



OSSERVAZIONI AL  
DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE  
n. 615/2021/R/com DEL 23 DICEMBRE 2021

*“LINEE GUIDA PER LO SVILUPPO DELLA REGOLAZIONE ROSS-BASE DA  
APPLICARE A TUTTI I SERVIZI INFRASTRUTTURALI REGOLATI DEI SETTORI  
ELETTRICO E GAS”*

## 1. PREMESSA

Il presente documento reca le osservazioni al DCO 615/2021/R/com in merito alle *“Linee guida per lo sviluppo della regolazione ROSS-base da applicare a tutti i servizi infrastrutturali regolati dei settori elettrico e gas”*, pubblicato dall’Autorità in data 23 dicembre 2021.

Nel seguito, dopo alcune considerazioni di carattere generale, vengono proposte le risposte ai quesiti presentati da codesta Autorità nel documento posto in consultazione.

## 2. CONSIDERAZIONI GENERALI

In termini generali, nell’analizzare le logiche che spingono l’Autorità ad avviare una modifica dell’approccio regolatorio per i settori infrastrutturali, occorre sottolineare che il documento di consultazione, che dovrebbe illustrare le linee guida per lo sviluppo di una regolazione basata sugli Obiettivi di Spesa e Servizio (*ROSS-base*), risulta ancora generico in alcune sue parti lasciando aperti diversi interrogativi sulle modalità applicative e rendendo di fatto difficile, se non impossibile per gli operatori, effettuare delle valutazioni puntuali degli impatti economici ed organizzativi che potrebbero derivare dalla nuova metodologia ed esprimere quindi le proprie posizioni in risposta agli spunti di consultazione.

**In ogni caso, per quanto concerne il settore delle distribuzione gas, si ritiene che la metodologia ROSS (sia nella versione base che in quella integrale), così come delineata, non sia di facile applicazione per le ragioni qui di seguito elencate.**

Occorre dapprima valutare la compatibilità di tale metodologia con il quadro normativo che *-unico fra i settori regolati gas ed elettrico-* prevede l’assegnazione tramite gara delle concessioni, non più a livello di gestione comunale bensì a livello di Ambito Territoriale Minimo (*ATEM*), ossia aggregazioni territoriali sovracomunali di dimensioni *“ottimali”* con riferimento a criteri di efficienza ed economicità del servizio.

Come noto, gli ATEM presentano caratteristiche notevolmente diverse fra di loro per dimensione, per localizzazione/dispersione geografica e, soprattutto, per il diverso grado di maturità dei relativi piani industriali di sviluppo: tali caratteristiche si riflettono, tra l’altro, in diversi tassi di capitalizzazione della spesa complessiva e diverse vite utili medie.

Non è chiaro, poi, come tale contesto, fra l'altro ancora in via di definizione, si possa conciliare con la metodologia prospettata nel documento di consultazione che sembrerebbe applicabile solo a livello societario (*ed infatti viene richiesto un parere sulla soglia dimensionale a partire dalla quale applicarla*).

Al riguardo, si segnala come i piani d'investimento offerti nelle gare per l'aggiudicazione dei singoli ATEM costituiscono il principale terreno di gioco per la scelta del concedente diventando successivamente vincolanti per la durata della concessione (*dodici anni*).

Tali piani sono elaborati sulla base di specifici *business plan* che, dovendone dimostrare la sostenibilità economica, presuppongono, tra l'altro, l'individuazione di uno specifico capitale investito netto (*RAB*) che, oltre a incidere sui ricavi spettanti, costituisce anche la base per la determinazione del rimborso effettivamente spettante al gestore uscente. In aggiunta, la metodologia di determinazione dei ricavi regolati per il settore della distribuzione gas prevede la rendicontazione all'Autorità degli investimenti per singola località e risulterebbe enormemente dispendioso stabilire l'efficienza degli investimenti con questo ulteriore livello di dettaglio.

Si ritiene che gli obiettivi del DCO possano essere perseguiti, nell'ambito dell'attuale quadro regolatorio, con affinamenti più gradualmente e mirati come, ad esempio per i capex, attraverso la progressiva estensione dei costi *standard* (*oggi previsti per i soli smart meters*) ad alcune categorie di cespiti del servizio di distribuzione con caratteristiche simili in termini di omogeneità e facilità di misurazione dei volumi di attività.

