



DCO 456/2016/R/GAS

**Criteria per il riconoscimento dei costi
relativi agli investimenti nelle reti di
distribuzione del gas naturale.**

Orientamenti finali

Milano, 22 settembre 2016

PREMESSA

Con la presente le Associazioni firmatarie esprimono le proprie osservazioni agli orientamenti finali, illustrati dall'Autorità nel DCO 456/2016/R/GAS, sui criteri per il riconoscimento dei *capex* di località del servizio di distribuzione gas.

OSSERVAZIONI GENERALI

Tenuto conto che il procedimento in corso riguarda nuovi criteri che interverranno in un momento particolare per il settore della distribuzione del gas naturale (con l'evoluzione degli affidamenti del servizio da gestioni comunali a gestioni per Atem), si ritiene che, tra le tre diverse opzioni previste nel precedente documento per la consultazione (205/2016/R/gas), quella corrispondente all'orientamento prescelto dall'Autorità, di implementare criteri di valutazione dei nuovi investimenti sulla base di costi standard, sia quella preferibile. Si considera altresì positivo che i criteri di valutazione dei nuovi investimenti siano oggetto di approfondimenti al fine di mettere a punto modalità applicative e i costi standard adeguati, prima della loro effettiva applicazione.

Per risultare efficace la metodologia a costi standard richiede infatti un'adeguata definizione del livello dei costi, che rappresenti un riferimento di ragionevole efficienza, ma sia al contempo in grado di riflettere le possibili variabili esogene di costo non uniformi a livello nazionale. Si ritengono quindi opportuni e molto importanti i previsti approfondimenti finalizzati ad un'adeguata messa a punto dei criteri di determinazione, dei livelli di costo, delle tipologie delle lavorazioni correlate alle effettive attività svolte, quali le attività di manutenzione straordinaria, nonché della metodologia di applicazione.

Si ritiene inoltre che i nuovi criteri di riconoscimento tariffario debbano comunque tener conto dell'imminente stagione delle gare a cui si stanno affacciando le imprese di distribuzione, al fine di garantirne un corretto equilibrio economico finanziario prevedendo un adeguato ritorno degli investimenti nonché favorire la più ampia partecipazione possibile alle gare medesime.

In merito a quanto prospettato nel DCO per cui la metodologia a costi standard sarebbe compatibile anche con la prospettiva di una futura introduzione di logiche di riconoscimento dei costi fondate sulla spesa totale (TOTEX), le Associazioni ritengono necessario porre all'attenzione dell'Autorità la necessità di consultare preventivamente gli operatori alla luce dei possibili impatti sulle aziende, in particolare in un momento nel quale, presumibilmente, esse si troveranno nella situazione di avere appena sottoscritto nuovi contratti di affidamento, particolarmente onerosi dal punto di vista finanziario e sostenuti/giustificati da piani Economico-finanziari cui dovrà essere garantita una sostanziale validità negli anni avvenire.

Inoltre si evidenzia la criticità anche applicativa del riconoscimento tariffario condizionato, indicato da codesta Autorità in assenza di un modello costi benefici (i) unico a livello nazionale e basato su principi e regole certe, note ex-ante e controllabili dalle parti (AEEGSI, Distributori, Stazioni Appaltanti ATEM..) e (ii) dimensionato sulle necessità del settore.

OSSERVAZIONI AI SINGOLI SPUNTI DI CONSULTAZIONE

Decorrenza e ambiti di applicazione dei nuovi criteri

S1. Osservazioni in merito alla decorrenza e agli ambiti di applicazione dei nuovi criteri di riconoscimento dei costi di investimento.

Si ritiene necessario – e quindi si condivide quanto proposto in proposito – posticipare di un anno l'applicazione della nuova metodologia per il riconoscimento dei *capex* di località, in ragione dei necessari approfondimenti da effettuarsi nell'ambito del Tavolo di lavoro tecnico alle cui risultanze il provvedimento dovrà opportunamente far riferimento.

Parimenti, in un'ottica di omogeneità metodologica, dovrebbe seguire la stessa tempistica anche la decorrenza del tetto al riconoscimento dei nuovi investimenti per le località in avviamento. Si ritiene, infatti, che le novità per le località in avviamento debbano partire solo insieme o dopo aver introdotto l'eventuale prezzario che sarà alla base della nuova metodologia prospettata a costi standard, questo pure ai fini della corretta implementazione delle novità anche a livello organizzativo interno alle aziende, oltre a permettere di portare avanti le attività già pianificate da realizzare durante l'anno 2017. Vi sarebbero numerose difficoltà insite a livello di pianificazione aziendale nella decorrenza preventivata per i nuovi investimenti delle località in avviamento dell'anno 2017.

