

All. al prot. n. 709/2013/E/R/g – Fv/am

Osservazioni FederUtility

DCO 56/2013/R/GAS

**“CRITERI DI DETERMINAZIONE DEL COSTO RICONOSCIUTO
DEI SERVIZI DI DISTRIBUZIONE E MISURA DEL GAS
PER IL QUARTO PERIODO DI REGOLAZIONE”**

Introduzione

Dalla lettura del DCO e dagli incontri tenuti è emerso che i contenuti del capitolo 14 dal titolo “Criteri per la determinazione del livello iniziale del capitale investito di località” rivestono particolare urgenza di trattazione.

Il capitolo entra, infatti, nei risvolti tariffari derivanti dal recepimento dell’articolo 24, comma 3, del Decreto Legislativo 1 giugno 2011, n. 93, prevedendo questi che: *“L’Autorità per l’energia elettrica e il gas, limitatamente al primo periodo di esercizio delle concessioni assegnate per ambiti territoriali minimi di cui all’articolo 46-bis, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, riconosce in tariffa al gestore entrante l’ammortamento della differenza tra il valore di rimborso, come determinato ai sensi del decreto di cui all’articolo 46-bis, comma 1, del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, e il valore delle immobilizzazioni nette, al netto dei contributi pubblici in conto capitale e dei contributi privati relativi ai cespiti di località”*.

Confermando la posizione già descritta nelle Osservazioni di Federutility al DCO 341/2012 inviate in data 5 ottobre 2012, la scrivente Federazione ha quindi ritenuto di anticipare, rispetto alle scadenze fissate per l’invio delle osservazioni, le proprie considerazioni in merito a quanto espresso nel citato capitolo ai seguenti paragrafi:

- 1) Determinazione del livello iniziale delle immobilizzazioni nette di località
- 2) Accertamento della differenza tra VIR e RAB
- 3) Criticità relative allo scostamento VIR-RAB

- 4) Considerazioni sulla previsione dell'articolo 13 del decreto n. 226/11 alla luce delle disposizioni del decreto legislativo n. 93/11
- 5) Esigenze di certezza sul VIR per i soggetti che partecipano alla gara.

1) Determinazione del livello iniziale delle immobilizzazioni nette di località

Federutility ritiene che l'ipotesi prospettata nel DCO di confermare il criterio generale di valutazione del capitale investito di località a fini regolatori (RAB) basato sul metodo del costo storico rivalutato sia in linea di principio condivisibile.

Tuttavia evidenzia che tale metodo di valutazione appare adeguato a rappresentare omogeneamente le diverse situazioni soltanto nei casi in cui il distributore disponga della stratificazione completa dei costi storici di costruzione / realizzazione dei cespiti, ove completa è da intendersi sia dal punto di vista temporale che del perimetro degli asset.

Nel caso di indisponibilità della stratificazione, l'attuale regolazione prevede che possano trovare riconoscimento tariffario i valori contabili dei cespiti iscritti in occasione di operazioni di aggregazione aziendale o di costituzione di aziende speciali (articolo 13 del RTDG), purché avvenute in data precedente al 31 dicembre 2003. Tali valori contabili si basano per lo più su valutazioni peritali, in cui trova rilievo il concetto di costo di ricostruzione degli impianti che, come noto, è differente dalla nozione di costo storico effettivo di prima realizzazione.

La possibilità di ricorrere a basi informative che hanno un riferimento temporale diverso determina inevitabilmente una disomogeneità dei risultati ottenuti nelle valutazioni del capitale investito tariffario, creando in taluni casi discriminazioni tra le diverse località tariffarie e tra i diversi operatori.

In particolare, in caso di indisponibilità dei dati storici stratificati viene consentito il ricorso a valori alternativi soltanto nell'ipotesi in cui essi siano originati da specifiche operazioni straordinarie, favorendo ciò quelle aziende che non siano state interessate da tali operazioni, e penalizzando le altre.

A giudizio della Federazione, il problema segnalato dall'Operatore al paragrafo 14.9 del DCO relativo alle circostanze in cui si è potuto fare ricorso di dati economici derivati da valutazioni peritali, è effettivo, come peraltro già anticipato al punto precedente.

