



OSSERVAZIONI AL
DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE
n. 139/2019/A DEL 9 APRILE 2019

*"QUADRO STRATEGICO 2019-2021 DELL'AUTORITA' DI REGOLAZIONE PER
ENERGIA RETI E AMBIENTE"*

1. PREMESSA

Il presente documento reca le osservazioni di Italgas al DCO 139/2019/A avente ad oggetto il *“quadro strategico 2019-2021 dell’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente”* del 9 aprile 2019.

In primo luogo vogliamo esprimere il nostro apprezzamento per l’ampia e ambiziosa visione strategica espressa dal nuovo Collegio nella presente consultazione, aperta anche all’innovazione: un tale approccio risponde finalmente all’attuale contesto energetico caratterizzato da una significativa fase di evoluzione.

A riguardo Italgas presenterà le proprie osservazioni sulle principali tematiche ritenute fondamentali alla luce del *business plan* aziendale.

In particolare, nei successivi paragrafi intendiamo esprimere la nostra visione – nonché fornire tutti gli elementi da noi ritenuti critici e meritevoli di attenzione – riguardo ai temi rilevanti.

2. APPROCCIO REGOLATORIO ALL’INNOVAZIONE DI SISTEMA

L’Autorità, con un approccio trasversale ai settori di competenza, parla di *“digitalizzazione”* come principale strumento per innovare il sistema e si impegna a *“sostenere l’innovazione fornendo ai soggetti regolati i dovuti segnali per lo sviluppo di soluzioni innovative”*.

Italgas concorda pienamente su questo tema e, infatti, sta investendo in maniera importante nella digitalizzazione sia dei processi che degli asset. In dettaglio:

- con un piano massivo di sostituzione dei contatori tradizionali con gli *smart meter*, che va ben oltre le percentuali di sostituzione richieste dall’Autorità, prefigurando anche le possibili future evoluzioni tecnologiche (*quale l’adozione della piattaforma NB-IoT*);
- mettendo in campo massicci investimenti messi in atto da Italgas per la digitalizzazione di tutti gli asset delle nuove reti di distribuzione (*inclusi gruppi di riduzione, valvole e sensori*), che consentirà un monitoraggio puntuale dello stato di salute della rete consentendo di passare ad un approccio di manutenzione predittiva anziché programmata;
- arrivando alle nuove tecnologie *Cavity Ring-Down Spectroscopy (CRDS -Picarro)* già impiegate sui mezzi per la ricerca fughe, che consentono un’ampiezza di

rilevazione fino a 200 metri dal mezzo con una accuratezza sensibilmente superiore ai sistemi tradizionali.

Accogliamo quindi con molto piacere questo obiettivo strategico dell'Autorità di "*facilitare l'innovazione di sistema*"; rileviamo tuttavia una forte criticità sul piano della regolazione tariffaria proprio per quanto riguarda la sostituzione dei contatori tradizionali.

Infatti, ad oggi, la Regolazione delle Tariffe dei servizi di Distribuzione e misura del Gas (RTDG) non risulta adeguata per garantire la corretta remunerazione degli investimenti fatti in passato dai distributori nell'ambito della misura.

Nello specifico, l'articolo 57 dell'Allegato A alla RTDG attualmente in vigore, (*comma 57.2, lett. a) e b)*) anche per l'effetto degli interventi regolatori che negli anni hanno modificato le "vite regolatorie" dei misuratori, provoca il mancato riconoscimento di ingenti investimenti effettuati nel tempo dai distributori. In particolare, non viene erroneamente tenuto conto delle minusvalenze che i distributori si trovano a dover sostenere nel caso di dismissione anticipata di contatori tradizionali che ancora non hanno terminato la vita utile.

Ciò risulta in aperto contrasto con la volontà dell'Autorità di voler accelerare quanto più possibile il processo di digitalizzazione della rete a conseguente beneficio dei clienti finali, in primo luogo, che potranno finalmente disporre di dati di misura molto più frequenti e coerenti con il proprio profilo di consumo.

3. PROMOZIONE DELLA COMPLIANCE REGOLATORIA E RIDUZIONE DEI TEMPI DEI PROCEDIMENTI SANZIONATORI

Anche su questo punto desideriamo accogliere con favore l'obiettivo presentato nel Quadro strategico di "*introdurre nuovi strumenti di compliance e valorizzare strumenti alternativi alle sanzioni pecuniarie allo scopo di promuovere sempre maggiori livelli di rispetto della regolazione e contestualmente ridurre significativamente le tempistiche procedurali*".

