



ITALIA
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

COMMISSIONI RIUNITE 10^a
(Industria, commercio, turismo)
E 13^a (Territorio, ambiente, beni
ambientali)

Senato della Repubblica

23 aprile 2015

Audizione Parlamentare



ITALIA
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

Esame congiunto degli Atti
comunitari nn. 60, 61 e 62

(pacchetto "Unione dell'energia")

A cura di:
Andrea Bianchi

*Direttore Area Politiche industriali
Confindustria*

Audizione Parlamentare

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

Vi ringraziamo per l'invito a partecipare a questa audizione, che ci consente di condividere con Voi alcune considerazioni sul Pacchetto di proposte sull'Unione Energetica Europea presentato dalla Commissione Europea lo scorso 25 febbraio.

La Commissione Europea ha presentato tale Pacchetto di proposte, come richiesto dal Consiglio Europeo del giugno 2014 nell' "Agenda strategica per l'Unione in una fase di cambiamento" e poi confermato dai Capi di Stato e di Governo lo scorso dicembre.

Come noto, il Pacchetto definisce la strategia a lungo termine dell'Unione Europea e le misure normative che dovranno accompagnarla.

Il Pacchetto comprende tre documenti:

1. Una Comunicazione sull'Unione Energetica
2. Una Comunicazione sul negoziato internazionale sui cambiamenti climatici che si terrà a Parigi nel mese di dicembre: *"Il Protocollo di Parigi – un piano generale per affrontare i cambiamenti climatici dopo il 2020"*
3. Una Comunicazione sull'obiettivo di interconnessione della rete elettrica: *"Raggiungere l'obiettivo del 10% di interconnessioni: rendere la rete elettrica europea pronta per il 2020"*

1. Comunicazione sull'Unione Energetica

La Comunicazione sull'Unione Energetica affianca ai tre pilastri della politica energetica europea (sostenibilità, sicurezza e competitività), **cinque "pilastri"** prioritari strettamente integrati:

- Sicurezza energetica, solidarietà e fiducia
- Un mercato dell'energia completamente integrato
- L'efficienza energetica come strumento di moderazione della domanda
- La decarbonizzazione dell'economia
- Ricerca, innovazione e competitività

In linea generale, al di là della considerazione che le proposte contenute nell'Unione Energetica possano rappresentare un possibile strumento di programmazione strategica di lungo periodo, per risolvere alcuni dei maggiori problemi legati alla competitività globale dell'industria europea, riteniamo che l'impegno unilaterale della UE a raggiungere un obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra del 40% entro il 2030, debba essere attentamente valutato sul piano economico per evitare distorsioni e spiazzamenti dell'industria Europea.

Infatti, nel Pacchetto - di nuovo - la Commissione si propone di portare avanti un'azione diplomatica per coinvolgere le maggiori economie ad associarsi a questo ambizioso obiettivo. Sembra dunque che si ripeta l'errore, già compiuto in passato, di fissare obiettivi eccessivamente ambiziosi prima di avere avviato i negoziati internazionali volti ad una condivisione e alla partecipazione anche degli altri paesi al raggiungimento dei target. Senza tale preventivo accordo l'effetto per l'Europa è quello di trovarsi in posizione di svantaggio negoziale senza avere ottenuto alcun impegno concreto e paragonabile delle controparti.

Il conto di questo tipo di approccio è quindi interamente pagato dall'Europa, e in particolare dalla sua industria. In attesa di un accordo che ristabilisca un *level playing field* su scala globale, è necessario che l'Unione Europea continui a prevedere misure efficaci per ridurre i costi diretti e indiretti dell'Emissions Trading per i settori energivori e contrastare il conseguente rischio di delocalizzazione (carbon leakage).

Andando nello specifico del documento, uno dei primi punti da affrontare nell'ambito di una strategia comune è quello relativo ai costi energetici europei che sono mediamente più alti che nella maggioranza delle regioni industrializzate a livello globale. In larga misura, questo risultato è dovuto ad una combinazione di fattori geografici, di costosi schemi di sussidi, e politiche nazionali di tassazione energetica (ed in questo contesto già non favorevole, l'Italia è ulteriormente penalizzata).

