

PAS 27/11

**SEGNALAZIONE DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS AL
PARLAMENTO E AL GOVERNO IN MATERIA DI DETERMINAZIONE DELLE TARIFFE
DI RETE E DELLA REMUNERAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI TRASMISSIONE,
DISTRIBUZIONE E MISURA DELL'ENERGIA ELETTRICA**

29 dicembre 2011

PREMESSA

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità), nell'esercizio della funzione consultiva e di segnalazione al Parlamento e al Governo nelle materie di propria competenza, di cui all'articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481, si rivolge al Governo ed al Parlamento nella loro rispettiva funzione di Istituzioni concedenti le attività di trasmissione, di dispacciamento e di distribuzione dell'energia elettrica, nonché di titolari delle politiche pubbliche per il settore dell'energia, per formulare osservazioni volte a ricostruire un oggettivo quadro informativo in merito agli orientamenti che l'Autorità ha recentemente assunto in tema di tariffe per l'erogazione dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica per il periodo 2012 –2015. Ciò, al termine di un ampio procedimento consultivo con gli operatori che si è concluso con la deliberazione ARG/elt 199/11.

Nel corso di tale procedimento l'Autorità ha definito sia i criteri per la determinazione dei costi da riconoscere agli operatori – il gestore del sistema di trasmissione e le imprese di distribuzione - che i criteri per la determinazione dei corrispettivi a copertura di tali costi; vale a dire le tariffe di rete.

Tali orientamenti sono stati oggetto in questo periodo di considerazioni rese da soggetti concessionari statali esercenti servizi a rete. Considerazioni che, tacendo del metodo e guardando solo al contenuto, possono indurre ad una lettura non corretta delle ricadute degli interventi tariffari disposti dall'Autorità, nonché del ruolo del regolatore e di chi opera in regime di concessione esclusiva. Riguardo a questo ultimo aspetto, è da premettere che obiettivo prioritario e non negoziabile dei concessionari, in qualunque assetto societario si trovino, deve comunque essere quello di operare a beneficio degli utenti del sistema, con un'ottica di medio-lungo periodo.

La presente segnalazione si è resa necessaria anche in ragione della rilevanza che il tema degli investimenti in infrastrutture energetiche e del loro finanziamento continuerà ad avere nel quadro regolatorio dei prossimi anni. Il prospettato processo di sviluppo infrastrutturale potrebbe contribuire, tra l'altro, a ridurre le congestioni esistenti sulla rete nazionale - minimizzando i costi di produzione ed aumentando la concorrenza tra produttori – ad incrementare la capacità di interconnessione transfrontaliera - riducendo il differenziale di prezzo con gli altri mercati europei - e ad assecondare l'imponente sviluppo degli impianti di generazione da fonte rinnovabile – migliorando la sostenibilità ambientale del nostro sistema energetico. Nel valutare i benefici connessi con tale sviluppo, va tra l'altro ricordato che gli investimenti in infrastrutture di trasporto, proprio perché seguono logiche strutturali di lungo termine, risentono solo parzialmente delle dinamiche macroeconomiche. Tali investimenti possono, quindi, svolgere un ruolo anticiclico di sostegno della domanda e costituire uno degli elementi trainanti per la ripresa dell'intera economia del Paese.

L'Autorità nelle proprie determinazioni deve contemperare gli obiettivi di redditività ed incentivazione delle imprese con quelli di tutela degli interessi degli utenti e dei clienti finali. Un adeguato sviluppo delle infrastrutture di trasporto dell'energia elettrica è nell'interesse ultimo del cliente finale, che ne potrà beneficiare in termini di minori prezzi dell'energia elettrica e di maggiore qualità del servizio. Tuttavia, è nell'interesse del cliente finale che detto sviluppo sia realizzato solo nel caso in cui i benefici attesi siano superiori ai costi e che venga remunerato in misura non eccessiva.

