



Funzione Regulatory

Spett.le

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente

Direzione Infrastrutture Energia e Unbundling - DIEU

Piazza Cavour 5, Milano

20122 Milano

Documento per la consultazione 615/2021/R/com

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

Osservazioni e Contributi ACEA SPA

Osservazioni generali

Il Gruppo ACEA coglie l'opportunità della pubblicazione del presente Documento, che delinea l'avvio di un procedimento estremamente rilevante per l'evoluzione del quadro regolatorio nei servizi regolati dei settori elettrico e del gas, per rappresentare le proprie considerazioni in merito agli orientamenti presentati sullo sviluppo della regolazione ROSS-base.

Innanzitutto, si ritiene che il percorso di superamento delle attuali logiche di riconoscimento dei costi sostenuti dalle imprese per la gestione dei servizi infrastrutturali rappresenti un cambio di paradigma di estrema rilevanza per i risvolti organizzativi e gestionali che il nuovo approccio comporterebbe. Rispetto alla metodologia ad oggi vigente, infatti, sia il Regolatore che i soggetti regolati sarebbero chiamati a riorganizzare la propria attività e le proprie risorse per gestire la corretta pianificazione delle attività e delle spese, a fronte di scenari settoriali in profonda evoluzione che quindi presentano forti elementi di incertezza per gli investimenti da effettuare nel tempo.

A tal proposito si segnala che, in aggiunta all'esigenza del sistema di cogliere in maniera efficiente le opportunità tecnologiche sui sistemi energetici, l'evoluzione dei modelli regolatori deve andare anche nella direzione di valorizzare al meglio l'effettuazione delle procedure competitive per l'affidamento dei servizi di distribuzione. Ciò con riferimento alle gare in corso e attese nel prossimo futuro nel settore del gas naturale, ma anche in relazione alla previsione del D.lgs. 79/99 in materia di rinnovo delle concessioni per la distribuzione elettrica, laddove queste ultime procedure potrebbero essere svolte a breve distanza dall'adozione del nuovo modello regolatorio, e quindi l'implementazione dei modelli ROSS richiede necessariamente una particolare attenzione: in particolare, le modalità di gestione e valutazione dei *business plan* degli operatori, in caso di

effettuazione delle gare per il rinnovo delle concessioni, potrebbero risentire di un fisiologico regime di incertezza e limitazione temporale che potrebbe penalizzare la corretta attuazione di metodologie *“forward looking”*.

Il Gruppo Acea accoglie comunque favorevolmente l’adozione di una logica di responsabilizzazione più marcata degli operatori secondo criteri di efficienza ed efficacia degli investimenti che possano contribuire al miglioramento di sistemi energetici ormai “maturi” dal punto di vista regolatorio, e a tal fine il proprio contributo al presente DCO vuole evidenziare gli elementi necessari affinché il suddetto processo possa intercettare i requisiti di certezza e gradualità necessari al sistema per affrontare in maniera adeguata questa rilevante innovazione delle regole.

Sebbene il DCO chiarisca che le nuove regole non avranno effetti sugli investimenti già effettuati, tali accorgimenti risultano necessari, in primo luogo, a fronte del rischio che un cambio così impattante nelle modalità di remunerazione degli investimenti possa rallentare o bloccare il flusso di investimenti nei settori infrastrutturali dell’energia, peraltro in un momento di profonda trasformazione tecnologica e dei servizi. Un periodo di sottoinvestimento dovuto a scenari di incertezza regolatoria, nonché all’effetto combinato delle recenti determinazioni in materia di WACC con conseguente minore attrattività degli investimenti nelle infrastrutture energetiche, penalizzerebbe infatti il sistema Paese in relazione agli obiettivi – ravvicinati e sfidanti - di sostenibilità ed efficienza dell’intero comparto, per il cui raggiungimento la fase di distribuzione risulta essere un driver essenziale.

