

NUOVI INCENTIVI PER NUOVI INVESTIMENTI: LA LENTA CRESCITA DELLE INFRASTRUTTURE PER L'ENERGIA

di Alberto Cavaliere
26 novembre 2010

Nonostante sussidi ed esenzioni temporanee dalla regolazione, prosegue lo stallo degli investimenti in infrastrutture energetiche.

In particolare, nel gas, rigassificatori e stoccaggi restano, con poche eccezioni, alla fase progettuale. Un nuovo decreto del governo (130/2010) ha introdotto la possibilità di compartecipazione dei clienti industriali all'investimento, con l'obiettivo di ridurre il rischio associato a fluttuazioni della domanda. Dovrebbe portare a immediate riduzioni di prezzo per i clienti industriali, ma potrebbe anche ipotizzare la concorrenza nel settore.

La carenza di investimenti infrastrutturali frena la crescita dell'economia e differenzia negativamente l'Italia rispetto ad altri Paesi Europei. Ci riferiamo non solo alla carenza di infrastrutture pubbliche, ma anche a settori oggetto di privatizzazione e liberalizzazione, come le telecomunicazioni e l'energia. In filiere come quelle del gas, oltre alla rete nazionale (non duplicabile), giocano un ruolo rilevante anche gli investimenti in nuovi terminali di rigassificazione del GNL (Gas Naturale Liquefatto) importato e in impianti di stoccaggio, essenziali non solo coprire il fabbisogno di energia ma anche per lo sviluppo della concorrenza. Particolare enfasi era stata posta su queste infrastrutture, potenzialmente duplicabili, dopo la "crisi del gas" dell'inverno 2005-2006, modificando il sistema di incentivi che avrebbe dovuto assicurare lo sviluppo della capacità.

Nonostante deroghe e sussidi lo sviluppo è stato modestissimo. Un unico terminale di rigassificazione è entrato in funzione al largo di Rovigo nel 2009, ma i progetti pendenti da anni sono 11. Una nuova concessione di stoccaggio è stata recentemente ottenuta da Edison, ma 10 progetti attendono di completare il lunghissimo iter previsto dalla legge. Il risultato, oltre che da una inadeguatezza degli incentivi, potrebbe dipendere dagli infiniti ritardi di una procedura burocratica che coinvolge diversi livelli di Governo, sulla quale si innestano sia la sindrome NIMBY delle popolazioni coinvolte, sia la strumentalizzazione di politici locali alla ricerca di rendite. Ma non dimentichiamo i comportamenti strategici: solo di recente ENI ha sviluppato due concessioni di stoccaggio ottenute ancor prima del 2000.

Il decreto 130/2010 ("Misure per la maggiore concorrenzialità nel mercato del gas naturale ed il trasferimento dei benefici risultanti ai clienti finali"), intervenendo sulle compensazioni alle popolazioni che ospitano sul loro territorio nuovi impianti di stoccaggio, modifica anche gli incentivi agli investimenti, perché prevede la possibilità di una partecipazione diretta dei consumatori industriali e termoelettrici allo sviluppo di nuovi impianti di stoccaggio e introduce un ulteriore regime regolato di remunerazione degli incrementi di capacità. Il decreto garantisce da subito i benefici del cosiddetto "stoccaggio virtuale": le imprese ed i consorzi che si offrono di partecipare agli investimenti godranno di un beneficio pari allo spread estate-inverno dei prezzi del gas, derivante da arbitraggi che i venditori di gas possono già compiere con gli impianti attualmente disponibili. In pratica una riduzione della bolletta energetica da tempo agognata in Confindustria per ridare fiato alla competitività delle nostre imprese.

Il regime previsto dal decreto 130/2010 si aggiunge quindi alla regolazione delle tariffe di accesso agli stoccaggi esistenti e alla deroga dei nuovi investimenti dall'obbligo di concedere l'accesso ai terzi. Il processo di liberalizzazione del mercato del gas è stato infatti fondato sull'accesso dei terzi (Third Party Access, TPA) alle infrastrutture esistenti, nel convincimento che con la crescita della domanda di energia, la capacità delle infrastrutture dovrebbe adeguarsi. Tuttavia il proprietario potrebbe essere incentivato a contenerne l'espansione, se questa è funzionale all'accesso dei suoi concorrenti nel mercato a valle. È vero che questi ultimi potrebbero duplicare l'infrastruttura con nuovi investimenti (visto che siamo in presenza non di monopoli naturali, ma di fatto), ma a loro volta potrebbero esitare, rinviare e decidere di continuare ad avvalersi dei servizi delle infrastrutture esistenti, godendo pigramente dei benefici del TPA, senza sopportare costi di investimento.

