

Audizioni 2020

Videoconferenza, 22 luglio 2020



UTILITALIA

imprese acqua ambiente energia

Premessa

- Negli ultimi mesi il Paese si è trovato ad affrontare un momento drammatico, prima dal punto di vista epidemiologico e poi da quello economico. In una delle fasi più difficili dalla fine della seconda guerra mondiale **le nostre imprese hanno operato in continuità e sicurezza** garantendo servizi essenziali alla vita dei cittadini.
- La crisi ha rappresentato inoltre, nella ventennale storia della regolazione in Italia, un unicum assoluto. Ciò ha comportato una **sfida eccezionale, sia per l’Autorità che per gli operatori regolati**, che si sono trovati a dover fronteggiare un’emergenza assoluta con un insieme di strumenti concepiti per fenomeni non di tale magnitudo.
- Con le dovute cautele possiamo dire che la fase più acuta della crisi epidemiologica sia alle spalle, mentre **perdura la crisi economica che potrebbe, se non gestita, tradursi in un allentamento del livello di coesione del tessuto sociale**.
- **I settori, regolati da ARERA, possono svolgere un ruolo essenziale** dispiegando le proprie capacità di investimento e contribuendo agli obiettivi di decarbonizzazione e sviluppo dell’economia circolare, che sono al cuore del *recovery plan* della Comunità Europea. Investimenti che avrebbero importanti impatti positivi sull’economia ed occupazione (per quanto riguarda il comparto rappresentato da Utilitalia **l’ipotesi è un piano quinquennale di circa Euro 50 mld con crescita del pil 3,6% e 400 mila occupati**).
- Tuttavia, il contributo delle Utilities dipende da un adeguato contesto normativo e regolatorio che aiuti i comparti a superare eventuali crisi di brevissimo periodo (aventi natura principalmente finanziaria) e a realizzare rapidamente gli investimenti.
- Questo documento fa un breve resoconto/valutazione delle iniziative dell’ARERA durante la crisi (la risposta regolatoria) ed un’ulteriore riflessione sulle tematiche da sviluppare (spunti prospettici)

Agenda

- **La risposta regolatoria**
- **Spunti prospettici**

Agenda

La risposta regolatoria

Spunti prospettici

L'azione regolatoria ad oggi

Sintesi

L'emergenza epidemiologica ha reso necessari numerosi interventi da parte di ARERA, in stretto coordinamento con il mondo degli operatori, al fine di gestire e controllare le ricadute della crisi sulle filiere regolate, in termini generali.

Il mondo degli operatori ha fornito e reso costantemente manifeste ad ARERA il complesso delle «esigenze di campo» ed il livello della propria capacità operativa disponibile, secondo logiche che coniugassero esigenze di continuità dei servizi e minimizzazione dei rischi di contagio.

Azioni

Le misure sino ad oggi adottate da ARERA vanno nella direzione di fare fronte alle prime emergenze che la fase di gestione della crisi epidemiologica ha evidenziato.

In particolare:

- hanno privilegiato la priorità assoluta alla **garanzia della continuità e sicurezza dei servizi**, con attenzione speciale per le utenze più coinvolte dalla crisi epidemiologica (strutture sanitarie, assistenziali e di supporto logistico a protezione civile e servizi di pubblica utilità, utenze non disalimentabili etc...), nonché alla sicurezza e protezione dal rischio di contagio di tutto il personale
- hanno fornito misure di **primo sostegno alle utenze più colpite dall'emergenza e, in generale, a tutte le utenze dei servizi**
- hanno chiarito che agli operatori che, in una condizione di emergenza, **nessuna conseguenza economicamente penalizzante (es. quelle relative agli indicatori di qualità dei servizi) sarebbe potuta derivare dal primario rispetto degli obiettivi indicati, ossia la garanzia di continuità e sicurezza dei servizi.**

Contenuti

Sintesi di alcune delle misure più rilevanti

- **Divieto di chiedere la sospensione** o la limitazione delle forniture di energia elettrica, gas e acqua sino al 3 maggio;
- **Sospensione dei termini di pagamento** per le forniture nei Comuni rientranti nella c.d. "zona rossa" ex D.L. 9/2020;
- **Rateizzazione dei pagamenti** con scadenza nel periodo di gestione dell'emergenza e adozione modalità di invio delle bollette in formato elettronico;
- **Sospensione o prolungamento dei termini** delle procedure di sollecito, diffida o escussione delle garanzie da parte dei DSO;
- **Proroghe delle tempistiche** previste per la decorrenza degli effetti di azioni o richieste già in essere;
- Attenuazione obblighi di versamento dei venditori;
- Attenuazione obblighi di versamento dei DSO;

