



Milano, 13/09/04  
Prot. n. 1108/2004/CT

**Autorità per l'Energia elettrica e il gas: segnalazione del 6 settembre 2004 sui costi legati al contenimento di emissioni di gas serra**

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nell'esercizio della funzione consultiva e di segnalazione al Governo e al Parlamento nelle materie di propria competenza (articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481), ha ritenuto opportuno richiamare l'attenzione del Governo sulle conseguenze economiche, che potrebbero derivare dall'applicazione della direttiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003. Questa direttiva prevede che dal 1/1/2005 alcuni settori produttivi, tra i quali il settore della produzione termoelettrica, operino nei limiti di un quantitativo di emissione di gas climalteranti prestabilito; in particolare una interpretazione letterale della direttiva porterebbe ad un aumento al di sopra del 5 % dei prezzi finali dell'energia. Ecco perché l'Autorità, condividendo l'obiettivo generale del contenimento delle emissioni di gas climalteranti, ritiene comunque opportuno rimarcare la necessità che la scelta della metodologia più appropriata per il contenimento delle emissioni non può prescindere dalle condizioni strutturali e di mercato che caratterizzano il sistema elettrico nazionale. Di tale contesto tiene conto il Piano Nazionale di Allocazione elaborato dai Ministeri dell'Ambiente e delle Attività produttive ed in merito al quale l'Autorità auspica il più adeguato sostegno in sede comunitaria. L'adozione di questo metodo risulta sostanzialmente neutro sul piano dei costi, pur conseguendo gli obiettivi ambientali perseguiti dalla direttiva.

*Cristian Toletini*

Settore Ambiente  
Segreteria Politica Federale  
[ctoletini@leganord.org](mailto:ctoletini@leganord.org)

## **Segnalazione 6 Settembre 2004 dell'Autorità per l'Energia elettrica e il gas al Governo in merito alle modalità di adozione della direttiva 87/2003/CE nel settore elettrico e loro possibili ricadute sui prezzi finali dell'energia e sulla concorrenzialità del settore.**

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nell'esercizio della funzione consultiva e di segnalazione al Governo e al Parlamento nelle materie di propria competenza, di cui all'articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481, intende formulare, attraverso la presente segnalazione, alcune osservazioni sui diversi, possibili effetti delle modalità di adozione della Direttiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità. La Direttiva prevede che dal 1/1/2005 alcuni settori produttivi, tra i quali il settore della produzione termoelettrica, operino nei limiti di un quantitativo di emissione di gas climalteranti prestabilito.

L'Autorità, condividendo l'obiettivo generale del contenimento delle emissioni di gas climalteranti, anche in vista del prossimo confronto istituzionale a livello comunitario, intende, con la presente segnalazione, richiamare l'attenzione del Governo sulle conseguenze economiche, che si rifletterebbero sui prezzi finali di acquisto dell'elettricità, e di sistema derivanti dalla scelta tra i diversi metodi di contenimento delle emissioni stesse.

A tal proposito, l'Autorità ritiene opportuno rimarcare la necessità che la scelta della metodologia più appropriata non può prescindere dalle condizioni strutturali e di mercato che caratterizzano il sistema elettrico nazionale. Di tale contesto tiene adeguatamente conto il Piano Nazionale di Allocazione elaborato di Ministeri dell'Ambiente e delle Attività produttive in merito al quale l'Autorità auspica il più adeguato sostegno in sede comunitaria.

Infatti, a parità di risultati conseguiti, il meccanismo derivante da una mera interpretazione letterale della Direttiva europea comporterebbe, rispetto a quanto prefigurato nel Piano Nazionale di Allocazione, un aggravio dei costi dell'elettricità che si valuta superiore al 5%. L'adozione del metodo proposto dal ministero dell'Ambiente e dal ministero delle Attività Produttive risulta sostanzialmente neutro sul piano dei costi, pur conseguendo gli obiettivi ambientali perseguiti dalla direttiva.

Inoltre, non è irrilevante per il contesto di mercato nazionale, che il Piano Nazionale di Allocazione presenti anche vantaggi in termini di tutela della concorrenza e di contenimento delle posizioni dominanti, rispetto all'interpretazione letterale della Direttiva che potrebbe determinare un vantaggio competitivo per l'operatore dominante.

Più in dettaglio, si ricorda che il rispetto degli obiettivi ambientali viene garantito attraverso un meccanismo di crediti di emissione allocati gratuitamente dagli stati membri, per il triennio 2005-2007, ai singoli impianti dei settori interessati, in proporzione alle emissioni previste.

Nel caso in cui un impianto ecceda il quantitativo di emissioni assegnatogli, l'operatore dovrà acquistare sul mercato europeo un numero di crediti sufficienti a coprire tale eccedenza. È evidente che con l'introduzione di tale meccanismo una non attenta gestione della valorizzazione dei crediti di emissione potrebbe avere un impatto sui prezzi finali dell'energia elettrica.

