

PAS 14/11

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2009/31/CE in materia di stoccaggio geologico di biossido di carbonio nonché modifica delle direttive 85/337/CEE, 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE e del regolamento (CE) n. 1013/2006 (Atto n. 367)

*Memoria per l'audizione del 30 giugno 2011
presso le Commissioni riunite Attività Produttive, Commercio e Turismo e
Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati*

28 giugno 2011

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

desideriamo ringraziare le Commissioni riunite Attività Produttive, Commercio e Turismo e Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati per aver voluto invitare in audizione il Collegio dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in merito allo Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2009/31/CE in materia di stoccaggio geologico di biossido di carbonio.

A fronte dell'obiettivo vincolante fissato dall'Unione europea di riduzione del 20% delle emissioni di gas climalteranti al 2020, lo sviluppo di tecnologie per la cattura dell'anidride carbonica emessa dagli impianti di generazione elettrica, dai processi industriali e di raffinazione dei combustibili e il relativo trasporto e stoccaggio (le cosiddette tecnologie CCS) presenta il vantaggio potenziale di abbattere tali emissioni su vasta scala, pur consentendo ai combustibili fossili di mantenere il loro ruolo di importante fonte nel mix produttivo di energia elettrica nei prossimi decenni. La tecnologia è, ad oggi, ancora in corso di sperimentazione tramite impianti pilota che verranno connessi alla rete nel 2015, secondo le previsioni della Commissione europea. La diffusione commerciale delle tecnologie CCS nella produzione di elettricità e nelle applicazioni industriali dovrebbe invece iniziare non prima del 2020.

In questo scenario, la costruzione di nuove infrastrutture di rete europee transfrontaliere e nell'ambiente marino per il trasporto della CO₂ potrebbe diventare necessaria in prospettiva, data la disomogenea distribuzione dei potenziali siti di stoccaggio di CO₂ e tenendo conto del fatto che alcuni Paesi dispongono di possibilità di stoccaggio limitate all'interno dei propri territori rispetto ai livelli significativi delle loro emissioni di CO₂.

Fatta questa premessa, vorremmo fornire alcuni spunti di riflessione su argomenti che, pur non essendo di nostra diretta competenza, sono attinenti alla regolazione economica dei settori dell'energia.

In particolare:

- a) da un lato, infatti, rileva il contributo che le tecnologie per la cattura e lo stoccaggio del biossido di carbonio potrebbero dare in futuro alla generazione elettrica;
- b) dall'altro, non vi è dubbio che qualora si verificassero i presupposti per uno sviluppo significativo della relativa filiera, vi potrebbero essere, in alcuni casi, usi concorrenti dei siti di stoccaggio tra CO₂ e gas e potrebbero determinarsi potenziali interazioni tra le reti per il trasporto del biossido di carbonio e i sistemi per il trasporto del gas;
- c) si tratterebbe comunque di introdurre elementi di regolazione delle infrastrutture di stoccaggio e di trasporto di CO₂ analoghi a quelli già in vigore e consolidati nei servizi dell'energia elettrica e del gas, incluse le problematiche di trasporto transfrontaliere; in questo senso va ricordato che la Commissione europea ha già inserito tra i settori prioritari, nell'ambito della Comunicazione "Priorità per le infrastrutture energetiche per il 2020 e oltre - Piano per una rete energetica europea integrata" del 17 novembre 2011, insieme alle infrastrutture di elettricità, gas e petrolio, quelle relative al trasporto di CO₂, prevedendo il sostegno alla cooperazione regionale;

- d) da ultimo, trattandosi di una frontiera tecnologica, occorre uno sforzo per la ricerca e il relativo finanziamento, tenendo conto necessariamente, data la dimensione dei relativi progetti, di iniziative assunte su scala europea. La ricerca di sistema elettrico, nell'ambito della quale l'Autorità per l'energia svolge attualmente le funzioni del CERSE¹, finanzia da qualche anno progetti e studi sulla CCS a livello nazionale, con un impegno complessivo di qualche decina di milioni di euro. Tali attività dovrebbero essere mantenute e indirizzate sulle tematiche più sfidanti sul piano scientifico e tecnologico, volte a favorire opportune competenze e adeguati presidi di conoscenza all'interno del Paese, nell'ambito degli sviluppi della ricerca scientifica internazionale.

Ruolo del quadro regolatorio per lo sviluppo della CCS

Lo sviluppo delle tecnologie CCS ha dovuto affrontare finora, ovunque, diverse problematiche, in particolare:

- la duplice incertezza, da un lato relativa agli attesi costi evitati per l'acquisto dei permessi di emissione, che rappresentano i ricavi dell'attività di CCS, e dall'altro relativa ai costi degli investimenti, in assenza di impianti su scala dimostrativa e di informazioni sulle disponibilità effettive di stoccaggi e sulla loro entità;
- il rischio che si determinino barriere legali e regolatorie;
- l'esigenza di sensibilizzare l'opinione pubblica, diffondendo la necessaria informazione e fissando criteri e procedure certi, propedeutici allo sviluppo di tale attività.

Il decreto di recepimento svolge un ruolo importante nel delineare un quadro normativo di riferimento all'interno del quale provare la fattibilità tecnico-economica di sistemi integrati per la cattura e lo stoccaggio della CO₂. Esso regola, in particolare, gli aspetti più critici relativi alla responsabilità di lungo periodo (con il suo trasferimento allo Stato quando viene verificata la sussistenza delle condizioni tecniche necessarie a garantire la stabilità del sito a lungo termine, cioè in un orizzonte temporale che eccede quello tipico di una impresa privata) e relativi al monitoraggio e controllo di tutte le attività, dall'esplorazione, alla realizzazione degli impianti, all'iniezione e gestione dei siti.

