

Roma – 26 aprile 2012

Intervento del Dott. Corrado Passera
Ministro dello Sviluppo Economico e delle Infrastrutture e dei Trasporti

“Gli obiettivi e le priorità della nuova Strategia Energetica Nazionale, e il ruolo delle Energie Rinnovabili”

Il mio intervento sarà articolato in due sezioni:

1. Gli obiettivi e le priorità della nuova Strategia Energetica Nazionale
2. Lo sviluppo sostenibile delle Energie Rinnovabili

1. GLI OBIETTIVI E LE PRIORITÀ DELLA NUOVA STRATEGIA ENERGETICA NAZIONALE

Il contesto internazionale del settore energia è in grande evoluzione, con diversi fenomeni positivi, ma anche alcuni su cui occorre porre attenzione.

- Innanzitutto, nei prossimi vent'anni la **domanda di energia** nel mondo è prevista in continua crescita, anche se a livello globale le sue componenti seguono dinamiche molte diverse: appare **“piatta” nei paesi industrializzati (OCSE)**, mentre è **in forte aumento nei paesi in via di sviluppo** che arriveranno a coprire il 65% del consumo primario mondiale nel 2030 (ad oggi pari al circa 55%). [Tavola 3]

Al contempo, **il mondo sta diventando sempre più efficiente**: l' “intensità di energia” - ovvero la quantità di energia per unità di PIL- è prevista diminuire del 2% all'anno per i prossimi 20 anni.

- Tra le fonti di energia si prevedono due **vincitori, il gas e le rinnovabili**, sempre più in espansione e un **‘perdente’, il petrolio**, che ridurrà le proprie quote di mercato, ma continuerà comunque a destare preoccupazioni in termini di prezzi. Neutrali invece saranno nucleare e carbone che manterranno verosimilmente l'attuale quota produttiva. [Tavola 4]

In particolare:

- Il **gas**, per il quale l'Agencia Internazionale per l'Energia parla di "era d'oro", è previsto in crescita significativa sia del consumo mondiale ed europeo, sia dell'offerta, grazie all'evoluzione tecnologica (shale gas/non convenzionale, acque profonde, nuovi paesi) che fa prevedere scenari di prezzo piuttosto favorevoli.
- Le energie **rinnovabili** sono in forte crescita, sia nei paesi occidentali sia nei paesi non-OCSE – anche se al 2030 è previsto che vadano a coprire al massimo il 5% dell'energia primaria mondiale (e il 10% dell'energia elettrica). Questo sviluppo è guidato soprattutto dalla riduzione del costo delle tecnologie, che gradualmente si avvicinerà a quello dell'energia fossile.
- Il **petrolio** è la fonte energetica più 'preoccupante': se da un lato sta perdendo d'importanza relativa (negli anni '70 rappresentava quasi il 50% dell'energia primaria mondiale, oggi è a poco più del 30%), dall'altro la nuova produzione si sta spostando su giacimenti sempre più costosi (non convenzionali, acque profonde) e su paesi 'difficili' e instabili con la prevista crescita del peso relativo dell'OPEC. Tutto questo fa prevedere un'evoluzione verso un bilancio domanda-offerta con scenari di prezzo piuttosto 'difficili'.
- Il **carbone** è in una situazione intermedia tra gas e petrolio; infatti, il consumo continua a crescere, soprattutto grazie a Cina e India che al 2030 rappresenteranno oltre 2/3 dei consumi mondiali, compensando ampiamente il forte calo nei paesi OCSE. Il bilancio domanda-offerta si prevede sia più equilibrato rispetto al petrolio, grazie alle ampie riserve disponibili, anche se la sempre maggiore concentrazione della produzione desta preoccupazione.
- Il **nucleare**, infine, si prevede che cresca solo nei paesi non-OCSE (in particolare Cina, Corea, Russia, India), mentre in Occidente non si prevedono sviluppi significativi, sia a causa di costi/rischi economici elevati, sia per i timori diffusi sulla sicurezza, in particolare a valle dell'incidente di Fukushima di un anno fa.

In questo contesto, l'Italia deve formulare una propria Strategia Energetica Nazionale, incentrata su obiettivi chiari e coerenti con la necessità di crescita del Paese: energia più competitiva, maggiore sicurezza di approvvigionamento e crescita economica legata al settore energetico, nel rispetto dell'ambiente.