Un primo bilancio delle azioni messe in campo

Considerazioni

- La circostanza che non si sia pervenuti a generiche forme di «sospensione generalizzata» dell'efficacia della regolazione è, in generale, una prova della fondamentale **tenuta dei sistemi regolati rispetto ad un fenomeno di magnitudine unica**.
- La solidità del complesso di regole che ha dovuto confrontarsi con un fenomeno da molti qualificato come di portata «bellica», ha fatto sì che in piena fase emergenziale fosse demandato ai gestori dei servizi e alla «sensibilità del campo», in stretta collaborazione con gli Enti territoriali e le Istituzioni, **il compito di individuare le operatività da garantire** in via primaria, individuando nella sicurezza e nella garanzia di continuità dei servizi le priorità assolute.
- La risposta fornita dal sistema delle imprese, sotto questo aspetto, ha consentito che all'emergenza sanitaria non si aggiungessero emergenze ulteriori, legate alla fornitura di servizi essenziali, garantendo al contempo la salute e la sicurezza di tutti i lavoratori impegnati in questo sforzo straordinario.
- Ciò è accaduto con il parallelo spiegamento di un framework di provvedimenti regolatori che – soprattutto nel settore ambiente – è riuscito a **coniugare sapientemente la necessità di intercettare le variabili legate all'emergenza, in grado di incidere sui costi del servizio, con l'indefettibile esigenza di tutela degli utenti finali**.

Agenda

La risposta regolatoria

Spunti prospettici

Cosa c'è da fare: per tutti i comparti

- L'attuale congiuntura economica italiana e globale prefigura uno scenario di breve termine caratterizzato da valori di inflazione nulla o addirittura di deflazione (cfr. parametri ISTAT degli ultimi mesi). Tutti i sistemi tariffari adottati dall'Autorità utilizzano, per gli aggiornamenti tariffari, la variazione dell'indice FOI le cui finestre temporali di rilevazione risentono pesantemente della situazione di crisi e di contrazione dei consumi, con il risultato che tali variazioni, da ricostruzioni effettuate a partire dai dati ISTAT, assumono valori prossimi allo zero.
- Un aggiornamento dei ricavi 2021 basato su tale valore andrebbe quindi a deteriorare ulteriormente la situazione di difficoltà in cui versano gli operatori dei settori regolati, che sono già stati interessati, proprio nell'anno della pandemia, da review regolatorie di fine dicembre 2019 che in alcuni settori hanno improvvisamente e pesantemente ridotto la capacità finanziaria delle imprese. Ci si riferisce, ad esempio, alla **distribuzione del gas**, la cui revisione dei costi operativi riconosciuti ha comportato una riduzione del 19%, nonché al calo della remunerazione del capitale investito per l'attività di misura (dal 6,8% al 6,3%) e, **per il settore idrico**, i) all'avvio del percorso di efficientamento dei costi operativi, ii) al mancato adeguamento degli oneri finanziari al mutato Rischio Paese e iii) alla contestuale (e ancora una volta impreveduta) modifica della norma sul riconoscimento dell'effetto fiscale del c.d. FONI. Nel settore idrico, peraltro, l'aggiornamento inflativo del 2021 risulta inibito all'origine dalla stessa metodologia Arera.
- Un aggiornamento inflativo dei ricavi che seguisse pedissequamente, anche per il 2021 che dovrebbe vedere come primario obiettivo la promozione del rilancio degli investimenti infrastrutturali, il metodo ordinario di indicizzazione, **acuirebbe in maniera ancora più evidente le tensioni dovute alla situazione emergenziale con l'effetto di una compressione delle risorse economiche a disposizione delle aziende**, atteso che la maggior parte dei costi degli operatori, in primis il costo per il personale, non segue una correlazione diretta con gli indici usati dalla regolazione, ma è sottostante a dinamiche di crescita inflativa preventivamente fissate o contrattualizzate.
- L'auspicio e la richiesta verso il Regolatore è quindi che **possano essere analizzati e applicati per il 2021 meccanismi di sterilizzazione del fenomeno inflativo**, attraverso l'adozione di tassi di incremento inflativo tendenziali o programmati in luogo di quelli consuntivi, in considerazione della situazione emergenziale e sulla scorta anche di precedenti esperienze regolatorie di successo, quali quella della riforma del WACC del 2015, quando l'Autorità con un metodo innovativo riuscì a sterilizzare gli effetti della crisi economica e delle misure espansive della Banca Centrale Europea a garanzia della promozione degli investimenti.