I dati di perizia non riflettono, infatti, i costi storici di costruzione della rete, ma sono determinati a partire da valori di ricostruzione degli impianti alla data della stessa perizia

Peraltro è giusto osservare che in taluni casi i valori di perizia riconosciuti - soprattutto se riferiti ad operazioni di acquisizione aziendale regolati per cassa - corrispondono a valori

effettivamente pagati dalle società che attualmente gestiscono il servizio, e quindi rappresentano dei costi di investimento realmente sostenuti su cui le società contano di ottenere un ritorno economico.

Fatte queste premesse, la Federazione rileva che tutte le criticità evidenziate – che portano a valutazioni del capitale investito non esattamente omogenee per tutte le località tariffarie – dovrebbero essere sostanzialmente risolte e sanate dalla disposizione introdotta dal decreto legislativo n. 93/11, nella misura in cui consentirà agli operatori di recuperare in tariffa le differenze emergenti tra i valori di rimborso (VIR) e i valori del capitale investito tariffario di località (RAB).

Si ritiene che tale previsione normativa corrisponda perfettamente al principio secondo cui gli investimenti sostenuti dal distributore per acquisire la gestione del servizio – in quanto rappresentano una condizione fondamentale posta a base della gara per l'affidamento – debbono trovare un'adeguata remunerazione tariffaria, pena la strutturale insostenibilità economica delle offerte presentabili e quindi la totale inefficacia dei meccanismi di selezione competitiva imposti dalla normativa liberalizzatrice.

Tale soluzione legislativa appare peraltro del tutto coerente con l'attuale impianto regolatorio che - riconoscendo rilevanza a valutazioni peritali predisposte in occasione di acquisizioni aziendali o di altre operazioni societarie - a maggior ragione dovrebbe garantire pieno riconoscimento dei valori di rimborso che hanno la caratteristica di essere:

- sanciti da un formale accordo tra i gestori uscenti e gli enti locali concedenti e quindi sono stati definiti in contraddittorio (mente per i valori di perizia originati da operazioni societarie normalmente gli Enti locali non sono stati coinvolti);
- dei valori oggettivi, in quanto esterni alla volontà dei concorrenti che decidono di partecipare alla gara.

Per quanto sopra detto, va da sé come la Federazione possa condividere solo parzialmente l'affermazione contenuta nel paragrafo 14.10 quando dice che "le gare d'ambito risulteranno tanto più equilibrate, tanto minore sarà, nel suo complesso, l'entità del differenziale tra VIR e RAB". Per gli Operatori concorrenti, infatti, l'entità del differenziale tra VIR e RAB - posto che questo sia riconosciuto integralmente e correttamente in tariffa - è da ritenersi assolutamente indifferente rispetto alla convenienza di partecipare alle gare.

La Federazione ritiene che la possibilità di un Operatore di partecipare alla gara, più che dalla differenza VIR-RAB, dipenda dall'entità in valore assoluto del VIR.

Un elevato valore di VIR, infatti, limita il numero dei potenziali concorrenti, data l'oggettiva difficoltà di molti Operatori ad accedere al credito, a causa della loro corrente struttura finanziaria.

L'esistenza di una differenza tra VIR e RAB rappresenta piuttosto una condizione che, di fatto, conferisce un maggiore peso alla competizione economica tra gli Operatori, consentendo a quelli che sono più efficienti di offrire - a parità di target di redditività dell'investimento - degli sconti tariffari più elevati.

2) Accertamento della differenza tra VIR e RAB

L'Autorità ha prospettato di svolgere un accertamento della differenza tra VIR (Valore Industriale Residuo) e RAB (Regulatory Asset Base) per tramite di una procedura che si concentra sulla valutazione della VIR, paragonando questi con un valore virtuale a costi di sostituzione standard.

Riteniamo che tale procedura possa condurre a considerazioni devianti dalla reale motivazione che ha generato lo scostamento. Infatti, qualora ci si trovi alla presenza di uno scostamento superiore alla soglia valutata nel 25% (Comma 14 dell'articolo 5 del decreto n. 226/11) riteniamo doverosa, invece, un'indagine sull'esiguità del valore di RAB che determina la differenza.

