



Autorità per l'energia elettrica e il gas

**Problematiche relative all'autosufficienza
ed alla sicurezza del sistema gas naturale in Italia**

**Audizione alla Camera dei Deputati
X Commissione Attività Produttive, Commercio e Turismo
Memoria presentata dal Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas
Dott. Ing. Alessandro Ortis**

Roma, 3 Ottobre 2007

Signor Presidente,
Onorevoli Deputati,

desidero innanzitutto ringraziare la Commissione per aver voluto ascoltare l'Autorità per l'energia elettrica e il gas sul tema, assai delicato, dell'emergenza gas e sulle possibili azioni da intraprendere per contrastarla.

Nel passato tale emergenza è stata affrontata con procedure tendenti a tamponare gli squilibri nel breve periodo; esse vanno integrate urgentemente da soluzioni a carattere strutturale ed a valenza temporale di più lungo termine. Infatti altre soluzioni da adottare nell'immediato, e che ci mettano al riparo da future difficoltà, non sono praticabili. È utile ricordare che in Italia: i) dal 1990 al 2006 la domanda di gas è cresciuta ad un tasso medio del 3,7%/anno e le previsioni per i prossimi 10-20 anni sembrano confermare incrementi annui superiori al 2%; ii) la produzione nazionale di gas ha cominciato a calare dalla seconda metà degli anni '90, con un decremento annuale del 5,5% dal 1995 al 2006, mentre nello stesso periodo l'importazione è cresciuta al tasso del 7,5%/anno.

Bilanciamento domanda - offerta

Per valutare le criticità del sistema gas italiano è necessario analizzare il bilanciamento della domanda e dell'offerta non solo a livello annuale ma anche giornaliero, in quanto la domanda di gas naturale è molto variabile in funzione delle esigenze di riscaldamento civile. Pochi dati sono necessari per tale valutazione.

L'offerta massima a livello giornaliero è pari alla somma delle capacità di importazione e di produzione nazionale, nel complesso circa 280 milioni di metri cubi al giorno (Mmc/g), nonché della capacità tecnica di erogazione dello stoccaggio, circa 270 Mmc/g. Tuttavia tale offerta massima, pari quindi a circa 550 Mmc/g, si realizza solo nel momento in cui gli stoccaggi sono completamente pieni. Infatti l'offerta del sistema degli stoccaggi declina rapidamente in funzione del grado di utilizzo degli stoccaggi stessi.

Poiché in inverno la domanda di gas naturale nei giorni feriali (nei quali è più elevato il consumo del settore elettrico e dell'industria) è mediamente superiore di circa 80 Mmc/g alla attuale capacità di produzione e importazione, il ricorso agli stoccaggi è indispensabile in modo sistematico e non occasionale, e quindi al termine di un inverno mediamente freddo l'offerta da stoccaggi si riduce a circa 120 Mmc/g. Complessivamente quindi l'offerta massima a fine inverno può scendere ai 400 Mmc/g, mentre la domanda può ancora raggiungere punte superiori ai 450 Mmc/g in caso di freddo particolarmente intenso.

Appare quindi evidente che, in caso di punte di freddo intenso alla fine della stagione invernale, l'attuale sistema dell'offerta non è in grado di fronteggiare compiutamente la domanda.

Naturalmente le iniziative molto opportunamente poste già in atto dal Governo, quali la massimizzazione delle importazioni sin da novembre e il sistema di interrompibilità della domanda industriale, consentono di mitigare il rischio, essendo finalizzate a preservare la capacità dello stoccaggio e quindi ad erogare una offerta adeguata anche alla fine del periodo invernale.

Ma è altrettanto evidente che in questa situazione se ai rischi del clima si sommassero altre cause di riduzione dell'offerta invernale, quale ad esempio l'interruzione accidentale delle importazioni da uno dei principali metanodotti (che hanno capacità dell'ordine degli 80 Mmc/g), il sistema potrebbe non essere in grado di far fronte alla domanda.