Alla luce di tali premesse, ci si aspetta che il presente processo sia il frutto anche di un’ampia e continua condivisione degli orientamenti regolatori con gli operatori, a partire dall’organizzazione di apposite occasioni di confronto e analisi attraverso tavoli di lavoro, nonché di accompagnamento delle consultazioni con processi più interattivi (anche tramite chiarimenti che si ritiene possano essere utili ad una rappresentazione più esaustiva delle proposte). D’altronde una tale impostazione risulterebbe coerente e propedeutica all’impianto dei metodi – come il ROSS - orientati alla valorizzazione degli output, che si fondano sull’educazione di tutto il sistema all’interazione e alla proattività, a partire dalla redazione e valutazione sui piani di investimento ammessi a riconoscimento tariffario.

Nell’ambito del confronto con gli operatori, vista anche la complessità aggiuntiva nell’identificazione ex ante della gestione ottimale dei modelli in oggetto, potrebbe essere utile introdurre appositi esperimenti regolatori in cui testare “sul campo” la metodologia e “allenare” gli operatori rispetto alle attività e i processi che essa comporta, garantendo quindi adeguata gradualità al sistema nel complesso. Il Gruppo Acea si rende sin da subito disponibile all’individuazione di tali iniziative sperimentali, da implementare per specifici ambiti progettuali nella fase di transizione preliminare all’applicazione formale del nuovo approccio regolatorio.

Si ritiene, infatti, che l’approccio più efficiente per l’eventuale introduzione dei meccanismi ROSS sia su base volontaria (in luogo di quello per soglie dimensionali proposto dal DCO) e con la possibilità di circoscriverlo in relazione a singoli progetti/interventi.

Relativamente agli aspetti più di dettaglio, per i quali si rimanda comunque alle osservazioni puntuali fornite agli spunti di consultazione, si intende qui rappresentare alcune prime valutazioni nei limiti dell'impostazione preliminare fornita dall'Autorità nei suoi primi orientamenti.

Innanzitutto, si rileva come lo schema di riferimento del modello c.d. ROSS-base preveda la definizione di una spesa di riferimento (cfr. Figura 2 del DCO) comprensiva di CAPEX e OPEX che, confrontata con la spesa effettiva, determina l'incentivo all'efficienza per l'impresa. Al tempo stesso, tale spesa di riferimento risente della difficile implementazione di costi standard uniformi e in questo senso il procedimento già avviato sul gas – per il quale si auspica comunque una tempestiva riapertura dei lavori nell'ottica dell'applicazione del modello ROSS in questo comparto - e le ricognizioni regolatorie sul tema sembrano confermare le differenze esistenti tra territori/gestioni che non sono agevolmente catturabili con modelli presuntivi. L'esperienza nel settore della distribuzione elettrica maturata dal Gruppo ACEA in una realtà significativa come quella della città di Roma evidenzia infatti le peculiarità che meccanismi di standardizzazione avrebbero difficoltà a catturare: è ben noto, infatti, che nel territorio di Roma i costi sostenuti risultino spesso ben al di sopra della media nazionale in virtù della complessità topografica e dei vincoli amministrativi presenti in tale territorio.

Anche alla luce di tali difficoltà, ARERA in questa fase prevede (cfr. paragrafo 8.5 del DCO) di sviluppare – in parallelo alla prima implementazione dei modelli ROSS – analisi sull'individuazione dei c.d. costi standard per i costi di capitale e transitoriamente applicare una metodologia ROSS-base *“senza che siano implementati elementi aggiuntivi di valutazione a costi standard o costi benchmark rispetto a quelli utilizzati nell'attuale quadro regolatorio”*. Si tratta, a nostro avviso, di uno scenario “ibrido” sicuramente condivisibile considerate le esigenze di approfondimento e affinamento delle suddette analisi, ma che – nel riproporre riferimenti del quadro regolatorio vigente nell'individuazione delle spesa di riferimento del ROSS-base, che non sarà quindi correlata alla valutazione dei business plan delle aziende – potrebbe produrre divergenze sostanziali nel trattamento tariffario e soprattutto nella gestione degli investimenti tra i soggetti regolati (a seconda se operanti in regime base o integrale).

Per tale ragione, una volta definito il perimetro di applicazione del regime di ROSS-integrale con la definizione delle soglie dimensionali per i principali DSO, a valle di una rappresentazione più di dettaglio delle logiche di pianificazione degli investimenti richieste agli operatori, andrebbero individuati anche per questi ultimi meccanismi di raccordo con la regolazione vigente laddove questa non preveda già forme di standardizzazione dei costi.