Per tutto quanto richiamato al precedente paragrafo 1) circa la disciplina tariffaria attuale e la disomogeneità dei risultati derivanti dalla sua applicazione, uno scostamento rilevante tra valori di VIR e valori di RAB potrebbe dipendere non tanto da una sopravvalutazione del VIR quanto, viceversa, da una sottovalutazione della RAB, soprattutto per l'impossibilità da parte di alcune aziende di avere accesso ad una stratificazione completa del costo storico dei cespiti e/o della impossibilità di avvalersi di dati di perizia.

In molti casi, inoltre, i valori del capitale investito tariffario delle ex aziende speciali sono sottovalutati rispetto alla reale consistenza degli investimenti realizzati dalle stesse, in quanto il valore contabile dei cespiti che hanno costituito la loro dotazione iniziale di capitale è stato determinato in conformità a valutazioni peritali tendenzialmente prudenti, con l'adozione di prezziari non sempre adeguati e vite tecniche inferiori sia a quelle previste ai fini tariffari, sia a quelle previste dal Decreto Ministeriale n. 226/2011 (c.d. Decreto Criteri).

Il criterio generale di valutazione del capitale investito di località, basato sul metodo del costo storico rivalutato, pertanto, ha generato una forte disparità di trattamento tariffario per le Imprese secondo la politica contabile di capitalizzazione degli investimenti seguita, attribuendo

nel tempo, e di fatto, diversi livelli di remunerazione a parità d'investimenti realizzati. Dal punto di vista metodologico, sarebbe, piuttosto, interessante esaminare la significatività del fenomeno valutando le variazioni di RAB desumibili da cluster d'aziende delle medesime dimensioni in quanto a numero di pdr, km di rete posata, evoluzione proprietaria, vetustà media degli investimenti, ecc.

Detto ciò, la verifica dell'Autorità può apparire complessa in quanto - essendo evidentemente indirizzata ad accertare la correttezza formale dell'applicazione degli accordi tra le parti - dovrebbe approfondirne di volta in volta i contenuti dei singoli accordi, con un dispendio notevole di risorse.

E' evidente quindi che l'utilizzo di criteri valutativi basati su costi e algoritmi di calcolo standardizzati condurrebbe a risultati corretti soltanto se:

1. i valori di ricostruzione assunti siano allineati con quelli effettivamente e legittimamente applicati dalle parti (ente concedente e gestore attuale) sulla base degli accordi convenzionali o – laddove mancanti nello specifico – sulla base degli applicabili principi valutativi indicati nel Decreto Criteri (Decreto Ministeriale n. 226 / 2011)
2. le vite utili utilizzate nella stima per il calcolo del degrado siano esattamente le stesse effettivamente e legittimamente applicate dalle parti sulla base degli accordi convenzionali o, dove applicabili, quelle previste dal Decreto Criteri;
3. la stima del valore dei contributi pubblici deducibili avvenga sulla base degli stessi criteri effettivamente e legittimamente applicati dalle parti sulla base degli accordi convenzionali o, dove applicabili, dei principi previsti dal Decreto Criteri.

Il Decreto Criteri prevede inoltre che l'Autorità renda pubbliche eventuali osservazioni sul risultato delle verifiche effettuate, senza peraltro specificarne compiutamente le conseguenze. E' presumibile, tuttavia, che una valutazione "critica" possa indurre una rideterminazione della valutazione del rimborso, che in ogni caso sarebbe rimessa ad una collaborazione tra Ente locale e Concessionario.

Stante quanto sopra qualunque attività di verifica dell'Autorità dovrebbe intervenire all'origine della definizione del valore di rimborso mentre, una volta che esso sia stato correttamente e legittimamente determinato e concordato e quindi inserito nel bando di gara come valore di rimborso definitivo, esso dovrà essere interamente riconosciuto dal sistema tariffario.

