

Osservazioni sul Documento per la consultazione 374/2018/r/gas, relativo a “Orientamenti per la valutazione degli interventi di sviluppo della rete di trasporto del gas naturale - Requisiti minimi e linee guida per l’analisi costi-benefici (di seguito: ACB)”

REF-E condivide in massima parte gli orientamenti espressi da ARERA nella consultazione in oggetto. In particolare, si condivide l’opportunità di estendere il più possibile la valutazione quantitativa di benefici e costi, limitando al tempo stesso gli indicatori non monetari, la cui quantificazione è utile ma non permette valutazioni sintetiche sulla validità dell’investimento.

La presente breve nota si sofferma sui punti in cui appare utile qualche osservazione integrativa, nonché su alcuni punti controversi.

- 1) Al punto 5.3, ARERA ritiene che “gli allacciamenti debbano essere esclusi in quanto tali interventi, ivi inclusi quelli relativi alla realizzazione di un nuovo punto di interconnessione tra reti, rappresentano opere che l’impresa di trasporto è tenuta a realizzare ai sensi di legge ... *purché le opere necessarie all’allacciamento dell’utente siano tecnicamente ed economicamente realizzabili*”. In proposito, si osserva che taluni allacciamenti potrebbero risultare non economicamente realizzabili per l’impresa di trasporto, ma che potrebbero essere nondimeno socialmente opportuni, per la presenza di benefici netti, ad esempio ambientali. L’approccio suggerito lascia di fatto la decisione alla contrattazione tra i gestori di rete e gli altri soggetti coinvolti, escludendo di fatto la valutazione di benefici e costi esterni, non appropriabili. Un approccio alternativo potrebbe consentire *anche* la valutazione dei costi e benefici sociali degli allacciamenti, qualora l’ACB possa dimostrarne l’utilità sociale e/o ambientale, nonostante la limitata economicità.
- 2) Al punto 7.7, ARERA afferma che “con riferimento in particolare al principio di trasparenza, si ritiene necessario garantire una chiara identificazione delle informazioni e dei dati rilevanti, l’esplicitazione dei metodi e degli strumenti adottati, nonché l’indicazione delle ipotesi sottostanti alle analisi, in particolare con riferimento alle previsioni effettuate sui valori futuri”. Questo approccio è condivisibile, tuttavia potrebbe risultare insufficiente di fronte all’uso di scenari particolarmente favorevoli rispetto agli investimenti proposti. Ad esempio, uno scenario che prevedesse bassi prezzi delle fonti energetiche fossili ed una limitata riduzione dei costi di quelle rinnovabili giustificerebbe una crescita della domanda di gas naturale per usi termoelettrici, non plausibile nel caso opposto di una marcata riduzione dei costi delle fonti rinnovabili.

In alternativa, ARERA potrebbe indicare essa stessa uno o più scenari di riferimento, oppure le fonti da cui trarli (ad esempio l’International Energy Agency), prescrivendo al tempo stesso ai promotori dei progetti di descrivere in sede di ACB in quale modo gli scenari alternativi proposti si differenzino da quelli indicati come riferimento. L’analisi di sensitività svolge un ruolo particolarmente importante nella valutazione degli effetti di diversi scenari, e dovrebbe essere effettuata con l’ausilio di modelli idonei.

Questa osservazione si applica anche in relazione al punto 16.5.

