

AUDIZIONE ARERA 2023

Rendicontazione intermedia 2022-2023 del Quadro Strategico 2022-2025

22 novembre 2023

OSSERVAZIONI FLAEI CISL AUDIZIONE ARERA 2023

Un ringraziamento sentito ad ARERA, al suo Presidente, al Collegio, alla Dirigenza, agli Stakeholder che partecipano a questa audizione che ha come oggetto la rendicontazione intermedia del "Quadro strategico 2022-2025" di ARERA e sulle scelte strategiche a cui è chiamato il Paese.

Nella generale confusione di idee e di comportamenti, ARERA è un punto di riferimento credibile e competente, noi crediamo che Essa potrà autorevolmente veicolare verso i Ministeri competenti e verso il Parlamento le proposte che scaturiranno da queste due importanti giornate.

Nella passata audizione del 2022 ha tenuto banco il tema dell'aumento incontrollato dei costi delle bollette energetiche e l'insicurezza della copertura energetica dei bisogni del nostro Paese; copertura che fino ad allora era stata data per scontata e quindi estranea alle priorità del sistema energetico, perché illusoriamente risolta dal mito dell'abbondanza e dalle virtù del mercato.

C'è chi allora se l'era presa con le regole, confondendo la febbre col termometro, chi si era distratto senza accorgersi del peso e della provenienza delle materie prime importate o delle oggettive differenze di sistema e di interessi dei diversi Paesi. Ci si era illusi infine che gli ingenti investimenti nelle fonti rinnovabili avrebbero portato alla marginalizzazione degli idrocarburi.

I Governi che si sono succeduti hanno reagito tempestivamente con la diversificazione degli approvvigionamenti esteri, ma ora sappiamo che la coperta era corta e che serviva anche (come avevamo detto) valorizzare le risorse interne (come il gas, la geotermia, imprimere una spinta degli investimenti sull'idroelettrico ed i pompaggi) recuperando così quote significative di produzione, realizzare infrastrutture di trasformazione e di trasporto adeguate, per garantire la sicurezza. Ciò che realmente si può oggi affermare è che la politica energetica non può essere lasciata alla discrezionalità dei mercati, deve tornare ad essere un fatto politico e non un fatto economico. È finita l'illusione che gli interessi privati risolvano automaticamente quelli generali, sicurezza in primis. Ed è finita l'idea che il privato possa sostituire il pubblico nell'assolvimento del compito di sconfiggere il riscaldamento climatico a cui il mercato non poteva rispondere essendone spesso in conflitto.

Seguendo l'articolazione con la quale è stato presentato il documento dell'Autorità, intendiamo anche noi strutturare questo nostro intervento secondo due parti di contenuti che sono:

- **Gli obiettivi strategici**
- **Le linee di intervento**

Obiettivi strategici

La transizione energetica, in atto nel nostro Paese, si realizza attraverso due obiettivi fondamentali che sono l'elettrificazione dei consumi e l'aumento di penetrazione delle fonti rinnovabili.

Questi due aspetti richiamano strategie immediate rispetto ad un assetto della rete non più adeguato alle nuove fonti di immissione, un ruolo dei concessionari non sempre aderente a quanto disposto dalle leggi, una strategia integrata di approccio nazionale nonché regole di mercato diverse rispetto a quelle attuali.

La situazione energetica del nostro Paese non è cambiata molto nel 2022 rispetto agli anni precedenti.

Da una recente pubblicazione del MASE apprendiamo che la disponibilità energetica lorda è costituita per il 37,6% dal gas naturale, per il 35,7% da petrolio e prodotti petroliferi, per il 18,5% da rinnovabili e bioliquidi, per il 5% da combustibili solidi, per il 2,5% da energia elettrica. Si conferma la dipendenza del nostro Paese da fonti di approvvigionamento estere: nel 2022 la produzione nazionale di fonti energetiche è diminuita dell'8% mentre le importazioni nette di energia sono aumentate del 3,5%. In particolare, sono diminuite le importazioni nette relative al gas naturale (- 4,9%) e alle energie rinnovabili e bioliquidi (-5,9%), mentre si è registrato un forte aumento nelle importazioni nette di combustibili solidi (+41,6%), di petrolio e prodotti petroliferi (+10,5%) e di energia elettrica (+0,5%). La quota di importazioni nette rispetto alla disponibilità energetica lorda, un indicatore del grado di dipendenza del Paese dall'estero, è aumentata: dal 73,5% del 2021 al 79,7% del 2022.