Prime proposte

Cosa c'è da fare: per tutti i comparti

- Agli impatti dovuti all'emergenza covid-19 si aggiungono per gli operatori energetici e idrici, le **criticità introdotte dalla Legge di Bilancio 2020**, con particolare riferimento a:
 - prescrizione biennale
 - allungamento dei tempi di preavviso per procedere alla sospensione delle forniture
- Entrambe queste indicazioni legislative, se non adeguatamente temperate o controbilanciate da altre misure regolatorie, rischiano di **acuire le tensioni economiche e finanziarie già indotte dall'emergenza**. L'acritica ed indiscriminata applicazione della prescrizione biennale anche nei casi in cui vi siano conclamate responsabilità o condotte omissive del cliente o utente finale, oltre ad essere non conforme ai generali principi dell'ordinamento in materia di responsabilità e buona fede nei contratti, è prematura nei settori gas e idrico, in considerazione del diverso livello di maturità tecnologica raggiunto nell'attività di misura, rispetto ad altri settori regolati. L'auspicio è quindi quello di una **presa d'atto da parte delle Istituzioni che le nuove disposizioni di Legge e le sue modalità applicative risultano chiaramente incompatibili con le realtà di clienti dotati di contatori inaccessibili e ove gli operatori abbiano diligentemente adottato tutte le azioni atte al recupero delle letture**.
- La Legge di Bilancio 2020 ha inoltre pesantemente inciso sui **processi degli operatori che portano alla sospensione delle forniture** come rimedio per le situazioni di morosità dei clienti ed utenti finali, allungandone drasticamente i tempi. Tali prescrizioni sono quindi state "calate" nei diversi quadri regolatori settoriali che parevano ormai consolidati e che Arera ha recentemente provveduto ad adeguare in ottemperanza alla Legge. La priorità di Arera è stata chiaramente volta all'applicazione dei nuovi dispositivi in ottica di certezza dei processi degli operatori rispetto alla clientela/utenza, ma è evidente come le nuove indicazioni di Legge debbano essere ora recepite dalla regolazione anche in termini di ristoro agli operatori dei maggiori costi che, rispetto al quadro normativo previgente, si trovano ora ad affrontare, sia in termini di **inevitabile aumento del capitale circolante che di incremento del tasso di morosità**.

Prime proposte

Cosa c'è da fare: per tutti i comparti

- Come già rappresentato in altre sedi, Utilitalia auspica che le **riserve di liquidità** che il sistema dei servizi regolati nazionale ha messo a disposizione per le prime misure atte a fronteggiare l'emergenza in corso (1,5 mld di euro), riserve rispetto alle quali sono auspicabili ulteriori apporti esterni da parte della finanza pubblica oltre a quelli già stanziati, possano essere ulteriormente **valorizzate nell'effetto leva che potrebbero generare ove destinate a fornire garanzia di ultima istanza ai soggetti finanziatori, quale «garanzia di Stato»**. In tal modo sarebbe perseguito un obiettivo primario in questa fase, ossia quello di **riduzione del rischio percepito** che potrebbe costituire un serio ostacolo all'immissione di liquidità esterna nel sistema, a prescindere dal costo che ad essa sarebbe associato.
- Tali interventi, ove accompagnati da indicazioni di policy e condizionalità idonee a garantire la destinazione della liquidità al finanziamento di una spesa con valenza anticiclica consentirebbero di traguardare **l'obiettivo di un momentaneo sostegno all'equilibrio del sistema**, in attesa che il suo completo riavvio e gli effetti delle misure di sostegno alla domanda, ne consentano il riequilibrio endogeno e la restituzione della liquidità immessa con garanzia di ultima istanza dello Stato.
- Lo **stock di credito garantito** potrebbe essere concepito come **volano acceleratore della ripresa** degli investimenti nella seconda parte dell'anno 2020 e nel 2021, associando a tali interventi misure regolatorie che prevedano un **riconoscimento più accelerato in tariffa** (ad esempio prevedendo la riduzione dei tempi di ritorno di 1/3 o di 1/2 a seconda della tipologia di investimento) ovvero una **maggiorazione del costo finanziario riconosciuto** al gestore rispetto a quello standard, modulato in funzione del ritardo temporale con il quale si dovesse ritenere opportuno che gli investimenti comincino ad essere ripagati dalla tariffa.
- Tali misure dovrebbero comunque poter garantire – in una fase successiva e sotto certi aspetti caratterizzata da minore urgenza da quella sinora descritta – la **compensazione economica di quei corrispettivi che dovessero risultare definitivamente insoluti**, all'esito della definitiva chiusura di alcune attività produttive che il sistema sin qui descritto ha la finalità principale di minimizzare.