Si intende inoltre evidenziare come la proposta di fissare *ex ante*, per via regolatoria, il tasso di capitalizzazione dei costi sostenuti dalle imprese, potrebbe rivelarsi distorsivo rispetto alle dinamiche effettive con cui si confrontano le realtà specifiche, ed eliminerebbero una leva di efficienza per le Imprese. Infatti, sebbene si comprendano le motivazioni sottostanti alla proposta esplicitate dal DCO, la logica di capitalizzazione delle attività non risponde necessariamente a strategie “opportunistiche” ma deriva dall'analisi dell'efficienza delle opzioni c.d. *make-or-buy*. In

ogni caso si rileva come, nello scenario di evoluzione del sistema verso dinamiche di riconoscimento basate sulla “spesa totale” sostenuta, la preoccupazione del Regolatore circa una capitalizzazione “gonfiata” potrebbe essere neutralizzata in maniera più organica con l’introduzione del modello ROSS.

Inoltre, appare opportuno sviluppare una riflessione sull’ambito di applicazione di tali meccanismi presuntivi circa la fissazione ex ante di un tasso di capitalizzazione “di settore”, laddove il precedente del RIIO si rivolgeva ad un contesto – quello UK – strutturalmente diverso rispetto a quello italiano anche per le leve a disposizione degli operatori nelle scelte di *make-or-buy* (ad es. livello di competitività nel mercato dei fornitori, dimensione degli operatori regolati, etc...).

Infine, relativamente alla metodologia proposta di valutazione delle performance degli operatori, si evidenzia come le modalità proposte, se non definite in maniera chiara e non distorsiva, appaiano estremamente rischiose e comunque richiedono una cautela che eviti un utilizzo inappropriato delle analisi. Ci si riferisce in particolare al capitolo 19 del DCO, laddove ARERA sembra intenzionata a pubblicare le analisi RORE relative alle singole imprese.

In relazione alla suddetta proposta, sulla scorta anche del documento Oxera allegato al DCO, si evidenzia come tali tipologie di analisi richiedano la disponibilità di un set ampio di dati utilizzabile trasversalmente per i diversi soggetti regolati, processo che è risultato complesso nello stesso precedente del RIIO in UK. Per tale ragione non si può prescindere da un processo graduale e frutto di un confronto con gli operatori, tanto più che l’esposizione pubblica delle informazioni sulle performance degli operatori, laddove non tarato in maniera solida, potrebbe fornire rappresentazioni fuorvianti. Si sottolinea infatti, che i limiti insiti nella comparazione tra operatori differenti per molti aspetti, a partire dalla collocazione geografica, siano estremamente difficili da superare attraverso la redazione di indicatori sintetici.

Spunti per osservazioni

S1. Si ritiene debbano essere individuati ulteriori o diversi obiettivi in relazione allo sviluppo del ROSS-base?

Sebbene gli obiettivi individuati risultino condivisibili, si evidenzia come lo sviluppo della metodologia in vista di una sua applicazione richieda un processo di confronto ed interazione con gli operatori volto ad assicurare un pieno e consapevole ingaggio di questi ultimi al momento del passaggio al metodo ROSS. In quest’ottica riteniamo opportuno che la prima applicazione avvenga su base volontaria, attraverso apposite *sandbox* regolatorie promosse dai soggetti regolati che ARERA potrà sfruttare per osservare l’attuazione del metodo ROSS e affinarne il processo anche attraverso meccanismi di *fine tuning* progressivi. Tale approccio assicurerebbe non solo una maggiore gradualità, ma anche una maggiore consapevolezza nella gestione dei meccanismi che – come osservato in premessa – possono risultare estremamente innovativi dal punto di vista operativo e della gestione economico-finanziaria.

S2. 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?

Se si condivide l'utilità di un approccio trasversale nello sviluppo della metodologia, si ritiene al tempo stesso necessario tenere in considerazione le differenze tra i diversi settori e fasi delle filiere, che al momento presentano punti di partenza eterogenei a livello di quadro regolatorio di riferimento. Sarebbe a tal fine utile che venga chiarita l'eventuale intenzione di estendere gli orientamenti sull'introduzione dei meccanismi ROSS anche agli altri settori regolati.