Si ritiene, pertanto, che l'Autorità non abbia titolo per porre in dubbio tale valore a posteriori, dato che rappresenta, a tutti gli effetti, un investimento che l'aggiudicatario del servizio deve sostenere e che se non adeguatamente remunerato, renderebbe di fatto

antieconomica la partecipazione alla gara d'ambito e inefficace l'impianto concorrenziale della normativa di settore. Peraltro, come già ricordato, la determinazione di tale valore discende da un accordo tra ente locale e gestore uscente in cui l'aggiudicatario non ha avuto alcuna parte.

Fermo restando il potere dell'Autorità di controllare il rispetto dei criteri fissati nella Convenzione, oppure, il corretto recepimento di quanto espresso dalle Linee Guida, la Federazione non condivide le intenzioni espresse dall'Autorità negli articoli da 14.13 a 14.17, in quanto ritiene non conformi a quanto stabilito dalla normativa primaria (decreto legislativo n. 93/11, decreto legislativo n. 164/00 e legge 481/95), la quale prevede che la differenza tra VIR e RAB debba essere riconosciuta ai fini tariffari, nel presupposto che essa rappresenta, di fatto, per i Distributori un costo che deve trovare copertura in tariffa.

Ulteriori considerazioni dell'Autorità, volte ad esempio ad evidenziare i motivi degli scostamenti tra VIR e RAB e, in conformità a ciò, escludere la riconoscibilità in tariffa di parte di tale differenza – come sembra adombrato al successivo punto 14.19 - non sono ad avviso della Federazione accettabili.

Fermo restando quanto sopra affermato, inoltre, si sottolinea che se l'Autorità dovesse condurre delle verifiche sullo scostamento, il documento non chiarisce quale sia l'obiettivo degli approfondimenti indicati nel punto 14.7 e quali conseguenze da questa attività di approfondimento possano derivare.

3) Criticità relative allo scostamento VIR-RAB

Il tema riveste particolare attenzione per le Imprese nostre associate in quanto più esposte alle criticità derivanti dalla ricostruzione del capitale investito di località basato sul metodo del costo storico rivalutato.

Si pensi, a titolo d'esempio, a quante Aziende multiutility hanno ereditato da gestioni comunali bassi livelli di patrimonio a libro cespiti perché le condotte gas sono state posate insieme alle reti d'altri servizi. In questi casi, voci rilevanti d'investimento per scavo, posa, ripristino delle pavimentazioni sono state allocate seguendo criteri che non ne consentono l'evidenziazione nei documenti richiesti dalla regolazione tariffaria per entrare a far parte del costo storico rivalutato (scritture contabili) ovvero allocando alcune voci su capitoli di spesa corrente anziché di investimento (a maggior ragione se, ad esempio, alcuni lavori sono stati eseguiti in economia direttamente con risorse proprie dei Comuni) oppure, ancora, semplicemente per il fatto che non è stato possibile reperire documentazione relativa agli investimenti maggiormente datati. Tanto è vero che per le deficienze documentali di alcuni dei precedenti gestori è stato necessario procedere ad un calcolo d'ufficio delle tariffe.

Occorre, poi, evidenziare che, soprattutto nella valutazione delle reti più vecchie, un altro possibile motivo di scostamento tra VIR e RAB potrebbe essere determinato dalla differenza sui prezzi applicati nella stima del valore di ricostruzione a nuovo. Mentre l'Autorità attualizza gli investimenti utilizzando deflatori ISTAT, le dinamiche dei prezzi reali del mercato specifico (lavori, materiali e manodopera), potrebbero determinare un valore diverso rispetto a quello risultante dall'applicazione dei citati deflatori ISTAT.

Il fenomeno del non allineamento della contabilità storica relativa agli asset delle reti alle esigenze dell'Autorità è ben noto agli Uffici della Direzione Infrastrutture. Ancora oggi, per altro, siamo nell'attesa di un chiarimento da parte dell'Autorità sulla ammissibilità di alcuni valori di cespiti la cui proprietà è di Soggetti terzi, che hanno prodotto dichiarazioni di pertinenza secondo modalità non specificate da codesta Direzione.

4) Considerazioni sulla previsione dell'articolo 13 del decreto n. 226/11, alla luce delle disposizioni del decreto legislativo n. 93/11.