La difficile situazione geopolitica internazionale (Ucraina, Palestina) evidenzia che un'eventuale nuova crisi energetica è latente e la situazione che stiamo vivendo (l'altalena dei prezzi del petrolio, l'incertezza della parte di forniture del gas ancora provenienti dalla Russia, le rinnovabili che non stanno tenendo il passo programmato né nell'aumento della potenza installata né nello sviluppo delle tecnologie rivolte alla loro stabilizzazione) non è certo un segnale rassicurante. La stessa Agenzia Internazionale per l'Energia prevede che, per il lungo e imprevedibile periodo di transizione verso "il nuovo", il petrolio e il gas che oggi soddisfano un po' più del 55% dei consumi energetici dell'Unione Europea, saranno ancora indispensabili. Quindi nell'era della globalizzazione, la prima crisi energetica, questa situazione di forte incertezza, la ridefinizione geografica dei flussi dell'energia, stanno portando le relazioni energetiche internazionali verso una profonda destrutturazione. Perciò l'Europa deve sviluppare un forte coordinamento senza farsi influenzare da dannose politiche nazionali sconnesse. Un coordinamento che dovrebbe essere al centro della sua azione.

D'altro canto, il piano di sviluppo della rete di trasmissione 2023, pubblicato da Terna, rappresenta una situazione particolare che vede da una parte richieste di connessioni impianti rinnovabili coprire oltre 2 volte il fabbisogno necessario, dall'altra una probabilità di realizzazione degli stessi impianti molto dubbia (sicuramente nei tempi attesi) se consideriamo l'aspetto della burocrazia presente in questo tipo di attività.

Ed anche ammesso di riuscire a realizzare e mettere in connessione tutti gli impianti FER previsti e programmati, avremmo un problema riguardo la capacità dell'attuale sistema di rete di trasmissione nazionale e dei vari distributori a gestire queste modalità di carico.

Le caratteristiche della rete elettrica nazionale, strutturata su un modello di prelievi centralizzati presso grandi impianti, non sono adeguate a fronte di un sistema di generazione di prospettiva capillarizzato, come quello delle FER, che prenderà sempre più campo e che richiederà la riprogettazione del governo dei flussi. E ciò, tanto per assicurare continuità e funzionalità al sistema, quanto per poter veicolare tra il sud e il nord del Paese la produzione dislocata asimmetricamente tra domanda e offerta. Si pone, oggi, un tema dell'adeguamento della rete ai flussi futuri, dei costi da sostenere ed in capo a chi, nonché un'attenta programmazione degli impianti rinnovabili da realizzare in considerazione di un'adeguata pianificazione che eviti nodi e congestioni di rete.

Questi temi rappresentati richiamano allora la necessità di definire delle linee di intervento che possano dare risposte concrete ai problemi in atto.

Linee di intervento

La Francia ha risolto i suoi problemi. Si impegna a non emettere CO2 potenziando il suo parco nucleare, riconsiderando conseguentemente il precedente impegno a ridurlo. Investe 100 miliardi, metà dei quali per manutenzioni del parco nucleare in esercizio e l'altra metà per costruire sei nuove centrali entro il 2050. La Germania arranca e non rispetta i tempi dei suoi programmi e, dopo avere indugiato sullo spegnimento del nucleare, è stata costretta a spostare, dal 2030 fissato due anni fa, al 2038, la chiusura delle centrali a carbone. Le politiche energetiche dell'Inghilterra sono protese a rallentare i tempi per contenere i disagi e i costi a carico del sistema interno, della società e delle persone.

L'aggressione russa in Ucraina ha dimostrato in maniera incontrovertibile la necessità di diversificare le fonti energetiche di approvvigionamento. Gli sforzi fatti in questi due anni dai Governi che si sono succeduti non hanno risolto i problemi. Il recente conflitto in Medio Oriente dimostra quanto la situazione del gas sia fortemente critica (basti pensare alla posizione politica assunta dall'Algeria - dove noi ora acquistiamo molto gas - a favore di Hamas) oppure le turbolenze tra Armenia e Azerbaigian con rischi riguardo le forniture di gas del TAP. Servirebbe onestà, senso del reale, pragmatismo e sostituire le date magiche con un principio, quello che una fonte energetica si abbandona soltanto quando c'è certezza di una sua consolidata sostituzione tecnica in grado di introdurre obiettivi tecnici di sistema socialmente sostenibili. Per questo, alla luce delle considerazioni sopra richiamate, sarebbe necessario che il governo avvii una riflessione rispetto alle politiche di termine del Phase-Out del carbone riconsiderandole alla luce della situazione geopolitica in atto. Questo senza rinunciare agli obiettivi di riduzione del trend di emissioni di CO2, aumentando la quota di installazione delle fonti energetiche rinnovabili.

