

Criteri per la definizione del nuovo ordinamento tariffario

**(ai sensi dell'art. 2, comma 12, lettera e) della legge 14
novembre 1995, n. 481)**

Il presente documento illustra i criteri che l'Autorità intende adottare nel definire il nuovo sistema di regolamentazione tariffaria, ai sensi dell'art. 2, commi 12, lettera e) della legge 14 novembre 1995, n. 481. Esso viene diffuso per offrire l'opportunità ai soggetti interessati di formulare osservazioni prima che l'Autorità proceda alla definizione del sistema. L'Autorità invita i soggetti interessati a formulare commenti ed osservazioni al documento e a farli pervenire per iscritto entro il 21 luglio 1997.

13 giugno 1997

1. Contesto normativo

1.1 La legge 14 novembre 1995, n. 481 assegna all'Autorità per l'energia elettrica e il gas il compito di stabilire le tariffe elettriche, nonché i parametri e gli altri elementi di riferimento per il loro aggiornamento periodico.

1.2 A tal fine l'Autorità terrà conto:

- del disposto della legge sopracitata;
- degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo e del quadro di esigenze di sviluppo del servizio elettrico, indicati nell'ambito del documento di programmazione economico-finanziaria;
- del processo di recepimento nella normativa italiana della direttiva dell'Unione Europea 96/92/CE concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, considerato in particolare che la direttiva prevede la progressiva liberalizzazione del mercato e l'accesso diretto dei clienti idonei alla rete di trasmissione; e
- della preesistente normativa in materia e dei rapporti di natura contrattuale tra i soggetti che operano nel settore elettrico.

2. Obiettivi e criteri

2.1 La legge 481/95 specifica gli obiettivi da perseguire nella definizione del nuovo sistema di regolamentazione tariffaria. In particolare, il sistema tariffario dovrà:

- essere “certo, trasparente e basato su criteri predefiniti”;
- tutelare gli interessi di utenti e consumatori attraverso “la promozione della concorrenza e dell'efficienza”;
- assicurare la fruibilità e la diffusione del servizio elettrico, con adeguati livelli di qualità, su tutto il territorio nazionale; e
- “armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse”.

L'art. 3, comma 2, della stessa legge dispone che “per le tariffe relative ai servizi di fornitura dell'energia elettrica, i prezzi unitari da applicare per tipologia di utenza sono identici sull'intero territorio nazionale”.

2.2 Il nuovo sistema di regolamentazione tariffaria intende rispondere agli obiettivi richiamati. Ai sensi dell'art. 2, comma 17, della legge 481/95, le tariffe sono definite come prezzi massimi dei servizi al netto delle imposte.

Intendendo i prezzi massimi come identici sull'intero territorio nazionale, è da ritenere che i soggetti erogatori dei servizi possano proporre prezzi che, al netto delle imposte, siano inferiori alle tariffe.

2.3 Il nuovo sistema di regolamentazione tariffaria dovrà essere flessibile e adattabile a mutamenti di assetto del settore elettrico, dal momento che questo sta attraversando un periodo di trasformazioni, di cui non è ancora possibile definire tutte le implicazioni. Vi sono infatti interdipendenze tra sistema di regolamentazione tariffaria e forme di mercato del servizio elettrico.

2.4 Le tariffe dovranno riflettere, quanto più possibile, i costi dei servizi erogati. In tal modo si intende contribuire a:

- promuovere l'efficiente allocazione delle risorse, sia all'interno del settore elettrico, sia nei settori produttivi che utilizzano l'energia elettrica;
- tutelare gli interessi di utenti e consumatori;
- eliminare progressivamente i sussidi incrociati attualmente esistenti, sia tra utenti all'interno della stessa classe di utenza, che tra classi di utenza; e
- assicurare una adeguata redditività ai soggetti esercenti, tale da garantire continuità e sviluppo della qualità del servizio.

E' in corso una rilevazione dei costi del servizio elettrico nazionale da parte dell'Autorità.

2.5 Nell'ambito del criterio generale di corrispondenza delle tariffe ai costi, dovranno essere valutate le modalità più opportune per il perseguimento di finalità di interesse generale. Tra queste preminenti appaiono:

- la tutela ambientale;
- la protezione delle fasce economicamente più deboli della popolazione;
- l'incentivazione della ricerca e dello sviluppo tecnologico in campo energetico, la gestione della domanda, l'uso efficiente delle risorse, l'impiego di fonti rinnovabili di energia.