Rispetto all'intendimento dell'Autorità di riconoscere in tariffa la differenza tra il valore complessivo di rimborso ai gestori uscenti e la somma delle immobilizzazioni nette di località appartenenti all'ambito nella forma di *“rata annua posticipata di un ammortamento di un debito, determinato secondo logiche finanziarie di ammortamento a rata costante, assumendo un tasso di attualizzazione pari al livello del tasso di rendimento del capitale di debito utilizzato ai fini della determinazione del WACC”*, la Federazione ribadisce quanto segue:

- (i) tale differenza, in base alle previsioni del decreto 93/11, deve necessariamente essere riconosciuta in ogni caso al gestore entrante (il soggetto vincitore della gara), e ciò anche nel caso che detto gestore sia stato “concessionario” del servizio in alcuni o tutti i Comuni di quell'ambito. Ciò è coerente anche con l'esigenza di consentire a tutti i partecipanti alla gara la possibilità di fare previsioni sullo stesso ammontare di ricavo regolato coerentemente con la previsione dell'Allegato B (Schema Piano Industriale – Istruzioni per la redazione) dell'Allegato 3 (Disciplinare di gara tipo) del Decreto 12 novembre 2011, n. 226;
- (ii) conseguentemente al punto (i), nel caso ipotetico in cui il gestore uscente (se riconfermato) non ricevesse il riconoscimento tariffario del delta VIR-RAB vi sarebbe un grave nocumento della concorrenza; infatti il “gestore entrante diverso dall'uscente” sarebbe trattato diversamente dall' “entrante identico all'uscente”, peraltro neppure a livello dell'intero ambito ma su base del singolo Comune. Sempre nel caso ipotetico in cui il gestore uscente riconfermato non ricevesse il riconoscimento tariffario del delta VIR-RAB, al fine di massimizzare il proprio rendimento finanziario, gli attuali gestori

avrebbero un incentivo economico (costituito dalla differenza VIR-RAB) a non partecipare alla gara negli ambiti ove sono già presenti escludendo di fatto da quelle gare gli Operatori dotati di una migliore professionalità e conoscenza del territorio. Da ultimo, nell'ipotesi assai probabile che tale scelta "di non partecipazione" venisse adottata da tutti gli Operatori o dalla maggioranza di essi, il sistema dovrebbe comunque sopportare gli eventuali aggravi dell'incremento tariffario atteso, posto che il delta VIR-RAB dovrebbe comunque venire riconosciuto ai nuovi gestori entranti diversi dagli uscenti;

- (iii) Lo "sconto" sulla differenza VIR-RAB da ribaltare in tariffa è uno dei parametri di aggiudicazione della gara e pertanto una differenziazione del riconoscimento di detta differenza tra i partecipanti, basata sul fatto di avere o meno concessioni in essere in quell'ambito, sarebbe un'ulteriore elemento di forte ed inaccettabile turbativa della concorrenza, come peraltro già espresso dalla stessa Autorità nel Documento
- (iv) il tasso di attualizzazione utilizzato per il riconoscimento in tariffa della differenza VIR-RAB dovrebbe essere pari al tasso di remunerazione della RAB (WACC) in base all'assunzione realistica che le fonti di finanziamento non provengano solo dal capitale di debito ma siano diversificate fra capitale di debito e capitale di rischio
- (v) sarà opportuno riconoscere l'effetto e provvedere a strumenti che tengano conto del *regulatory lag* e ciò per l'inevitabile differimento temporale con il quale detto scostamento viene riconosciuto in tariffa.

La previsione di cui al precedente punto iv) è ancora più necessaria qualora venisse adottata l'ipotesi di estendere il periodo di remunerazione oltre i dodici anni al fine di attenuare gli impatti economici sulle tariffe su un periodo più lungo. A tal riguardo sarebbero in ogni caso necessari ulteriori chiarimenti da parte dell'Autorità e analisi degli impatti da parte degli operatori.

Con riferimento alla proposta contenuta ai paragrafi 14.25 e 14.26 del DCO 56/2013 di prevedere il riconoscimento della differenza tra VIR e RAB per tutti i cespiti unitamente all'ipotesi di assumere il VIR quale valore delle immobilizzazioni di località ai fini regolatori la Federazione ritiene che essa possa rappresentare una soluzione idonea, ma rimane ferma la necessità di conoscere e condividere tutti i dettagli ad essa relativi (es. durata dell'ammortamento residuo). In particolare, questa soluzione potrebbe rendere omogenee le condizioni di gara tra gestore entrante ed uscente, evitando la creazione di disincentivi alla partecipazione alle gare di cui al precedente punto (ii).