Per le fonti rinnovabili occorre riconsiderare la normativa attuale e trovare strumenti legislativi che, sul modello della conferenza di servizi, possano accelerare gli iter di approvazione ed autorizzazione degli impianti secondo una logica di programmazione nazionale che preveda la presenza di FER in prossimità dei nodi di carico per evitare congestioni e/o aumenti dei costi dell'energia in quella determinata zona.

Risulta indispensabile sbloccare e facilitare lo sviluppo di tutte le nuove concessioni e autorizzazioni, sia legate al rifacimento/potenziamento di impianti che alle nuove installazioni di tutti i tipi di rinnovabili, anche per mettere alla prova l'industria elettrica che si dichiara pronta a realizzare, in pochi anni, importanti investimenti in grado di generare oltre 70GW di nuovi impianti rinnovabili.

Riteniamo importante fare cenno agli impianti idroelettrici sui quali si avverte da tempo una sorta di sottovalutazione della loro importanza ed in particolare si osservano comportamenti controproducenti e difforni dalla generalità degli altri Paesi europei.

La fonte idroelettrica, come è stata in passato, è ancora oggi un tesoro prezioso per la transizione e il suo ruolo di accumulo, per i suoi costi, per le sue caratteristiche funzionali. Ecco perché serve, correggendo quanto sta accadendo, mantenere integrati i suoi cicli e i processi, incentivare, dare continuità e valorizzare gli investimenti di medio-lungo periodo anche attraverso i rinnovi delle concessioni in atto.

La geotermia, anch'essa come l'idroelettrico, è una fonte rinnovabile e programmabile, con caratteristiche uniche di stabilità e continuità di esercizio, che rappresenta una risorsa fondamentale per il Paese, il cui potenziamento e la piena valorizzazione sono un elemento imprescindibile per la composizione di un mix energetico efficace e disponibile.

Sul tema del rinnovo delle concessioni geotermiche è però importante sottolineare che nella UE non esiste una norma che obblighi a fare gara per il loro rinnovo; infatti, ad eccezione dell'Italia, in tutti i paesi dove è presente la geotermia non è prevista alcuna gara, ma un rinnovo automatico sino a quando la presenza della risorsa ne consente l'utilizzo, in analogia a quanto previsto dalla normativa idrocarburi. Inoltre, in USA, in Cile e in Giappone le concessioni non hanno scadenza. Nell'Unione Europea, dove la durata delle concessioni è superiore al resto del mondo (50 anni Germania e Francia, 90 anni Portogallo), nonostante il recente adeguamento del quadro normativo di riferimento, non è stata introdotta la gara alla scadenza, ma è previsto un rinnovo a favore del concessionario sino alla coltivazione utile del bacino. In ogni caso, quale che sia la procedura di rinnovo delle concessioni in scadenza, riteniamo importante che essa sia in continuità con l'attuale concessionario ovvero affidata ad un unico operatore, altamente qualificato nell'utilizzo di questa risorsa, con un'esperienza internazionale nel settore, in grado di esprimere competenze e professionalità lungo tutta la catena del valore in questo settore: ricerca, progettazione, costruzione, esercizio e manutenzione degli impianti geotermici.

Riteniamo poi necessario riconsiderare il nucleare quale fonte possibile per la produzione di energia elettrica. Bene ha fatto l'attuale Governo, tramite il MASE, a costituire una piattaforma nazionale del nucleare sostenibile. Anche se l'impegno di questa piattaforma è per ora limitato a favorire attività di sperimentazione e ricerca, riteniamo fondamentale, come abbiamo più volte ribadito, discutere di transizione energetica senza anatemi e ideologie di sorta anche riconsiderando l'opzione del nucleare.

E se il nucleare deve tornare ad essere attivo nelle strategie nazionali, Sogin, parte integrante del sistema, deve essere maggiormente valorizzata.

Parlando di mercato e formazione del prezzo dell'energia, riteniamo necessario definire un'azione concreta affinché le rinnovabili, che fino ad oggi hanno contribuito ad aumentare i costi dell'energia elettrica grazie anche agli elevati incentivi riconosciuti, contribuiscano a calmierare la dinamica dei prezzi "disaccoppiandole" dalle fonti tradizionali nel meccanismo di formazione del prezzo togliendole dalla borsa elettrica e consentendo ad ogni fornitore di stabilire il proprio valore sulla base dell'effettivo costo di produzione. Lasciare, in buona sostanza, le sole fonti fossili nella borsa elettrica superando il "Marginal Price" e riconoscendo loro il prezzo di accesso in borsa.

