle imprese energetiche per garantire l'eguaglianza di trattamento.

~ Procedere con la liberalizzazione del mercato del gas definendo rapidamente chiare regole, in particolare per l'accesso allo stoccaggio (Codice di Stoccaggio), per i terminali di GNL (Codice GNL) e la distribuzione (Codice di Distribuzione).

~ Incoraggiare lo sviluppo di una borsa virtuale per il gas (National Balancing Point) per facilitare gli scambi di gas fra gli operatori (shippers) e per stimolarne la concorrenza.

~ Attuare un severo controllo regolamentare per impedire l'abuso di posizione dominante. Tutelare l'indipendenza dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas e semplificare il processo decisionale all'interno della stessa Autorità per assicurarsi che elabori i codici mancanti nei tempi più brevi possibili.

~ Continuare ad incoraggiare la diversificazione geografica dell'approvvigionamento di gas.

~ Nel nuovo contesto di liberalizzazione del mercato, aggiornare e sviluppare una politica di sicurezza dell'approvvigionamento di gas, definendo criteri minimi e le responsabilità dei singoli operatori.

~ Rafforzare e migliorare la strategia nazionale di esplorazione e di produzione del gas, considerato il potenziale per l'estrazione di risorse nazionali di gas e l'attuale calo della produzione interna.

~ Incoraggiare gli investimenti nei terminali di GNL e gasdotti transfrontalieri che trasportano il gas verso l'Italia, quale prerequisito per il successo delle politiche di liberalizzazione del

mercato del gas e della sicurezza degli approvvigionamenti. Semplificare le procedure di autorizzazione per i terminali di GNL e per i gasdotti. Incoraggiare gli investimenti nel sistema di stoccaggio, offrendo appropriati incentivi tariffari.

~ Valutare i costi e i benefici delle scorte strategiche obbligatorie per gli operatori che importano gas da paesi non appartenenti all'UE e verificare se la gamma di strumenti di flessibilità possa essere estesa per consentire lo stesso livello di sicurezza ad un costo inferiore.

Elettricità

~ Valutare la possibilità di rilanciare un dibattito pubblico sull'opzione nucleare alla luce delle sfide presenti e future della politica energetica.

~ Monitorare e pubblicare regolarmente informazioni sul margine di riserva del settore dell'elettricità e prendere in considerazione nuovi incentivi agli investimenti per evitare blackout negli anni futuri. A tale riguardo, ampliare il ruolo del GRTN (Gestore Rete Trasmissione Nazionale) e dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas al fine di offrire un sostegno al governo in tale ambito.

~ Analizzare le possibilità di offrire incentivi nelle tariffe di trasmissione e di distribuzione al fine di garantire investimenti in nuove capacità di trasmissione.

~ Semplificare ulteriormente le procedure di autorizzazione richieste per la costruzione d'infrastrutture elettriche.

~ Estendere le interconnessioni per le importazioni d'elettricità.

~ Incoraggiare la diffusione di informazioni su progetti nel settore elettrico alle autorità e alle comunità locali.

~ Continuare il processo di liberalizzazione del mercato dell'elettricità, attuando un severo controllo per impedire l'abuso di posizione dominante e mantenendo l'indipendenza dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas.

~ Consentire alla borsa elettrica di iniziare le proprie operazioni il più rapidamente possibile; facilitare le misure che mirano ad aumentare la sua liquidità e creare una struttura di vigilanza per evitare abusi di posizione dominante.

~ Assicurare l'indipendenza della borsa elettrica (Gestore del Mercato dell'Energia) e dell'Acquirente Unico (AU) rispetto al Gestore della rete di trasmissione nazionale (GRTN) e controllare il potere di mercato del GRTN, non appena il GRTN sarà stato privatizzato e il GME e AU saranno pienamente operativi.

~ Organizzare la vendita delle attività di trasmissione dell'ENEL al GRTN.

~ Aumentare la cooperazione internazionale nello smantellamento d'impianti di energia nucleare.

Ricerca, sviluppo e dimostrazione

~ Continuare a offrire un supporto finanziario duraturo alla ricerca e allo sviluppo (R&S) nel settore dell'energia.

~ Studiare la possibilità di elaborare chiare priorità nel settore della R&S pubblica. Dedicare particolare attenzione alle tecnologie pulite del carbone e al miglioramento dell'efficienza nella combustione del carbone.

~ Migliorare il coordinamento della R&S e la diffusione dei suoi risultati alle autorità regionali.

~ Insistere affinché l'ENEA aderisca all'Implementing Agreement dell'AIE sui sistemi solari a concentrazione.

Il team di esaminatori dell'AIE ha effettuato una visita in Italia nel mese di gennaio 2003 per studiare le politiche energetiche del paese. Il presente rapporto è stato redatto sulla base di informazioni ricevute durante e prima della visita. Esso tiene conto della risposta ufficiale del governo italiano al questionario dell'AIE del 2002 sulle politiche energetiche e dei punti di vista espressi dalle varie parti durante la visita.

La presente Nota di sintesi è la traduzione di stralci di una pubblicazione dell'OCSE i cui titoli originali francese e inglese sono i seguenti :

Energy Policies of IEA Countries: 2003 Review

© 2003, IEA

La pubblicazione è in vendita presso la sede dell'OCSE a Parigi: 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, FRANCE e sul sito www.oecd.org/bookshop.

Le Note di sintesi sono disponibili gratuitamente presso la libreria online Dell'OCSE sul sito www.oecd.org/bookshop.

Le Note di sintesi sono preparate dall'Unità dei Diritti e Traduzioni, Direzione Affari Pubblici e Comunicazione.

Email : rights@oecd.org

Fax: +33 1 45 24 13 91

© IEA 2003

La riproduzione della presente Nota di Sintesi è autorizzata sotto riserva della menzione del Copyright IEA e del Titolo della pubblicazione originale.