¹ Il Comitato di Esperti di Ricerca per il Sistema Elettrico (CERSE), nominato dal Ministro delle Attività Produttive con D.M. 16 maggio 2003, ha la funzione di regolare l'accesso ai finanziamenti dei progetti di ricerca di interesse generale per il settore elettrico nazionale. A tal fine, ai sensi dell'art. 8 del D.M. 28 febbraio 2003, il CERSE cura la predisposizione del Piano triennale individuando gli obiettivi cui debbono uniformarsi i progetti ai fini del riconoscimento della contribuzione del Fondo per il finanziamento dell'attività di ricerca. Il CERSE stabilisce, inoltre, i criteri per la predisposizione dei bandi di gara da parte della Segreteria Operativa e per la formazione della lista degli esperti valutatori, cui sarà affidato, a norma dell'art. 11 del D.M. 28 febbraio 2003, la valutazione dei progetti.

Il decreto prevede, inoltre, opportune modalità di coinvolgimento nel processo autorizzativo delle istituzioni locali e campagne di informazione ai vari livelli, in grado di consentire una piena partecipazione delle comunità e ovviare ai ben noti problemi di accettabilità sociale di nuove infrastrutture, con ricadute positive anche in altri settori.

Il fatto di utilizzare stoccaggi in acquiferi salini, come nel progetto dimostrativo di Porto Tolle per la cattura e stoccaggio di CCS in Italia, nell'ambito delle iniziative promosse dalla Commissione europea, ha anche l'indubbio correlato beneficio di promuovere l'utilizzo, finora pressoché assente, di questi impianti nel nostro Paese, in prospettiva anche per stoccaggi di gas. Tali acquiferi sono poi generalmente anche più diffusi sul territorio rispetto ai siti esausti di idrocarburi, consentendo risparmi in termini di trasporto.

Di rilievo appare in questo senso la previsione dello Schema di decreto (articolo 7, comma 6) che assegna al Ministero dello sviluppo economico e al Ministero dell'Ambiente la decisione in merito al rilascio o meno di una autorizzazione per CCS a fronte di potenziali usi alternativi per la produzione di idrocarburi o risorse geotermiche o lo stoccaggio di idrocarburi, in virtù dell'interesse nazionale. Ai sensi dell'articolo 16, comma 7, in caso di concorrenza, l'autorizzazione allo stoccaggio è rilasciata sulla base della valutazione tecnica presentata in base a criteri che verranno stabiliti con decreti ministeriali da emanare entro 180 giorni dalla pubblicazione del decreto. L'Autorità ritiene che tali decreti attuativi o più opportunamente lo stesso decreto legislativo potrebbero, anche sulla base dell'esperienza di altri Paesi², indicare fin da subito i criteri di scelta tra utilizzi concorrenti, per esempio aggiungendo al principio dell'interesse nazionale la necessità che sia svolta una valutazione delle caratteristiche tecniche dei siti e dunque delle loro prestazioni in relazione all'utilizzo previsto, nonché del potenziale complessivo nazionale di stoccaggi. Per esempio, si potrebbe dare priorità allo stoccaggio di gas rispetto alla CO₂ nel caso di siti in grado di dare elevate prestazioni in termini di iniezione ed erogazione, non altrettanto necessarie per lo stoccaggio di CO₂. La definizione di tali criteri consentirà anche di assicurare un quadro più certo, obiettivo e trasparente di riferimento per gli operatori interessati a investire in stoccaggi di gas nel nostro Paese, così essenziali per lo sviluppo competitivo del mercato gas.

Altro aspetto di rilievo dal punto di vista del regolatore settoriale è rappresentato dalle norme che regolano l'accesso da parte dei terzi alle infrastrutture di stoccaggio e trasporto. Appare essenziale e del tutto condivisibile quanto stabilito nel decreto, anche nella logica di una nuova potenziale filiera della CO₂, vale a dire l'obbligo di garantire accessi equi e non discriminatori al fine di favorire l'ingresso di diversi operatori e lo sviluppo dell'attività, così come la previsione che indica la necessità di tenere conto anche delle esigenze del proprietario o gestore che per primo ha sviluppato l'impianto. Qualora l'opzione CCS dovesse rivelarsi una scelta realistica nel medio-lungo termine, come più sopra ricordato, vanno segnalate in particolare le possibili interazioni con le infrastrutture già esistenti per il trasporto dell'energia elettrica e del gas. Un esempio recente è offerto dal Regno Unito, dove il gestore della rete di trasporto del gas, in un contesto di eccesso di capacità, ha chiesto l'autorizzazione per utilizzare un gasdotto della rete nazionale per il servizio di trasporto della CO₂ collegato ad un progetto CCS

² Nel Regno Unito, in caso di richieste concorrenti, è privilegiato l'utilizzo a fini dello stoccaggio di gas e di produzione di idrocarburi, in considerazione, tra l'altro, del ruolo del gas nel paese e della possibilità di rivedere tale scelta nel tempo, opzione molto più difficile qualora il sito fosse destinato allo stoccaggio di CO₂.

dimostrativo su larga scala. L'Autorità di regolazione inglese (Ofgem) è stata coinvolta nell'analisi dei costi e dei benefici per i consumatori del gas derivanti da questo utilizzo alternativo di un asset del sistema gas.

L'Autorità per l'energia è naturalmente a disposizione per tutte le collaborazioni che si rendessero necessarie in futuro e per contribuire con la propria esperienza anche in materia di reti transfrontaliere, con la finalità di assicurare i presupposti per uno sviluppo efficace della tecnologia CCS, in forme il più possibile sinergiche con quello degli altri settori energetici interessati.