Quello che sta avvenendo in Francia e Germania dimostra che il nostro sistema di mercato dell'energia, così come oggi applicato, non consente al Paese di supportare le proprie attività produttive.

Inoltre, dimostra l'inopportunità di definire un unico mercato elettrico europeo, perché ogni Nazione spinge solo per i propri interessi.

L'obiettivo da perseguire è quello di modificare gli attuali meccanismi che esasperano la formazione del prezzo portandolo a livelli insostenibili, indistintamente per ogni consumatore.

È quindi indispensabile favorire la contrattazione bilaterale parallelamente a un equo meccanismo di vero mercato: prezzo proporzionale ai costi di produzione, bilateralità contrattuale tra produttore e consumatore e superamento del sistema di determinazione dei costi di bilanciamento.

Avviandoci alle conclusioni di questo intervento, vorremmo affrontare il tema delle reti, delle concessioni e del ruolo dei distributori elettrici e del mercato dei consumatori.

Noi crediamo che il sistema elettrico interno debba restare unitario ed integrato per garantire vantaggi di scala e per preservare le sue caratteristiche strutturali ed esclusive di funzionamento.

Lo diciamo in vista di scadenze importanti come quelle delle concessioni delle reti. Nella privatizzazione delle aziende che ha accompagnato la liberalizzazione, lo Stato si è riservato il possesso di significative quote di proprietà e le nomine dei Vertici aziendali che ne assicurassero il controllo e il governo a garanzia del sistema e del Paese: ma quali sono state le indicazioni e le misure correttive attuate o i mandati espliciti per orientare o correggere i comportamenti delle imprese in questi ultimi 20 anni? Cosa ha prevalso? La stabilità, la qualità e la sicurezza o il titolo, i dividendi, anche quelli a favore dello Stato?

Vorremmo evidenziare come l'art. 43 della Costituzione carica di responsabilità pubbliche, con condizioni esclusive (monopolistiche), il concessionario.

Al concessionario è richiesto di salvaguardare la sicurezza del sistema, la qualità e la continuità del servizio in ogni condizione. Il patrimonio aziendale funzionale alla gestione del monopolio è quindi a disposizione dell'ambito della concessione: lo sono gli impianti, i macchinari/mezzi da lavoro, le risorse di conduzione/funzionamento. Tra queste sicuramente anche i lavoratori, tutti quei lavoratori che necessitano per assicurare i requisiti prescritti da ARERA. Le aziende concessionarie non possono essere - come invece sono diventate- una rete di imprese indistinte, separate, prive di obblighi e responsabilità. Quella del personale dipendente dell'impresa concessionaria è la parte di patrimonio più importante, perché un monopolio, in quanto monopolio, richiede competenze esclusive, impiegabili esclusivamente per attività legate alla concessione. La scelta, invece, di privarsi di quasi ogni attività industriale (dalla progettazione alla esecuzione e conduzione degli impianti) induce pesanti elementi di insicurezza, fino ad inibire la continuità del servizio nel caso di cambio di assegnazione della concessione. ARERA per questo deve determinare un plafond imprescindibile di competenze interne alle imprese concessionarie, fissando attività di base inderogabili autogestite e agendo con misure di controllo che assicurino l'autonomia, l'efficienza e la sicurezza di funzionamento.

In riferimento a quanto sopra notiamo invece come al punto C "Sviluppo selettivo e uso efficiente delle infrastrutture nella transizione energetica" nelle OS.26 e OS.27 manca il riferimento alle "Persone", si punta all'economicità, all'efficienza, si parla dei riconoscimenti alle Aziende senza tenere in considerazione il personale necessario a sviluppare queste attività. Infatti, si parla di soluzioni che consentano di coniugare esigenze di sviluppo con esigenze di economicità ed efficienza nella gestione e nello sviluppo della rete. I concetti di economicità ed efficienza non devono però contrastare con lo sviluppo delle competenze e la sicurezza del Personale che opera in queste Aziende. Per questo noi saremmo a proporre di parametrare i riconoscimenti tariffari per i "servizi infrastrutturali sulla spesa totale" inserendo delle regole, nei criteri generali per la regolazione della tariffa basata sulla spesa totale, per la determinazione del costo riconosciuto. Regole che prevedano un abbattimento dei costi riconosciuti sulla base della percentuale di attività date in appalto e sulla base della sicurezza. In pratica più attività dai in appalto e più infortuni si verificano nello sviluppo delle attività meno percepisci dei costi riconosciuti.

L'obiettivo della internalizzazione delle attività non è questione di natura economica, ma "industriale". Senza mestieri disponibili, nella qualità e quantità, non c'è l'azienda elettrica, non c'è sicurezza di funzionamento e di continuità. L'azienda concessionaria dovrebbe essere autonoma e autosufficiente nel soddisfare gli obblighi della concessione.