3. Struttura verticale del nuovo sistema di regolamentazione tariffaria

3.1 I cambiamenti di assetto a cui va incontro il settore elettrico italiano suggeriscono l'opportunità di adottare un sistema di regolamentazione tariffaria verticalmente articolato per le principali fasi della filiera:

- produzione, che comprende le attività e gli impianti di offerta di energia elettrica e di potenza al sistema elettrico nazionale;
- trasmissione, che comprende la rete di interconnessione e di trasporto dell'energia elettrica tra lo stadio di generazione e quello di distribuzione, ivi incluse le operazioni di dispacciamento;
- distribuzione e vendita, che comprende il sistema di trasferimento all'utenza dell'energia e della potenza richiesta e le attività di natura commerciale e di gestione della clientela, ivi incluse la misurazione e la fatturazione dell'energia erogata.

Con l'adozione di una struttura verticale per il nuovo sistema di regolamentazione tariffaria, i prezzi massimi offerti all'utenza al netto delle imposte risulterebbero pari alla somma dei prezzi massimi riconosciuti a ciascuna fase della filiera, per le attività coinvolte nell'erogazione del servizio.

3.2 Deve essere valutato in che misura e attraverso quali provvedimenti specifici una struttura verticale del sistema di regolamentazione tariffaria comporti vantaggi (o inconvenienti) per quanto concerne:

- il perseguimento di finalità di sviluppo alternative per le diverse fasi della filiera, finalità da conseguire eventualmente sia per mezzo di diversi criteri da adottare nel riconoscimento dei costi, sia di diverse dinamiche (in particolare *price-cap*) da considerare in sede di aggiornamento tariffario;
- l'esercizio di responsabilità in tema tariffario degli operatori delle diverse fasi della filiera;
- la flessibilità a mutamenti di assetto derivante dalla possibilità di intervenire selettivamente sulla regolamentazione di una fase della filiera con limitate conseguenze per le altre fasi; e
- l'estensione del sistema di regolamentazione tariffaria alle attività di un eventuale mercato libero dell'energia elettrica qualora non sia possibile introdurre un adeguato livello di concorrenza tra operatori.

3.3 Il nuovo sistema di regolamentazione tariffaria dovrà tenere conto della possibilità di sviluppare una effettiva concorrenza in ciascuna fase della filiera:

- per la generazione, fino a quando non sarà sviluppata un'effettiva concorrenza tra gli operatori, va considerata l'opportunità di fissare valori massimi dei corrispettivi di potenza ed energia per tipologia di impianto, riferiti a livelli standard dei costi, inclusi i costi di approvvigionamento dei combustibili e di esercizio della specifica tipologia impiantistica;

- per la trasmissione, potrebbero essere fissati valori e limiti per le tariffe di vettoriamento dell'energia elettrica e per servizi connessi, tali da assicurare l'accesso alle reti a condizioni eque e non discriminatorie;
- per la distribuzione e la vendita, dovrà essere valutato se e come adottare meccanismi di regolamentazione differenziati che promuovano forme di concorrenza comparativa tra diversi ambiti locali.

3.4 In particolare, con riferimento alle attività di distribuzione e vendita dell'energia elettrica, è da considerare la fissazione di limiti massimi per i prezzi praticabili in ciascun ambito locale (zona di distribuzione), che tengano conto delle differenze nei costi del servizio, riferibili alle caratteristiche del territorio, alla densità e alla tipologia dell'utenza servita, e comunque non imputabili ai soggetti esercenti.

E' inoltre da valutare se, in aggiunta alla separazione contabile prescritta dalla direttiva dell'Unione Europea 96/92/CE, convenga richiedere in prospettiva la separazione, contabile e gestionale, delle attività di distribuzione e vendita. Nella vendita forme di concorrenza diretta tra operatori potrebbero in tal caso sostituire o facilitare la regolamentazione tariffaria.

3.5 La regolamentazione tariffaria delle principali fasi verticali della filiera può essere accompagnata da altra regolamentazione, di cui devono essere analizzati l'opportunità e gli strumenti (ad esempio l'impiego di direttive vincolanti), con riferimento a:

- controllo dei prezzi dei servizi ancillari;
- contributi e procedure di allacciamento;
- funzioni di dispacciamento (ordine di merito economico, in relazione a vincoli tecnici di impianti e di rete);
- servizi connessi alla rete (ad esempio: condizioni di fornitura non discriminanti) che, pur non avendo diretti riflessi tariffari, possono influire sui costi e sulla operatività generale del sistema.

4. Definizione delle classi di utenza

4.1 Dovrà essere stabilita una articolazione degli utenti e dei consumatori in classi che abbia come fondamento (anche se non esclusivo) le principali caratteristiche di fornitura del servizio elettrico (tensione, livello di utilizzazione, potenza ed energia prelevata e profilo di prelievo).