- 3) Ai punti 11.8-11.9, in aggiunta alle informazioni richieste sullo stato di avanzamento dei progetti, potrebbe essere utile richiedere l'individuazione di punti di riferimento (*milestones*) intermedi del progetti stesso, con indicazione temporale dei costi sostenuti e dei benefici realizzati. L'introduzione di *milestones* facilita il monitoraggio dell'attuazione dei progetti, nonché la valutazione della sensitività dei costi a ritardi nell'avanzamento, anche se dovuti a cause non imputabili agli organismi proponenti e ai responsabili dello sviluppo dei progetti stessi. Infatti, l'esperienza di grandi opere infrastrutturali suggerisce che i ritardi di realizzazione, anche per cause esogene rispetto ai promotori del progetto, sono una delle principali cause di lievitazione dei costi in corso d'opera.
- 4) Al punto 11.14, appare opportuno richiedere l'esplicita enunciazione di ipotesi sullo sviluppo della domanda di energia dei territori / settori considerati, al fine di valutare l'evoluzione del mix delle fonti e la sua coerenza con la prospettata evoluzione dei costi e dei prezzi delle diverse fonti energetiche. (N.B.: La Nota N. 20 non è leggibile nel testo scaricato dal sito web di ARERA).
- 5) Al punto 11.20, si condivide il riferimento agli indicatori di pivotalità. Appare però congruo anche un riferimento agli indicatori scelti da ACER in riferimento allo sviluppo del mercato del gas, con riferimento al Gas Target Model, ove rilevanti (ad esempio: numero delle fonti di approvvigionamento, *Herfindahl-Hirschman Index*, *Residual Supply Index*, indicatori di allineamento dei prezzi, *bid/offer spread*, *churn factor*).
- 6) Al punto 12.5, si condivide l'indirizzo di ARERA di richiedere la valutazione al tasso di sconto del 4%, indicato nella metodologia ENTSG e condiviso da ACER. Tuttavia, potrebbe essere opportuno aggiungere altre valutazioni, almeno in fase di analisi di sensitività, purché basate su tassi sociali di sconto calcolati secondo una metodologia consolidata, come quella suggerita dalla *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects* della Commissione Europea. In proposito, si sottolinea che i tassi di interesse che entrano nella definizione del tasso sociale di sconto devono essere riferiti al lungo periodo, e quindi dovrebbero essere tratti da campioni di durata simile a quella suggerita per l'ACB stessa (25 anni). Non sono presumibilmente indicativi i bassissimi tassi (reali) di interesse verificatisi in questi ultimi anni, per effetto delle politiche monetarie straordinarie attuate dopo il 2008.
- 7) In relazione ai punti 13.11-13.12 (Variazioni del social welfare connesse alla riduzione dei costi di fornitura gas e alla sostituzione di combustibili), si sottolinea l'opportunità di analizzare le variazioni del welfare mediante idonei modelli, che ne stimino l'impatto sulla domanda dei diversi combustibili e sui mercati del gas e delle fonti energetiche connesse ed alternative (energia elettrica, prodotti petroliferi, combustibili solidi). REF-E, grazie all'esperienza maturata negli anni nell'analisi dei mercati nonché in diversi progetti espressamente dedicati alla valutazione dei costi economici e degli impatti degli investimenti, ha sviluppato una serie di modelli e di metodologie, sia per il gas naturale che per l'energia elettrica e per gli altri principali combustibili che consentono, anche tenendo conto delle esperienze e delle *best practice* internazionali, di stimare gli impatti degli

investimenti sulle variabili di mercato rilevanti (domanda, prezzi, mix, indicatori ambientali). L'approccio REF-E si basa su una solida conoscenza delle variabili che caratterizzano i mercati, a parte dalle variabili macroeconomiche fino ai dettagli micro che caratterizzano i diversi settori e che devono essere debitamente tenuti in considerazione per comprendere tutti gli impatti in termini di costi e benefici diretti e indiretti degli investimenti, nonché per la valutazione delle alternative a disposizione.

- 8) Al punto 13.15, l'incremento della sicurezza e affidabilità del sistema si intende calcolato come prodotto tra il volume di gas potenzialmente esposto ad interruzione e il costo dell'interruzione del gas. Non è chiaro come in tale calcolo entri la stima della probabilità dell'interruzione, che è cruciale ai fini della corretta stima e pertanto dei benefici degli incrementi di sicurezza dell'offerta. Appare opportuno evidenziare il ruolo della probabilità delle interruzioni nel calcolo dei costi evitabili tramite i progetti proposti.

