

## **Osservazioni Utilitalia - DCO 580/2017/R/eel**

### **Orientamenti in relazione al riconoscimento parametrico dei costi per le imprese distributrici di energia elettrica di minori dimensioni e primi orientamenti in materia di promozione delle aggregazioni**

#### **Osservazioni generali**

Il procedimento di definizione dei criteri per il riconoscimento parametrico dei costi rappresenta elemento di fondamentale importanza per le Imprese interessate, sia perché il quadro regolatorio tariffario influenza le politiche di investimento, ma anche e soprattutto per l'incertezza che è venuto a crearsi sull'assetto economico-finanziario dei Distributori interessati dalla delibera 654/2015/R/eel che ad oggi non hanno ancora un riferimento tariffario per l'anno 2017.

In questi mesi si è svolto un confronto per identificazione un percorso di adattamento del concetto alla base della tariffa parametrica alla realtà degli Operatori nazionali che non può considerarsi terminato, nonostante gli sforzi propositivi della Federazione, alla luce del fatto che il punto 11.3 del DCO rimanda a un successivo momento di consultazione "nel prossimo mese di ottobre 2017" nel quale saranno presentati i risultati delle analisi finalizzate alla definizione delle variabili da tenere in considerazione nella determinazione delle tariffe parametriche. Auspichiamo di poter riprendere a breve un dialogo costruttivo che porti a soluzioni non penalizzanti per i tanti Operatori che in questi anni hanno efficientemente svolto il proprio ruolo di Gestori della rete elettrica, anche in contesti territoriali sicuramente non agevoli.

#### **In questo documento vogliamo riassumere le osservazioni e le proposte che la Federazione valuta corrette ed eque nell'approccio alla tariffa parametrica.**

Con riferimento alle imprese con meno di 25.000 POD e a quelle che, pur al di sopra di tale soglia, saranno regolate da criteri di riconoscimento parametrico, la Federazione rappresenta in generale quanto segue.

- Il presupposto secondo cui la frammentazione del comparto non consenta di individuare, scegliere ed implementare soluzioni efficaci che coniughino promozione dell'efficienza nell'organizzazione del servizio ed esigenze di equilibrio economico-finanziario (cfr punto 16.2) non è direttamente applicabile a tutte le Imprese assoggettate al regime parametrico e trascura quelle realtà che negli anni, ottemperando alle successive disposizioni regolatorie ed obblighi di rendicontazione, si sono anche distinte per proattività imprenditoriale ed efficienza.
- Manifestiamo forte preoccupazione per potenziali derive negli esiti dei delineati meccanismi di riconoscimento parametrico dei costi insite nell'impossibilità, stante le proposte sinora consultate, di legare con precisione il risultato di un calcolo econometrico, basato su un numero esiguo di variabili esogene, al riconoscimento degli effettivi costi sottesi agli investimenti realizzati e/o ai costi operativi sostenuti nel corso del tempo da alcuni Operatori. Escludendo i casi in cui si potranno riscontrare accertati non corretti criteri di capitalizzazione di costi, il solo esito del calcolo parametrico potrebbe infatti determinare uno scostamento anche molto significativo rispetto alle

tariffe applicate nel decennio precedente, in assenza di mutamenti strutturali del Sistema elettrico che possano giustificare una tale divergenza. Si segnala inoltre che le aziende interessate (ben 101 su 121) hanno nel frattempo necessariamente programmato gli investimenti e la propria organizzazione operativa confidando in una ragionevole continuità della regolazione.