Prime proposte

Cosa c'è da fare: per la filiera energia

Prime proposte

- L'emergenza sanitaria, che si auspica volgere al suo termine, apre tuttavia anche ad una riflessione su potenziali nuovi approcci che la regolazione potrebbe intraprendere alla luce dell'esperienza vissuta.
- In particolare, quest'ultima insegna che **la capacità di un sistema di regole di reagire prontamente ad un evento straordinario è anche funzione del suo livello di complessità.**
- L'approccio del Regolatore, soprattutto nella disciplina delle **filiera più complesse come quella energy**, non ha potuto prescindere da un livello di complessità elevato, con particolare riferimento alla fase iniziale, e meno matura, di disegno degli assetti di filiera funzionali all'apertura dei mercati.
- La stratificazione e complessità degli interventi di regolazione che si sono cumulati nel tempo hanno evidenziato, durante la fase emergenziale, la **necessità di ripensare in chiave semplificatoria la disciplina di alcuni processi**, come ad esempio i rapporti tra i vari responsabili delle singole fasi della filiera (es. TSO vs. DSO vs. Traders), ovvero tra questi ed i clienti/utenti finali, **a pena di non voler sacrificare rapidità ed efficacia delle azioni a tutela del buon funzionamento del sistema stesso nei momenti in cui viene richiesta una pronta reazione.**
- In questa prospettiva, è sicuramente auspicabile **l'avvio di un percorso che persegua una maggiore responsabilizzazione dei soggetti regolati, a beneficio di una minore profondità ed intensità dell'azione regolatoria.**

Cosa c'è da fare: per la filiera energia

➤ ARERA è chiamata inoltre a garantire un presidio essenziale non solo sulla garanzia della qualità dei servizi, ma anche sulla **necessità per il sistema nazionale di raggiungere gli obiettivi energetico-ambientali declinata nei percorsi di decarbonizzazione e circolarità**. In quest'ottica ci si aspetta continuità, ma anche un rafforzamento in chiave anticiclica, nell'approccio seguito per favorire investimenti infrastrutturali e nelle sperimentazioni tecnologiche che possano offrire soluzioni più efficienti per i diversi settori, quali:

- ❑ misure sul design dei mercati energetici che combinino la transizione ad un parco di generazione più green ed efficiente con la necessaria sicurezza e economicità per i consumatori, anche con riferimento all'accompagnamento del percorso di completa apertura dei mercati *retail*;
- ❑ focus sul ruolo centrale dei DSO e dei gestori delle reti di teleriscaldamento nello sviluppo di infrastrutture che colgano il potenziale di sostenibilità derivante dalla produzione decentrata da fonti rinnovabili (e di scarto) e da configurazioni di consumo più efficienti, confermando il ruolo della rete pubblica come abilitatore di nuovi investimenti ed evitando duplicazioni inefficienti; una spinta decisiva per tale processo potrà essere assicurata assecondando una visione integrata dei settori energetici, ambientali e dei trasporti, essenziali per il raggiungimento dei target del PNIEC.