Tali strumenti di regolazione risulterebbero più compatibili con la distribuzione gas, meno rischiosi per il sistema nel suo complesso ed andrebbero comunque nella direzione di far evolvere l'attuale regolazione degli investimenti nella prospettiva auspicata.

**Considerato quanto sopra e sulla base degli elementi al momento a disposizione, non si ritiene che la metodologia prospettata possa essere adottata in modo efficiente ed affidabile per il settore della distribuzione gas in Italia, almeno nella prima fase.**

Quindi, in relazione alla proposta di applicare la regolazione *ROSS-base* per i servizi di distribuzione e misura del gas dal prossimo periodo regolatorio (*con decorrenza dall'anno 2026*) si propone, in alternativa, che l'attuale quadro regolatorio, eventualmente aggiornato con gli affinamenti gradualmente e mirati sopra-citati, possa essere sostituito dalla nuova metodologia solo a decorrere dal settimo periodo regolatorio e non da quello con decorrenza

2026: cioè da quando le gestioni d'ambito diventeranno la norma e l'esperienza maturata dalla applicazione della nuova metodologia negli altri settori infrastrutturali consentirà di valutare compiutamente l'eventuale passaggio al nuovo modello di regolazione anche per la distribuzione gas.

L'applicazione delle logiche ROSS appare complessa in quanto comporta un'importante discontinuità rispetto al passato e presenta non poche problematiche di natura organizzativa, posta la necessità di coinvolgere molteplici funzioni aziendali.

Ciò in particolare con riferimento al settore della distribuzione del gas, vista la numerosità e la diversificazione delle imprese sul piano dimensionale (*circa 180 distributori presenti sul territorio nazionale*).

Peraltro, l'introduzione di tale regolazione non sarebbe giustificata neanche sul fronte degli incentivi all'efficienza in quanto Italgas ha sempre operato perseguendo obiettivi di efficienza sia per quanto riguarda i costi operativi sia per quanto riguarda i costi di capitale, come dimostrano i miglioramenti nelle politiche di approvvigionamento mirate al conseguimento di sempre maggiori economie di scala (*smart meter*) e gli ingenti investimenti previsti dall'ultimo Piano Strategico nelle attività di digitalizzazione degli asset di rete, nella re-ingegnerizzazione e digitalizzazione dei processi aziendali volti a realizzare una gestione sempre più efficiente della rete e delle risorse.

Solo un approccio volto all'efficienza nella gestione consente di disporre delle risorse per far fronte agli investimenti necessari per garantire una transizione energertica equa, economicamente sostenibile e socialmente accessibile e, per questo motivo, è importante che la regolazione preservi e rafforzi la competitività e la resilienza del mercato gas e al contempo valorizzi un percorso di decarbonizzazione del sistema gas, facendo leva sulle infrastrutture di cui dispone e perseguendo un utilizzo e sviluppo efficiente delle medesime.

Con riferimento agli obiettivi di transizione energetica, secondo una logica coerente con quella *output based* si propone, come fatto in sede di consultazione sul WACC, di prevedere l'inclusione di un premio per la transizione energetica per considerare la maggiore incertezza dello scenario attuale e futuro del settore, da definire su base variabile e oggetto di monitoraggio e revisione periodica da parte dell'Autorità.

### 3. RISPOSTE PUNTUALI AI QUESITI DELL'AUTORITÀ

***S 1. Si ritiene debbano essere individuati ulteriori o diversi obiettivi in relazione allo sviluppo del ROSS-base?***

In termini generali si comprendono gli obiettivi che spingono l'Autorità a prevedere l'adozione del costo riconosciuto secondo il *ROSS-base* per eliminare le distorsioni, nelle scelte delle imprese regolate, tra soluzioni ad alta intensità di capitale e soluzioni ad alta intensità di lavoro ed aumentare la produttività totale dei servizi infrastrutturali del settore elettrico e gas, a beneficio dei clienti finali.

Tuttavia, considerati gli investimenti futuri necessari per far fronte agli obiettivi della transizione energetica e alla digitalizzazione delle reti, l'ipotesi di introduzione di un sistema regolatorio di forte discontinuità rispetto al passato rischia di determinare un aumento del rischio regolatorio e quindi un quadro meno favorevole agli investimenti.