Dai dati illustrati si evince che un sistema del gas adeguato alla attuale domanda dovrebbe disporre di almeno 130 Mmc/g aggiuntivi di offerta; questo è un valore molto rilevante se confrontato con gli investimenti in corso. Basti considerare che il rigassificatore di Rovigo apporterà appena 25 Mmc/g aggiuntivi, mentre gli ancora attesi potenziamenti dei metanodotti da Russia e Algeria contribuiranno nel complesso per circa 35 Mmc/g.

Infrastrutture, sicurezza e adeguatezza

La situazione di deficit infrastrutturale è quindi con tutta evidenza grave e duratura, visto che altre realizzazioni (nuovi stoccaggi, rigassificatori e nuovi metanodotti) sono attualmente incerte e comunque spostate nel tempo, mentre è previsto che la domanda di punta continui a crescere ad un ritmo di almeno 10 Mmc/g all'anno.

Occorre quindi con urgenza aprire un secondo fronte nella lotta all'emergenza, il più importante, quello strutturale: nuova capacità attraverso il potenziamento dei gasdotti, indipendenza della rete di trasporto del gas, costruzione di nuovi rigassificatori, significativo potenziamento degli stoccaggi.

Da un lato, quindi, dovremo ancora assumere, come da due anni a questa parte, misure tempestive atte a mettere al riparo il sistema e gli utenti finali da rischi immediati, dall'altro dobbiamo attrezzarci con celerità per affrontare la vera sfida, che è quella di incidere alla radice del problema con misure strutturali. Esse, comunque, dispiegheranno i propri effetti non prima di un triennio e sul rischio emergenza peserà ogni giorno di ritardo.

A titolo di esempio concreto di quanto la soluzione dell'emergenza vada cercata nello sblocco delle infrastrutture, mi limiterò a citare il caso della Gran Bretagna, che si è trovata solo due inverni fa ad affrontare una grave crisi negli approvvigionamenti – anche se generata da cause diverse. Ebbene, dopo l'emergenza sono stati attuati investimenti in gasdotti, rigassificatori e stoccaggi ed il prossimo inverno è prevista una ulteriore maggiorazione di 70 Mmc/g rispetto a quanto fatto in più dallo scorso anno. Già nei primi mesi di quest'anno gli operatori pubblicizzavano ribassi nelle forniture determinati dalla nuova capacità rapidamente realizzata.

Da tempo l'Autorità per l'energia va sottolineando, anche con segnalazioni al Parlamento e al Governo, l'urgenza di assicurare al sistema produttivo e agli utenti finali un mercato del gas in grado di garantire sia la continuità che l'economicità delle forniture, con un'offerta capace non solo di seguire la dinamica della domanda (in costante crescita), ma di anticiparla proattivamente con un "fisiologico" eccesso di offerta; eccesso presente in tutti i settori veramente competitivi, e senza il quale nessun mercato può definirsi concorrenziale ed espletare la propria funzione calmierante sui prezzi. E' infatti evidente che solo una situazione infrastrutturale di piena sicurezza può supportare lo sviluppo di un compiuto mercato concorrenziale.

Il settore del gas naturale versa in una condizione critica da entrambi i suddetti punti di vista: la sicurezza e l'adeguatezza degli approvvigionamenti appaiono da anni a rischio e, anche in conseguenza di ciò, la concorrenza non ha maturato una dinamica tale da garantire vantaggi per i clienti finali.

Per di più, è necessario considerare che anche alla maggior parte del fabbisogno interno di energia elettrica si fa fronte con centrali alimentate a gas naturale; pertanto, le "strozzature" strutturali nel sistema del gas determinano forti impatti sul sistema elettrico, vanificando in parte gli effetti positivi, in termini di sicurezza e di prezzi, ottenuti grazie alla liberalizzazione del settore elettrico.

Criticità e relative cause

Per individuare gli interventi necessari per fronteggiare in modo strutturale la critica situazione del settore del gas naturale non si può prescindere anche da un'analisi delle cause che la hanno determinata.

