

MEMORIA 22 MARZO 2012
106/2012/I

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO
EUROPEO E DEL CONSIGLIO SUGLI ORIENTAMENTI PER
LE INFRASTRUTTURE ENERGETICHE TRANSEUROPEE
CHE ABROGA LA DECISIONE N. 1364/2006/CE
(N. COM (2011) 658)**

**Memoria per l'audizione
dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas
presso la Commissione industria, commercio e turismo
del Senato della Repubblica**

Roma, 28 Marzo 2012

Premessa

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori, desidero ringraziare vivamente la Commissione Industria, commercio e turismo, anche a nome degli altri Componenti il Collegio, Alberto Biancardi, Luigi Carbone, Rocco Colicchio, e Valeria Termini per aver voluto invitare in audizione il Collegio dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, al fine di raccogliere osservazioni in merito alla proposta di Regolamento europeo sulle infrastrutture energetiche transeuropee.

Attribuiamo grande rilevanza a questo Regolamento europeo incentrato sulle infrastrutture e sul loro sviluppo all'interno e all'esterno dell'Unione Europea: questa Autorità ritiene che qualunque sia la strategia energetica del Paese, lo sviluppo infrastrutturale sia un elemento indispensabile, quasi un prerequisito per il successo di qualsiasi disegno di crescita dell'energia.

A seguito dell'illustrazione della memoria, rimarremo a Vostra disposizione per tutte le domande che vorrete porre, a seguito alle quali, oltre alle risposte che potremmo fornirvi *ad horas*, se lo riterrete opportuno, sarà cura dell'Autorità inviare a codesta Commissione una ulteriore e specifica integrazione scritta.

Il Presidente
Guido Bortoni

1. La rilevanza della proposta di Regolamento per lo sviluppo delle infrastrutture energetiche

Lo sviluppo tempestivo e l'interoperabilità delle infrastrutture transeuropee sono elementi essenziali per raggiungere gli obiettivi che l'Unione europea si è data, in termini di competitività, sostenibilità e sicurezza degli approvvigionamenti energetici, nonché per assicurare il funzionamento del mercato interno dell'energia.

La proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee che abroga la decisione n. 1364/2006/CE (di seguito: proposta di Regolamento) assume un ruolo di “strumento principe” per perseguire i citati obiettivi, individuando procedure volte a favorire una maggiore flessibilità e l'effettiva integrazione dei sistemi energetici dei diversi Stati membri dell'Unione Europea, sia attraverso lo sviluppo di nuove infrastrutture sia tramite il potenziamento e l'ammodernamento di quelle già esistenti.

Nel percorso per l'implementazione delle reti transeuropee di energia elettrica e gas naturale sono emerse diverse criticità che ne hanno talvolta ostacolato o ritardato la realizzazione. Tali criticità sono principalmente riconducibili ad aspetti correlati al rilascio delle necessarie autorizzazioni ed alla regolamentazione inerente le modalità di ripartizione dei costi tra i Paesi interessati ad utilizzare le medesime infrastrutture. La proposta di Regolamento in esame cerca di ridurle, individuando criteri e procedure per il loro superamento, mettendo a disposizione per il raggiungimento degli obiettivi energetici il ruolo della stessa Unione e delle proprie Istituzioni.

Ad esempio, la Commissione europea, nell'ambito dei finanziamenti per promuovere il completamento delle infrastrutture prioritarie, ha destinato circa 9,1 miliardi di euro all'energia, a fronte di una stima di investimento totale dai mercati di circa 200 miliardi di euro (di cui circa 140 miliardi di euro per il settore elettrico, circa 70 per quello gas e circa 2,5 per il trasporto di CO₂). Sebbene la previsione di contributi economici rappresenti un punto importante della proposta di Regolamento, a nostro avviso, non ne costituisce l'elemento di maggior rilievo. L'aspetto più rilevante appare, piuttosto, la definizione di una nuova *governance* per l'identificazione e la realizzazione dei progetti infrastrutturali ritenuti strategici (definiti “di interesse comune”), nonché per l'attribuzione dei relativi costi ai diversi Paesi interessati.

Relativamente al positivo quadro di regole delineato dalla proposta di Regolamento, vi sono tuttavia tre punti potenzialmente critici su cui focalizzare l'attenzione.

Il primo riguarda le *modalità di identificazione dei progetti di interesse comune (PIC)*. L'elenco dei PIC è redatto dalla Commissione europea sulla base di una proposta formulata da gruppi di lavoro (denominati gruppi regionali), previo parere dell'Agenzia europea ACER. I gruppi regionali, già in fase di definizione da parte della Commissione, rappresentano dunque la sede in cui ciascun Paese, attraverso i rappresentanti del Governo e del regolatore, può portare la propria visione circa gli sviluppi infrastrutturali da realizzare nella propria regione. Questa fase di istruttoria preliminare dovrebbe idealmente fondarsi su una strategia energetica condivisa.