In proposito, si può osservare che è prassi normale dell'ACB stimare i costi dell'interruzione sotto l'ipotesi di neutralità rispetto al rischio, ossia moltiplicando semplicemente l'entità del costo per la probabilità stimata dell'evento. Tale metodologia è preferita anche per la difficoltà di scegliere e stimare con precisione il costo mediante metodologie alternative, che tengano conto dell'avversione al rischio, e in particolare dell'avversione a eventi catastrofici, ancorché molto rari. Tuttavia, è verosimile che la percezione sociale del rischio di interruzione risenta significativamente di tale fenomeni, ampiamente documentati dalla psicologia sociale e modellizzati della teoria delle decisioni in condizioni di incertezza.

Un approccio spesso adottato per tenere conto di questa percezione, ancorché teoricamente criticabile, consiste nell'accettare stime soggettive della probabilità dell'evento considerato superiori alle frequenze storicamente osservate. Tuttavia, una stima basata sulle frequenze storiche appare accettabile e in linea con i canoni dell'ACB. Questo punto dovrebbe essere oggetto di adeguata analisi di sensitività, che consideri i diversi approcci.

Infine, appare opportuno considerare esplicitamente i costi delle interruzioni, anche parziali, in quanto diano luogo ad aumenti dei costi di approvvigionamento per le reazioni - tipicamente sovradimensionate - dei mercati, il c.d. *overshooting* con *spiking* dei prezzi. Anche in assenza di interruzioni fisiche delle forniture ai clienti finali, tali fenomeni comportano spesso costi significativi, a carico dei fornitori e dei clienti, di cui dovrebbero essere auspicata un'adeguata valutazione.

- 9) Si apprezza in modo particolare l'inclusione tra i benefici da considerarsi della riduzione di costi esterni di emissioni diverse da quelle di CO₂, in particolare di quelle di inquinanti di particolare rilevanza locale e regionale, sulla cui analisi esiste peraltro un'ampia letteratura scientifica. Inoltre, è opportuno considerare l'impatto dei progetti sulle emissioni climalteranti diverse dalla CO₂, in particolare quelle di metano.
- 10) Al punto 14.4, con riferimento ai costi compensativi esogeni all'infrastruttura legati a effetti sociali e ambientali negativi, ARERA suggerisce l'opportunità di ulteriori approfondimenti. Da un lato "si ritiene che tali costi debbano essere esclusi dai costi di investimento e operativi connessi all'intervento in quanto rappresentano un trasferimento di beneficio alla

collettività”; d’altra parte, come sottolinea l’Opinione ACER 15/2017, tali costi dovrebbero essere “tenuti in considerazione, in quanto rappresentano un’approssimazione dei costi di natura sociale e/o ambientale”.

In proposito, si può condividere l’approccio ACER, basato sul principio delle “spese difensive”, che è uno di quelli spesso adottati per la valutazione di costi esterni sociali e ambientali. Tuttavia, si sottolinea che in alcuni casi la valutazione dell’impatto è possibile in modo indipendente dai costi sostenuti, attraverso altri approcci, non nuovi nell’ACB, quali ad esempio:

- La valutazione contingente della disponibilità a pagare per evitare gli impatti considerati e/o la disponibilità ad accettare una compensazione a fronte degli impatti stessi, che è solitamente stimata per mezzo di questionari e interviste;
- La valutazione edonica del valore monetario degli impatti, tipicamente effettuata per mezzo dell’analisi di impatti simili, già in corso, sui prezzi degli immobili delle aree interessate. Tale metodologia, ove praticabile, è più affidabile rispetto alla valutazione contingente in quanto meno affetta da distorsioni connesse alla richiesta di una valutazione monetaria di fenomeni ed oggetti non solitamente sperimentati dai soggetti intervistati.

11) In relazione al punto 16.5, si veda quanto già osservato sub 2) a proposito degli scenari di cui al punto 7.7 del DCO.

12) Per quanto riguarda l’analisi multi-criteri (punto 19.8), si osserva che un aspetto critico, non approfondito nel testo, è quello della definizione dei soggetti chiamati ad effettuare la valutazione.

Milano, 1 agosto 2018