- L'azione di questo Governo è focalizzata principalmente a **sviluppare il potenziale di crescita sostenibile**, aumentando la competitività delle imprese

e del Paese. Questo è il nostro obiettivo primario: solo così avremo sviluppo, occupazione e risorse per garantire maggiore equità e ridurre il debito.

- Il **settore energetico** può avere un **ruolo fondamentale** nella crescita dell'economia del Paese, sia come **fattore abilitante** (avere energia a basso costo e con elevato livello di servizio è una condizione fondamentale per lo sviluppo delle aziende e per le famiglie), sia come **fattore di crescita in sé** (pensiamo alla Green economy o allo sviluppo dell'energia primaria).
- **Qual è il punto di partenza** quando si inizia a ragionare sulla Strategia Energetica Nazionale? E' un punto di partenza fatto di luci ed ombre:

- Da una parte, ci confrontiamo **molto bene** con i Paesi simili a noi in termini di **qualità del servizio** (ad es.: durata delle interruzioni del servizio elettrico (black out), tempi di risposta dei call center), ma anche in termini di **impatto ambientale** (emissioni di CO2 pro capite, consumo energetico per abitante, ...). Inoltre, soprattutto nel settore elettrico, abbiamo una regolazione tra le più avanzate (ad esempio nella Trasmissione e Distribuzione) ed un mercato ormai totalmente liberalizzato sia nella Generazione che nella Vendita. [Tavola 6]
- Dall'altra parte, **dobbiamo migliorare** in termini di **sicurezza degli approvvigionamenti** (in particolare nel Gas, come abbiamo sperimentato anche alcune settimane fa), ma soprattutto in termini di **costi e prezzi** per i consumatori e di efficienza complessiva del sistema (i prezzi italiani dell'energia, al netto delle imposte, sono in media nettamente superiori a quelli dei nostri partner europei). [Tavola 7]

Inoltre, il contributo allo **sviluppo economico** del settore energetico non è ottimale rispetto al suo potenziale: è 'drogato' da incentivi elevati nel settore delle rinnovabili, mentre è sottodimensionato nel settore dell'estrazione degli idrocarburi o in altri settori come l'efficienza energetica.

- Questi, dunque, sono gli **obiettivi prioritari** da perseguire nella nostra Strategia Energetica [Tavola 9]:
 - Mantenere gli alti standard raggiunti per **la qualità del servizio e l'impatto ambientale** – elemento chiave delle politiche europee definite dal Pacchetto Clima-Energia ("20-20-20") e dalla Energy Roadmap 2050.
 - Continuare a **migliorare la nostra sicurezza** ed indipendenza di approvvigionamento.

- Soprattutto, è necessario **ridurre il costo** dell'energia per i consumatori e favorire la **crescita economica** sostenibile attraverso lo sviluppo del settore energetico.

Per perseguire questi obiettivi e tenendo conto dei nostri naturali punti di forza, abbiamo individuato cinque priorità di sviluppo della Strategia Energetica.

Esaminiamole [Tavola 10]:

1. **Efficienza Energetica**. Questa è la prima delle leve, poiché consente di cogliere praticamente tutti gli obiettivi di politica energetica allo stesso tempo. Innanzitutto, diversi studi mostrano come questo sia lo strumento più economico (anzi, spesso ha un 'costo negativo') per abbattere le emissioni. In secondo luogo, può essere un elemento fondamentale per ridurre i nostri costi energetici e le importazioni di combustibili. In terzo luogo, rappresenta un potenziale volano di crescita economica importante, con lo sviluppo di un settore ad alto potenziale nei mercati globali e su cui l'industria italiana parte da posizioni di forza (ad es. smartgrid, elettrodomestici/domotica, illuminotecnica, caldaie, motori elettrici).