Non c'è dubbio che, lato domanda, poco è stato fatto nel passato per contenere il tasso di crescita del metano, sia negli usi finali che in quello elettrico. Negli usi finali, civili od industriali, solo negli ultimi anni si è rilanciata un'azione per l'uso efficiente dell'energia che tuttavia, per avere effetti consistenti, dovrà essere proseguita e rafforzata. Nel settore elettrico il tumultuoso sviluppo delle nuove ed efficienti centrali a ciclo combinato non è stato accompagnato da un adeguato sviluppo anche delle altre tipologie produttive, rinnovabili e convenzionali.

Lato offerta gas, accanto al rapido declino della produzione nazionale, quasi nessuna delle pur numerose iniziative per la realizzazione di nuove infrastrutture di approvvigionamento o stoccaggio si è concretamente attuata. A questo proposito, è di queste ore la pubblicazione in Gazzetta

Ufficiale delle Misure urgenti in materia di finanza pubblica, di sviluppo ed equità sociale, il cui articolo 46 prevede alcune semplificazioni nella costruzione e l'esercizio di terminali di rigassificazione di GNL, situati anche al di fuori dei siti industriali. Si tratta di misure che costituiscono certamente un primo passo avanti, ma dalle quali non possiamo aspettarci la piena soluzione delle criticità attuali o una forte accelerazione nella costruzione di nuove infrastrutture di adduzione.

Certamente un ruolo importante, in questo stallo di investimenti, è quello delle opposizioni locali, problema sul quale è opportuno intervenire non attraverso meccanismi di semplice imposizione ma attraverso regole che coinvolgano il territorio non solo in termini di responsabilità, ma anche di convenienze e penalizzazioni conseguenti alle decisioni assunte. Tuttavia ridurre il problema della scarsità degli investimenti a quello delle opposizioni locali è una semplificazione che non rappresenta compiutamente la realtà.

Anche nel settore elettrico fino a pochi anni or sono si attribuiva la scarsità degli investimenti solo a problemi locali, salvo poi veder emergere il più imponente programma realizzativo d'Europa. Naturalmente quello che è successo non è dovuto al fatto che nel settore elettrico, improvvisamente, ogni problema locale sia stato risolto; prova ne sia che in alcune località gli operatori hanno rinunciato agli investimenti. In realtà nel settore elettrico si sono realizzate le condizioni sufficienti per l'ingresso di nuovi operatori, ovvero:

- una rete di trasporto indipendente; l'imparzialità dell'accesso alla rete e della gestione del dispacciamento è garantita da un soggetto, Terna, che non ha alcun conflitto di interessi con i produttori, mentre nel gas questi servizi essenziali sono erogati da Snam Rete Gas che è posseduta da ENI, il principale concorrente di eventuali nuovi entranti; l'imparzialità è affidata solo al controllo ex post dell'Autorità e dell'Antitrust (che possono sanzionare, come già avvenuto in vari casi, ma non impedire ex ante comportamenti anticoncorrenziali);
- un mercato organizzato (borsa elettrica) indipendente; il Gestore del Mercato Elettrico, società pubblica, gestisce il mercato il cui esito è alla base del dispacciamento effettuato da Terna; nel gas è impossibile realizzare un mercato organizzato credibile (la borsa del gas) in quanto il suo esito dovrebbe essere oggi necessariamente gestito da Snam Rete Gas, un'azienda controllata da uno dei concorrenti in gioco, per giunta il dominante.

Se queste caratteristiche del settore elettrico non verranno riprodotte anche in quello del gas difficilmente si potrà assistere ad un consistente rilancio degli investimenti.

Nel settore del gas esistono peraltro condizioni aggiuntive connesse al fatto che l'Eni non solo è l'operatore dominante in tutte le attività della filiera, ma controlla anche tutte le infrastrutture estere di accesso al mercato italiano. Infatti:

- i nuovi entranti dipendono dall'Eni o in ragione dell'approvvigionamento del gas, sul quale riconoscono a quest'ultimo un significativo mark up sulle cessioni oltre confine, o almeno in ragione degli indispensabili servizi (trasporto all'estero e in Italia, stoccaggio) per operare nel mercato;
- la capacità di stoccaggio, quasi interamente dell'ENI (Stogit), difficilmente può essere sviluppata senza regolare con più efficacia l'utilizzo dei giacimenti esauriti, anch'essi nella quasi totale disponibilità dell'ENI.

