

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE 53/2014/R/GAS - REGOLAZIONE TARIFFARIA DEI SERVIZI DI DISTRIBUZIONE E MISURA DEL GAS PER LE GESTIONI D'AMBITO NEL QUARTO PERIODO REGOLATORIO.

Premessa

L'approssimarsi delle gare d'ambito rende urgente il completamento del quadro regolatorio alla base della definizione delle tariffe, sia di riferimento che obbligatorie, valide per il periodo 2014 – 2019 e applicabili alle c.d. gestioni d'ambito. A tal proposito, A2A ribadisce la necessità che il quadro regolatorio, definito a valle della consultazione, sia rispettoso di quanto sancito dalla legge, in particolare in merito al pieno riconoscimento, in ogni caso, del differenziale tra il valore di rimborso degli impianti ed il loro valore determinato a fini tariffari.

Le disposizioni tariffarie applicabili alle gestioni d'ambito dovranno essere coordinate e valutate tenendo conto, oltre di quanto imposto dalle norme contenute nel DM 226/11 e nel D.lgs. 93/11 nonché dalla regolazione in materia di qualità, sicurezza e continuità del servizio per il periodo 2014 - 2019, anche delle novità normative introdotte, in tema di trattamento dei contributi e di anticipo della c.d. *una tantum* a copertura degli oneri di gara, dal DL 23 dicembre 2013 N.145 (c.d. Destinazione Italia) come convertito con legge n. 9/2014. Queste, infatti, pur trovando il loro ambito di applicazione nel processo di definizione del bando di gara e della sua gestione, hanno rilevanti impatti nella regolazione tariffaria in via di definizione, dato che, nel caso del metodo di trattamento dei contributi, il legislatore fa esplicito riferimento a quello valido ai fini tariffari, mentre nel secondo caso, essendo la *una tantum* riconosciuta in tariffa, si dovrà individuare il metodo opportuno per la sua corretta valutazione a fini tariffari.

1. Osservazioni in merito alle proposte avanzate in tema di costi di capitale

1.1. Differenza VIR – RAB

Con riferimento al capitale di località, il tema più significativo è certamente il riconoscimento in tariffa della quota d'ammortamento della differenza tra il VIR e la RAB nel corso del primo periodo di gestione successivo al periodo transitorio, previsto esplicitamente dall'art. 24 comma 1 del D.lgs. 93/11 (Terzo pacchetto energia), poi ripreso e approfondito tramite l'art. 13 comma 1 del decreto 226/11 (Decreto Criteri) che individua tale quota come riferimento principale per lo sconto tariffario che il gestore potrà offrire in sede di gara.

Come già evidenziato in altre occasioni ed ampiamente argomentato anche attraverso Federutility, cui si rimanda per i puntuali approfondimenti economici e giuridici, A2A non condivide la regolazione asimmetrica proposta dall'Autorità per le seguenti motivazioni:

- L'impostazione proposta contraddice la *ratio* sottostante alla riforma del settore che mirava (i) ad eliminare, gradualmente, le discrasie tra i valori effettivi degli impianti ed i valori riconosciuti dalla regolazione tariffaria, spesso influenzati da vicissitudini amministrative e societarie estranee alle caratteristiche tecniche

degli impianti, e che rappresentano valorizzazioni convenzionali atte a stabilire il costo del servizio da porre in capo all'utente e non il valore industriale effettivo degli *asset* preordinati a tale scopo; (ii) a permettere agli operatori di ottenere quanto ad essi effettivamente dovuto in base alle convenzioni o ai contratti, stipulati in periodi antecedenti la decisione di riforma del settore. Quest'ultimo principio, stabilito dal D.lgs 164/00, è anche ribadito nei considerati al regolamento (di cui al decreto 226/11).