Sull'efficienza partiamo da una situazione già buona, anche grazie a norme incentivanti come la detrazione d'imposta del 55% per interventi che aumentano il risparmio energetico, ma possiamo e vogliamo perseguire una vera *leadership* industriale nel settore. Per perseguire questo obiettivo sarà necessario un programma nazionale ampio e articolato, che includa: normative sugli standard di apparecchiature ed edifici, nel rispetto dei criteri europei; controlli sul mercato più efficaci e sanzioni; sensibilizzazione dei consumatori attraverso campagne di informazione e comunicazione; estensione e rimodulazione degli incentivi. Inoltre, interventi mirati dovranno essere indirizzati al settore pubblico, che può e deve assumere un ruolo esemplare. Stiamo infine lavorando, nell'ambito dei due Ministeri che presiedo, a settori nuovi di intervento, come la programmazione integrata delle infrastrutture di rete e dei trasporti e la sostenibilità urbana attraverso programmi europei, l'agenda digitale e lo sviluppo delle *smart cities*. Sono settori nuovi, che estendono il livello dell'intervento rispetto a quanto fatto fino ad ora (usi finali, risparmi nei processi industriali, standard nell'edilizia), peraltro con un potenziale coinvolgimento di segmenti produttivi ed industriali molto vasto, dall'artigianato diffuso all'ICT.

2. **Sviluppo dell' Hub del Gas sud-europeo**. Per l'Italia il gas è un fattore di input fondamentale (siamo il paese in Europa più dipendente dal gas), ma è anche un fattore di appesantimento dell'economia. Infatti, abbiamo prezzi

mediamente più elevati rispetto agli altri paesi – il che si riflette anche sui nostri costi dell'elettricità, visto che il 55% della produzione elettrica proviene dal gas. Oggi abbiamo una grande opportunità: l'Europa dovrà importare sempre più gas e diversificarne le fonti a causa di diversi fattori concomitanti quali: l'aumento del consumo interno dato dalla riduzione del Nucleare e del carbone; la riduzione della produzione europea (olandese/britannica); la necessità di diversificare le importazioni dalla Russia. In questo contesto, noi possiamo diventare il principale ponte ("Hub") per l'ingresso di gas dal Sud verso tutta l'Europa.

Oltre a renderci immuni da future crisi del gas e a farci diventare un paese ri-esportatore, questo modello ha l'obiettivo di creare un mercato interno liquido e concorrenziale, con prezzi del gas auspicabilmente allineati (se non inferiori) a quelli negli altri paesi europei. Inoltre, questo dovrebbe consentire la riduzione dei costi e dei prezzi del mercato elettrico, consentendo tra l'altro al nostro parco centrali (tra i più efficienti d'Europa e in grande sovraccapacità) di esportare elettricità, o almeno di importarne meno.

Per fare tutto questo occorrono sia infrastrutture ('hardware') che regole e struttura del mercato ('software'):

- Le infrastrutture fondamentali da realizzare sono: **rigassificatori** di GNL (uno quasi ultimato a Livorno, e tre appena autorizzati a Porto Empedocle, Falconara e Gioia Tauro); **gasdotti di importazione** (stiamo promuovendo la realizzazione del Corridoio Sud dal Caspio, e stiamo finalizzando l'autorizzazione del progetto Galsi, che consentirà di aumentare l'apporto di gas algerino e di metanizzare la Sardegna); **stoccaggi** (tre stoccaggi in fase di costruzione e due che dovremo autorizzare entro pochi mesi). Stiamo anche realizzando una capacità di contro-flusso che già dal 2014 ci consentirà di esportare il nostro gas verso il nord Europa (operazione oggi non possibile).
- Per il 'software' abbiamo avviato diverse azioni: innanzitutto la **separazione proprietaria di Snam**, con l'ottica di avere un gestore di rete che possa più agilmente sviluppare le necessarie infrastrutture citate (rigassificatori, gasdotti, stoccaggi) e operare in coordinamento con gli altri gestori europei di rete, in modo da contribuire al funzionamento di un mercato del gas europeo concorrenziale; in secondo luogo intendiamo introdurre **regole di mercato** che favoriscano maggiormente liquidità e concorrenza: a breve sarà presentato il regolamento per una **borsa del gas** e stiamo rivedendo a

livello europeo le **regole di transito** e di risoluzione delle congestioni nei gasdotti trans-frontalieri.