LA NUOVA REGOLAZIONE TARIFFARIA

La terza Consiliatura dell'Autorità, avviata pochi mesi prima dell'inizio del nuovo periodo regolatorio 2012-2015 e a procedimento in corso, ha ritenuto opportuno non modificare se non marginalmente la metodologia regolatoria vigente. Ciò sebbene una riforma delle modalità di regolazione delle attività di trasmissione e di distribuzione avrebbe potuto rispondere meglio alle dinamiche settoriali prospettive, caratterizzate da una forte evoluzione sia della tecnologia che delle modalità di utilizzazione delle reti. Pertanto, nell'aggiornare la regolazione della trasmissione e della distribuzione di energia elettrica, l'Autorità ha ritenuto di privilegiare il criterio della continuità e della stabilità regolatoria, particolarmente importante per gli investitori, integrandolo con obiettivi di trasparenza e di certezza delle regole. Ciò anche in ragione dell'attuale momento critico dell'economia europea, nonché dell'instabilità dei mercati finanziari e di rapida evoluzione dello scenario energetico sia nazionale che internazionale.

La continuità regolatoria, unitamente alla certezza e trasparenza, consente agli operatori di approvvigionarsi a condizioni favorevoli del capitale necessario a sostenere il programma di sviluppo infrastrutturale e, di conseguenza, all'Autorità di contenere l'onere tariffario a carico dei consumatori entro i livelli minimi necessari per la realizzazione degli investimenti. A tal proposito, è importante sottolineare come l'attuazione di un assetto regolatorio che consenta di mantenere il costo del capitale entro livelli efficienti sia condizione imprescindibile per il contenimento dei costi di servizi ad elevata intensità di capitale, come sono il servizio di trasmissione e quello di distribuzione, i cui i costi operativi coprono una quota inferiore al 20% dei costi totali nel caso della trasmissione ed al 33% in quello della distribuzione. Si consideri, ad esempio, che l'aumento di un punto percentuale del tasso di remunerazione del capitale investito riconosciuto comporta un aumento degli importi annui riconosciuti nella tariffa per il servizio reso dell'ordine dei 100 milioni di euro per la trasmissione e dei 230 milioni di euro per la distribuzione. Per l'utente domestico tipo si tratterebbe complessivamente di un aumento dello 0,7% della bolletta annua, al netto delle imposte.

L'aderenza della regolazione ai principi appena descritti ha consentito, già negli anni passati, agli esercenti di raccogliere capitali a condizioni estremamente favorevoli rispetto a quanto riconosciuto in tariffa per il costo del debito. Se, sulla base di dati pubblici, si considera, per esempio, il caso del gestore del sistema di trasmissione, si nota una struttura del debito con durata media di 10 anni, finanziata prevalentemente attraverso emissioni obbligazionarie del gestore stesso e finanziamenti della Banca Europea degli Investimenti (BEI); il tutto con un costo medio del debito che nel 2011 si attesterà attorno al 3%.

Come già ricordato, il nuovo quadro regolatorio si muove in una linea di continuità con quello precedente, fatte salve alcune correzioni volte a migliorare l'aderenza della regolazione ai costi, con chiaro beneficio per le imprese regolate. Tra queste:

- l'aumento di 1 punto percentuale, rispetto al livello base, del tasso di remunerazione riconosciuto agli investimenti realizzati a partire dal 2012, primo anno del nuovo periodo regolatorio. Questo aumento viene introdotto per tener conto del ritardo che intercorre tra il momento in cui un investimento viene realizzato e quello in cui entra nella base di capitale utilizzata a fini regolatori. L'impatto sui ricavi annui degli esercenti dipenderà dal volume degli investimenti.

- il trattamento degli ammortamenti che, nel nuovo periodo regolatorio, saranno riconosciuti in tariffa per intero, senza più scontare recuperi di efficienza non realizzabili; inoltre, per i nuovi investimenti, il capitale investito netto da remunerare sarà determinato deducendo gli ammortamenti solo quando effettivamente riconosciuti in tariffa. Tali interventi comportano un aumento dei ricavi annui riconosciuti alla distribuzione di circa 105 milioni di euro e, alla trasmissione, di almeno 35 milioni di euro.
- l'introduzione di una revisione del tasso di remunerazione a metà del periodo regolatorio (a valere dal 2014), per consentire una migliore aderenza del tasso remunerazione alle condizioni dei mercati finanziari, oggi particolarmente instabili. Coerentemente, l'Autorità ha previsto che venga rivisto il tasso di interesse dei BTP decennali, la cui media dei 12 mesi precedenti è utilizzata per il calcolo del costo del debito nella determinazione del tasso di remunerazione.