Più difficile da conseguire appare l'ultimo obiettivo dichiarato ovvero che la regolazione *ROSS* possa allineare le regolazioni specifiche dei servizi infrastrutturali dei settori elettrico e gas dal momento che il settore della distribuzione gas è l'unico, tra i settori infrastrutturali, a prevedere l'assegnazione del servizio tramite gare d'ambito e i criteri sulla base dei quali deve essere svolta la gara d'Ambito (*presentazione business plan per singolo ATEM*), nonché la gestione della stessa, comportano la difficile applicabilità della nuova regolazione *ROSS*, fermo restando che le stesse gare d'ambito impongono criteri di efficienza ed economicità del servizio che dovrebbero coincidere con quelli che si intendono perseguire con l'applicazione del *ROSS*.

In aggiunta agli obiettivi specifici elencati dall'Autorità, si evidenzia la necessità che i criteri *ROSS* perseguano l'obiettivo della semplificazione degli oneri amministrativi e contabili in capo agli operatori regolati, nonché l'obiettivo della stabilità, evitando di determinare un aumento del rischio regolatorio in capo agli operatori, tenuto conto degli investimenti futuri necessari per far fronte agli obiettivi della transizione energetica e alla digitalizzazione delle reti.

***S 2. Si ritiene che il ROSS-base debba essere applicato a tutti i servizi infrastrutturali regolati dei settori elettrico e gas, compresi anche i servizi di stoccaggio e rigassificazione?***

Si ritiene che un approccio basato sul confronto fra la spesa totale di riferimento e la spesa totale effettiva non sia facilmente applicabile nel settore distribuzione gas tenuto conto che i riconoscimenti tariffari, atteso che le concessioni sono assegnate a livello locale, devono essere necessariamente definiti per comune. L'approccio ROSS è applicabile nei settori dove le analisi vengono effettuate a livello societario: nel settore distribuzione gas occorre articolare la RAB e le tariffe di riferimento a livello comunale, oggi, anche a livello di ATEM, domani, e diventerebbe estremamente dispendioso e complesso un approccio ROSS a livello societario. L'attuale sistema, la cui remunerazione è definita per i costi di capitale a partire dai dati di contabilità patrimoniale strutturati a livello comunale, si ritiene più rispondente, in questa fase, alla realtà del settore distribuzione gas in Italia.

***S 3. In relazione al successivo sviluppo dell'approccio ROSS-integrale, quali si ritiene siano le soglie dimensionali da considerare in relazione al servizio di distribuzione?***

Oltre a quanto osservato in riferimento al ROSS-base, si ritiene che un approccio basato su previsioni non sia facilmente applicabile al settore distribuzione gas poiché l'assegnazione della concessione tramite gare d'ambito renderà di fatto difficile prevedere un perimetro futuro certo di riferimento.

In sostanza l'incertezza sull'assegnazione delle gare agli operatori pone qualsiasi previsione molto incerta per poter essere utilizzata per la determinazione delle tariffe.

Non è quindi una questione di soglia dimensionale ma di incertezza nelle previsioni dal momento che, non essendo prevedibile l'esito della partecipazione alle gare per l'assegnazione degli ATEM, qualsiasi previsione sul futuro è estremamente incerta.

Pertanto, un approccio previsionale non può trovare un'affidabile applicazione del metodo nel settore distribuzione gas, almeno fino a quando la gestione per *ATEM* non sia entrata a regime.

Fermo restando quanto già espresso per la specificità del settore della distribuzione gas, la regolazione *ROSS-base* dovrebbe a livello teorico essere applicata a tutti i servizi e, all'interno di ogni servizio, a tutti gli operatori, senza soglia dimensionale minima e con parametri unici e non differenziati fra operatori.

In questo modo si garantirebbero parità di condizioni alle imprese per il conseguimento di maggiori economie di scala sia nei costi operativi che nei costi di capitale.

Se invece si applicasse l'approccio *ROSS-base* soltanto ai più grandi operatori o con parametri differenziati a seconda della classe dimensionale degli operatori (*parametri più generosi per gli operatori più piccoli*), i vantaggi impliciti dalle economie di scala risulterebbero chiaramente inferiori.

#### ***S 4. Osservazioni di carattere generale sull'adozione dell'approccio ROSS-base.***

Si veda quanto già evidenziato nelle considerazioni di carattere generale e ai punti S2 e S3.