3. **Sviluppo sostenibile delle energie rinnovabili.** Le Rinnovabili sono un pilastro fondamentale del Pacchetto clima-energia europeo (il cosiddetto 20-20-20) e della nostra Strategia Energetica. Di questo argomento parlerò più approfonditamente nella seconda sezione del mio intervento.
4. **Rilancio della produzione nazionale di idrocarburi.** Non tutti sanno che l'Italia ha ingenti riserve di gas e petrolio. Una parte importante di queste riserve è attivabile in tempi relativamente rapidi, consentendo di soddisfare potenzialmente circa il 20% dei consumi (dal 10% attuale). Muoversi decisamente in questa direzione potrebbe consentire di: attivare 15 miliardi di euro di investimenti e 25.000 posti di lavoro stabili e addizionali; ridurre la nostra bolletta energetica di importazione di oltre 6 miliardi l'anno (aumentando quindi il PIL di quasi mezzo punto percentuale); ricavare 2,5 miliardi di euro di entrate fiscali, sia nazionali che locali. Per fare tutto questo dobbiamo adeguare agli standard internazionali la nostra normativa di autorizzazione e concessione, che oggi richiede passaggi autorizzativi lunghissimi ed è per molti aspetti molto più restrittiva di quanto previsto dalle normative europee.
5. **Modernizzazione del sistema di governance del settore.** Questo è un tema complesso ma fondamentale. Ci sono vari elementi su cui dobbiamo migliorare:
 - Innanzitutto dobbiamo avere una **Strategia Energetica Nazionale** chiara, coerente e condivisa. E' un esercizio che l'Italia rimanda da troppi anni, ma che è essenziale per compiere le scelte giuste, guardando in maniera razionale al lungo termine, al contesto internazionale e ai nostri punti di forza e di debolezza. Stiamo lavorando ad un documento che inizieremo a discutere con tutti gli attori rilevanti in estate.
 - In secondo luogo, occorre che queste scelte a livello nazionale si riflettano in un indirizzo chiaro e autorevole quando partecipiamo alla definizione della politica energetica **a livello europeo** – dimensione ormai essenziale per ogni nostra scelta.
 - Infine, dobbiamo rendere più **efficace ed efficiente il nostro processo decisionale, in particolare per l'autorizzazione delle opere** strategiche. Le scelte di politica energetica del Paese, per gli effetti che generano sul

territorio, possono essere concretamente attuate solo se assunte attraverso una **collaborazione convinta con gli enti di governo territoriale, senza tuttavia compromettere per questo linee di indirizzo unitarie che rimangono una prerogativa imprescindibile, di responsabilità del solo governo nazionale**. Per questo, è necessario dire con grande chiarezza che tanti, troppi episodi – dove aziende decidono di rinunciare a investimenti avviati da anni a causa di continue lungaggini, intoppi e resistenze burocratiche – non possono più far parte dell'Italia che vogliamo costruire.

Naturalmente, oltre a queste cinque priorità, vi sono numerose altre azioni che stiamo avviando – in particolare, cito: la riforma del mercato elettrico e l'adeguamento della rete (interventi necessari per consentire la piena integrazione delle fonti rinnovabili) e la liberalizzazione della distribuzione dei carburanti e la ristrutturazione del settore della raffinazione petrolifera, che sta attraversando un periodo di crisi importante. Tuttavia, i cinque temi sopra citati rappresentano il cuore del nostro intervento.

2. LO SVILUPPO SOSTENIBILE DELLE ENERGIE RINNOVABILI

Le Energie Rinnovabili elettriche sono un pilastro fondamentale della strategia energetica italiana. Il Governo intende superare gli obiettivi europei '20-20-20'

- Nell'ambito del Pacchetto Clima-Energia (cosiddetto "20-20-20"), l'obiettivo italiano per le Rinnovabili è pari al 17% del consumo complessivo. Nel settore elettrico questo è pari al 26%, ossia circa 100 TWh [Tavola 13].
- A fine 2011 gli impianti installati raggiungono già una produzione annua di 94 TWh. In pratica, **l'obiettivo al 2020 è già quasi raggiunto**, con circa 8 anni di anticipo [Tavola 14].