- Rappresentiamo forti perplessità nei confronti di un metodo di riconoscimento dei costi di investimento, anche passati, basato su valori medi che non considera i trend temporali di spesa delle Imprese e rischia di penalizzare le Imprese che hanno investito più della media e di premiare in modo indebito chi ha investito di meno. La decurtazione dei flussi di cassa necessari a sostenere il costo del finanziamento condurrebbe, tra l'altro, a comportamenti di spesa fin troppo prudenti da parte dei Distributori nel tentativo di minimizzazione del rischio di un mancato riconoscimento dei costi sostenuti.
- Non condividiamo le considerazioni in base al quale la determinazione parametrica dei costi riconosciuti sia lo strumento più adatto a correggere le diseconomie connesse alla "dimensione non ottimale delle imprese". Le diseconomie dimensionali dovrebbero essere superate con politiche realmente incentivanti le aggregazioni, per quanto percorribili economicamente e ragionevoli. Se le misure fino ad oggi adottate, così come ricordato da AEEGSI, non hanno prodotto i risultati attesi, ciò non giustifica a ricorrere a soluzioni potenzialmente penalizzanti, decretando un futuro di inviluppo per le aziende che non sono nelle condizioni di potersi aggregare.

## **Determinazione della tariffa 2016**

Nel contesto sopra delineato si inquadra anche l'apprezzata approvazione delle tariffe di riferimento provvisorie di distribuzione e misura approvate con la delibera 734/2016/R/eel. Tuttavia, in ragione di alcune circostanze che hanno visto alcuni DSO impegnati in significativi interventi (es: terremoto, ecc) ed in virtù proprio della natura transitoria del provvedimento, **riteniamo che sussistano i presupposti perché molte Imprese possano richiedere la determinazione puntuale della tariffa di riferimento per l'anno 2016.**

AEEGSI prevede che tale opzione possa essere scelta liberamente dalle sole Imprese con più di 25.000 POD, ma nelle more del recepimento delle disposizioni dell'ex DDL concorrenza – che non potranno essere retroattive – **per il 2016 crediamo possa ancora ritenersi valida l'istanza di ammissione al regime individuale di cui al comma 4.2 della delibera 654/2015/R/eel a prescindere dalla numero di POD serviti dall'Impresa.** Infatti, gli investimenti realizzati nel 2015 e anche nel 2016 non possono essere penalizzati in termini di riconoscimento economico, posto che le determinazioni riguardo una possibile tariffa parametrica – non meglio definita – sono state assunte a fine 2015.

In quest'ottica, appare opportuno che per l'anno 2016 venga definita una tariffa puntuale per tutte le Imprese che ne hanno fatto richiesta (o ne faranno eventualmente, nel caso di Distributori con più di 25.000 POD).

## **Meccanismi di perequazione**

Prescindendo dall'impianto che sarà delineato a regime per le Imprese con meno di 25.000 POD, non possiamo concordare sull'eliminazione degli acconti di perequazione, rispetto ai quali la Determina 17/16 DIUC ha disciplinato un rinvio a successivo provvedimento ma non un superamento. Non comprendiamo le ragioni che hanno portato AEEGSI a prefigurare una simile situazione, in considerazione dei limitati oneri amministrativi, principalmente in capo a CSEA, e ricordando le ragioni per cui è stato previsto tale istituto insite negli scostamenti tra ricavi derivanti dalle tariffe obbligatorie e ricavi spettanti stante le tariffe di

riferimento, e **ribadiamo la necessità che il meccanismo degli acconti di perequazione generale possa essere previsto indipendentemente dal regime cui le Imprese sono assoggettate.**

## Definizione della baseline e meccanismo di gradualità

**Un aspetto certamente rimarchevole del DCO è costituito dall'identificazione di un sentiero di gradualità nella transizione dal regime individuale al regime parametrico.**

A nostro avviso, tale percorso dovrebbe tener conto, però, tra l'altro, dei seguenti temi:

- In primo luogo, in ragione delle tempistiche di approvazione della legge 4 agosto 2017, n. 124 (ex DDL Concorrenza), riteniamo che l'anno d'avvio del sentiero di transizione non possa essere identificato anteriormente al 2017. Il provvedimento AEEGSI verrà adottato (secondo fornite) nel 4° trimestre dell'anno e certamente per la tariffa 2017 il peso della componente parametrica dovrebbe essere nullo, con la traslazione in avanti quantomeno di un anno, rispetto alla proposta esemplificata nella figura 2 del DCO, del percorso di gradualità verso un regime totalmente parametrico. Si tenga conto inoltre del fatto che le Imprese non avranno materialmente la possibilità di intervenire per modificare significativamente il programma degli investimenti realizzati nell'anno 2017 né la propria struttura organizzativa. **Per il 2017 è quindi da prevedere l'estensione della metodologia di calcolo della tariffa di riferimento provvisoria 2016 di cui alla delibera 734/2016/R/eel, pur nel rispetto delle peculiarità di talune Imprese** – ad esempio con modalità analoghe a quelle da noi proposte per la tariffa 2016 e indicate nel precedente paragrafo.
- Ribadiamo, come sopra rappresentato, che non per tutte le Imprese aventi meno di 25.000 POD **la tariffa di riferimento provvisoria determinata dalla delibera 734/2016/R/eel rispecchia la tariffa di riferimento puntuale calcolata secondo i criteri del VPR. È importante che la baseline della tariffa d'impresa, elemento di media pesata con quella determinata con criteri parametrici, non risulti penalizzante per le Imprese**, in alcuni casi impegnate in investimenti effettuati per disposizioni regolatorie/normative e/o per effetto delle caratteristiche peculiari del territorio servito, o di fenomeni contingenti.
- Al netto di casi sporadici e riconducibili a singole responsabilità d'Impresa, le tariffe di riferimento calcolate ai sensi del VPR rappresentano la cartina al tornasole della bontà del metodo parametrico. Nella convinzione dell'inadeguatezza di analisi eccessivamente sofisticate ed alla luce della necessità che vengano al più presto definiti i criteri di determinazione delle tariffe parametriche, suggeriamo di valutare un sistema di sterilizzazione degli effetti degli scostamenti tra tariffa individuale e tariffa parametrica che si andrebbero a riverberare sulla media pesata delle due tariffe nell'ambito del sentiero di transizione al regime parametrico.

**Un'ipotetica proposta operativa potrebbe essere costituita dall'identificazione di un cap di variazione annuale della tariffa complessiva rispetto alla tariffa calcolata con la metodologia d'impresa del VPR aggiornata con modalità parametriche** (nel caso in cui la tariffa parametrica risulti inferiore alla tariffa calcolata secondo le modalità di cui al VPR) **ovvero un percorso di adeguamento tariffario che traguardi l'intero periodo regolatorio – fino al 2023** (durante tale periodo, infatti, maturerà anche un altro importante istituto regolatorio quale il TOTEX). In ogni caso, per eventuali circostanze specifiche, dietro istanza dell'Impresa, AEEGSI potrebbe individuare provvedimenti ad hoc (es: erogazioni lump-sum, etc).

Tale accorgimento consentirebbe una più graduale transizione verso un regime totalmente parametrico traguardando, per ciascuna Impresa, un sentiero di ricavi che possa consentire un'eventuale modifica nella pianificazione delle spese e degli investimenti. In quest'ottica ci dichiariamo sin da subito disponibili ad un costruttivo

confronto con gli uffici di AEEGSI anche al fine di meglio tarare gli strumenti della disciplina regolatoria e quindi anche contenere eventuali possibili contenziosi tra Imprese e Regolatore derivanti da risultanze per le Imprese giudicate illegittimamente e immotivatamente penalizzanti.

## Riconoscimento dei costi a regime

Di seguito si espongono schematicamente le nostre principali considerazioni:

- Mentre si condivide l'inopportunità di riconoscere un costo operativo differenziato in funzione della mera dimensione delle imprese, esprimiamo forte contrarietà alla tesi secondo cui i costi operativi non risentirebbero delle circostanze contingenti in cui il servizio viene erogato. A nostro avviso, i costi operativi sono palesemente correlati non solo all'estensione e alla complessità della rete, ma dipendono altresì da variabili caratteristiche della rete, quali l'orografia, l'accessibilità, la vulnerabilità ai fenomeni atmosferici e naturali in genere, la presenza di vincoli che ostacolano la normale manutenzione.
- Ribadiamo inoltre la preoccupazione per gli esiti della determinazione delle tariffe parametriche sulla base delle variabili esogene paventate al capitolo 11. Dalle simulazioni eseguite dalla Federazione e rappresentate ad AEEGSI nel corso del processo consultivo e di successivi incontri con gli Uffici del Regolatore, si evince abbastanza chiaramente come statisticamente non sono replicabili i risultati delle tariffe puntuali tramite semplici modelli di calcolo che prendano in considerazione un numero contenuto di variabili esogene.
- Seppur AEEGSI dichiara che le medesime peculiarità che hanno portato all'ammissione alla PSA verrebbero, secondo logiche parametriche, intercettate anche dalla stessa tariffa parametrica (vedi punto 10.2), **riteniamo comunque imprescindibile che la tariffa parametrica replichi – seppur non puntualmente almeno mediante opportuni accorgimenti nel modello di calcolo – i macroeffetti della PSA (con impatti su OPEX e CAPEX) per tutte le Imprese ammesse a tale regime, comprese le Imprese per cui è stato applicato il regime di cui alla delibera 758/2016/R/eel.** Per tali Imprese non è giustificabile la sussistenza di un rilevante scostamento tra tariffa puntuale calcolata ai sensi del VPR e tariffa parametrica, posto che la tariffa di riferimento del VPR che tiene conto della PSA è stata determinata a valle di specifica istruttoria ed in alcuni casi, specie con riferimento alle istruttorie che esulano dal perimetro della delibera 734/2016/R/eel, prende in considerazione uniche peculiarità dell'Impresa in esame, che per le Imprese soggette al regime individuale sono appunto state riassorbite nelle metodologie tariffarie del VPR. A questo proposito, proponiamo, quale **possibile soluzione, di integrare il risultato del calcolo parametrico con un dato importo, determinato in funzione del valore assoluto di PSA già riconosciuto alle imprese distributrici.**
- Limitatamente alle modalità di riconoscimento degli effetti della PSA per le imprese ammesse ai sensi della delibera n. 96/04, si ritiene non comprimibile la quantificazione delle variabili esogene fuori dal controllo delle imprese, come determinato in sede di istruttoria.
- Con riferimento al riconoscimento di particolari investimenti incrementali rispetto all'equazione investimenti = ammortamenti si sottolinea come gli stessi si rendano necessari non solo in ragione di previsioni normative ma anche al fine di aumentare l'efficienza delle reti, sia in termini di riduzione delle perdite (anche commerciali) che di monitoraggio e diagnosi attiva (inversione dei flussi ed assetto delle reti), oltre che di garanzia della continuità del servizio. Questi investimenti sono sempre più spesso realizzati attraverso strumenti di finanza di progetto e necessiterebbero di una regolazione certa e premiante.

## **Promozione delle aggregazioni**

Il capitolo 15 affronta il tema della promozione delle aggregazioni declinando orientamenti che il Regolatore ritiene possano essere utilizzati anche come riferimento per fissare il valore di cessione degli impianti da riconoscere all'Impresa cedente (cfr punto 16.13). Utilitalia guarda con attenzione a strumenti regolatori più efficaci che in passato per possibili aggregazioni di Operatori di rete, ritenendo che l'obiettivo principale della tariffa parametrica debba comunque essere quello di consentire, seppure in modo semplificato, una ragionevole individuazione dei costi efficienti di ciascuna Impresa.

Vogliamo in ogni caso affermare che il regime di riconoscimento parametrico dei costi non possa essere valutato dal Regolatore quale strumento di incentivo indiretto alle aggregazioni; la spinta aggregativa non deve in alcun modo derivare da meccanismi tariffari che riconoscano livelli di ricavi inferiori ai costi effettivamente sostenuti dalla Imprese e, fino al VPR, riconosciuti in modo puntuale.

L'improvvisa trasformazione della tariffa parametrica da strumento opzionale, funzionale alla semplificazione, a strumento obbligatorio non potrà prescindere dal fatto che questa ultima dovrebbe essere costruita tenendo conto delle circostanze specifiche in cui molti Distributori operano e dei livelli di investimento messi in campo per il miglioramento della qualità del servizio delle Aziende e degli utenti connessi, che in molti casi hanno contribuito anche allo sviluppo economico del territorio.