Questa impostazione consentirebbe una migliore corrispondenza delle tariffe ai costi del servizio. Ne consegue l'esigenza di una revisione e superamento dell'attuale segmentazione in classi degli utenti e dei consumatori.

4.2 A ciascuna classe di fornitura, potranno essere offerte una o più opzioni tariffarie, purché:

- soddisfino gli obiettivi e i criteri seguiti nella regolamentazione tariffaria;
- siano offerte in maniera non discriminante a tutti gli utenti appartenenti alla stessa classe.

5. Tutela delle categorie di utenza economicamente più deboli

5.1 La tutela delle fasce di utenza economicamente più deboli rappresenta un obiettivo del nuovo sistema di regolamentazione tariffaria. A questo scopo verranno introdotti specifici meccanismi di agevolazione.

5.2 Un intervento da valutare consiste nella definizione delle caratteristiche di fornitura tipiche di utenze economicamente deboli, alle quali verrebbero riservate tariffe di fornitura agevolate. Un secondo tipo di intervento, consiste nell'introduzione di sussidi diretti all'utenza più debole, non necessariamente legati ai consumi di energia elettrica.

5.3 Va esaminato come consentire agli utenti domestici di avvalersi in modo anche progressivo di nuove formule contrattuali per quanto riguarda modalità di fornitura del servizio elettrico, che consentano nel loro insieme di usufruire di migliori e più efficaci prestazioni.

5.4 Nell'attuale sistema tariffario si stima che più dell'80% delle utenze domestiche tragga benefici da condizioni tariffarie relativamente più favorevoli di quelle praticate ad altri gruppi di utenza. Tale situazione contraddistingue il sistema tariffario nazionale nel confronto europeo senza d'altro canto consentire alle utenze domestiche di accedere facilmente a nuovi servizi o condizioni di fornitura. Sembra quindi necessario procedere ad una ridefinizione dell'intervento di tutela che lo renda più mirato nei confronti delle fasce di utenza realmente meritevoli di protezione, e che minimizzi le distorsioni indotte nei consumi energetici, introducendo nuove opzioni.

6. Agevolazioni speciali per il sistema produttivo

6.1 Si ritiene opportuno procedere ad un esame critico delle esistenti condizioni agevolate di fornitura a classi di utenti industriali, con l'obiettivo di avviare un graduale processo di eliminazione delle agevolazioni che non riflettono i minori costi di fornitura. Condizioni agevolate di fornitura dell'energia elettrica ad attività produttive, introducono distorsioni nella scelta dei fattori di produzione, favoriscono l'inefficienza e, nel tempo, riducono la competitività dei settori stessi.

Un esame critico delle agevolazioni esistenti è coerente con quanto stabilito dall'art. 1, comma 4, della legge 14 novembre 1996, n. 577, ove si prevede "la

graduale semplificazione delle tariffe elettriche” agevolate, al fine di “eliminare progressivamente i fattori distorsivi della concorrenza e di garantire sia la trasparenza delle tariffe che i diritti degli utenti”.

6.2 E' da esaminare se il processo di assorbimento delle agevolazioni, che comunque terrà in considerazione il contesto competitivo internazionale, possa anche comprendere, in alcuni casi e come meccanismo transitorio, la separazione tra tariffa ed agevolazione. In questo modo si potrebbe procedere in tempi brevi all'eliminazione di tariffe agevolate, richiedendo agli utenti che attualmente ne beneficiano, il pagamento di tariffe allineate ai costi di fornitura.

6.3 Le agevolazioni potrebbero essere corrisposte con conto separato, per un periodo di tempo limitato ed in misura decrescente anche non totalmente a carico del sistema elettrico nazionale, indipendentemente dall'energia elettrica consumata e dal soggetto fornitore. In questa logica occorre valutare se convenga:

- fornire ai soggetti operatori che oggi beneficiano di tariffe agevolate segnali più precisi sui costi di produzione dell'energia elettrica consumata;
- rendere trasparente l'erogazione delle agevolazioni;
- assicurare identiche agevolazioni agli utenti idonei qualora essi optino per il mercato libero dell'energia, promuovendo la nascita e lo sviluppo dello stesso mercato.

7. Uniformità delle tariffe all'utenza e sistemi di perequazione

7.1 L'introduzione di un sistema di perequazione tariffaria consente di garantire la compatibilità tra regolamentazione tariffaria articolata territorialmente, che preservi gli stimoli al miglioramento del servizio per i soggetti esercenti, e l'uniformità della tariffa per tipologia di utenza da mantenere sull'intero territorio nazionale.