La Federazione ritiene inoltre che questa assunzione rappresenti un primo elemento a sanatoria delle situazioni di sperequazione tariffaria nel riconoscimento dei costi di capitale evidenziate sopra.

La Federazione trova quindi interessante la proposta di allineare i valori di VIR a quelli di RAB, soprattutto perché ciò mitigherebbe gli impatti sui livelli tariffari di breve periodo che deriverebbero da un riconoscimento della differenza tra i due valori in un periodo di tempo troppo breve.).

Tale effetto di mitigazione è ancora più rilevante se si considera che l'ipotesi alternativa potrebbe determinare degli incrementi più concentrati nel tempo, laddove gli accordi definitivi sugli impianti dovessero essere perfezionati in un momento successivo all'inizio della gestione dell'ambito - dopo la conclusione di contenziosi tra enti locali e gestori uscenti che potrebbero trascinarsi anche per anni - con il rischio, dando una interpretazione rigida della normativa, di dover riversare gli oneri collegati alla differenza tra VIR e RAB in un periodo più breve dei 12 anni massimi.

Si ripete tuttavia ancora una volta che, gli spunti di iniziale apprezzamento, sopra delineati, circa la proposta contenuta ai paragrafi 14.25 e 14.26 possono trovare conferma e condivisione solo una volta note le effettive modalità di riconoscimento tariffario a declinazione del principio generale che l'Autorità ha proposto.

5) Esigenze di certezza sul VIR per i soggetti che partecipano alla gara

Ripetendo la convinzione che le verifiche condotte dall'Autorità dovrebbero limitarsi a stabilire la congruità dell'applicazione delle metodologie di valutazione del VIR e che non potranno comportare un disconoscimento unilaterale dei valori concordati tra Enti locali e gestori uscenti, laddove diventino valori definitivi di rimborso indicati nei bandi di gara, la Federazione condivide le intenzioni espresse dall'Autorità di voler dare certezza alla normativa e a tali valori in tempi compatibili con i termini temporali massimi stabiliti dal Decreto Criteri per la pubblicazione dei bandi di gara.

Vista l'ingente mole di dati da analizzare, non è chiaro, però, come sia realisticamente possibile effettuare le analisi di congruità e le valutazioni descritte nel DCO prima dello svolgimento d'ogni singola gara.

A prescindere dal momento in cui è stabilito il valore del VIR (prima o dopo la gara per la definizione d'eventuali contenziosi) e quindi il valore di rimborso del gestore uscente, si ritiene che al Gestore entrante debba essere ugualmente riconosciuta sin da subito in tariffa la differenza tra VIR e RAB posta a base d'asta.

In caso di contenzioso, inoltre, dovrà essere riconosciuta:

- (i) al Gestore uscente da parte del Gestore entrante la differenza tra il VIR stabilito come in esito al contenzioso e il valore di rimborso inserito nel Bando di gara;
- (ii) al Gestore entrante in tariffa, negli anni rimanenti di concessione, la suddetta differenza remunerata al WACC che terrà conto del regulatory lag come descritto sopra.

Si segnala a codesta Autorità che vi sono altri aspetti che richiederebbero una specifica regolamentazione, da emanare possibilmente prima della pubblicazione dei bandi.

Tra gli aspetti rilevanti vi sono senz'altro le modalità concrete di determinazione dei valori di rimborso a regime.

Pur essendo, infatti, stabilito che a regime i valori di rimborso saranno allineati al valore del capitale investito tariffario dei cespiti di località, sarà necessario specificare meglio come verranno riconosciuti gli investimenti realizzati dal gestore uscente che, al momento di cessazione della gestione, non hanno ancora trovato riconoscimento nel valore di RAB, la quale, come è noto e stante l'attuale impianto regolatorio, si aggiorna con un ritardo temporale di due anni.