



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 655/2022/R/COM

**CRITERI DI DETERMINAZIONE DEL COSTO RICONOSCIUTO SECONDO
L'APPROCCIO ROSS-BASE
Orientamenti finali**

Osservazioni e Contributi ACEA SPA

Osservazioni generali

Nel presente Documento per la consultazione vengono presentati gli orientamenti finali, esposti anche sotto forma di articolato del futuro Testo Integrato (TIROSS), per l'applicazione della nuova metodologia di regolazione tariffaria per obiettivi di spesa e servizio (ROSS).

Come si è già avuto modo di rappresentare nelle precedenti occasioni di consultazione e confronto, che si sono rivelate estremamente utili e costruttive in considerazione della rilevanza del processo in oggetto, ACEA ritiene fondamentale che la definizione del nuovo quadro regolatorio operi in maniera sinergica con l'attuale contesto caratterizzato in particolare da due fattori:

- 1) l'esigenza di investimento legata agli obiettivi di transizione energetica che, sebbene declinati in maniera differente tra il settore elettrico e quello gas, dovranno essere intercettati dalle imprese – ed in particolare da quelle infrastrutturali che assumono un ruolo pivotale in tale percorso – con intensità sempre crescente ed in stretto collegamento con l'evoluzione degli scenari tecnologici;
- 2) la situazione macroeconomica affetta da un radicale mutamento rispetto agli scenari validi negli anni passati e, di conseguenza, da un elevato grado di volatilità ed imprevedibilità, che necessita quindi di opportune forme di gestione dei rischi e delle leve previsionali.

Alla luce di tali valutazioni, la sinergia che la nuova metodologia deve garantire è appunto quella di supportare in maniera adeguata gli investimenti necessari al sistema ed al tempo stesso allineare in maniera dinamica e resiliente gli obiettivi regolatori con quelli delle Imprese.

Partendo da tale premessa, si ritiene che ARERA abbia apportato, nella presente consultazione, alcune evoluzioni alla metodologia in grado, almeno in parte, di intercettare gli elementi rappresentati dagli operatori nell'ambito dei diversi confronti. Infatti, il quadro delineato nel presente DCO ha il pregio di sganciarsi da assetti regolatori che potevano essere adeguati rispetto a contesti più stabili, ma che avrebbero rischiato di essere controproducenti nell'attuale situazione: come già rappresentato dalla Scrivente, tali meccanismi avrebbero presumibilmente comportato la propensione al sotto-investimento (rapportato alle richiamate esigenze di accompagnamento della transizione energetica) nei settori infrastrutturali, in considerazione della oggettiva difficoltà degli operatori di assumersi rischi troppo elevati rispetto ad un contesto estremamente instabile.

Si condivide, in quest'ottica, la necessità non solo di approfondire il tema della sostenibilità finanziaria degli investimenti nell'ambito della metodologia ROSS, ma anche di rimandare ad approfondimenti specifici alcune tematiche caratterizzate da un elevato grado di difficoltà di sintesi – come nello specifico quello della determinazione dei costi standard dei servizi – o dalla necessità di una maggiore condivisione sulle modalità applicative – come nel caso dell'indice RORE. Su tali temi la Scrivente esprime già la propria disponibilità a partecipare in maniera costruttiva agli appositi tavoli di lavoro tematico.

Inoltre, risultano apprezzabili sia la possibilità per gli operatori di scegliere – in base al grado di riduzione ulteriore dei costi che si ritiene realistico presumere – il posizionamento nell'ambito del menu per gli incentivi legati all'efficienza gestionale, sia l'esplicitazione di un fattore di gestione delle incertezze volto ad intercettare quelle attività incrementali che i DSO dovranno integrare proprio in ragione del più volte richiamato ruolo nella transizione energetica. Ciononostante, segnaliamo, quali accorgimenti a nostro avviso necessari:

- che il menu ad alto potenziale di incentivo (c.d. SAP), al fine di essere realmente attrattivo nell'attuale contesto e rispetto alle efficienze già oggettivamente raggiunte nei periodi regolatori antecedenti l'applicazione del ROSS, dovrebbe consentire all'impresa di trattenere una quota più adeguata dell'efficienza conseguita, dal momento che già – attraverso l'*x-factor* – il sistema beneficia delle efficienze conseguite e che in termini di potenza incentivante l'impostazione proposta appare peggiorativa rispetto ai meccanismi attuali;
- che l'introduzione del coefficiente di ripartizione dei recuperi di efficienza totali (art.16 allegato 655-22_TIROSS_PARTE_I) risulta essere un fattore di grande discontinuità rispetto al percorso fin qui delineato negli altri DCO relativi al ROSS-BASE, nonché un'introduzione di un'ulteriore complessità e allontanamento da quelli che sono i dati reali.
- che l'introduzione di un meccanismo di monitoraggio dell'avanzamento fisico degli investimenti anche nel ROSS-BASE, per quanto condivisibile nelle finalità, potrebbe risultare forviante soprattutto per quelle tipologie di investimenti che non hanno variazione di unità di fisico (come le manutenzioni straordinarie), ed inoltre risulta, come il punto precedente, un elemento di novità rispetto ai precedenti DCO e pertanto richiederebbe alcuni approfondimenti volti ad affinarne l'utilizzo.