Prime proposte

Cosa c'è da fare: per la distribuzione gas

- Le potenzialità del settore della distribuzione gas in ottica della transizione energetica sono ormai universalmente riconosciute. Al tempo stesso è **conclamato il sostanziale fallimento delle procedure di gara per l'assegnazione delle nuove gestioni d'ATEM**, così come concepite dall'ormai quasi decennale decreto 226/11.
- La **sproporzione tra lo sforzo finora compiuto per preparare e indire le gare, e i corrispondenti costi transazionali sostenuti e gli esiti di tali attività è sotto gli occhi di tutti**. La attuale fase di incertezza ha limitato gli investimenti e rischia di limitarli anche nel prossimo biennio su frontiere come idrogeno e Power to Gas. Tale incertezza, infine, ha di fatto bloccato il processo di consolidamento dei piccoli e medi operatori, nella prospettiva di incasso di importanti valori di VIR dalla vendita delle reti, prospettiva poi non realizzatasi.
- Per questo motivo, da UTILITALIA e da più parti sta ormai pervenendo una **richiesta di moratoria delle gare**, per un numero di anni sufficiente a ristabilire un quadro di regole aggiornate, semplici e stabili, secondo uno schema-tipo per la valutazione degli investimenti offerti in gara che sia “al passo coi tempi” e che valorizzi quindi gli interventi effettivamente coerenti con i nuovi scenari energetici.
- Nel frattempo, nel periodo di moratoria, **i fabbisogni di investimento verrebbero comunque evasi dalla capacità investitoria delle imprese di distribuzione e coerentemente con le richieste dei territori**.
- In questo scenario, **nel periodo di moratoria il ruolo del Regolatore potrà essere cruciale**, incentivando con risolutezza le aggregazioni di operatori, indipendentemente dalle loro dimensioni, e proseguendo il percorso intrapreso di predisposizione di linee guida per le analisi costi-benefici per gli investimenti, che possano coniugare i fabbisogni territoriali con i più sistemici obiettivi di sostenibilità economica e ambientale, oltre che valorizzando, sempre nel periodo di moratoria, alcuni strumenti regolatori già ideati per la concessioni d'ATEM quali il sistema di rivalutazione delle c.d. RAB depresse.
- Sempre in tema di rilancio di investimenti nel settore gas, riteniamo opportuno il **celere completamento di importanti procedimenti regolatori come quello di definizione di strumenti di promozione di progetti finalizzati alla sperimentazione di soluzioni innovative e nuovi utilizzi delle infrastrutture di trasporto e distribuzione del gas e quello di promozione dei sistemi di metering evoluti**.

Prime proposte

Cosa c'è da fare: per il settore ambiente

Rifiuti

- Ulteriore spinta per segnare il percorso richiesto dagli obiettivi fissati dal Pacchetto sull'Economia Circolare della Commissione EU, per mettere il Paese nel suo complesso nella condizione di **chiudere il ciclo dei rifiuti e minimizzare le esternalità ambientali**, con riferimento sia a quelli differenziati che indifferenziati.
- Ricerca di un più oculato **trade off tra sostenibilità tariffaria e incentivo agli investimenti**.
- Disegno della nuova regolazione delle tariffe al cancello tenendo conto, all'interno di un approccio asimmetrico in ragione delle differenze tra i territori, maggiormente degli obiettivi di sistema più che della sostenibilità tariffaria per l'utenza: recupero del *full cost* e incentivi alla produzione di energia dalla materia non possono essere «sterilizzati» da limiti alla crescita più bassi dell'inflazione o da percorsi di gradualità che non convergono mai al regime.
- Se il nuovo sistema tariffario deve garantire i giusti segnali ad utenti ed imprese rendendo più passanti **gli incentivi o dimensionando la remunerazione degli investimenti sugli impianti** (ad esempio wacc maggiorato per impianti ritenuti strategici).
- Indeterminatezza regolatoria di alcuni spazi nei quali i localismi potrebbero innestarsi e disattendere la regolazione nazionale:
 - ❑ sebbene le flessibilità territoriali vadano mantenute si ritiene opportuno che ARERA assuma un ruolo di arbitro di maggior forza nell'ambito dei rapporti con le EGATO, laddove le stesse dovessero disattendere i razionali della regolazione nazionale e quindi gli obiettivi di sistema (es. per quanto riguarda il concetto dell'equilibrio economico – finanziario, della selezione dei parametri per lo sharing e altri parametri nelle leve degli ETC, tra cui il superamento del limite alla crescita)
 - ❑ é inoltre essenziale un raccordo tra la governance «multilivello» e il ruolo della Regolazione, partendo dalla predisposizione di un contratto-tipo idoneo a **garantire a pubbliche amministrazione e utenti investimenti e qualità** (ad esempio, definendo istanze di riequilibrio economico-finanziario, computo del valore residuo) .

Idrico

Promozione degli investimenti per accorciare il *water service divide* che caratterizza il Paese e **consolidamento del quadro regolatorio**, incentivando i consumatori a comportamenti più virtuosi anche in questo settore

Audizioni 2020

Videoconferenza, 22 luglio 2020



UTILITALIA

imprese acqua ambiente energia