#### ***S 5. Osservazioni sulle ipotesi relative alla determinazione della spesa di riferimento.***

Si ribadisce la difficoltà per il settore della distribuzione gas, stanti le incertezze circa l'avvio e l'esito delle gare d'ambito, di elaborare previsioni di spesa totale nel periodo di regolazione rispetto alla quale sono definiti i recuperi di efficienza totale.

Pertanto le incertezze che caratterizzeranno il settore saranno sempre più significative a causa delle prospettive di decarbonizzazione.

In linea generale, l'applicazione di costi *standard* e/o costi *benchmark* può presentare criticità ove non siano opportunamente considerati i fattori specifici che caratterizzano il sistema energetico italiano: per il settore della distribuzione gas, ad esempio, le

infrastrutture presentano caratteristiche e costi molto differenti, anche in funzione di diversi fattori esogeni (*geografici, antropologici, burocratici, etc*).

**S 6. Osservazioni sulle alternative discusse in merito alla definizione dei meccanismi di sharing delle efficienze.**

Non ci sono osservazioni.

**S 7. Osservazioni sulle ipotesi relative alla determinazione del tasso di capitalizzazione.**

L'ipotesi di stabilire un tasso di capitalizzazione *ex-ante* da parte dell'Autorità rischia di introdurre ulteriori elementi di complessità nonché ulteriori rischi per le imprese del settore.

Al riguardo, si ritiene necessario che, in ogni caso, il tasso di capitalizzazione sia basato sulle evidenze contabili delle società, che sono peraltro oggetto di controllo e certificazione da parte delle società di revisione.

**S 8. Osservazioni sulle ipotesi relative alla determinazione delle vite utili regolatorie.**

La definizione di una vita utile ponderata, comune a tutte le tipologie di investimento, non permette di dare il giusto stimolo agli investimenti in digitalizzazione della rete, poiché tali investimenti sono fortemente soggetti ad obsolescenza (*per introduzione di nuove tecnologie*).

Se a questi investimenti non viene associata una vita utile molto limitata ma ponderata includendo anche gli investimenti su altre categorie di asset (*es. tubazioni = 50 anni*) l'operatore vedrà dilazionato nel tempo il riconoscimento di questi investimenti e non sarà stimolato ad adottare nuove tecnologie.



***S 9. Osservazioni sulle ipotesi relative a trattamento lavori in corso, trattamento dismissioni e trattamento contributi.***

Non risultano chiare le modalità di trattamento delle dismissioni in relazione alla possibilità di generare minusvalenze regolatorie stante la definizione della vita utile descritta precedentemente.

***S 10. Osservazioni in merito al trattamento dello stock di capitale esistente al momento del passaggio al regime ROSS-base.***

Non ci sono osservazioni.

***S 11. Osservazioni rispetto alle ipotesi di riallineamento delle regolazioni dei servizi infrastrutturali.***

Si rimanda alle osservazioni precedenti in merito alla specificità del settore distribuzione gas (*numerosità operatori, gare d'ambito e gestione della contabilità per comune*), che quindi non rende opportuno un riallineamento della regolazione con gli altri servizi infrastrutturali, se non dopo un attento monitoraggio dell'evoluzione attesa del settore e degli impatti della nuova regolazione in settori caratterizzati da un numero esternamente limitato di operatori .

***S 12. Come si valuta l'ipotesi di escludere dal riallineamento le regolazioni relative ai servizi infrastrutturali non a rete.***

Non ci sono osservazioni.

***S 13. Osservazioni rispetto alle ipotesi di adottare il RORE come indice per il monitoraggio della performance delle imprese regolate.***

Fermo restando quanto già espresso relativamente alle peculiarità del settore della distribuzione gas, si ritiene che la formula per la determinazione della sovraperformance sul *gearing* dovrebbe essere sviluppata nel seguente modo:

$$R_{gearing} = \frac{(W_{allowed}^g - W_{actual}^g) * RAB * (1 - T)}{RAB * (1 - g)}$$

dove:

- $W_{allowed}^g$  è l'allowed wacc real, pre-tax generato in base al *gearing* riconosciuto;
- $W_{actual}^g$  è l'allowed wacc real, pre-tax generato in base al *gearing* effettivo.

<b>S 14. Osservazioni relative alle opzioni di regolazione individuate.</b>
---

Non ci sono osservazioni.

<b>S 15. Osservazioni rispetto ai criteri di valutazione delle opzioni.</b>
---

Non ci sono osservazioni.