Le imprese europee pagano l'elettricità oltre il 40% in più che negli Stati Uniti, e il gas quasi il 200% in più. Questi alti costi di energia, insieme a contesti regolatori complessi e costosi, stanno contribuendo ad una crescente realtà di fuga degli investimenti dall'Europa verso altre regioni concorrenti. La competitività dell'Europa e il potenziale di crescita economica dipendono dalla possibilità dell'accesso dell'industria a forniture di energia competitive e affidabili che in molti casi, si veda ad esempio negli USA, hanno determinato un vero e proprio *reshoring* industriale.

Sotto questo punto di vista appare importante andare verso una effettiva implementazione del Terzo Pacchetto Energia da parte di tutti gli Stati Membri, attuare una diversificazione delle rotte energetiche per garantire una fornitura sicura a prezzi competitivi. Inoltre appare necessario e urgente che, nell'ambito della politica energetica e ambientale, l'Unione Europea parli con una sola voce forte e coesa.

Confindustria ritiene che la possibilità di scelta del consumatore e la concorrenza tra fornitori di energia debba diventare un obiettivo prioritario. Un maggiore integrazione dei mercati continentali europei, dovrebbe favorire il raggiungimento di più obiettivi strategicamente rilevanti:

- a) una maggiore sicurezza degli approvvigionamenti integrando le forniture provenienti da aree geopolitiche diverse;
- b) la creazione di un level playing field più ampio, favorendo la dimensione competitiva attraverso un pluralità di operatori che operano all'interno di un mercato integrato;
- c) una progressiva integrazione dei mercati, delle pratiche commerciali, con conseguente convergenza del sistema dei prezzi che potrebbe ridurre le (ancora elevate) divergenze competitive tra Stati Membri.

Tuttavia, occorre evidenziare una delle più grandi distorsioni del mercato avutasi negli ultimi anni. Infatti, nelle politiche di lotta ai cambiamenti climatici sono stati commessi gravi errori nell'uso efficiente delle risorse economiche. Tra le cause principali di questi errori troviamo l'incapacità di integrare adeguatamente i mercati dell'energia con il mercato delle emissioni che doveva rappresentare lo strumento principale per fornire agli operatori adeguati segnali comportamentali ambientalmente virtuosi. Ci riferiamo in particolare alle misure in materia di fonti rinnovabili ed efficienza energetica, adottate attraverso una politica di incentivi che non sempre è risultata coerente ed efficace sia rispetto agli obiettivi di riduzione dei consumi di energia primaria da combustibili fossili, sia rispetto alla relazione costo/efficacia nella riduzione delle emissioni.

Per questo motivo Confindustria ritiene che gli obiettivi individuati nelle linee generali dell'Unione Energetica Europea possano costituire una occasione importante per raggiungere contestualmente due obiettivi:

1. una politica di lotta ai cambiamenti climatici integrata con le politiche di sviluppo dei mercati energetici in grado di rendere più efficiente l'uso delle risorse, che tutti gli Stati Membri dovranno impiegare per gli obiettivi prefissati al 2030;
2. una politica ambientale ed energetica in grado di promuovere anche la le filiere industriali Europee affinché la sfida ambientale divenga una concreta opportunità di sviluppo.

Considerando specificatamente i singoli punti della proposta si osserva quanto segue:

- **Sicurezza energetica, solidarietà e fiducia:** per poter parlare di sicurezza occorre innanzitutto una diversificazione delle rotte di approvvigionamento, prevedendo maggiori investimenti in infrastrutture (gasdotti, oleodotti, terminal per il GNL), una reale solidarietà tra gli Stati Membri e una maggiore trasparenza negli accordi bilaterali sulle forniture di gas con i paesi terzi, oltre ad un più incisivo utilizzo degli strumenti di politica estera in ambito energetico.

Riteniamo infatti che solo approcci congiunti nel campo energetico possono rendere più forti tutte le parti dell'Unione Europea. Occorre evitare, come

pur troppo accade, che strategie di approvvigionamento divengano anche strumenti di "pressione" politica, da parte di paesi spesso geo-politicamente instabili.

Bisogna, inoltre, puntare sulla garanzia di maggiore trasparenza nei contratti di fornitura di gas e nuove norme per garantire l'approvvigionamento di energia elettrica e di gas, attraverso differenziazione dei fornitori e diversificazione delle risorse disponibili. La diversificazione delle fonti energetiche, dei fornitori e delle rotte è importante per assicurare un approvvigionamento energetico sicuro per i cittadini e per le imprese europee.