La cornice regolatoria è cambiata più volte e va detto che ARERA ha mostrato una crescente autorevolezza anche nei momenti in cui si è dovuti intervenire a correzione di misure emergenziali.

A tal riguardo bisogna sottolineare anche il ruolo strategico svolto dalla Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA), le cui competenze negli ultimi anni si sono enormemente ampliate a tutto il sistema energetico e ambientale del Paese e che, quale ente strumentale dell'Autorità ha permesso alla stessa ed allo Stato di fronteggiare la più grave crisi energetica in cui si sia trovata l'Italia e più in generale l'Europa da cinquant'anni a questa parte.

Ora serve modificare le regole del mercato e dotarle di poteri rinnovati che soddisfino un quadro completamente diverso da quello in cui il mercato nacque nel secolo scorso. La cornice regolatoria va semplificata, resa più snella e accessibile alle conoscenze di tutti, non soltanto degli operatori.

È di evidente attualità il superamento del mercato tutelato di cui è già fissata una data immediata. Non siamo d'accordo. E non semplicemente perché fummo proprio noi, in sede di liberalizzazione, a batterci a difesa di chi avrebbe avuto difficoltà ad accedere consapevolmente al mercato. La storia ci ha dato ragione se dopo oltre 20 anni milioni di italiani non hanno ancora fatto la scelta del mercato, garantendosi bollette di importo inferiore mediamente di oltre il 20% rispetto alle utenze cosiddette "libere". A chi reclamizza i benefici del libero mercato, al quale non siamo contrari in linea di principio, domandiamo: in cosa consistono questi benefici? Quali sono le differenze di qualità e di prezzo che consigliano scelte di abbandono delle tutele? Lo chiediamo in questo momento di altissima inflazione e di esplosione dei prezzi, ma anche di preoccupante impoverimento della popolazione.

Difficile negare che la comunicazione, anche quella istituzionale, di questi ultimi 20 anni, sia stata carente, inadeguata, anche se indicati gli obblighi informativi ad oggi sono mal sviluppati. Chiunque parli con la gente riceve la sensazione che nella mente dei più nulla sia cambiato, che nulla di diverso dal ruolo pubblico sul servizio sia mai stato prodotto in questo Paese.

Il Clean Energy Package pone al centro del mercato il consumatore e la sua libera scelta del fornitore. Ribadiamo allora che fino a quando non si sarà creata piena coscienza sociale con metodi ortodossi e piena funzionalità, non si possa e non si debbano togliere tutele a chi oggi si sente "libero" difendendosi da un mercato che non offre servizi aggiuntivi, che egli non capisce o che ritiene vada contro i suoi interessi. La "preassegnazione forzata" attraverso la messa all'asta di aree di clientela non è libero mercato, è dirigismo, un libero mercato è rappresentato da un sistema dove un cliente consapevole e cosciente sceglie lui dove collocarsi in un insieme trasparente di regole e di imprese dove può anche cimentarsi, a parità di regole, un soggetto pubblico.

Lo Stato, l'abbiamo ribadito, deve riprendere il controllo del sistema energetico; impensabile abbandonarlo agli interessi e alla programmazione di privati o del solo mercato.

Deve essere orientato invece da decisioni politiche che favoriscano e difendano la sicurezza e gli interessi dei cittadini e dell'economia italiana, intervenendo in modo deciso per un riorientamento delle scelte delle imprese italiane a controllo pubblico, affinché si impegnino, con importanti investimenti, nello sforzo di rendere, energeticamente, il più indipendente possibile l'Italia (ENI, ENEL, TERNA, SNAM, A2A, ACEA, IREN, HERA...).

È doveroso infine riconsiderare, attraverso un'analisi attenta e senza pregiudizi, le scelte che hanno portato alla piena liberalizzazione del settore e del mercato elettrico, in considerazione del fatto che non si sono ottenuti i benefici attesi e che l'energia è un bene essenziale per la vita dei Cittadini e delle imprese. Riflessione che andrebbe sviluppata soprattutto rispetto alle reti di distribuzione elettrica che gestiscono anche la misura. In questo caso, per assicurarsi garanzie di una "misura" e una rete di distribuzione terza, nella quale vengano realizzati gli investimenti necessari ad un effettivo sviluppo/ammodernamento, riteniamo opportuno riflettere su una rete italiana gestita da un'impresa pubblica o controllata dal pubblico (come TERNA) alla quale affidare tutte le concessioni alla loro, ormai ravvicinata, scadenza.

Grazie.