- che i fattori di gestione delle incertezze dovrebbero attivarsi a prescindere dal valore assunto (% sui ricavi tariffari) in quanto una loro inclusione nella spesa di riferimento in assenza di correttivi rischia di disincentivare proprio le attività innovative con un valore aggiunto per gli obiettivi settoriali ed ambientali; laddove ARERA ritenesse necessario, per esigenze di semplicità amministrativa, il mantenimento di valori soglia questi dovrebbero essere nettamente inferiori e/o essere accompagnati da meccanismi di adeguamento della spesa di riferimento in grado di non penalizzare il conseguimento delle efficienze da parte degli operatori. Inoltre, come esplicitato nello spunto specifico, la formula andrebbe adeguata al fine di dare una rappresentazione congrua dell'impatto sui costi operativi.
- infine, si segnala situazioni non coerenti nel modello di sharing degli incentivi all'efficienza proposto nel focus group, in particolare nel caso in cui l'operatore dovesse perseguire un'efficienza (spesa effettiva minore della baseline) non crescente negli anni. In questi casi la potenza dell'incentivo, per come è stato strutturato, sarebbe ridotta ulteriormente.

Nel rimandare agli spunti specifici del DCO l'approfondimento di tali tematiche, si richiama comunque la necessità di ulteriori dettagli che in alcuni casi, particolarmente rilevanti, sarebbero rimessi alla regolazione settoriale e quindi non valutabili nell'ambito della presente consultazione. Si pensi ad esempio all'impatto della "pendenza" dell'*x-factor* e alla definizione del coefficiente di ripartizione delle efficienze (CAPEX/OPEX) sull'adeguatezza del meccanismo incentivante "SAP", o alla determinazione della metodologia applicabile per i tassi di capitalizzazione sulla remunerazione della spesa, fattori che rappresentano aspetti tra i più qualificanti per la valutazione delle proposte del DCO.

A tal proposito si evidenzia come, trattandosi di un passaggio ad una metodologia tariffaria innovativa sia a livello operativo sia per la gestione delle performance economiche, sia indispensabile che gli operatori dispongano con congruo anticipo di tutti gli elementi necessari per una esaustiva analisi del meccanismo e per la valutazione delle scelte da effettuare (con le informazioni ad oggi disponibili tali attività non sono attualmente effettuabili). Date le tempistiche ravvicinate (già nel 2024) prospettate in particolare per la distribuzione elettrica, nel caso non sia possibile avere già nei prossimi mesi una completa visibilità di tutti gli elementi utili per le finalità sopra richiamate, nonché di eventuali chiarimenti metodologici che dovessero emergere, potrebbe essere opportuno valutare un rinvio annuale all'introduzione del ROSS-base-T anche attraverso un percorso che permetta agli operatori, nel corso del 2024, di sperimentare l'adozione del meccanismo attraverso un periodo di "prova in bianco" sfruttando la possibilità (già percorsa in precedenza) di estendere l'attuale periodo regolatorio e ricorrere quindi ad un anno transitorio.

Spunti per osservazioni

S1. Osservazioni rispetto alla durata del periodo di vigenza dei criteri generali contenuti nel TIROSS e sulla durata dei singoli periodi di regolazione dei singoli servizi infrastrutturali regolati dai settori elettrico e gas.

Si segnala l'importanza che, soprattutto in presenza di un contesto macroeconomico ed operativo mutevole, la regolazione si riveli resiliente e quindi in grado di intercettare con tempestività i

cambiamenti che dovessero presentarsi nel corso del periodo regolatorio: risultano utili in tal senso sia gli aggiustamenti infraperiodo sia i meccanismi proposti di gestione delle incertezze (per cui si rimanda all'apposito punto).

In ogni caso appare opportuno che la regolazione offra, per quanto possibile, elementi di stabilità adeguati rispetto allo svolgimento di procedure competitive per l'affidamento delle concessioni dei servizi oggetto della metodologia (con particolare riferimento, quindi, alla distribuzione gas).

S2. Osservazioni sull'impostazione generale del sistema tariffario nel contesto ROSS.

