

All. al prot. n.1081/2013/E/M/g – MM/gn

OSSERVAZIONI FEDERUTILITY

DCO 237/2013/R/GAS

***“Criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio di rigassificazione di GNL per il quarto periodo di regolazione” – Parte VI – Criteri di regolazione tariffaria e di accesso al servizio di rigassificazione nei casi di rinuncia e revoca dell’esenzione
- orientamenti finali-***

Premessa

Le osservazioni contenute nel presente documento si riferiscono esclusivamente alla Parte VI del DCO, avente ad oggetto ‘Criteri di regolazione tariffaria e di accesso al servizio di rigassificazione nei casi di rinuncia e revoca dell’esenzione’. Le osservazioni relative ai criteri di regolazione tariffaria saranno formulate entro il più ampio termine previsto, e per esse si rimanda ad un successivo documento.

Osservazioni Generali

Le considerazioni espresse dall’Aeeg nella parte in esame del documento – pur nei limiti della loro specificità – offrono lo spunto per formulare alcune considerazioni di carattere generale in tema al rapporto tra regolazione e scelte di investimento in progetti infrastrutturali. Come noto l’Italia è quasi per il 90% del proprio fabbisogno di gas dipendente dall’import e la necessità di diversificare le fonti di approvvigionamento diviene un obiettivo strategico fondamentale per conseguire una maggiore sicurezza dell’approvvigionamento e prezzi più competitivi a favore degli utenti finali. Partendo da tale presupposto la Strategia Energetica Nazionale con particolare riferimento al mercato del gas naturale ha individuato tra gli obiettivi principali da perseguire per accrescere la competitività del Paese l’incentivo allo sviluppo di nuove rotte e

progetti infrastrutturali. Tra questi i progetti di rigassificazione assumono peraltro un valore aggiunto, dal momento che potrebbero consentire di sfruttare la competitività dei prezzi del mercato americano, più bassi rispetto a quelli europei come conseguenza della rivoluzione determinata dalla scoperta di giacimenti di gas non convenzionale negli USA.

Seppur con un tasso medio più contenuto, anche l'Unione sconta nel complesso un elevato grado di dipendenza energetica, che la rende particolarmente vulnerabile alle politiche di prezzo imposte da un ristretto numero di produttori. In tale contesto si inquadrano le iniziative a livello UE in tema di progetti infrastrutturali comuni e le recenti disposizioni contenute nel Regolamento 347/2013. Quest'ultimo, nel definire una disciplina comune in tema di procedure per la realizzazione dei progetti infrastrutturali di interesse europeo, si propone l'obiettivo di promuovere condizioni uniformi e agevolare l'accesso ad un sistema transnazionale di incentivi. Nello specifico il Regolamento (Considerando 38) afferma il principio secondo cui *'la normativa esistente in materia di mercato interno dell'energia prevede che le tariffe per l'accesso alle reti del gas e dell'elettricità forniscano **incentivi adeguati** per gli investimenti'* e che *'le autorità di regolamentazione nazionali dovrebbero assicurare, quando applicano il diritto in materia di mercato interno dell'energia, un quadro normativo **stabile e prevedibile**...(omissis)'*

E' dunque ragionevole sostenere che **la certezza e la stabilità del quadro regolatorio e l'adeguatezza degli incentivi** siano considerati come principi fondamentali al fine del perseguimento di un mercato europeo interconnesso e competitivo.

Si ricorda inoltre che, a livello nazionale, relativamente al fattore di garanzia (FG), la stessa Autorità nella relazione tecnica alla delibera 92/08, ha riconosciuto che questo debba avere *'modalità applicative **certe e stabili nel tempo**, in modo da favorire la **bancabilità** del progetto di investimento'*.

Non appare condivisibile – in quanto contrastante con i suddetti principi di certezza ed adeguatezza – la considerazione espressa al punto 26.7 del DCO, secondo cui *'ai fini della*

decisione dell'investimento nella realizzazione del terminale, è solo l'esenzione che può assumere rilievo, e non anche la concreta disciplina vigente in quel momento in materia di corrispettivi e accesso al sistema, atteso che tale disciplina, da un lato, trova applicazione solo nel momento in cui la nuova infrastruttura diviene operativa e, dall'altro lato, è soggetta a modifiche nel tempo da parte dell'Autorità rispetto alle sopravvenute esigenze del sistema.'

Tale visione non è convincente e condivisibile per una serie di ragioni che attengono tanto alla funzione dell'incentivo che alle caratteristiche specifiche della scelta dell'investimento che al principio del legittimo affidamento su cui questa si fonda. Affermare che l'esenzione al TPA come deroga rispetto a una norma generale e scelta imprenditoriale si giustifica in presenza di precise e tassative circostanze (ad esempio un livello di rischio tale per cui l'investimento stesso non sarebbe stato realizzato senza l'esenzione) non equivale a dire che l'investimento si giustifica e sia stato determinato solamente in funzione di tale esenzione. La scelta di investire e la bancabilità dell'investimento vengono infatti notoriamente fatte sulla base di una valutazione che tiene conto di tutte le circostanze ed i fattori che possono incidere sul flusso di cassa atteso. Tra questi fattori, la possibilità per l'operatore richiedente l'esenzione dal TPA di poter confidare nel rafforzamento della tutela del proprio investimento attraverso l'applicabilità del fattore di garanzia, riconosciuto dalla regolazione vigente in caso di rinuncia dell'esenzione, è certamente significativo ai fini della decisione finale. Nel definire la funzione e lo scopo del fattore di garanzia, nella relazione tecnica alla deliberazione 92/08, l'Autorità ha peraltro riconosciuto che questo è finalizzato a '**maggiormente rafforzare la tutela dell'investimento dal rischio di capacità non impegnata**, in quanto tale meccanismo di tutela non opera solo nell'ambito del periodo di regolazione considerato, ma viene esteso su arco temporale (20 anni) che copre più periodi di regolazione.'