Si ritiene infatti che il primo presupposto di un sistema di compliance regolatoria efficace sia un quadro regolatorio il più possibile semplice, razionale e chiaro per gli operatori. Oltre alle linee di intervento annunciate, occorrerebbe anche attuare forme di semplificazione ed efficientamento del quadro regolatorio, anche prevedendo, ove possibile, la riduzione del numero di provvedimenti da consultare e confrontare. In tal modo, con un quadro regolatorio

razionalizzato, si ritiene altresì perseguibile l'ipotesi di *self-auditing*, a valle di un ampio confronto col Regolatore.

Per quanto concerne gli strumenti automatici di penalità per gli operatori, si ritiene opportuno fare attente valutazioni, anche per intercettare correttamente casistiche nelle quali la violazione di un dettato regolatorio dovesse dipendere da circostanze sulle quali il distributore non dispone di un effettivo controllo.

Si ritiene inoltre utile un rafforzamento degli effetti dell'autodenuncia, prevedendo ad esempio, a fronte dell'effettivo ravvedimento immediato, una sostanziale mitigazione dell'eventuale sanzione nel caso della prima violazione autodenunciata.

4. INTEGRAZIONE E AGGIORNAMENTO DI REGOLE UNIFORMI SU TUTTO IL TERRITORIO NAZIONALE

L'Autorità, nel Quadro strategico, introduce questo concetto nel settore ambientale per poi riprenderlo come principio generale per un approccio non discriminatorio a tutela di tutti i clienti finali raggiunti dai diversi servizi.

Il criterio della uniformità e non discriminazione trova il suo naturale banco di prova nell'analisi degli scenari inerenti la **metanizzazione della Regione Sardegna**.

Come noto, tale tematica è da tempo oggetto del dibattito politico – nazionale e regionale – che ha portato all'emanazione di normative e/o di specifici atti di indirizzo a cura delle diverse Parti istituzionali coinvolte. Tutte nella direzione di considerare i consumatori sardi al pari di quelli del resto del Continente.

In questo senso, il D.lgs 164/2000 (*"cd. Decreto Letta"*) ha, fra l'altro, tracciato la normativa alla quale le imprese operanti nel settore del gas naturale devono uniformarsi e ha altresì assegnato all'Autorità il compito di regolare le attività sottoposte appunto a regolazione.

Appare chiaro il compito dell'Autorità di estendere anche alla Regione Sardegna, in maniera non discriminatoria e tenendo conto delle peculiarità del territorio, il quadro regolatorio già applicato nella Penisola, in linea con quanto disposto dall'art. 23 comma 2 della citata norma, secondo il quale *"l'Autorità [...] determina inoltre [...] le tariffe per il trasporto e dispacciamento, per lo stoccaggio minerario, strategico e di modulazione, per*

l'utilizzo dei terminali di GNL e per la distribuzione, in modo da assicurare una congrua remunerazione del capitale investito".

Nel quadro qui descritto risulta di fondamentale importanza una immediata integrazione dell'attuale disciplina tariffaria, specie nell'ambito della distribuzione, che consenta di garantire ai diversi operatori che si stanno affacciando nell'isola, Italgas in primis, la giusta remunerazione del loro capitale investito, anche attraverso specifici meccanismi di perequazione (*vedasi art. 23 comma 4 del Decreto Letta*) o comunque misure atte a garantire ai clienti l'accesso al servizio a condizioni sostenibili, al contempo assicurando agli operatori la corretta remunerazione degli investimenti. Nondimeno si dovranno considerare, almeno in un primo periodo temporale, meccanismi tariffari che supportino (*e non ostacolino, frapponendo cap restrittivi*) la penetrazione del servizio.