- Il mancato riconoscimento di quanto effettivamente spettante al gestore uscente genererebbe delle inefficienze allocative poiché l'*incumbent*, dovendo scegliere tra (a) partecipare alla gara (ottenendo un flusso di ricavi calcolato a partire dalla RAB nonché, a fine gestione e solo in caso di uscita, il valore residuo della differenza VIR-RAB iniziale) o (b) non partecipare (ottenendo il valore di rimborso pari al VIR), dovrebbe razionalmente scegliere la prima alternativa, dato che potrebbe individuare altri impieghi del proprio capitale (tra l'altro di valore comparativamente maggiore rispetto a quanto verrebbe valutato in caso di riconferma), eventualmente anche in attività diverse dal servizio di distribuzione gas. In entrambi i casi, tuttavia, sono evidenti le distorsioni introdotte nel settore, sia in termini di efficienza che di grado di competizione per il mercato.
- Inoltre, la misura proposta dall'Autorità genererebbe un paradosso rispetto a quanto previsto in merito ai vincoli allo sconto da offrire in sede di gara e al canone da retrocedere agli enti concedenti. Si ricorda, infatti, che il legislatore, con il DM 226/11 ha fissato una soglia massima per il deprezzamento del capitale investito di località pari al 5% (difatti, retrocedere come canone agli enti locali il 5% della remunerazione del capitale e della quota ammortamento equivale ad ottenere il 100% di remunerazione ed ammortamento su un capitale pari al 95% rispetto all'iniziale). Qualora l'Autorità non riconoscesse la differenza tra VIR e RAB al gestore *incumbent*, l'offerta di uno sconto da parte di quest'ultimo, che determinerebbe, secondo le proposte dell'AEEG, una decurtazione della RAB riconosciuta in tariffa, equivarrebbe al superamento della soglia del 5% ritenuta ottimale per evitare offerte eccessivamente elevate e tutelare l'utente lasciando maggiori risorse in capo agli operatori per realizzare piani di sviluppo adeguati. Senza considerare l'incongruenza con quanto disposto dal disciplinare di gara tipo di cui all'allegato 3 al DM 226/11, che, al punto 1.A. prevede che il valore V_{lim} su cui calcolare lo sconto in termini percentuali sia definito tenendo conto della quota annua di ammortamento, nella misura riconosciuta in tariffa, della differenza VIR - RAB.

1.2.Trattamento di livelli di RAB disallineati dalle medie di settore

L'Autorità propone un metodo econometrico per trattare i casi di grave sottostima delle RAB di Località. Tale metodo, in particolare, si fonda sulla relazione diretta tra valore delle immobilizzazioni lorde e l'altitudine della Località e la sua densità.

A2A concorda sulla necessità di trovare una soluzione al problema, più volte sollevato, delle RAB “deprese” che, nella quasi totalità dei casi, hanno la loro origine da eventi societari o da inadempienze amministrative (soprattutto degli Enti Locali) avvenuti nel passato e assolutamente slegati dalla realtà industriale della Località stessa.

A2A, tuttavia, non ritiene corretto il metodo proposto dall'Autorità. Difatti, una volta appurato che

- la Località presenta effettivamente un disallineamento rispetto alla media di settore;
- questo disallineamento è da ricercare esclusivamente negli eventi amministrativi che hanno portato al mancato riconoscimento tariffario di parte dell'impianto pur esistente;
- sono imminenti le gare per l'affidamento del servizio;

l'Autorità ritiene che il metodo sia applicabile solo a valle dell'aggiudicazione della gara;

Ne consegue che il valore da riconoscere a livello tariffario non può che essere quello posto in gara per la medesima Località, in modo da sanare definitivamente e in maniera non discriminatoria il disallineamento. In caso contrario, infatti, si avrebbe la contraddizione che il capitale investito di Località, per la quale sia accertata l'inconsistenza del dato RAB attuale, assuma valori significativamente diversi in base al soggetto aggiudicatario dell'ambito in cui questa rientra: in base alla proposta dell'Autorità, infatti, in caso di nuovo entrante, a livello tariffario verrebbe riconosciuto il valore di rimborso di tale località (per semplicità: VIR), mentre, in caso di continuità di gestione, il capitale tariffario sarà calcolato in modo *“da limitare al 100% il rapporto tra lo scostamento massimo (tra valore effettivo e valore previsto) e valore effettivo”*. In quest'ultimo caso, quindi, pur avendo evidenza del corretto valore dell'impianto, verrebbe meno il diritto di ottenere un flusso di ricavi congruo rispetto al capitale investito.

Alla luce di quanto sopra, si la necessità di superare l'impostazione dell'Autorità in merito al capitale da riconoscere ai fini tariffari a seguito della gara, prevedendo in ogni caso che questo sia posto pari al VIR. In questo modo, oltre a superare le criticità richiamate nel paragrafo 1.1, si eliminerebbe alla radice la necessità di predisporre un metodo parametrico per sanare le situazioni di chiaro disallineamento tra il valore reale del capitale di Località e quello riconosciuto dal sistema tariffario.

Infine, si evidenzia che dovrebbero essere rivisti anche i valori di RAB che risultano “deprese” (talvolta addirittura negative, seppur poste convenzionalmente pari a zero ai fini tariffari) a causa del mancato degrado dei contributi nel terzo periodo regolatorio. Questo fenomeno, infatti, incide negativamente sulla remunerazione degli ulteriori investimenti realizzati in queste località.