Tuttavia nonostante l'elevata disponibilità di gas contrattualizzato in tutti i paesi europei e l'abbondante capacità di generazione elettrica, la sicurezza del sistema energetico pur risultando in apparenza stabile sconta il punto debole derivante dall'attuale assetto di approvvigionamento di gas Europeo fortemente incentrato sulla dipendenza dalle importazioni provenienti dalla Russia. Questa dipendenza strutturale ha determinato storicamente anche uno sviluppo infrastrutturale incentrato su una gestione dei flussi "est-ovest" e scarsamente flessibile (nel breve periodo) per gestire nuove "rotte" di approvvigionamento basate su flussi ovest-Vs-est.

Le attuali condizioni strutturali del mercato non consentono neanche l'utilizzo ottimale dei terminali di rigassificazione. Per la gestione della sicurezza è quindi necessario adottare una politica di investimenti infrastrutturali (pipeline e centrali di spinta) in grado di utilizzare anche il potenziale di GNL in Europa: prioritariamente è necessario sviluppare le infrastrutture per un sistema di dispacciamento gas in grado di gestire anche in flussi secondo le direttrici ovest-est, al fine di ottimizzare importazioni alternative attraverso la capacità inutilizzata dei terminali GNL.

- **Un mercato dell'energia completamente integrato:** occorre sottolineare come la UE non sia riuscita a completare il Mercato Interno dell'Energia entro il 2014, come prestabilito. I sistemi di trasmissione europei non sono sufficienti per far lavorare al meglio il mercato interno dell'energia.

Nel 2013 sono stati individuati 248 progetti di interesse comune per le infrastrutture europee e 33 progetti infrastrutturali essenziali per migliorare la sicurezza di approvvigionamento e migliorare le connessioni fra i mercati.

Occorre concentrarsi su progetti che vedano la costruzione di infrastrutture necessarie ad integrare i mercati energetici nazionali e a collegare le "isole energetiche" (che ancora esistono). L'obiettivo è dunque quello di creare un sistema energetico continentale, dove l'energia possa viaggiare liberamente tra i confini, sulla base di procedimenti competitivi che

permettano il miglior uso delle risorse, e dove sia operata una efficace regolazione dei mercati dell'energia a livello europeo.

Per quanto concerne il gas, secondo quanto emerge dai dati Eurogas pubblicati lo scorso 25 marzo, i consumi di gas europei nel 2014 sono diminuiti dell'11,2% arrivando a 409 miliardi di mc. Ad influire su questa diminuzione sono state, da un lato le temperature eccezionalmente elevate dell'inverno, i bassi prezzi del carbone e della CO₂, l'aumento della produzione da fonti rinnovabili, che hanno pesato negativamente nel settore della generazione, dall'altro la stagnazione economica che ha limitato la domanda.

Di sicuro gli approvvigionamenti di gas stanno diventando sempre più dinamici grazie all'aumento del trading attraverso gli hub".

Appare comunque importante procedere all'integrazione dell'Italia nei mercati energetici europei attraverso un forte impegno del Governo con azioni atte a garantire l'assenza di congestioni, sia transfrontaliere che interne al Paese, e sviluppando infrastrutture strategiche, quali terminali GNL e gasdotti sulle dorsali di collegamento verso il nord Europa e il mid-east. Tutti questi sforzi devono dirigersi verso lo sviluppo della liquidità di questo mercato, riferimento indispensabile nell'ottica di portare l'Italia a divenire un HUB Europeo del Gas naturale. Il presupposto per sviluppare un hub europeo del gas in Italia è una maggiore interconnessione fisica sull'asse nord - sud Europa. Ma anche l'attuazione in maniera sistematica di un piano strutturato sui collegamenti fra Italia e Nord Europa, mediante nuovi gasdotti di trasporto e riconversione di infrastrutture esistenti per lo sviluppo del *reverse flow* di gas naturale dall'Italia verso il nord Europa.

- **L'efficienza energetica come strumento di moderazione della domanda:** su questo punto la Commissione, giustamente, dà particolare attenzione a quei settori con un alto potenziale di efficienza energetica, soprattutto trasporti ed edilizia.

Confindustria, da sempre impegnata sul tema dell'efficienza energetica, ritiene essenziale mettere in campo politiche industriali in grado di orientare le risorse pubbliche verso le imprese più impegnate sulle nuove frontiere tecnologiche.