Sono infine da menzionare nel settore del gas altre criticità connesse alla ancora eccessiva numerosità delle concessioni di distribuzione; in particolare:

- le gare ad evidenza pubblica per la concessione della licenza di distribuzione di gas naturale pongono eccessiva enfasi sul corrispettivo dovuto dal gestore del servizio al Comune concedente, piuttosto che garantire il rispetto di chiari e precisi vincoli in materia di investimenti e qualità dei servizi;
- salvo che in alcune limitate aree urbane del Paese, non si sono sviluppati soggetti con strategie atte a contendere il mercato civile; conseguentemente i clienti domestici si trovano spesso nella condizione di non potere operare un'effettiva scelta del proprio fornitore, che continua generalmente ad essere l'attuale monopolista locale;

- non esistono in tutti gli ambiti territoriali misure adeguate per proteggere i clienti finali caratterizzati da situazioni di disagio economico; la normativa attuale, che prevede che i comuni possano applicare, alle forniture di metano, un sovrapprezzo da destinarsi a vantaggio dei consumatori più disagiati, è utilizzata in misura ancora marginale.

Interventi a carattere strutturale

Per far fronte in modo strutturale alle criticità del settore del gas naturale è quindi necessario un intervento radicale basato prioritariamente al perseguimento di tre condizioni: a) una capacità di stoccaggio proporzionata alle esigenze del sistema (sia in termini di sicurezza che di sviluppo della concorrenza); b) una rete di trasporto di maggiore capacità ed indipendente; c) un celere e significativo potenziamento delle infrastrutture di interconnessione con l'estero della rete nazionale, anche in funzione di una diversificazione dei Paesi produttori/fornitori, attraverso nuovi gasdotti e almeno 4 rigassificatori iniziali.

Stoccaggio

La capacità di stoccaggio disponibile, quasi interamente del Gruppo ENI, risulta essere largamente insufficiente a soddisfare interamente la domanda: nell'anno termico 2007/2008 è rimasta insoddisfatta una domanda di spazio di stoccaggio per la "modulazione" dei clienti civili pari a circa il 31% della capacità disponibile e un'ulteriore domanda per la "modulazione" di clienti diversi da quelli civili pari a circa il 32% della capacità disponibile.

Come già sottolineato nella nostra recente Segnalazione a Parlamento e Governo del 24 luglio scorso, negli ultimi anni non è entrato in esercizio alcun nuovo campo di stoccaggio, malgrado il Ministero dello Sviluppo economico: abbia già selezionato alcuni giacimenti in terraferma (in fase di avanzata coltivazione, suscettibili di essere tecnicamente ed economicamente adibiti a stoccaggio); abbia provveduto da tempo ad avviare i procedimenti amministrativi per giungere (al termine della procedura di verifica ambientale) all'assegnazione agli operatori interessati di quattro concessioni (per una capacità complessiva di stoccaggio pari a circa 2,5 miliardi di metri cubi); abbia, per altri cinque campi, avviato le procedure per l'individuazione degli operatori assegnatari. Inoltre la stessa attuale capacità di stoccaggio si ridurrà ulteriormente già dal prossimo inverno, per il venir meno, almeno parzialmente, di alcune capacità già autorizzate e che avrebbero garantito almeno il mantenimento di tutte le disponibilità esistenti.

Questo scenario si verifica in un contesto nel quale sarebbe tecnicamente ed economicamente fattibile in pochi anni un sostanziale raddoppio delle capacità di stoccaggio.