5. SVILUPPO SELETTIVO E USO EFFICIENTE DELLE INFRASTRUTTURE ENERGETICHE

Condividiamo sul fatto che la regolazione dovrà continuare ad evolvere in coerenza e in coordinamento con il quadro normativo europeo, ormai in fase di avanzata implementazione. In tale contesto, relativamente al *"progressivo e graduale superamento dell'attuale approccio di riconoscimento dei costi, differenziato tra costi operativi e costi di capitale, a favore di un approccio integrato che responsabilizzi gli operatori"* si suggerisce di valutare l'applicabilità di sistemi regolatori già adottati sia con riferimento all'implementazione dello smart metering elettrico 2G in Italia, sia in altri Paesi come il Regno Unito, focalizzati sulla predisposizione di piani di sviluppo a fronte dei quali viene modulato il riconoscimento dei costi. Un tale intervento va comunque disegnato tenendo in adeguata considerazione l'esigenza – delineata sin dalla legge 481/95 istitutiva dell'Autorità – di garantire agli operatori l'adeguato equilibrio economico e finanziario della gestione.

Questo approccio potrebbe essere sperimentato proprio nel quadro della metanizzazione della Regione Sardegna di cui si è detto in precedenza.

Per quanto riguarda invece la volontà dell'Autorità di *"completamento, in particolare per la distribuzione gas, del percorso di allineamento del costo riconosciuto verso costi efficienti e standardizzati, superando le attuali differenziazioni esistenti in base alla scala dell'operatore"* si ricorda che nel contesto italiano è complesso pervenire ad una definizione

del costo efficiente e standardizzato "a priori" senza tenere conto di peculiarità territoriali (ad esempio nelle tipologie di terreno su cui effettuare gli scavi per la posa delle condotte), indipendentemente dalla scala dell'operatore: è probabile che il graduale sviluppo di un approccio integrato come quello appena commentato possa superare proprio le esigenze di definizione di costi standardizzati.

6. MERCATI EFFICIENTI E RISCHIO CONTROPARTE

In tema di corretto funzionamento dei mercati, Italgas ha più volte testimoniato alla stessa Autorità le fattispecie di non corretto adempimento delle obbligazioni di pagamento del servizio da parte di taluni utenti della rete.

E' di tutta evidenza, infatti, che la selezione di operatori dotati di adeguati requisiti di solidità e solvibilità eviterebbe l'insorgere delle predette criticità. Consideriamo quindi con particolare apprezzamento l'intenzione dell'Autorità di promuovere lo "*sviluppo di strumenti per misurare la solidità finanziaria degli operatori e la loro solvibilità nei pagamenti nei confronti del sistema, anche al fine di fornire elementi utili per l'aggiornamento degli elenchi dei soggetti autorizzati alla vendita (Albo venditori)*".

Al contempo, rammentiamo la necessità di dare corso al procedimento per l'adozione di provvedimenti in materia di condizioni per accesso al servizio di distribuzione del gas naturale – **Riforma del codice di rete tipo per la distribuzione di gas naturale**, avviato con la deliberazione 22 giugno 2017, 465/2017/R/gas.

La revisione del Codice di Rete, infatti, non è più rinviabile anche a causa di atteggiamenti dei venditori che ledono la credibilità del sistema e rischiano di creare danni anche ai consumatori finali. I principali aspetti da rivedere sono: i termini dei pagamenti delle fatture da parte dei venditori e i requisiti che gli stessi devono possedere per poter presentare richiesta di accesso al servizio di distribuzione.

Anticipiamo che in tale ambito sono necessarie opportune valutazioni in merito alla qualificazione delle garanzie finanziarie, individuando compiutamente il relativo perimetro di copertura (che andrebbe esteso, oltre che al vettoriamento, anche alle prestazioni accessorie ed opzionali), nonché individuando in modo compiuto ed esaustivo le tipologie di garanzia ammesse.

7. EFFICIENZA ENERGETICA

L'Autorità, nel documento, prospetta *"proposte per il sostegno all'efficienza energetica a livello sistemico che tengano conto delle indicazioni contenute nel PNIEC e che stimolino anche i clienti industriali, compresi gli energivori, ad un continuo miglioramento energetico dei propri processi industriali"*. A riguardo, segnaliamo che il decreto del MiSE 21 dicembre 2017 ha introdotto agevolazioni sull'energia elettrica e possibili agevolazioni sul consumo di gas naturale per le imprese energivore. Lo strumento dell'agevolazione sui consumi crea nei fatti un meccanismo vizioso che disincentiva gli investimenti in progetti di efficienza energetica. Pertanto, proprio nell'ambito della *"collaborazione con altre istituzioni sui temi regolatori, di sostenibilità ed economia circolare"* accogliamo con favore la proposta dell'Autorità di promuovere nei confronti del Legislatore il sostegno all'efficienza energetica anche nei confronti delle imprese energivore, e al contempo di evidenziare la contraddittorietà del citato decreto MiSE con la *ratio* dei progetti di efficienza energetica.