S3. In relazione al successivo sviluppo dell'approccio ROSS-integrale, quali si ritiene siano le soglie dimensionali da considerare in relazione al servizio di distribuzione?

Come rappresentato al S1, si ritiene utile che lo sviluppo dell'approccio sia effettuato a valle dell'effettuazione di sperimentazioni su base volontaria nell'ambito delle quali testare la metodologia. A valle di tali "esperimenti regolatori" si potrà definire il trigger per l'applicazione del metodo ROSS, usando soglie dimensionali e/o ulteriori parametri qualificanti.

A tal proposito si segnala come il settore della distribuzione presenti, in particolare nel comparto elettrico, differenze di scala tra il principale operatore e le imprese locali: si ritiene che anche in sede di attivazione della metodologia questo aspetto vada tenuto in adeguata considerazione, dal momento che sottende rilevanti differenze operative e gestionali.

S4. Osservazioni di carattere generale sull'adozione dell'approccio ROSS-base.

Come evidenziato in premessa, alcuni elementi relativi all'approccio ROSS-base proposto richiedono certamente un maggiore approfondimento al fine di comprenderne a pieno gli effetti sia in termini operativi che gestionali. In particolare, la definizione della c.d. "spesa di riferimento" secondo un approccio "ibrido" che recupera elementi di regolazione dei costi attualmente vigenti ha il pregio di assicurare gradualità applicativa a tutto il sistema, ma potrebbe comportare elementi di complessità aggiuntiva senza un conseguente beneficio rispetto agli obiettivi individuati dal DCO.

S5. Osservazioni sulle ipotesi relative alla determinazione della spesa di riferimento

Relativamente alla spesa di riferimento, oltre quanto rappresentato al punto precedente, si evidenzia come sia fondamentale catturare le differenze nei costi sostenuti tra i diversi operatori, in particolare tra le imprese di distribuzione che operano in territori eterogenei e caratterizzati da condizioni orografiche e demografiche peculiari, nonché da differenze nelle dinamiche di mercato (ad es. dei fornitori) e di tutela amministrativa. Tale divergenza, certamente nota al Regolatore, si ripercuote nella complessità di un percorso di standardizzazione dei costi su base nazionali, e rappresenta un elemento che rende lo scenario italiano differente da quello di riferimento per l'applicazione delle metodologie ROSS (i.e. UK) per storia e frammentazione del settore.

S6. Osservazioni sulle alternative discusse in merito alla definizione dei meccanismi di sharing delle efficienze.

Al momento risulta complesso esprimere preferenze rispetto ai meccanismi di sharing delle efficienze, che rappresentano un aspetto fondamentale per il corretto funzionamento del modello

ROSS. Ci si riserva una più completa valutazione con la definizione di un quadro più esaustivo per l'applicazione della metodologia.

S7. Osservazioni sulle ipotesi relative alla determinazione del tasso di capitalizzazione.

Al netto di quanto esposto nelle premesse, con particolare riferimento al limite che la previsione di tassi di capitalizzazione fissati ex ante porrebbe per l'efficienza delle scelte adottate dalle imprese, si attende la definizione del quadro di applicazione del modello ROSS-base per esprimere una valutazione più completa.

S8. Osservazioni sulle ipotesi relative alla determinazione delle vite utili regolatorie

La proposta, sebbene comporti una semplificazione gestionale apprezzabile, presenta alcuni aspetti che appaiono meritevoli di un'ulteriore valutazione, non essendo peraltro chiara la modalità di calcolo proposta sia nel caso di una "media ponderata" per categoria di cespiti, che in quello "ex ante". A tal proposito sarebbe utile trattare questo aspetto attraverso i tavoli tecnici con gli operatori richiamati in premessa, e/o attraverso apposite FAQ.

In particolare, la maggiore preoccupazione relativa a tale aspetto del DCO riguarda il fatto che potrebbe essere compromessa la coerenza tra le vite utili presenti nel bilancio civilistico e nella disciplina regolatoria. A tal fine andrebbe effettuato un approfondimento sul mix presente nelle RAB degli operatori in modo da valutare la coerenza e l'impatto della proposta.

Inoltre, si richiede di chiarire se la vita utile viene intesa come unica oppure differenziata tra l'attività di misura e l'attività di distribuzione, evidenziando come le caratteristiche dei due servizi possono essere da questo punto di vista estremamente differenti.