L'Autorità ha dunque effettuato una serie di simulazioni, rispondendo in questo anche alle richieste provenienti dal Ministero delle Attività produttive, approfondendo le relazioni tra gli obiettivi di contenimento dei gas climalteranti (relativamente al settore elettrico) e gli strumenti utilizzabili a tal fine. Tali strumenti alternativi sono così sintetizzabili:  
Interpretazione letterale della Direttiva: le quote vengono gestite attraverso un meccanismo (cap and trade), in base al quale si prevede per il triennio 2005-2007 un'allocazione iniziale gratuita di quote agli operatori e la successiva creazione di un mercato per le quote stesse, senza alcun successivo intervento per eventuali aggiustamenti da parte del regolatore pubblico.

Piano Nazionale di Allocazione: a seguito dell'allocazione di quote iniziali, in caso di scostamento tra la generazione elettrica prevista e quella effettiva, il regolatore pubblico interviene riallocando il numero di quote di emissione in eccesso o in difetto.

Dagli scenari sviluppati, sotto diverse ipotesi di valorizzazione delle quote, si possono formulare le seguenti considerazioni:

Le due metodologie - quella proposta dal Piano Nazionale e quella prevista della Direttiva - producono dei risultati pressoché equivalenti in termini di efficacia ambientale. Ovvero determinano la medesima riduzione di gas climalteranti.

In termini di impatto sui costi dell'energia elettrica, il metodo proposto nel Piano Nazionale consente di ridurre la ricaduta sui costi dell'energia elettrica. Infatti, stando alle previsioni, l'applicazione del meccanismo previsto dalla Direttiva comporterebbe un incremento di costo stimabile in 3-4€/MWh, pari ad un aumento percentuale superiore al 5% sui prezzi attuali. Un aumento cui non fa riscontro alcun tipo di beneficio per l'utente finale né in termini ambientali né di mercato. Il meccanismo proposto nel nostro Piano Nazionale consente una maggiore sterilizzazione dell'impatto sui costi a parità di risultati ambientali.

È sulla base dell'analisi costi-benefici appena sintetizzata, che la scrivente Autorità ha ritenuto pertanto opportuno segnalare al Governo l'esigenza di un impegno in sede europea per sostenere, nell'ambito delle misure del contenimento dei processi inflazionistici, il Piano Nazionale di Allocazione in osservanza della Direttiva 2003/87/CE.

Si ritiene, infatti, che debbano essere tenuti in maggiore considerazione i rischi connessi alle implicazioni sotto il profilo della concorrenza che si potrebbero creare a livello dei singoli contesti nazionali, e in particolare in quello italiano, per effetto delle assegnazioni iniziali delle quote di emissione in assenza di meccanismi correttivi ex post. Questo perché l'assegnazione delle quote è proporzionale alla struttura produttiva esistente (in Italia, come è noto, fortemente concentrata). Tale attribuzione ex ante, fondata su dati storici, in assenza di correttivi basati invece sulla produzione effettiva si può tradurre in un vantaggio competitivo per chi detiene già una quota rilevante di mercato. Nel nostro paese, infatti, le difficoltà legate all'allocazione iniziale sono particolarmente evidenti, se si considerano, da un lato il radicale rinnovamento del parco impianti in coincidenza con il primo periodo di applicazione dell'emission trading, e dall'altro le recenti problematiche relative alla scarsità di offerta che permettono all'operatore dominante di esercitare una maggiore influenza nell'aggiudicarsi una quota iniziale di emissioni superiori alle sue reali necessità negli anni futuri.

Sino ad oggi, al contrario, si è data maggiore rilevanza alle possibili difficoltà che il meccanismo proposto dall'Italia potrebbe incontrare in sede europea sotto il profilo della normativa sugli aiuti di stato (ex art. 82 del Trattato).

Tali considerazioni si basano su una definizione di mercato rilevante per il settore elettrico che dà per scontato l'esistenza di un mercato unico e perfettamente integrato. Mentre questo presupposto è facilmente riscontrabile nei principali settori oggetto della direttiva, ad esempio cartiere, cementifici, impianti siderurgici, risulta non sostenibile per il settore elettrico che si caratterizza per la presenza di mercati regionali o prevalentemente nazionali. E' tale il caso italiano a causa della limitatezza delle possibilità di interscambio sulle linee elettriche transfrontaliere.

Peraltro, tale frammentazione del mercato non può assolutamente farsi risalire a scelte normative italiane che contrastino con la liberalizzazione o la realizzazione di un mercato dell'energia il più ampio possibile, bensì a evidenti barriere geografiche, che si traducono in barriere infrastrutturali di non agevole superamento. In un imperfetto contesto competitivo europeo, una letterale applicazione della direttiva sui crediti di emissione può produrre una distorsione alla concorrenza tra i produttori degli Stati membri.

In ultimo è opportuno richiamare l'importanza a promuovere, fin da subito, una maggiore integrazione tra il mercato delle emissioni a livello europeo ed i meccanismi flessibili previsti dal Protocollo di Kyoto (Joint Implementation and Clean Development Mechanism), in vista della prossima approvazione della proposta di direttiva (COM(2003) 403 def.), che permette agli operatori europei di ottenere dei crediti di emissione attraverso l'implementazione di progetti ambientalmente migliorativi in paesi terzi. Questo permetterebbe di conseguire i medesimi risultati in termini di emissioni ad un costo inferiore e di coinvolgere un maggior numero di paesi, anche extra-europei, a perseguire un obiettivo ambientale di dimensioni globali.