L'inerzia di STOGIT, la società dell'ENI che opera nello stoccaggio, non può essere imputabile né a scarsità di risorse economiche, visto che le tariffe le consentono da anni cospicui utili sistematicamente destinati per la quasi totalità a dividendi, né a scarsità di risorse tecniche, visto che l'ENI gestisce impianti di ben maggiore complessità impiantistica, né a scarsità di occasioni di investimento, dato che l'ENI dispone di quasi tutti i giacimenti esauriti o in via di esaurimento destinabili a stoccaggio. Lo stesso recente piano di investimenti presentato da Stogit, in larga parte basato ancora solo su interventi gestionali, appare di dimensione decisamente inadeguata alle esigenze del Paese. Ne deriva chiaramente che l'inerzia è imputabile ad altre motivazioni, di strategia di mercato dell'ENI.

Rete di trasporto

Come già evidenziato anche dinanzi a questa Commissione, la rete di trasporto e di importazione, quasi interamente in mano ad Eni, tende a mantenere il livello dell'offerta agli stessi livelli della domanda, senza favorire lo scostamento delle dinamiche commerciali dall'andamento dei flussi fisici e, in prospettiva, la nascita di un mercato di libero scambio sul modello del rodato mercato elettrico.

Già nel febbraio 2006 la Commissione Attività Produttive della Camera dei deputati, nelle conclusioni della propria Indagine, aveva ravvisato come occorresse "garantire un accesso ai terzi

e un utilizzo neutrale delle infrastrutture di trasporto e di stoccaggio, attraverso la separazione, anche proprietaria, tra l'operatore dominante e gli operatori (Snam e Stogit) che gestiscono in regime di sostanziale monopolio la rete di trasporto e degli stoccaggi.”

Alle medesime conclusioni si era giunti nell'ambito dell'indagine congiunta condotta nel 2004 dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas e l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato; in essa “si auspica la cessione da parte di Eni delle quote di capitale sociale detenute in Snam Rete Gas e dell'intera partecipazione detenuta in Stogit. Esito di tale processo dovrebbe essere la creazione di un Independent System Operator (ISO) che detiene e gestisce le infrastrutture di trasporto e di stoccaggio. Questa misura sembra necessaria, inoltre, per superare i problemi regolatori e competitivi connessi alla verifica delle condotte delle attuali società (Snam Rete Gas e Stogit) rispetto ai terzi, e per la corretta creazione di incentivi al potenziamento delle infrastrutture di trasporto e di stoccaggio.”

Fortemente confortano, sotto questo aspetto, le recentissime proposte legislative della Commissione europea che fanno seguito anche a quanto affermato dal Parlamento Europeo. Tra le misure proposte spicca infatti la decisa preferenza per l'unbundling proprietario nella trasmissione e trasporto dell'energia, come via primaria per dare nuova spinta al mercato e alla concorrenza.

La terziarizzazione della rete di trasporto gas non può considerarsi un indebolimento dell'Eni, così come la terziarizzazione, già realizzata, della rete elettrica non ha certo ridimensionato la vitalità dell'Enel.

Da quanto evidenziato emerge con chiarezza come la nostra richiesta, più volte reiterata, di una separazione proprietaria della rete e degli stoccaggi dall'operatore dominante (così come da ogni produttore o venditore, della UE o non, a monte od a valle della filiera) non sia un estremismo teorico ma una pragmatica ed urgente esigenza; la situazione sta dimostrando che senza una rete indipendente non si crea un clima di fiducia negli investitori e negli operatori utilizzatori, non si realizzano proattivamente infrastrutture, non si offre quel minimo sovradimensionamento di capacità infrastrutturale che, in qualunque mercato, è condizione necessaria per promuovere una competizione efficiente e che avvantaggi i consumatori.

Potenziamento delle interconnessioni

Dal 2000 ad oggi è stato realizzato solo il gasdotto Greenstream dalla Libia, per un maggiore apporto pari a 8 miliardi di mc. I potenziamenti del TAG (dalla Russia via Austria, per 6,5 miliardi di mc) e TTPC (dall'Algeria via Tunisia, per altri 6,5 miliardi di mc) sono in corso e dovrebbero essere operativi tra il 2008 e il 2009.

Occorre, peraltro, segnalare che il rispetto dei termini previsti dall'accordo di ENI/Commissione Europea per il potenziamento del TAG è fortemente a rischio per ritardi imprevisti nelle procedure autorizzative in Austria.