Pur nell'ambito della continuità regolatoria, l'Autorità ha ritenuto necessario intervenire sui meccanismi di incentivo degli investimenti, per aumentarne la selettività sistemica e la focalizzazione su quelli di maggior rilevanza strategica. Si è pertanto previsto:

- di mantenere la struttura della precedente regolazione incentivante, fondata sul riconoscimento di una remunerazione aggiuntiva rispetto a quella base, differenziata in funzione della strategicità dell'investimento;
- di ridurre, in misura compresa tra lo 0,5% e l'1%, il valore dell'extra remunerazione da riconoscere agli investimenti futuri. Tale riduzione trova giustificazione nel contestuale riconoscimento delle misure sopra riportate, tra cui l'aumento di un punto percentuale del tasso di remunerazione base riconosciuto a tutti gli investimenti prospettici;
- di condizionare l'ammissione al regime incentivante dei progetti di investimento ad una valutazione preventiva da parte dell'Autorità sul loro valore strategico per il sistema, non lasciando più alla libera determinazione degli operatori la loro selezione;
- di prevedere che i meccanismi di incentivazione di alcuni investimenti in tecnologie innovative – ed in particolare quelli relativi ad accumuli amovibili (batterie) – debbano essere erogati nell'ambito di progetti pilota, in modo da valutare preventivamente, dinamicamente ed appieno l'efficacia, rispetto alle diverse esigenze di rete, delle varie soluzioni tecnologiche ed i relativi costi.

E' utile ricordare che nello scorso periodo regolatorio, proprio perché non controllati, circa due terzi degli investimenti in trasmissione sono stati ammessi all'extra remunerazione, per un valore complessivo di circa 1.940 milioni di euro nel triennio 2008-2010 (su circa 3.000 milioni di euro di investimenti in trasmissione nel periodo). Per le imprese di distribuzione la regolazione incentivante, poiché applicata in un ambito più ristretto, ha invece interessato una quota molto bassa degli investimenti.

In conclusione, il quadro regolatorio previsto per il prossimo quadriennio appare più che adeguato a sostenere gli ingenti progetti di investimento prospettati dal gestore del sistema di trasmissione e dalle imprese di distribuzione, con il riconoscimento di tassi di remunerazione del capitale investito compresi per il servizio di trasmissione tra il 7,4% e l'10,4% e per il servizio di distribuzione e misura tra il 7,6% ed il 10,6%.

I MECCANISMI NON TARIFFARI DI REMUNERAZIONE E DI INCENTIVO

Nella valutazione della redditività di tali attività in esclusiva è necessario considerare anche i meccanismi non tariffari di remunerazione e di incentivo attualmente vigenti. Nel caso del gestore del sistema di trasmissione, ad esempio, è oggi presente una regolazione incentivante relativa sia alla qualità del servizio, sia al dispacciamento. Uno degli obiettivi dell'Autorità per il prossimo futuro, anche al fine di aumentare la trasparenza della regolazione, è quello di garantire una sempre maggiore coerenza tra i diversi meccanismi di remunerazione al fine di evitare sovrapposizioni e di tenere conto delle possibili interferenze tra questi.

I meccanismi non tariffari contribuiscono oggi in misura non trascurabile alla redditività degli operatori. In particolare, con riferimento al 2010, il gestore del sistema di trasmissione ha maturato il diritto (salvo verifica, tuttora in corso, di rispetto delle prescrizioni regolatorie) ad incentivi non tariffari pari a:

- circa 9 milioni per la qualità del servizio;
- circa 165 milioni per il dispacciamento, di cui la gran parte per la minimizzazione delle quantità movimentate nel mercato dei servizi di dispacciamento (MSD)¹; questo dopo un riconoscimento analogo di circa 45 milioni per il 2009.

Tali incentivi, che come detto sono ulteriori rispetto alla copertura dei costi, non troverebbero giustificazione se non fossero associabili ad un'integrazione della remunerazione volta a compensare rischi particolari, da attività innovative, e/o sforzi ulteriori non remunerati o non remunerabili sulla base della regolazione tariffaria.

Ciò vale con particolare riferimento all'incentivazione per la minimizzazione delle quantità movimentate nel MSD. È evidente che una simile incentivazione trova giustificazione solo nell'ambito di un'azione complessivamente volta – anche attraverso politiche di investimento – alla riduzione delle cause che richiedono di movimentare quantità nel MSD. Quali, ad esempio, investimenti in infrastrutture necessarie per rimuovere le congestioni all'interno delle zone.