Si rimanda a quanto espresso nelle premesse.

Inoltre, una valutazione esaustiva sul meccanismo potrà essere fornita solo al momento del completamento del quadro, dal momento che allo stato attuale non risultano delineati (in quanto lasciati prevalentemente alle regolazioni settoriali) alcuni elementi estremamente rilevanti.

S3. Osservazioni rispetto alle ipotesi relative agli strumenti regolatori per monitorare la finanziabilità degli investimenti.

S4. Rispetto agli schemi riportati nelle Tabelle 1, 2 e 3, come si valuta l'ipotesi di acquisire proiezioni basate sui dati effettivi di ciascuna impresa e su proiezioni riferite a un'impresa nozionale, con caratteristiche definite dal regolatore in coerenza con le decisioni assunte in materia di determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito?

S5. Si ritiene che alcune delle informazioni/dati acquisiti debbano essere gestiti in modo riservato da parte dell'Autorità? Motivare la risposta.

Si condivide l'obiettivo sottostante la previsione di un monitoraggio della finanziabilità degli investimenti essendo fondamentale, in particolare nell'attuale contesto, che il cambiamento dell'assetto regolatorio non pregiudichi gli investimenti necessari al mantenimento/miglioramento della qualità dei servizi, nonché al percorso di transizione energetica.

Ciononostante, con riferimento al contesto ROSS-base ed alla sua adozione già dal 2024, eventuali proiezioni pluriennali di spesa su un orizzonte almeno pari alla durata del periodo di regolazione rischiano di fornire indicazioni poco concrete anche rispetto all'eventuale identificazione della cosiddetta "impresa nozionale". A tal proposito non risulta del tutto chiaro l'eventuale ricorso "ai criteri di redazione dei rendiconti annuali separati" (cfr. par. 8.8) così come la metodologia per determinare gli indicatori sul piano di investimenti.

In ogni caso, si apprezza l'intenzione di affrontare tali tematiche nell'ambito di specifici tavoli di lavoro con gli operatori, e pertanto si rimandano valutazioni più di dettaglio in tale ambito.

S6. Osservazioni rispetto alle ipotesi per la definizione degli incentivi all'efficienza totale

Come anticipato nelle premesse, si giudica favorevolmente la proposta di un meccanismo di incentivazione che permetta all'operatore di calibrare i fattori di rischio derivanti dalla ripartizione dell'efficienza conseguita. Appare inoltre comprensibile la scelta del regolatore di creare un modello ibrido in grado di sfruttare le logiche sottostanti il TIM (per i CAPEX) ed il RIM (per gli OPEX).

Ciononostante, la bontà del meccanismo rischia di essere pregiudicata (o quantomeno non sfruttata dagli operatori come leva di opportunità che potrebbe essere ripartita con la collettività) in presenza di definizione di valori non adeguati sia per l'*x-factor* sia per i coefficienti di *sharing*. Da una prima analisi, infatti, il menu ad alto potenziale di incentivo (SAP) non appare in grado di fornire un segnale

realmente attrattivo a fronte – come già rappresentato nelle precedenti occasioni di consultazione – di una sempre maggiore difficoltà di conseguire efficienze (a fronte di quelle già ottenute nei precedenti periodi regolatori). Addirittura, lo schema SAP avrebbe una potenza di incentivazione inferiore di quello attualmente vigente e ciò potrebbe portare a rendere di fatto inapplicata tale opzione nell’ambito del menu.

Inoltre, l’attuale impostazione – esplicitata in occasione del *focus group* organizzato da ARERA in data 17.01.2023 – non sembra tenere in conto situazioni in cui l’operatore, pur posizionandosi al di sotto della spesa di riferimento, non consegua efficienze ulteriori rispetto all’anno precedenti. In tal caso l’operatore, anche si qualifica come efficiente, verrebbe comunque penalizzato e l’effetto potrebbe essere rilevante anche in un’ottica pluriennale (sul periodo regolatorio). Per evitare effetti distortivi appare necessario che sia previsto, per tutti i casi in cui la spesa effettiva sia inferiore alla baseline ma non a quella dell’anno precedente, un meccanismo di modulazione in grado di riconoscere comunque all’operatore una quota delle efficienze ottenute rispetto alla baseline.

Infine, sarebbero necessari ulteriori approfondimenti in relazione all’introduzione del coefficiente di ripartizione delle efficienze tra CAPEX ed OPEX, il cui valore non risulta attualmente fissato. Tale coefficiente, che rappresenta un aspetto di novità e discontinuità rispetto alle precedenti consultazioni, non lo riteniamo utile soprattutto nell’ambito del ROSS-BASE-T, in quanto rende ancora più complesso il processo del calcolo della tariffa senza apportare, almeno apparentemente, alcun contributo in termini di benefici.