Si prende atto dell'orientamento dell'Autorità indicato nel DCO di non accogliere la proposta, formulata da alcuni soggetti, di escludere dall'applicazione dei nuovi criteri di valutazione degli investimenti gli ambiti per i quali dovesse già essere stata bandita la gara per l'affidamento della concessione alla data di pubblicazione del provvedimento di adozione della nuova disciplina. Relativamente alle gare già bandite, appare necessario che venga riconosciuto che, nell'eventualità in cui il piano di sviluppo - positivamente valutato dall'Autorità - abbia previsto in misura significativa opere con caratteristiche non riflesse da quelle considerate alla base del costo standard, per tali opere siano applicate le modalità di riconoscimento tariffario attualmente vigenti. Ciò dovrebbe valere in particolare, anche alla luce di quanto ricordato al punto 6.2 del DCO circa la ragionevolezza della previsione che gli investimenti inseriti nei piani di sviluppo, adeguatamente giustificati sulla base di analisi costi-benefici che riflettano le reali condizioni della domanda e realizzati sostenendo costi ragionevoli, debbano essere riconosciuti ai fini tariffari.

Sempre in merito agli investimenti nel quadro delle gare d'ambito e in particolare in merito a quanto indicato dall'Autorità al punto 6.12 del DCO circa la valutazione di tali investimenti e delle relative analisi costi-benefici da parte dell'Autorità "*secondo i criteri in esito al completamento del procedimento in cui si inserisce il presente documento per la consultazione*", ancorché non sia previsto alcun specifico spunto di consultazione al riguardo, si ritiene importante richiamare anche alcune considerazioni espresse in risposta alla prima consultazione.

Al fine di agevolare il processo di predisposizione dei bandi di gara da parte delle Stazioni Appaltanti (di seguito anche S.A.), nonché l'azione degli altri soggetti coinvolti nelle procedure di affidamento del servizio (concorrenti chiamati a proporre eventuali variazioni migliorative ai piani di sviluppo proposti e Commissioni Giudicatrici chiamate a valutarne l'accettabilità ai fini dell'attribuzione dei relativi punteggi), contribuendo nel contempo a massimizzare la trasparenza dell'intero processo ed a minimizzare le occasioni di contenzioso, si ritiene indispensabile che l'Autorità individui e renda pubblici criteri e metodologia da utilizzare per le analisi costi/benefici dei vari interventi inseriti nei piani di sviluppo (e nelle relative proposte migliorative), definendo quindi anche *ex ante* indirizzi ragionevoli per i piani di investimento e linee guida per la redazione delle analisi costi-benefici (magari entrambi differenziati per area geografica) e individuando soglie/limiti parametrici (ad es. in € per pdr o in €/m con sviluppo massimo di metri per pdr,) entro cui gli investimenti in nuova estensione inseriti nei piani di sviluppo possano essere considerati giustificabili senza ulteriori analisi e quindi possano essere riconosciuti ai fini tariffari. Sarebbe anche opportuno puntualizzare nel modello di riferimento costi/benefici come considerare interventi di sostituzioni reti e/o impianti che hanno completato la loro vita utile.

Inoltre, riteniamo essenziale che l'attività di verifica ad opera dell'Autorità sulla congruità dell'analisi costi-benefici svolta dalla Stazione appaltante ai fini del Piano di sviluppo debba avvenire necessariamente con congruo anticipo rispetto alla presentazione delle offerte da parte degli operatori. Ciò in quanto gli operatori devono poter predisporre i propri piani industriali e le relative offerte di gara in un quadro di certezza delle regole sia per il riconoscimento degli investimenti, sia per meglio tarare le condizioni economiche da proporre nell'offerta.

Criterio di valutazione dei nuovi investimenti

S2. Osservazioni sull'ipotesi di adozione di criteri di riconoscimento degli investimenti basati su costi standard.