Occorre altresì considerare che il principale sistema di incentivazione dell'efficienza dei clienti industriali è il meccanismo dei Titoli di Efficienza Energetica, che attualmente presenta una forte mancanza di offerta. Tale deficit, oltre a non permettere il raggiungimento degli obblighi di efficienza Nazionali, sta generando perdite importanti ai Soggetti Obbligati. Si considera pertanto prioritario rilanciare il meccanismo ristabilendo il bilanciamento della domanda/offerta di TEE prevedendo un meccanismo di mercato che non danneggi economicamente i Soggetti Obbligati nel caso non vi fosse un numero sufficiente di TEE a coprire l'obbligo minimo.

8. GARE GAS

Italgas ritiene imprescindibile l'avvio dei processi di affidamento del servizio di distribuzione gas su base ATEM. Posto che un eventuale *"coordinamento nel rilascio di concessioni di distribuzione gas ed elettricità"* richiederebbe un ampio approfondimento ad esempio in ordine alla differente estensione temporale del rapporto concessorio nei due settori, riteniamo imprescindibile un'attenta analisi delle dei punti di attenzione che caratterizzano l'attuale quadro del settore gas.

In primo luogo occorre approfondire il tema del riconoscimento degli investimenti inseriti nel piano di sviluppo offerto in gara. Inoltre, occorre considerare gli oneri e le complessità amministrative derivanti da attività quali il coordinamento con gli Enti, la raccolta e la gestione di ampie moli di dati da parte delle stazioni appaltanti, la verifica degli scostamenti VIR-RAB da parte di ARERA e l'analisi dei bandi di gara.

Nondimeno, si è riscontrata in vari casi la presenza di canoni più alti rispetto a quelli derivanti dalle nuove gare, "cristallizzati" da successivi interventi normativi, con il che la stazione appaltante risulterebbe non più incentivata a dare corso ai nuovi affidamenti. Inoltre, vista l'esperienza maturata nel contesto, risultano necessari interventi normativi che introducano semplificazioni e rendano più efficace la verifica degli scostamenti VIR-RAB, ad esempio prevedendo soglie di scostamento VIR-RAB più elevate di quelle attuali sia con riferimento al singolo comune che in relazione ai valori aggregati d'ambito.

Infine, per favorire la razionalizzazione delle nuove gestioni, occorrerebbe indirizzare gli attori e il processo di gara verso l'unitarietà di gestione e proprietà delle infrastrutture. Modelli misti, con la proprietà degli impianti in parte del gestore e in parte dell'Ente locale, mostrano evidenti complessità nella loro amministrazione e razionalizzazione. Per questo motivo si potrebbe prevedere che gli Enti locali cedano gli asset da loro detenuti all'affidatario della gestione. L'eventuale cessione è attualmente valorizzata a RAB ma, in considerazione della razionalizzazione delle gestioni, potrebbe essere incentivata portandola ad una valorizzazione pari a VIR.

Da ultimo, riteniamo che l'impatto tariffario della differenza VIR-RAB riconosciuta al gestore subentrante e derivante dal quadro sopra delineato potrebbe essere sostanzialmente riassorbito tenendo conto che il gestore subentrante, qualora diverso da quello uscente, è comunque tenuto a realizzare nel corso dell'affidamento efficienze per le gestioni d'ambito nel nuovo periodo regolatorio.

9. SVILUPPO EFFICIENTE DELLE INFRASTRUTTURE: GAS E TELERISCALDAMENTO

Nell'ambito dell'obiettivo strategico "*Evoluzione efficiente delle infrastrutture di teleriscaldamento*", l'Autorità, nella presente consultazione, ha evidenziato che "*lo sviluppo di infrastrutture di teleriscaldamento e telecalore [...] va valutato congiuntamente con i piani*

di sviluppo delle reti di distribuzione del gas che sono oggetto, in questi anni, di definizione e valutazione nell'ambito delle gare per l'assegnazione delle concessioni distribuzione del gas naturale". Ne discende la linea di intervento prospettata dall'Autorità, relativa alla "promozione di criteri di valutazione (in sede di gara per la distribuzione del gas naturale) che tengano conto dello sviluppo coordinato e integrato delle infrastrutture di teleriscaldamento e delle reti di distribuzione del gas naturale".