Nel nostro paese, una politica volta a promuovere le tecnologie per l'efficienza energetica si può tradurre sia in una importante occasione di crescita economica ed industriale ma anche in un veicolo per ridurre i consumi di energia e conseguentemente i costi, le emissioni e la dipendenza da paesi esportatori.

Per quanto riguarda i trasporti, essi rappresentano più del 30% dei consumi finali energetici in Europa. Devono quindi essere definiti standard sulle emissioni di CO₂ e misure per incrementare l'efficienza dei carburanti e la riduzione delle emissioni specialmente dei mezzi pesanti e degli autobus. Confindustria ritiene che nell'ottica di un futuro smart non si possa prescindere dallo sviluppo e dalla diffusione in ambito urbano ed extraurbano di un sistema di mobilità sostenibile basato sull'utilizzo dei veicoli elettrici, per mezzo dell'installazione di una rete di infrastrutture per la ricarica, perfettamente integrata sulla rete di distribuzione dell'energia elettrica.

- **La decarbonizzazione dell'economia:** l'accordo sul Pacchetto Clima Energia 2030 ha confermato la volontà europea di ridurre le proprie emissioni del 40%, rispetto ai valori del 1990. Ciò porta un contributo ambizioso alle negoziazioni internazionali sui cambiamenti climatici, con l'obiettivo di raggiungere un accordo vincolante sul clima nel corso della conferenza di Parigi 2015.

L'Europa ha bisogno di investire in processi di produzione di biocarburanti avanzati e sostenibili e nella bio-economia in genere per conservare la leadership tecnologica e industriale e raggiungere gli obiettivi climatici. Ciò deve anche tenere conto dell'impatto dei biocarburanti sull'ambiente, sull'uso del territorio e sulla produzione alimentare. Su questo punto ritorneremo successivamente con riferimento al documento della Commissione per la Conferenza di Parigi.

- **Ricerca, innovazione e competitività:** occorre ricordare subito come l'Europa, e al suo interno la stessa Italia, siano ancora leader in innovazione ed energie rinnovabili. E' quindi importante agevolare lo sviluppo di investimenti nelle imprese ad alta tecnologia che competono a livello internazionale, attraverso politiche stabili, così da generare aumento di posti di lavoro e crescita per l'Europa.

Allo stesso tempo si devono agevolare le aziende europee che sviluppano i prodotti e le tecnologie necessarie per portare l'efficienza energetica e le tecnologie di riduzione delle emissioni dentro e fuori l'Europa. Una transizione verso una economia low carbon, il cui driver sia rappresentato dall'innovazione, offre grandi opportunità per la crescita e per l'occupazione.

2. Protocollo di Parigi, piano generale UE

Per quanto concerne il secondo documento del pacchetto Energy Union, "Il Protocollo di Parigi – un piano generale per affrontare i cambiamenti climatici

dopo il 2020", rileviamo come "Il Protocollo di Parigi" delinea la strategia dell'Unione Europea in vista del negoziato internazionale che si terrà a Parigi il prossimo dicembre. Lo scopo del summit ONU è quello di raggiungere un accordo di natura vincolante che eviti lo scenario previsto di aumento della temperatura globale di 2 gradi centigradi rispetto ai livelli preindustriali. A tal proposito, l'ambizione di lungo periodo è quella di ridurre le emissioni globali del 60% al 2050 rispetto ai livelli del 2010.

Tuttavia dobbiamo sottolineare come la strada verso un accordo globale sia ancora in salita. Anche se approvato da tutte le Parti, il negoziato, sarà un insieme eterogeneo di piani nazionali sul clima. Ancora una volta il successo del negoziato globale dipenderà dalla volontà degli Stati, che decideranno in piena autonomia l'entità del proprio contributo alla riduzione di gas ad effetto serra.

Riteniamo che gli ambiziosi obiettivi internazionali per combattere i cambiamenti climatici siano realizzabili solo se tutte le principali economie mondiali si impegnano in modo vincolante e su scala paragonabile. Non possiamo dimenticare che la UE rappresenta appena il 10% delle emissioni globali e tale quota nel 2030 si ridurrà al 6 – 8%. Una ulteriore azione unilaterale dell'UE avrà poco o nessun impatto sulle emissioni globali e aumenterà sostanzialmente il rischio di carbon leakage per importanti settori industriali.