In ogni caso rappresentiamo come, tralasciando logiche e politiche localistiche, la disseminazione nel territorio di DSO di piccole dimensioni e la non continuità territoriale possano costituire una forte barriera a forme di associazione tra realtà della medesima scala dimensionale.

Infatti, qualora l'aggregazione fosse basata solo su aggregazioni tra Operatori limitrofi, ciò risulterebbe possibile, nella maggioranza dei casi, solo mediante la cessione al Gestore di rete prevalente di area.

Auspichiamo quindi che il Regolatore possa valutare e promuovere forme di aggregazione tra Imprese differenti dalle consuete fusioni o acquisizioni, dal momento che le singole Imprese, pur mantenendo ciascuna la propria concessione, già mirano a collaborazioni per una razionalizzazione di alcune voci di costo mediante un'accorpamento/esternalizzazione centralizzata di alcuni servizi rientranti nei compiti e nelle attività dei DSO.

Non possono quindi ritenersi pienamente soddisfacenti i meccanismi che mirino esclusivamente ad una riduzione del numero dei concessionari come individuati al punto 16.3. Si ritiene viceversa opportuno che l'Autorità possa promuovere, anche presso le competenti direzioni del MiSE, strumenti di aggregazione come i "contratti di rete" che prevedano, a parità di soggetti concessionari, la riduzione del numero di operatori attraverso l'istituto della sub concessione (opportunamente valutato caso per caso dal MiSE).

Entrando più nel merito tecnico dei meccanismi di promozione delle aggregazioni, riteniamo in ogni caso che:

- Dovrebbe essere espressamente prevista dalla regolazione il trasferimento degli effetti della PSA conseguita (sia essa parametrica o individuale) dal soggetto cedente al subentrante, qualora il processo di aggregazione si completi entro il 2023.
- Nel caso in cui la stratificazione storica della RAB fosse incompleta a causa di mancate comunicazioni ad AEEGSI da parte del soggetto cedente, gli incrementi patrimoniali mancanti dovrebbero poter essere integrati e riconosciuti dal regolatore al soggetto subentrante o sulla base di comunicazioni ad hoc da parte dei soggetti interessati ovvero sulla base di ricostruzioni a costo standard applicate agli sviluppi di rete

realizzati. Il soggetto acquirente dovrà infatti comunque mantenere, ripristinare e sviluppare gli elementi di rete non precedentemente comunicati ad AEEGSI, cespiti per i quali non riceverebbe neanche il costo di ammortamento.

- AEEGSI dovrebbe prevedere la non applicazione del price-cap per tutto il periodo di regolazione, che trova maggior giustificazione nel caso di aggregazioni tra territori non contigui, ossia in quelle realtà in cui il conseguimento di efficienze è comunque più difficile.
- Sarebbe opportuno che vengano riconosciuti ai soggetti risultanti da processi di concentrazione tra Operatori di piccole dimensioni le efficienze derivanti dalle potenziali riduzioni del costo della provvista del capitale di debito. La correlazione tra la dimensione aziendale e la loro capacità di accesso al mercato del credito è elemento noto (legato alla più alta tendenza ad effettuare investimenti e ad una gestione finanziaria più complessa). Si ritiene quindi necessario che AEEGSI riconosca gli effetti connessi alla riduzione tendenziale del costo del capitale di debito di settore, calcolato (in termini di costo evitato) come maggiorazione del *debt risk premium* del WACC ed applicato, per tutto il periodo di regolazione, ai soggetti interessati da tali processi.
- Con specifico riferimento alle “Modalità di determinazione del capitale investito per i perimetri oggetto di cessione” si rappresenta la necessità di regolare la casistica delle aggregazioni di Imprese in regime parametrico che non raggiungano la soglia di ammissibilità al regime puntuale. La promozione di tale casistica oltre a rappresentare potenzialmente uno step intermedio ai fini del conseguimento della soglia dei 25.000 POD rappresenta in ogni caso per il Sistema elettrico un indiscutibile miglioramento dell’efficienza dei servizi a rete (richiamato anche al punto 6.2) e una semplificazione della gestione amministrativa per AEEGSI.