La proposta di Regolamento individua 12 priorità strategiche (definite anche corridoi prioritari) relative alle infrastrutture energetiche transeuropee, di cui ben 5 di particolare rilevanza per l'Italia, oltre le aree tematiche di interesse per tutti i Paesi (sviluppo di reti intelligenti, autostrade elettriche e rete transfrontaliera per il trasporto di CO₂).

Per quanto riguarda il settore elettrico, si tratta innanzitutto dello sviluppo delle interconnessioni con i Paesi terzi mediterranei (“*NSI West Electricity*”), che potranno consentire, tra l'altro, il pieno sfruttamento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili nel Nord-Africa, e dello sviluppo delle interconnessioni e delle linee interne nelle direzioni nord-sud ed est-ovest dell'Europa orientale (“*NSI East Electricity*”), regione anch'essa particolarmente interessata allo sviluppo delle rinnovabili. Tra questi potrebbero, ad esempio, collocarsi i collegamenti con le regioni balcaniche.

Con riferimento al settore gas, i corridoi di interesse per l'Italia (“*NSI West Gas*”; “*NSI East Gas*” e “*Southern Gas Corridor*”) consentono un'ulteriore diversificazione di approvvigionamento, prevedendo altresì l'accesso alle nuove produzioni ubicate nel Bacino del Mar Caspio. Tra le iniziative del “*Southern Gas Corridor*” rientrano i gasdotti IGI (collegamento Italia-Grecia) e TAP (collegamento Italia-Albania).

Peraltro, l'Autorità già svolge nelle regioni dei Balcani e nell'area del Mediterraneo un ruolo pivotale.

A fronte delle 12 priorità definite dalla Commissione, dovranno essere individuati i progetti di interesse comune, che sono stati stimati dalla stessa Commissione in circa 100 nel campo dell'elettricità e 50 nel settore del gas.

Un secondo punto di attenzione riguarda la previsione di *tempistiche molto strette per l'espletamento di alcuni adempimenti e la contestuale previsione di poteri sostitutivi* in capo a soggetti terzi. E' il caso, ad esempio, dell'approvazione dei progetti di investimento presentati in esecuzione di un PIC. Le autorità nazionali di regolazione hanno sei mesi di tempo per trovare un accordo sulla ripartizione dei costi tra i Paesi interessati dall'infrastruttura e decidere in merito alla richiesta di approvazione. In caso di mancato accordo, ACER decide sulla richiesta di investimento, nonché sulla ripartizione dei costi e sul modo in cui gli stessi verranno trasferiti in tariffa. A tale proposito, considerata anche la necessità di dare trasparenza al processo decisionale in tempi congrui, sarebbe opportuno prevedere che il subentro di ACER non avvenga in via automatica ma per immotivata inerzia dei regolatori.

Anche in ordine al processo di autorizzazione dei progetti, la proposta di Regolamento prevede un efficientamento, con tempi massimi di tre anni, coerenti con l'esigenza di un adeguato sviluppo infrastrutturale e di certezza per gli investitori.

Il terzo punto di attenzione - sviluppato più nel dettaglio nel paragrafo seguente - è relativo *all'impatto che il Regolamento potrà avere sulle scelte nazionali di regolazione*. A questo proposito vale la pena di ricordare la rilevanza che concretamente potrà assumere, ai fini della ripartizione dei costi tra Paesi, la metodologia sviluppata a livello europeo per la valutazione dei benefici attesi dalla realizzazione dei diversi progetti. Si ritiene dunque necessario lasciare alle autorità nazionali di regolazione un ruolo di primo piano nella sua definizione, anche nelle fasi preliminari di proposta, che oggi si propone di affidare alle associazioni dei gestori di rete.

2. Impatto sulle scelte nazionali di regolazione

Tra le motivazioni che hanno determinato la redazione della proposta di Regolamento, vi è anche la rimozione degli ostacoli regolatori, che possono compromettere la realizzazione di investimenti nelle infrastrutture energetiche di importanza per il mercato europeo. In particolare, la proposta di Regolamento individua due diversi piani di intervento: uno che mira ad assicurare criteri tariffari, definiti dai regolatori nazionali, tali da garantire il finanziamento degli investimenti e l'altro che consente l'equa ripartizione dei costi tra i Paesi interessati dall'interconnessione.

Con riferimento alla prima tematica, il sistema tariffario italiano ha dimostrato di saper fornire adeguati incentivi allo sviluppo infrastrutturale, anche in un periodo caratterizzato da forte difficoltà nell'accesso al credito. Ciò è riscontrabile anche dai risultati raggiunti e dai piani di investimento per le attività di rete regolate presentati da Terna - concessionario del servizio di trasmissione elettrica – con oltre 4 miliardi di euro¹ previsti oggi al 2016 e da Snam Rete Gas – a capo della maggiore impresa di trasporto del gas naturale – con oltre 4 miliardi al 2015.

Come accennato precedentemente, l'ostacolo principale a nuove realizzazioni nel contesto italiano sembra dunque riconducibile più a difficoltà di natura autorizzativa piuttosto che all'assetto regolatorio.