Nel caso dovesse essere comunque applicato, appare necessario spiegare maggiormente i benefici che l’Autorità intende perseguire con l’introduzione di tale coefficiente. Quest’ultimo dovrebbe essere parametrato in considerazione del fatto che nel ROSS-base-T la quota relativa ai CAPEX sarebbe relativa solo ad una quota minoritaria degli investimenti (cioè quelli legati alle attività di misura per cui sono applicate logiche di riconoscimento standard).

In ogni caso, segnaliamo che per effettuare la scelta sul menu gli operatori devono essere messi nelle condizioni di valutarne pienamente gli impatti. Pertanto, come evidenziato nelle premesse, appare assolutamente necessario conoscere con congruo anticipo gli elementi caratterizzanti dei meccanismi, nonché la metodologia sottostante alla determinazione dell’x-factor (per il SAP).

57. Osservazioni rispetto alla definizione dei criteri generali per la fissazione dei tassi di capitalizzazione.

Si ritiene condivisibile l’approccio che bilancia la presenza di dati storici con aggiustamenti *forward looking*. Tuttavia, non essendo nota la calibrazione di tali pesi – che viene rimandato alle regolazioni settoriali – non è attualmente possibile fornire una valutazione esaustiva: in particolare, si attende un maggior dettaglio circa le valutazioni prospettiche che il Regolatore intende effettuare propedeuticamente alla fissazione dei tassi di capitalizzazione.

Come rappresentato in occasione della precedente consultazione (DCO 317/2022/R/com) si ritiene comunque opportuno valutare una logica di gradualità, con la definizione ex ante di tassi di capitalizzazione variabili per anno nel corso del periodo regolatorio, a partire da valori storici medi per tendere verso valori ritenuti più congrui in una logica prospettica.

Infine, si segnala che – come emerso nell’ambito del citato *focus group* – si è seguita un’interpretazione per cui all’articolo 26.1 (determinazione della quota di *slow money*) sia presente un refuso e quindi il primo bullet farebbe riferimento alla spesa effettiva “totale” (e non “di capitale”), da moltiplicare per il tasso di capitalizzazione

S8. Osservazioni rispetto alle ipotesi di allineamento dei criteri di regolazione.

Non si segnalano ulteriori criticità in merito alle ipotesi di allineamento dei criteri di regolazione. Ad ogni modo risulta necessario che siano tenute in considerazione possibili aggravii delle strutture aziendali impattate già dalle altre novità regolatorie.

S9. Osservazioni rispetto al trattamento dell’inflazione.

Si esprime apprezzamento per l’orientamento del DCO (cfr. par. 12.5) che prevede che la baseline ex-post sia aggiornata in base all’inflazione effettiva dell’anno.

Una logica regolatoria reattiva in questo senso appare infatti coerente con l’esigenza di un adeguato *framework* per gli investimenti, in particolare in un contesto caratterizzato da un’elevata volatilità non intercettata – se non a seguito di un rilevante *lag* temporale – dall’attuale meccanismo.

S10. Osservazioni rispetto a specificità del servizio di distribuzione del gas naturale.

Si rimanda agli approfondimenti che verranno affrontati nelle regolazioni settoriali.

S11. Osservazioni rispetto ai meccanismi di gestione delle incertezze.

Come esplicitato in premessa, sebbene si apprezzi l’introduzione di questi meccanismi in grado di rendere la metodologia più flessibile rispetto a fattori esogeni ed esigenze incrementalmente della transizione, le proposte del DCO rischiano di limitare la loro applicazione e non fornire adeguate garanzie agli operatori rispetto all’aderenza della *baseline* di spesa con la loro evoluzione nel tempo. Infatti, i valori soglia proposti come *trigger* appaiono eccessivamente alte (sia quelle del DCO, sia quelle dell’articolato del TIROSS) e non sembrano coerenti né con l’attuale metodologia (con riferimento al fattore Y) né con gli obiettivi che intendono perseguire.

Per tale ragione si propone l’individuazione di una soglia – nel caso in cui questa sia necessaria per ragioni di semplicità amministrativa – che “scarti” solo gli incrementi davvero marginali di costo correlati a tali fattori. Tale soglia potrebbe essere accompagnata comunque da meccanismi in grado di adeguare la baseline preventivamente, tramite un fattore giustificato dall’emergere di esigenze concrete di investimenti legati in particolare al ruolo sempre più attivo dei DSO.

Inoltre, affinché sia coerente, il rapporto che dovrebbe essere preso in considerazione non dovrebbe guardare al montante dei ricavi tariffari, ma alla quota di costi operativi riconosciuti.