S9. Osservazioni sulle ipotesi relative al trattamento lavori in corso, trattamento dismissioni e trattamento contributi.

Si ritiene preferibile la seconda ipotesi prospettata dal DCO in relazione al trattamento dei lavori in corso, con la quale si prevede che la quota LIC sia sottratta dalla spesa totale riconosciuta e sia riconosciuta in sostanziale continuità rispetto ai criteri vigenti.

Riservandoci ulteriori considerazioni in fase di approfondimento degli orientamenti anche in sede di seconda consultazione, tale ipotesi sembrerebbe più opportuna in quanto eviterebbe di spostare sull'utente finale i costi relativi ad interventi che ancora non entrano in esercizio. Inoltre, la prima opzione alimenterebbe un disallineamento tra il trattamento regolatorio (che includerebbe il cespiti anche se non entrato in esercizio) ed il bilancio che lo considera come investimento in corso.

Relativamente al trattamento dei contributi, si auspica che il processo contribuisca a definire in maniera chiara il perimetro e le modalità di applicazione, nell'ottica di prevedere adeguate leve – più incisive rispetto alle attuali - che consentano agli operatori di massimizzare l'apporto di tali finanziamenti laddove ne beneficerebbe l'efficienza economica della gestione.

S10. Osservazioni in merito al trattamento dello stock di capitale esistente al momento del passaggio al regime ROSS-base.

Sebbene il DCO espliciti che i costi di capitale esistente verrebbero gestiti in "sostanziale" continuità con i criteri vigenti (cfr. punto 7.4), si esprimono alcuni dubbi laddove si intenda

adottare strumenti che comportino una degradazione dello stock di capitale (per singolo operatore o attraverso traiettorie di settore applicate a tutti gli operatori).

Si fa riferimento in particolare al fatto che il DCO riservi ulteriori dettagli ad una successiva consultazione, esplicitando anche che la continuità con la regolazione vigente potrebbe essere parzialmente rivista in funzione dei meccanismi che verranno adottati per l'allineamento dei criteri o da altre modifiche che emergeranno dal processo in corso. Si ritiene indispensabile che tale aspetto, fondamentale per la gradualità del passaggio ad una metodologia innovativa, sia chiarito in maniera netta in modo da permettere di effettuare simulazioni e valutazioni affidabili.

S11. Osservazioni rispetto alle ipotesi di riallineamento delle regolazioni dei servizi infrastrutturali.

S12. Come si valuta l'ipotesi di escludere dal riallineamento le regolazioni relative ai servizi infrastrutturali non a rete.

Si condivide l'approccio, pur constatando che la differente storia regolatoria e assetto infrastrutturale dei settori potrebbe comportare rischi di aderenza delle previsioni rispetto alle specificità tecniche e operative.

S13. Osservazioni rispetto alle ipotesi di adottare il RORE come indice per il monitoraggio della performance delle imprese regolate

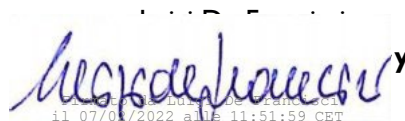
Si ribadisce quanto espresso in premessa circa l'adozione e, soprattutto, l'esposizione di indici sintetici sulla performance economica delle imprese regolate. Tali analisi, che richiedono valutazioni approfondite su set di dati vasti e sensibili, rischiano di avere effetti distorsivi se non adeguatamente calibrate e circostanziate.

Dato l'obiettivo intuibile ed in parte condivisibile di rafforzare la metodologia ROSS con strumenti di tipo *sunshine regulation* come quello della rappresentazione delle performance degli operatori, si esprime la disponibilità ad individuare gli strumenti più opportuni sui quali effettuare meccanismi di "prove in bianco" necessari a non incorrere in risultati potenzialmente distorsivi.

S14. Osservazioni relative alle opzioni di regolazione individuate.

S15. Osservazioni rispetto ai criteri di valutazione delle opzioni.

Si condivide l'approccio, al netto delle valutazioni effettuate e di una più generale esigenza di approfondire le proposte avanzate attraverso occasioni di confronto e analisi/chiarimenti più di dettaglio.



11/07/2022 alle 11:51:59 CET