Inoltre, per garantire la sicurezza della fornitura, contenendo la dipendenza dalle importazioni dalle tradizionali (soprattutto da Russia ed Algeria), appare indispensabile diversificare gli approvvigionamenti di gas sotto il profilo sia geografico che tipologico (ad esempio gas liquefatto via nave e proveniente da mercati non ancora adeguatamente accessibili per il nostro Paese). Perciò i terminali di rigassificazione rappresenterebbero un'importante opportunità, già individuata in molti Paesi, per: attenuare le barriere all'entrata di nuovi players; limitare il potere di mercato dell'operatore dominante; diversificare geograficamente e tipologicamente le fonti di approvvigionamento. Sfortunatamente questa strada non è stata intrapresa con la dovuta tempestività e convinzione in Italia, dove l'unico terminale di rigassificazione attivo è quello del Gruppo ENI, a capacità limitata, di Panigaglia, che contribuisce per una quota inferiore al 5% delle importazioni.

Costi economici, ambientali e sociali dell'emergenza

In tale situazione il Governo ha dovuto intervenire negli anni scorsi con misure urgenti ed eccezionali per far fronte alle emergenze e ai rischi di black-out. Peraltro, superata l'emergenza,

tende anche a smarrirsi la generale percezione dell'onerosità, in termini ambientali ed economici, delle misure stagionali adottate. Negli scorsi anni, per garantire la copertura del fabbisogno, sono stati adottati provvedimenti finalizzati a contenere i consumi di gas: massimizzando l'utilizzo dell'olio combustibile nelle centrali termoelettriche anche con deroghe ai limiti di emissione previsti dalla normativa ambientale; riducendo le temperature ed i periodi di riscaldamento nelle abitazioni; attivando contratti di fornitura interrompibile con conseguenti ulteriori costi per la collettività. A titolo di esempio si consideri che, durante l'ultima emergenza gas, sono stati riconosciuti alla sola Enel circa 66 milioni di euro a titolo di reintegrazione dei maggiori oneri sostenuti per l'utilizzo degli impianti di produzione alimentati ad olio combustibile, con un conseguente aggravio pagato in tariffa dai consumatori.

Le politiche di emergenza, oltre ad obbligare gli esercenti a modificare il proprio mix produttivo verso combustibili meno "puliti" e più costosi del gas, vincolano l'Autorità ad adeguare le proprie deliberazioni in materia, intaccando anche la stabilità regolatoria indispensabile per il mercato.

Conclusioni

L'esperienza degli scorsi inverni, la mancata disponibilità per l'inverno prossimo di ulteriori capacità di importazione da gasdotti e rigassificatori, nonché la riduzione, seppur parziale, delle attuali disponibilità di stoccaggio, sono motivo di seria preoccupazione per l'intero sistema nazionale del gas

Questa condizione di crisi è aggravata dalla carenza di "nuovi entranti" in grado di promuovere gli investimenti e rompere l'inerzia in cui versa il mercato del gas; inerzia che non trova peraltro ragionevoli spiegazioni economiche, in considerazione dei risultati economici e finanziari registrati dalle società del settore.

In conclusione, ci permettiamo di sottolineare che gli elementi presentati oggi sono già stati più volte evidenziati dall'Autorità per l'energia, così come le analisi sul mercato del gas, che da tempo mettono in evidenza gli elementi chiave di criticità riproposti durante questa importante e gradita Audizione.

Anche le soluzioni strutturali necessarie sono, almeno in parte, già delineate. Si tratta di promuovere gli investimenti e dar seguito ad alcune decisioni già prese, come quelle relative alla terziarizzazione degli stoccaggi e della rete di trasporto gas (anche sulla scorta del recentissimo pronunciamento della Commissione Europea), e intervenire sollecitamente su questioni quali la certezza degli iter autorizzativi per le infrastrutture energetiche che contribuiscano, in una logica di lungo respiro, a garantire l'economicità, la certezza e la continuità strategica degli approvvigionamenti e delle forniture finali ai consumatori.