In tal senso, la proposta di Regolamento, con l'indicazione precisa del limite temporale per la conclusione dell'intero processo autorizzativo (tre anni), si presenta sia come un'opportunità per il superamento delle attuali criticità, sia come una sfida, prevedendo, peraltro, elevati standard di trasparenza e soprattutto di partecipazione pubblica alle iniziative, attraverso il coinvolgimento in processi consultivi *ex-ante*.

Con riferimento al secondo piano di intervento, relativo all'allocazione di costi tra più Paesi, si sottolinea la novità della proposta di Regolamento, che prevede un esplicito coinvolgimento di organismi comunitari, su aspetti sino ad oggi lasciati alle decisioni dei singoli Stati.

La prassi sinora in essere, secondo la Commissione, ha comportato ostacoli alla realizzazione delle opere, in particolare per quelle i cui benefici si dispiegano su un solo Paese a fronte di costi che, invece, ricadono su più Paesi. Per questa tipologia di investimenti² la proposta di Regolamento prevede il ricorso ad una metodologia per l'analisi costi-benefici, con l'allocazione dei costi tra i Paesi in ragione dei benefici generati per il Paese dallo specifico investimento.

In tale ambito, qualora i regolatori nazionali - chiamati a riconoscere la copertura di tali costi attraverso lo strumento tariffario - non trovassero un accordo entro un periodo di 6 mesi, è previsto che l'Agenzia europea ACER adotti essa stessa il criterio di

¹ Ai 4 miliardi di euro vanno aggiunti: circa 1 miliardo di euro di investimenti in batterie e circa 1 miliardo di euro per le attività non regolate.

²Un tipico esempio è dato dalla inversione dei flussi nei sistemi gas dove, per consentire di "soccorrere" un sistema tipicamente esportatore ma che si trova in carenza di gas naturale, un sistema confinante deve affrontare dei costi per consentire alla propria rete di essere in grado trasportare il gas verso il sistema deficitario. Il gasdotto TAG (Trans Austria Gasleitung GmbH), unico gasdotto che interconnette l'Italia con altri Paesi dell'UE, è già attrezzato per far fronte al controflusso.

suddivisione dei costi e la relativa copertura per mezzo dei sistemi tariffari dei Paesi coinvolti.

La necessità per i regolatori nazionali di trovare una copertura tariffaria ai progetti di interesse comune e la possibile imposizione da parte dell'Agenzia europea ACER del riconoscimento dei costi di una infrastruttura rappresentano una novità importante nella normativa europea. Ad oggi, infatti, le scelte tariffarie sono esclusivamente nazionali, così come la scelta delle opere relativamente alle quali riconoscere i costi.

La nuova impostazione appare opportuna in un'ottica di mercato unico, laddove i benefici di una infrastruttura devono essere valutati con una prospettiva europea e non più solo nazionale; tuttavia essa implica un'ampia condivisione delle procedure di selezione dei progetti di interesse comune, che rivestono un'importanza strategica nel conseguimento degli obiettivi sottesi all'intero Regolamento.

Proprio in merito a tali procedure di selezione, basate sulla metodologia di analisi costi-benefici, si sottolineano alcuni profili di criticità.

Vista l'importanza strategica di tale metodologia, si riterrebbe utile un maggiore coinvolgimento delle autorità di regolazione nazionali nelle fasi di individuazione e di elaborazione. La proposta di Regolamento, invece, prevede che la metodologia di analisi venga sviluppata dalle associazioni dei gestori dei sistemi di trasmissione e trasporto (ENTSO), istituite dal Terzo Pacchetto Energia. Tale metodologia è soggetta all'approvazione dell'Agenzia europea ACER che, a tal fine, deve consultare tutte le organizzazioni interessate. Tuttavia, anche in questo caso, l'intervallo temporale previsto per l'espressione del parere, inclusa la consultazione, è molto stretto: tre mesi. Sarebbe dunque opportuno che le autorità di regolazione fossero coinvolte sin dall'inizio nel processo di definizione della proposta.

Con riferimento all'allocazione dei costi si ritiene, infine, che essa possa tenere conto dei risultati dell'analisi costi-benefici relativa al singolo progetto ma che questa debba essere inquadrata e valutata nel contesto complessivo della regione in cui l'infrastruttura si colloca.

In conclusione, l'Autorità ritiene che ogni strategia energetica dovrà concentrarsi sullo sviluppo e l'interoperabilità delle infrastrutture con gli altri Paesi europei ed extraeuropei; quindi, la proposta di Regolamento oggi in esame rappresenta lo strumento cardine per promuovere e valorizzare tale processo di ampliamento delle infrastrutture transeuropee.

Infine, in considerazione dei menzionati corridoi prioritari di interesse per il Paese, è innegabile la nostra massima cura per favorire lo sviluppo di tali interconnessioni, funzionali alla sicurezza ed alla diversificazione dell'offerta in un'ottica pro-concorrenziale, nonché a vedere garantita la nostra attiva partecipazione nel processo di identificazione dei progetti di interesse comune e, dunque, alla loro concreta realizzazione.