È tuttavia necessario evidenziare che le valutazioni sopra espresse di congruità della remunerazione previste dall'Autorità per i servizi di trasmissione e distribuzione per il periodo 2012-2015, non tengono conto – né potrebbero farlo – degli effetti derivanti dall'articolo 7 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, relativi all'introduzione anche su dette attività della maggiorazione d'imposta del 10,5% (addizionale Ires).

Nelle proprie determinazioni l'Autorità ha applicato le suddette disposizioni che richiedono, tra l'altro, che l'Autorità stessa vigili affinché le maggiorazioni non vengano traslate sui prezzi al consumo. Eventuali aspettative di orientamenti dell'Autorità non in linea con il dettato normativo, oltre che illegittime, risultano del tutto infondate.

Da parte sua, l'Autorità ha già avuto modo di segnalare a Governo e Parlamento, con la PAS 16/11, che la disposizione introdotta dall'articolo 7 del dl n. 138/11, prevedendo un incremento del 10,5% dell'addizionale Ires per le imprese che gestiscono le

¹ Il meccanismo applicato nel 2010 è triennale (per il periodo 2010-2012) e il gestore del sistema di trasmissione ha diritto a trattenere detti importi solo se i miglioramenti sono mantenuti per l'intero triennio.

infrastrutture energetiche a rete, riveste profili di criticità per lo sviluppo della infrastrutturazione energetica del Paese, presupposto indispensabile affinché al settore produttivo e ai consumi domestici possa essere fornita un'energia a prezzi competitivi e allineati con gli altri Paesi dell'Unione Europea.

CONCLUSIONI

Nell'aggiornare la regolazione dei servizi a rete per il periodo 2012-2015, l'Autorità ha privilegiato il criterio della continuità regolatoria, particolarmente importante per gli investitori, integrandolo con obiettivi di trasparenza e di certezza delle regole. Ciò consentirà agli operatori di continuare ad approvvigionarsi a condizioni favorevoli dei capitali necessari a sostenere il programma di sviluppo infrastrutturale nel medio-lungo termine.

A tale proposito è importante ricordare come il contenimento del costo del capitale sia una condizione imprescindibile ai fini del controllo dei costi di servizi ad elevata intensità di capitale, come la trasmissione e la distribuzione, i cui i costi operativi coprono una quota inferiore rispettivamente al 20% ed al 33% dei costi totali.

Al fine di contemperare le esigenze di sviluppo infrastrutturale con gli obiettivi di gestione efficiente del servizio a tutela dei consumatori (famiglie ed imprese), l'Autorità ha ritenuto necessario intervenire sui meccanismi di incentivo degli investimenti, aumentando la selettività e la focalizzazione su quelli di maggior rilevanza strategica. Nel rispetto del principio della continuità, le modifiche attuate si sono tuttavia mosse in coerenza con l'impianto regolatorio previgente, senza modificarne l'impostazione metodologica. Pertanto, si è confermato il riconoscimento di una remunerazione aggiuntiva a talune tipologie di investimento ritenute strategiche. Si è però voluto condizionare l'ammissione al regime incentivante ad una valutazione preventiva da parte dell'Autorità circa il valore strategico per il sistema di tali investimenti. Nel caso di investimenti in tecnologie innovative – ed in particolare in accumuli amovibili (batterie) – si è poi ritenuto di rafforzare la fase di coordinamento iniziale, in modo da poter valutare preventivamente ed appieno l'efficacia, rispetto alle diverse esigenze di rete, delle varie soluzioni tecnologiche ed i relativi costi.

In conclusione, si ribadisce che la regolazione prevista per il prossimo quadriennio è adeguata a sostenere i programmi di investimento prospettati dal gestore del sistema di trasmissione e dalle imprese di distribuzione, in quanto:

- i tassi di remunerazione del capitale investito sono compresi per il servizio di trasmissione tra il 7,4% e il 10,4% e per il servizio di distribuzione e misura tra il 7,6% ed il 10,6%;
- a questa remunerazione vanno aggiunti gli altri corrispettivi riconosciuti ai concessionari che, ad esempio, per il 2010 e per il gestore del sistema di trasmissione hanno consentito di maturare² incentivi pari a poco meno di 175 milioni di euro.

² Salvo verifica di rispetto delle prescrizioni regolatorie.