2. Osservazioni in merito alle proposte avanzate in tema di costi operativi

A2A giudica positivamente l'apertura dell'Autorità ad alcune istanze avanzate dagli operatori in merito al riconoscimento della diminuzione di efficienza nel passaggio da gestioni comunali/sovracomunali a gestioni d'ambito e, quindi, condivide le proposte avanzate e finalizzate a facilitare tale transizione.

In merito alle opzioni proposte, A2A ritiene preferibile la T8.A dato che questa sembrerebbe cogliere meglio delle altre le condizioni che si verranno a creare a seguito degli affidamenti su base d'ambito, in termini di inefficienze operative e, quindi, aumento di costi d'esercizio. Infatti, i parametri dimensionali presenti nelle altre opzioni, in particolare nella T8.C, paiono discriminatori e contrastano con la finalità principale del processo di gara, ovvero con la selezione dell'operatore più efficiente. L'opzione T8.A sembrerebbe ben comporre il trade-off tra esigenza di supportare il cambiamento e quella di non garantire rendite inopportune agli operatori.

Si ritiene, comunque, che la proposta possa essere ulteriormente migliorata inserendo una relazione diretta tra la frammentazione dell'ambito posto in gara (in termini di numerosità di operatori che attualmente gestiscono le località dell'ambito posto in gara) e il numero di aggiornamenti tariffari per i quali l'X-Factor sarà posto pari a 0 dato che, all'aumentare del numero di gestori uscenti, più elevati saranno i costi iniziali derivanti dalla gestione unitaria degli ambiti e finalizzati a generare sinergie nel medio lungo termine (ad esempio, più sistemi operativi da integrare, più personale da riallocare e addestrare alle nuove procedure, maggiori spese per gestione amministrativa ecc.). In questo modo, la regolazione tariffaria approssimerebbe la realtà operativa e sarebbe in grado di offrirle il giusto supporto (nella fase di efficientamento, tramite corrispettivi maggiori) e stimolo (nella fase successiva, tramite X-Factor unico a livello nazionale).

Parimenti, si ritiene opportuno applicare il meccanismo appena descritto anche alla modalità di calcolo del corrispettivo unitario a copertura dei costi operativi, facendo variare il numero degli anni per cui questo sarà calcolato come media dei corrispettivi validi per imprese di dimensione media e grande accomunate dalla medesima densità di clientela in base alla frammentazione del singolo ambito.

Infine, A2A ritiene necessario considerare l'effetto finanziario dovuto dal pagamento dell'ammontare della c.d. *una tantum* (a copertura dei costi di indizione e gestione della gara d'ambito) al momento dell'aggiudicazione della gara ed alla sua restituzione in tariffa tramite quota di ammortamento annuale. Tale meccanismo dovrà tenere conto anche delle previsioni di cui all'art.1 comma 16 quarter lì dove prevede che le modalità di rimborso dell'anticipo della *una tantum*, insieme agli interessi, siano definite dall'Autorità stessa.

3. Conclusioni

La regolazione tariffaria riveste un ruolo fondamentale per assicurare che un servizio caratterizzato da condizioni di monopolio, così come lo è quello della distribuzione e misura del gas, sia erogato in condizioni di efficienza ai clienti finali.

Nell'attuale fase di transizione del settore, la regolazione è chiamata al compito di creare un quadro di regole adeguato a favorire un passaggio quanto più possibile fluido e competitivo dall'attuale assetto del servizio a quello definitivo che si realizzerà dopo le gare d'ambito.

Al fine di creare queste condizioni, A2A ritiene necessario che agli operatori siano garantite le medesime opportunità e che la regolazione tariffaria non sia improntata esclusivamente alla minimizzazione delle tariffe applicate ai clienti finali, su cui peraltro l'impatto delle proposte avanzate è minimo a causa della polverizzazione dell'utenza sul territorio nazionale e della scelta di socializzare alcuni elementi (i.e. sconto tariffario), ma alla creazione di condizioni tali da attrarre gli investimenti e garantire una gestione del servizio sicura ed efficiente.

Una delle condizioni fondamentali a tal fine è evitare di introdurre elementi di regolazione asimmetrica sia nel caso delle modalità di riconoscimento della differenza VIR – RAB, che nella determinazione del livello dei costi operativi riconosciuti.

A2A ritiene che le soluzioni proposte nei precedenti paragrafi siano adeguate al raggiungimento del corretto bilanciamento delle diverse esigenze.