In molti **Paesi d'Europa**, anche a causa della crisi finanziaria, è **in corso un ripensamento** delle politiche nazionali sulle Rinnovabili – in qualche caso in maniera drastica (è di poche settimane fa la decisione da parte di **Spagna e Portogallo** di **bloccare a tempo indeterminato tutti gli incentivi**, mentre Germania e Gran Bretagna hanno appena ridotto drasticamente gli incentivi al fotovoltaico).

- In questo contesto, **il Governo considera le energie rinnovabili di importanza "strategica"** e intende continuare a svilupparle, **superando gli obiettivi europei '20-20-20'** e rivedendoli al rialzo, arrivando nel settore elettrico **fino al 32-35%** (contro l'obiettivo precedente di 26%).

I vantaggi strategici delle energie rinnovabili – ancora più evidenti a valle del risultato del referendum sul nucleare – consistono principalmente nei benefici in termini di impatto ambientale, nella riduzione della dipendenza da combustibili fossili (con impatto sulla sicurezza di approvvigionamento e sulla bilancia dei pagamenti), nell'appiattimento della curva della domanda (con potenziale impatto positivo sul mercato all'ingrosso), e nelle importanti ricadute sulla filiera economica nazionale [Tavola 15].

- In particolare, per quanto riguarda le **ricadute sulla filiera economica nazionale**, è molto importante il contributo italiano sul totale degli investimenti per le tecnologie geotermico, biomasse, idro ed eolico (dal 70% al 90%), ed è pari al circa 50% per il solare –e in questo ultimo caso in crescita dopo l'impulso degli ultimi anni (si pensi sia alla progettazione e installazione, ma anche ad esempio alla produzione di inverter). Questi valori sono nettamente superiori a quelli delle tecnologie termiche tradizionali (ad es. circa 20% per il gas). [Tavola 16]

L'approccio finora seguito non è stato ottimale, soprattutto in termini di costi per il Paese

- Ci sono state tre principali criticità nell'approccio seguito finora [Tavola 18]. Innanzitutto ci si è **focalizzati sulle rinnovabili elettriche**, anche in quanto più semplici da sviluppare, rispetto alle rinnovabili termiche o a misure di efficienza energetica. Questo secondo tipo di interventi risulta molto più efficiente da un punto di vista economico, con costi medi di abbattimento delle emissioni significativamente inferiori (o addirittura con ritorno economico netto positivo) [Tavola 19]. Sono in fase di definizione specifiche misure da parte del Governo destinate alle rinnovabili termiche e all'efficienza energetica, con un prossimo decreto, incentrato in particolare sui piccoli interventi, che presenteremo alle Regioni entro qualche settimana.
- In secondo luogo il forte **sviluppo** in Italia delle rinnovabili elettriche è stato per molti aspetti **premature**. Non si è tenuto conto che, grazie all'evoluzione tecnologica, i costi di queste tecnologie sono in forte diminuzione: se, invece del 'boom' di impianti fotovoltaici nel 2010-2011, avessimo favorito un andamento graduale e crescente su un arco di 6 anni (2010-2015), avremmo potuto installare più del doppio degli impianti a parità di spesa. [Tavola 20]
- In terzo luogo, il **livello di incentivi** sulle rinnovabili elettriche è stato **molto generoso**, soprattutto per il solare. La remunerazione totale dell'energia è stata circa il doppio della media europea (o dei livelli tedeschi) per quanto

riguarda il fotovoltaico, e anche le altre tecnologie hanno beneficiato di livelli di remunerazione ben più elevati rispetto a tutti gli altri Paesi europei. [Tavola 21]