Per raggiungere i risultati attesi l'accordo dovrà conseguentemente coprire tutti settori dell'economia, vincolando all'obiettivo di riduzione delle emissioni anche l'agricoltura, l'aviazione, il trasporto marittimo, la silvicoltura.

Ma è soprattutto importante che i negoziatori EU si concentrino sulla necessità che:

- ✓ tutti i Paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo dovrebbero impegnarsi su obiettivi di riduzione delle emissioni di gas climalteranti in modo equamente ambizioso;
- ✓ sarà indispensabile introdurre un regime universale e rigoroso per il monitoraggio, il reporting e la verifica delle riduzioni di GHG nei diversi Paesi a livello mondiale;
- ✓ sarà necessario mantenere un livello di parità tra le economie dei Paesi europei senza generare distorsioni della competitività all'interno dei settori industriali nell'Unione Europea.

L'Italia è in una posizione particolarmente critica per due motivi: prima di tutto, in quanto secondo paese manifatturiero europeo, con ben il 71% dell'industria manifatturiera compresa nell'ETS. In secondo luogo per via del PIL, che rispetto alla media europea la colloca tra gli Stati membri che dovranno contribuire maggiormente alle riduzioni nei settori non-ETS.

Questa situazione pone l'intero nostro sistema industriale ed economico sotto particolare stress, soprattutto nella competizione a livello globale con economie che non devono affrontare gli stessi vincoli.

Per questo, è fondamentale che il negoziato di Parigi non si concluda con un nulla di fatto come accaduto a Copenhagen, e che il principio di ristabilire un "level playing field" sia dirimente nel negoziato con i paesi extra-Ue.

Ricordiamo che, in assenza di un accordo globale nella Conferenza internazionale sul clima di Parigi, il mantenimento degli obiettivi del Pacchetto Clima Energia al 2030 dell'UE contribuirà solo marginalmente alla riduzione dei GHG a livello mondiale mentre pregiudicherà irreparabilmente la competitività di settori industriali vitali per l'economia europea. In queste condizioni sarà pertanto indispensabile una revisione delle politiche comunitarie su Clima ed Energia.

3. Obiettivo interconnessioni dei mercati energetici europei per almeno 10%

Infine, il terzo documento del pacchetto, "Raggiungere l'obiettivo del 10% di interconnessioni: rendere la rete elettrica europea pronta per il 2020", rappresenta, secondo noi, il primo passo concreto verso l'attuazione delle conclusioni del Consiglio Europeo di ottobre, che richiedono l'urgente messa in atto di misure per raggiungere almeno il 10% di interconnessioni della capacità produttiva elettrica installata per ogni Stato Membro, con l'obiettivo del 15% entro il 2030.

Una rete elettrica integrata si riflette in una maggiore sicurezza delle forniture e in prezzi dell'energia più favorevoli all'interno del mercato interno, con risparmi per i consumatori finali che vanno dai 12 ai 40 miliardi su base annua entro il 2030.

In questo ambito, rimane prioritaria da parte degli Stati Membri la piena attuazione del Regolamento sulle Linee Guida per le Infrastrutture Energetiche trans-Europee (TEN-E).

Riteniamo tuttavia importante valutare attentamente le esigenze di una corretta ponderazione sugli investimenti per la sicurezza dei mercati. Se le recenti crisi geopolitiche hanno reso evidente la debolezza dell'UE in materia di sicurezza è tuttavia necessario evitare il ricorso ad una sovra infrastrutturazione priva di una strategia geopolitica chiara in materia di sicurezza. Come riportato in precedenza solo il 30% della capacità di rigassificazione dei terminali GNL è utilizzata in Europa e tuttavia ogni qualvolta si ha una emergenza sicurezza gas emerge il richiamo alla costruzione di nuovi rigassificatori. E' quindi opportuno

pianificare i nuovi progetti per aumentare la sicurezza (integrando i mercati) attraverso una adeguata valutazione strategica del "portafoglio" o mix di forniture in grado di rendere meno vulnerabile il continente.

Per concludere, se è meritorio dare impulso alla politica di integrazione europea dei mercati energetici, forse varrebbe anche la pena che il Parlamento si adoperasse per rimuovere gli ostacoli autorizzativi delle grandi dorsali elettriche che ancora dividono a metà il mercato elettrico della nostra penisola con gravi inefficienze nella produzione e consumo di elettricità in Italia.