Le risorse finanziarie per gli investimenti dipendono dalla regolazione delle tariffe di accesso. Quest'ultima

prevede implicitamente che l'investitore realizzi profitti normali in tutti gli stati di natura in cui l'andamento del mercato Ã tale da richiedere il pieno utilizzo della capacitÃ, senza escludere la possibilitÃ che in altri stati di natura l'accesso si riduca per ragioni congiunturali e parte della capacitÃ resti inutilizzata. In tal caso l'impresa potrebbe incorrere in perdite. Questa eventualitÃ accresce il rischio di investimento. Se il regolatore potesse vincolarsi ex-ante a garantire ex-post tassi di rendimento sul capitale investito sufficientemente elevati da comprendere un premio per tale rischio, l'investitore potrebbe rendere disponibile nuova capacitÃ anche in presenza di tariffe regolate. Tuttavia Ã estremamente difficoltoso per le autoritÃ stimare tale rischio e includerlo nella definizione delle tariffe. Le stesse imprese regolate tenderanno ad eccedere nella valutazione del rischio medesimo, al fine di ottenere incrementi tariffari. Inoltre, poichÃ si tratta di costi non recuperabili, una volta avvenuto l'incremento di capacitÃ il regolatore che persegue l'obiettivo di massimizzazione del benessere sociale sarebbe incentivato a fissare bassi prezzi di accesso, espropriando gli extra-profitti dell'impresa. PerciÃ² Ã impossibile per il regolatore vincolarsi ex-ante a non espropriare gli extra-profitti ex-post, al fine di incentivare gli investimenti in infrastrutture, sia perchÃ la riduzione delle tariffe ex-post sarebbe conveniente dal punto di vista del regolatore, sia perchÃ, a fronte di una lunga vita economica degli investimenti, l'alternarsi di commissioni di regolazione nel tempo (o l'incerta suddivisione di compiti fra Ministero ed AutoritÃ) non puÃ² garantire che le decisioni intraprese dal regolatore non vengano successivamente ribaltate.

Il ricorso ad una deroga al principio del TPA per un periodo sufficientemente lungo (access holiday) puÃ² consentire all'impresa che investe in una nuova infrastruttura di evitare il rischio regolatorio e godere di extra-profitti tali da compensarla per il rischio di incorrere successivamente in perdite (Gans e King 2004*). La protezione temporanea di questi extra-profitti appare del tutto simile all'esclusiva rispetto allo sfruttamento economico delle innovazioni garantito dal diritto di brevetto. La deroga al TPA Ã stata la strada seguita in Europa per incentivare nuovi investimenti in terminali di rigassificazione del GNL e impianti di stoccaggio da parte dei nuovi entranti. L'Italia ha recepito questa deroga ma Ã andata oltre, offrendo fra l'altro cospicui sussidi sia in termini di recupero dei costi di investimento direttamente in tariffa, sia garantendo elevati tassi di rendimento sul capitale investito (fino all'11% nel caso dei nuovi impianti di stoccaggio).

Non sappiamo quanto il ritardo degli investimenti nazionali sia dovuto al rischio regolatorio, all'inadeguatezza degli incentivi, o a un'inefficienza iter burocratici. Ad esempio, come si potrebbe sostenere che la deroga al TPA per i nuovi impianti di stoccaggio non ha funzionato visto che le modalitÃ con cui richiedere l'esenzione sono state comunicate dal Ministero solo la scorsa estate? In ogni caso, rispetto alla deroga al principio del TPA e ai sussidi, il decreto 130/2010 interviene anche ad annullare (o quasi) il rischio di fluttuazioni della domanda, consentendo alle imprese che partecipano allo sviluppo degli impianti di sottoscrivere contratti pluriennali di stoccaggio, che implicano uno sviluppo parallelo di domanda ed offerta, in regime di tariffe regolate ad hoc (secondo il principio del costo medio, economicamente scorretto, ma conveniente per i clienti). L'efficacia di tali disposizioni nel determinare una crescita significativa della capacitÃ di stoccaggio potrÃ essere testata nei prossimi anni. Resta comunque un dubbio circa la proporzione fra le capacitÃ di stoccaggio in gioco (4 miliardi di metri cubi standard sviluppabili da ENI e altri 4 dai nuovi entranti) e quella necessaria ai clienti interessati. L'entitÃ del deficit di stoccaggio dei clienti industriali e termoelettrici, valutato al 2015, secondo alcune stime sarebbe di poco superiore a 2 miliardi di metri cubi standard. Se questi fossero assorbiti da ENI, lo spazio per gli investimenti dei nuovi entranti si ridurrebbe, mettendo un'ipoteca sul futuro sviluppo della concorrenza fra imprese di stoccaggio. Si osservi inoltre che l'introduzione di un nuovo regime regolatorio ha l'effetto di ridurre la portata dei regimi precedenti, offrendo proprio un esempio di reversibilitÃ delle decisioni del regolatore - in questo caso sopravanzato dal Ministero dello Sviluppo - e quindi di impossibilitÃ di vincolare credibilmente le proprie decisioni.

* Gans, J. S. and King, S. P. (2004), Access Holidays and the Timing of Infrastructure Investment. *Economic Record*, 80:89-100.