Appare peraltro eccessivamente indeterminata l'espressione '*sopravvenute esigenze del sistema*', in base alle quali il Regolatore sembrerebbe volere giustificare il cambio in corso delle

regole in tema di riconoscimento del fattore di garanzia rispetto a progetti che già hanno ottenuto il rilascio delle necessarie autorizzazioni e che si apprestano ad entrare in utilizzo. Da questo punto di vista si concorda con l'Autorità nel ritenere che situazioni di incertezza sono potenzialmente molto gravi, soprattutto in ragione dell'attuale evoluzione del contesto macroeconomico che il medesimo quadro sta avendo sulle iniziative di investimento in infrastrutture energetiche (in regime di esenzione e non). Coerentemente si concorda pertanto anche nel ritenere che la rinuncia all'esenzione debba essere una scelta definitiva, poiché altrimenti si creerebbero i presupposti per cui l'investitore potrebbe richiedere l'applicazione dell'uno o dell'altro regime a seconda delle mutate condizioni di mercato.

Non si condivide l'affermazione dell'Autorità secondo la quale la disciplina dei casi di perdita dell'esenzione deve perseguire la finalità di evitare che, dall'applicazione della regolazione dell'Autorità vigente al momento in cui si perfeziona la rinuncia o la revoca dell'esenzione, possano derivare benefici ulteriori per il titolare dell'esenzione, nonché oneri impropri per il sistema. Non pare corretto porre sullo stesso piano l'ipotesi della revoca e quella della rinuncia, dal momento che nel primo caso la perdita della esenzione avviene per comportamento colposo dell'operatore e nel secondo caso non si dovrebbe parlare di benefici ulteriori riferendosi al fattore di garanzia, dal momento che la disciplina vigente non considera quest'ultimo ed il regime di esenzione come due strumenti di incentivazione alla realizzazione di progetti alternativi ed incompatibili, fermo restando la possibilità della contemporanea titolarità del diritto all'esenzione dal TPA e al FG, seppur quest'ultimo condizionato alla rinuncia, neppure totale, al primo.

Osservazioni specifiche

Non appare coerente, né ragionevole, né efficace rispetto allo scopo di garantire la certezza del quadro regolatorio, l'introduzione – con efficacia retroattiva – di un nuovo requisito ai fini del

godimento del fattore di garanzia in caso di avvenuta rinuncia all'esenzione. Si fa riferimento nello specifico all'ipotesi prevista ai punti 27.12 e 27.13, laddove si prevede che l'applicazione del fattore di garanzia per i terminali per i quali l'esenzione è venuta meno sia subordinata alla qualificazione del progetto nel decreto ministeriale di accettazione della rinuncia come 'infrastruttura strategica indispensabile allo sviluppo del sistema nazionale'.

Pur condividendo l'applicazione del principio della selettività degli investimenti – come risulta nelle nostre osservazioni alla consultazione relativa alla Strategia Energetica Nazionale – una modifica retroattiva delle regole su cui è stata fondata la scelta di investimento di progetti già avviati appare inaccettabile e illegittima, in quanto contraria ai principi di certezza, legittimo affidamento e tutela dell'equilibrio economico finanziario degli operatori.

Per quanto attiene il livello della copertura garantita dal fattore di garanzia nei casi di rinuncia o revoca dell'esenzione, l'Autorità al punto 27.16 afferma di ritenere che *'tale copertura non possa comunque riguardare gli incentivi relativi alla maggiore remunerazione del capitale investito o più in generale qualsiasi incentivo che dovesse essere definito in futuro e destinato ad incentivare la realizzazione di nuove capacità'*. Anche in questo caso si introduce una regola nuova con efficacia retroattiva, che va a modificare le condizioni tariffarie riconosciute nel momento in cui è stata fatta la scelta dell'investimento. Coerentemente a quanto sostenuto nelle osservazioni generali, non si condivide la ricostruzione al punto 27.8, dove si sostiene che le norme tariffarie non rivestono un ruolo significativo ai fini della decisione di investimento nel caso in cui l'operatore abbia originariamente richiesto l'esenzione dal TPA. Se è infatti vero che tale richiesta è espressione di una scelta imprenditoriale, è ugualmente vero che l'operatore che ha optato per essa ha preso la sua decisione sapendo di poter fare affidamento, in caso di rinuncia, sull'applicazione del fattore di garanzia a tutela del suo investimento.

Appare inoltre discriminatoria l'applicazione del principio dell'esclusione degli incentivi legati alla maggiore remunerazione del capitale sia ai nuovi progetti che a quelli per i quali siano state già prese le scelte di investimento (che si sono fondate anche sul convincimento di poter aver diritto a tali ulteriori incentivi). Per tali motivi riteniamo che, al fine di tutelare il principio del legittimo affidamento e della certezza del quadro regolatorio, gli incentivi in oggetto si debbano considerare non applicabili solo a quei progetti per i quali non sia stata presa alcuna scelta di investimento, laddove invece contribuiscano al livello della copertura garantita dal fattore di garanzia per i progetti relativi a terminali che si apprestano a diventare operativi.