- Il livello di incentivi, unito alla **mancanza di adeguati meccanismi di programmazione** dei volumi, ha determinato una vera e propria **esplosione degli impianti** installati, in particolar modo nel fotovoltaico [Tavola 22]. Nel 2011 siamo stati il paese che ha installato più capacità al mondo (circa 9.000 MW, quasi 6 volte l'installato nello stesso anno dagli Stati Uniti), e siamo ad oggi il secondo Paese dopo la Germania per capacità installata (circa 13.000 MW).
- Tutto questo si è tradotto in un **costo molto elevato** per il Paese, pur tenendo conto dei vantaggi extraeconomici di cui ho parlato: gli incentivi alle rinnovabili nel 2011 sono costati agli italiani **circa 9 miliardi di euro in bolletta** (su 42 miliardi complessivi escluse imposte), in crescita del 200% dai 3 miliardi del 2008 (rispetto ad una crescita di circa il 7% degli altri costi in bolletta). Su 15/20 anni, il costo cumulativo complessivo degli incentivi alle rinnovabili sarà pari a circa 170 miliardi di euro, principalmente dovuti al fotovoltaico. [Tavola 23]
- Inoltre i numerosi **benefici economici** delle rinnovabili sono **ancora lontani dal costo** sostenuto per gli incentivi. Si può stimare infatti un risparmio complessivo sull'importazione di gas pari a circa 2-2.5 miliardi di euro all'anno (a fronte dei 9 miliardi di spesa). Anche i benefici da appiattimento della curva di domanda sul mercato all'ingrosso dovuti alla tecnologia solare sono stimati al massimo in 400 milioni di euro, a fronte dei circa 6 miliardi di spesa per l'incentivazione fotovoltaica.

Occorre continuare a sviluppare le energie rinnovabili con un approccio alla crescita più virtuoso, basato sull'efficienza dei costi e sulla massimizzazione del ritorno economico e ambientale per il Paese. In questo contesto, vengono emanati due Decreti Ministeriali (MISE, MATTM, MIPAF) che ridefiniscono il sistema incentivante per le Rinnovabili elettriche [Tavola 26]

- Il Governo intende superare gli obiettivi '20-20-20' europei. Per fare questo **incrementa fino a ulteriori 3 miliardi di euro all'anno** gli incentivi a regime (dai 9 attuali a circa 12), con un impegno complessivo nei 20 anni di ulteriori 60 miliardi che si aggiungono agli attuali 170 [Tavola 27]. In particolare:

- Per il non fotovoltaico si determina una crescita graduale e controllata della spesa di circa 1,5-2 miliardi di euro all'anno (dai 3,5 attuali a circa 5-5,5), con stabilizzazione entro il 2020.
- Per il fotovoltaico si innalza la spesa annuale a 6,5 miliardi di euro (dagli attuali circa 6), con stabilizzazione della spesa a partire dal 2014.
- La revisione degli incentivi è stata formulata in modo da avvicinarsi ai **livelli europei in termini di incentivi unitari, pur rimanendo al di sopra** degli altri Paesi, e accompagnando verso la competitività (gridparity) e verso l'integrazione nel sistema elettrico delle tecnologie rinnovabili – in particolare del solare. Così facendo, **si stabilizza l'incidenza degli incentivi sulla bolletta**, producendo una riduzione di spesa di circa 3 miliardi di euro all'anno rispetto al costo inerziale che si sarebbe raggiunto con il precedente regime.
- I meccanismi disegnati favoriscono uno spostamento del mix verso le **tecnologie più virtuose**. Sono ad esempio previsti premi e prioritizzazioni:
 - Per tecnologie con maggiori ricadute sulla filiera economica e sull'innovazione (ad esempio, biomasse da filiera, impianti geotermici innovativi, solare a concentrazione)
 - Per benefici di impatto ambientale (ad es., limitate emissioni di polveri sottili e altri inquinanti, riduzione nitrati, sostituzioni Eternit)
 - Per benefici su settori strategici contigui (ad es., rifiuti urbani)
 - Per impianti di più piccole dimensioni
 - Per impianti che operano in autoconsumo e che sono meglio integrati con il mercato elettrico complessivo e con la rete
- Sono stati inoltre introdotti meccanismi che pongono le basi per uno **sviluppo ordinato e sostenibile** del settore, attraverso competizione (aste per impianti di dimensione molto grande) e governo dei volumi (registri con criteri di priorità di accesso definiti per impianti di dimensioni medie e grandi).
- Così facendo, ci si aspetta di garantire **livelli di potenza annua installata elevati**, puntando ad esempio a rimanere sul fotovoltaico il secondo o terzo mercato mondiale con circa 2.000 MW installati all'anno, e consentendo di [Tavola 28]:
 - **Superare** ampiamente gli **obiettivi europei '20-20-20'**
 - **Ridurre** gli sprechi e gli **oneri eccessivi sulla bolletta**
 - Favorire lo **sviluppo della filiera economica italiana**