7.2 Va valutata la possibilità di disegnare ed attuare un sistema di perequazione basato sulle differenze nei costi esistenti o possibili in ambiti territoriali diversi, non imputabili ai soggetti esercenti. Sarebbe in tal caso possibile, per ciascun ambito territoriale e per ciascuna classe di utenza, definire valori unitari di perequazione (calcolati facendo riferimento alla differenza tra la tariffa unica nazionale per classe di utenza e il livello dei costi riconosciuti nello specifico ambito territoriale). Un apposito sistema di perequazione potrebbe determinare gli importi da versare da parte dei soggetti esercenti operanti in aree a minor costo, e i contributi da riconoscere agli esercenti che operano su aree a costi più elevati.

7.3 Vengono segnalate due problematiche da analizzare per quanto concerne il funzionamento di un sistema di perequazione organizzato come sopra. Va stabilito se il sistema di perequazione:

- assorbendo le differenze nei costi del servizio non imputabili agli esercenti, possa assicurare analoghi incentivi all'efficienza per tutti gli operatori, indipendentemente dalle caratteristiche dell'ambito territoriale in cui questi operano;
- unitamente ai meccanismi di concorrenza comparativa utilizzati per la fissazione delle tariffe di distribuzione e vendita, garantisca che i guadagni di efficienza conseguiti dagli operatori siano nel tempo trasferiti all'utenza, attraverso riduzioni delle tariffe elettriche.

8. Incentivazione della ricerca e dello sviluppo tecnologico, delle tecniche di gestione della domanda e dell'utilizzo delle fonti rinnovabili di energia

8.1 Gli obiettivi ed i criteri generali, a cui l'incentivazione della ricerca e dell'innovazione in campo energetico deve ispirarsi, sono definiti in sede di programmazione economica. La leva tariffaria può essere applicata a condizione che siano in primo luogo:

- identificati gli obiettivi dell'intervento di incentivazione;
- utilizzati meccanismi di mercato per indurre comportamenti da parte dei soggetti che facilitino il raggiungimento degli obiettivi e consentire una più precisa individuazione degli eventuali incentivi.

8.2 Sono da considerare meccanismi specifici atti a distribuire sull'utenza elettrica una parte degli oneri relativi all'incentivazione. Tra questi:

- un'apposita maggiorazione della tariffa di vettoriamento sulla rete di trasmissione, oppure una aliquota di prelievo su tutte le vendite di energia all'utenza finale potrebbero essere utilizzate per la creazione di un fondo di incentivazione destinato a tutte le attività e programmi da incentivare;
- una maggiorazione dei corrispettivi massimi riconosciuti alle imprese erogatrici il servizio, a fronte della promozione di programmi di ricerca e sviluppo tecnologico, da applicare qualora i benefici di tali programmi ricadano principalmente sull'utenza dell'azienda promotrice;
- una garanzia di priorità di dispacciamento tale da rappresentare un meccanismo di incentivazione degli impianti che utilizzino fonti rinnovabili o meritino supporto a motivo di caratteristiche tecnologiche innovative anche con valenza ambientale.

9. Tariffe e qualità del servizio

9.1 In modo contestuale al disegno del sistema di regolamentazione tariffaria potrà essere richiesto che i soggetti esercenti rispettino i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente, che verranno definiti dall'Autorità attraverso sue direttive come previsto all'art. 2, comma 12, lettera h), della legge 481/1995, sentiti i soggetti esercenti il servizio e i rappresentanti degli utenti e dei consumatori.

9.2 Il principio a cui si può ispirare il nuovo sistema tariffario è la corrispondenza tra livelli generali e specifici di qualità del servizio che i soggetti erogatori si impegnano a rispettare, e livelli tariffari. Potranno quindi essere fissati, per ogni classe di fornitura, livelli minimi generali e specifici di qualità del servizio uniformi sul territorio nazionale.

9.3 Per i livelli generali di qualità del servizio, riferiti al complesso delle prestazioni erogate e quindi accertabili solo in una logica di servizio collettivo, potranno essere definiti standard da verificare attraverso la raccolta, comparazione e pubblicazione dei risultati.

Per i livelli specifici di qualità, riferiti alla singola prestazione offerta al singolo utente, e quindi direttamente verificabili dall'utente stesso, va valutato se convenga procedere ad un rafforzamento degli standard di qualità. Tale rafforzamento potrebbe aver luogo attraverso diverse forme, tra cui:

- la determinazione di livelli specifici di qualità comuni per tutti i soggetti erogatori e riferiti a fattori di qualità di particolare rilievo per gli utenti;
- l'introduzione di rimborsi obbligatori ed automatici agli utenti nel caso di mancato rispetto dei livelli specifici di qualità;
- l'eventuale possibilità di modulare i prezzi di fornitura, entro il limite della tariffa, in relazione a diversi livelli di qualità, comunque non inferiori agli standard minimi prefissati.