A riguardo, si ritiene opportuno evitare possibili distorsioni concorrenziali tra i due vettori energetici, tanto più nelle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione gas. Peraltro, un tale approccio non troverebbe fondamento nel quadro normativo di riferimento, in quanto il D.M. 226/11 attualmente non prevede la possibilità di offrire in gara lo sviluppo coordinato delle due tipologie di infrastruttura, ciò anche in ragione del diverso regime di affidamento adottato per i due servizi.

10. SETTORE IDRICO

Con riferimento al settore idrico, sintetizziamo di seguito alcune considerazioni relative agli specifici obiettivi declinati dall'Autorità.

In merito alle esigenze di *"integrazione e aggiornamento di regole uniformi sul territorio nazionale per la gestione dei rapporti tra operatori e utenti nel settore idrico"*, si ritiene di dover evidenziare come le misure proposte dall'Autorità, inerenti la qualità del servizio, la trasparenza, la fatturazione e la regolazione della morosità, pur condivisibili, incidano unicamente su un miglioramento dell'efficienza e delle qualità del servizio attraverso obblighi a carico del gestore. Si ritiene invece, specie in un settore meno maturo rispetto all'energia elettrica e al gas, quale è quello idrico, che sia più opportuno puntare su forme congiunte di responsabilizzazione – utente-gestore – in grado di conferire maggiore efficacia alle misure proposte.

La tematica della fatturazione ha poi riflessi anche sulla morosità, fenomeno del quale i gestori del servizio, specie in determinate aree del Paese, soffrono particolarmente. Su quest'ultimo punto teniamo a rimarcare la necessità di introdurre una regolazione efficace, oggi assente, in grado di minimizzare comportamenti opportunistici degli utenti. In questo modo, si ripristinerebbe anche il principio di equità fra tutti gli utenti per via della minimizzazione del fenomeno del comportamento opportunistico.

In tema di programmazione degli investimenti, si condivide la possibilità di introdurre meccanismi di controllo (e relativa penalizzazione) dei programmi d'investimento dichiarati in fase di meccanismo tariffario. Essi dovrebbero tuttavia essere costruiti in modo da rendere evidenti i motivi degli eventuali ritardi, così da modulare le diverse azioni conseguenti in funzione del grado di responsabilità del gestore.

In quest'ottica, la volontà di meglio indirizzare gli investimenti verso il miglioramento della qualità tecnica appare come un intervento auspicabile. Tuttavia, questo non dovrebbe certo accrescere il numero di indicatori gravanti sui gestori, semmai dovrebbe eventualmente affinare il set attuale, limitandolo unicamente a quello oggetto dell'investimento mirato.

Quanto al rinforzo regolatorio su misure per il potenziamento e l'adeguamento dell'infrastruttura idrica, tanto più se connesse a meccanismi premianti-penalizzanti, è da tenere in debita considerazione la necessaria ed aggiuntiva dotazione economica che dovrà essere in qualche modo reperita al fine di garantire il finanziamento delle opere individuate. In merito all'individuazione di costi efficienti, si ritiene ancora prematura l'attivazione di meccanismi *output-based* basati sulla valutazione delle prestazioni erogate. Si ritiene che nell'attuale contesto del settore idrico i risultati in materia di qualità raggiunti dai singoli gestori possano risentire, in molti casi, del particolare contesto in cui sono inseriti.

Infine, in merito alla *governance* del settore idrico, si ritiene condivisibile l'attività di monitoraggio continuo che l'ARERA intende perseguire al fine di favorire la costituzione degli EGA e il corretto funzionamento degli affidamenti. Ciò è peraltro indispensabile alla luce degli adempimenti che gli Enti di Governo d'Ambito sono chiamati a compiere in diversi ambiti, fra cui quello tariffario e di qualità contrattuale. Infatti, per la quasi totalità degli adempimenti ricadenti sui gestori, l'EGA è chiamato ad una approvazione preventiva, senza la quale non è possibile procedere con gli *step* successivi verso l'Autorità, con conseguente ed evidente pregiudizio per il gestore.

È quindi necessario che l'ARERA continui nella sua azione di segnalazione delle singole criticità territoriali, anche al fine di tenerne essa stessa in conto nei singoli adempimenti, evitando così che l'inefficienza della P.A. ricada *tout-court* sul gestore.