10. Aggiornamento delle tariffe

10.1 Le modalità di aggiornamento delle tariffe elettriche sono definite dall'art. 2, commi 18 e 19, e dall'art. 3, commi 4 e 5, della legge 481/95.

10.2 Per la parte della tariffa relativa ai costi dei combustibili fossili e dell'energia elettrica acquistata da produttori nazionali ed importata, che rappresenta una quota dei corrispettivi da riconoscere alla fase di produzione, verrà definito un meccanismo automatico, che potrà essere messo in atto direttamente da parte degli esercenti, salvo verifica da parte

dell'Autorità, basato su parametri che riflettano i costi di mercato dei combustibili e dell'energia.

10.3 Per la restante parte della tariffa, comprendente i corrispettivi per le fasi di produzione, trasmissione, distribuzione e vendita, l'aggiornamento annuale da parte dell'Autorità, su proposta degli esercenti, avverrà, con il metodo del "price cap" sulla base di:

- tasso di variazione medio annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati;
- al netto dei parametri, fissati dall'Autorità per un periodo triennale, che riflettano gli incrementi attesi di produttività delle aziende esercenti il servizio.

Si farà altresì riferimento ad indici che tengano conto di un recupero di qualità del servizio su base triennale, di costi derivanti da eventi imprevedibili e eccezionali, da mutamenti del quadro normativo (in particolare per la difesa dell'ambiente), da variazioni degli obblighi relativi al servizio universale, da adozione di interventi volti al controllo e alla gestione della domanda attraverso l'uso efficiente delle risorse.

10.4 L'adeguamento dei corrispettivi massimi per le diverse fasi della filiera potrebbe pertanto utilizzare gli indici di riferimento che a titolo esemplificativo vengono presentati nella Tabella che segue.

Tabella - Esempio di parametri per l'aggiornamento tariffario		
Fase		Indici di riferimento
Produzione	Quota relativa ai costi dei combustibili fossili e dell'energia elettrica acquistata da produttori nazionali ed importata	I_c
	Quota relativa ad altri costi	$P - X_p + K_p$
Trasmissione		$P - X_t + K_t$
Distribuzione e vendita		$P - X_d + K_d$

Dove:

I_c rappresenta un indice di costo di mercato dei combustibili e dell'energia;

P rappresenta il tasso di variazione medio annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati;

X_p , X_t e X_d rappresentano indici di incremento atteso di produttività delle aziende esercenti la produzione, la trasmissione e la distribuzione e la vendita, rispettivamente;

K_p , K_t e K_d rappresentano indici di aumento riconosciuti dei costi derivanti da recuperi di qualità del servizio, eventi imprevedibili, interventi volti alla gestione della domanda (art. 2, comma 19, legge 481/95) per le aziende esercenti produzione, trasmissione, distribuzione e vendita, rispettivamente.

11. Regime fiscale

11.1 Il regime fiscale a cui sono attualmente assoggettate le forniture di energia elettrica è caratterizzato da una molteplicità di imposte. Una revisione della disciplina fiscale sui consumi di energia elettrica è prevista dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662 (art. 3, comma 143, lettera e), punto 3, e comma 149, lettera l)), nell'ambito delle misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

11.2 L'Autorità, a valere sulle funzioni di proposta assegnate dalla legge 481/95, potrebbe suggerire, ai fini della trasparenza, ipotesi di armonizzazione delle diverse imposte.

12. Calendario

12.1 L'Autorità invita le parti interessate a presentare commenti ed osservazioni sul presente documento, da far pervenire per iscritto alla stessa Autorità entro il 21 luglio 1997.

12.2 E' prevista l'elaborazione di un successivo documento, con la specificazione della metodologia per la regolamentazione tariffaria che si intende adottare, da rendere pubblico entro il 30 settembre 1997. Le parti interessate avranno l'opportunità di presentare ulteriori osservazioni a tale documento durante audizioni che si terranno nel corso dei mesi di ottobre e novembre.

12.3 L'Autorità, tenendo anche conto di quanto emerso nel corso delle audizioni, prevede di poter emettere un provvedimento contenente la nuova disciplina di regolamentazione tariffaria entro il mese di dicembre 1997, affinché questa possa entrare in vigore con l'inizio del 1998.