Si ritiene che l'ipotesi di adozione di criteri per il riconoscimento dei nuovi investimenti, basata su costi di riferimento, in linea con quanto già espresso nella scorsa consultazione, per risultare efficace, richiederebbe un'adeguata definizione del livello dei costi che consideri tutte le voci e gli oneri, così da rappresentare un riferimento di ragionevole efficienza, capace al contempo di

riflettere le possibili variabili esogene di costo non uniformi, anche per tenere in considerazione la necessità – prescritta dall’articolo 23, comma 4, del Decreto legislativo n. 164/00 - di non penalizzare le aree in corso di metanizzazione e quelle con elevati costi unitari. L’utilizzo di costi di riferimento dovrebbe inoltre essere caratterizzato da una metodologia di applicazione, che pur articolata, risulti gestibile sia per gli operatori che per il regolatore, in relazione alle attività di rispettiva competenza.

Una possibile soluzione al riguardo per un impiego non troppo complesso dei costi di riferimento potrebbe essere quella di affidare al Tavolo di lavoro tecnico il compito di definire un costo di riferimento di base che rifletta, oltre agli oneri autorizzativi, anche l’impatto di nuovi vincoli o requisiti normativi/legislativi, con particolare riferimento a tematiche di progettazione, direzione lavori, sicurezza e in tema di affidamenti delle opere, al fine di tener conto degli effetti derivanti dall’entrata in vigore del Nuovo Codice Appalti (D.Lgs 50/2016) che ha introdotto importanti cambiamenti nei criteri di aggiudicazione delle gare di appalto e di selezione dei contraenti. A tale proposito occorre evidenziare che le recenti previsioni normative/legislative introdotte dal richiamato D.Lgs. 50/2016 (il criterio di aggiudicazione degli appalti è basato sull’offerta economicamente più vantaggiosa e non più sul criterio del prezzo più basso), **comportano** che l’eventuale nuova metodologia basata su costi di riferimento non possa basarsi su analisi di serie storiche, perché esse rischiano di non essere rappresentative dei costi per i nuovi investimenti che gli operatori dovranno effettivamente sostenere negli anni a venire. In linea generale si ritiene che il dimensionamento dei valori di riferimento debba basarsi principalmente su analisi prospettiche in linea con quella che sarà l’evoluzione dei reali prezzi di mercato. A tale scopo, soprattutto nella fase di iniziale applicazione della nuova metodologia, si ritiene opportuno prevedere un periodo di monitoraggio, eventualmente a cura del medesimo tavolo di lavoro tecnico istituito tra le imprese distributrici e gli Uffici dell’Autorità, finalizzato ad osservare la rispondenza dei costi standard così introdotti ai costi effettivamente sostenuti dalle imprese apportando, ove necessario, gli opportuni aggiustamenti. Il medesimo tavolo tecnico potrebbe assicurare tale attività di monitoraggio anche nella successiva fase a regime, nell’ottica di intercettare non solo le dinamiche di mercato ma anche le variazioni di costo dovute a evoluzioni normative, tecnologiche, ecc.

Per i coefficienti correttivi da introdurre al fine di tener conto delle variabili di tipo tecnico appare opportuno poi individuare gli elementi fisici rilevati in proposito legati alle caratteristiche dell’opera (come ad esempio, per le condotte, classe di pressione, tipologia di materiale, variabilità di diametro). I suddetti coefficienti dovrebbero inoltre essere applicati ai prezzi standard all’interno della stessa tipologia delle lavorazioni, distinguendo fra estendimento rete e interventi di sostituzione della stessa con rifacimento di allacciamenti. In tal senso si dovrà valutare la possibilità di poter utilizzare un coefficiente per computare un’opera di manutenzione straordinaria a partire da un prezzo di posa di nuova condotta.

Per accogliere poi nel metodo anche gli elementi di differenziazione territoriale, indispensabili per garantire il rispetto di quanto disposto dall'art. 23 comma 2 d.lgs. 164, ovvero per determinare economicamente quegli aspetti legati alle caratteristiche locali di realizzazione dell'opera o alle diverse realtà urbanistiche (come ad esempio, sempre per le condotte, variabilità geografica di prezzo, presenza di roccia, densità dei sotto servizi o di altre opere nel sottosuolo, incidenza di scavo a mano, prescrizione specifiche locali), dovrebbero essere svolte valutazioni orientate a cogliere specificità in modo più "granulare" di quello proposto in consultazione, in grado quindi di incorporare meglio le differenze di costo unitario esistenti nelle diverse aree in cui gli investimenti effettivamente verranno realizzati.

In relazione a tali elementi, sarebbe fondamentale stabilire un prezzario di riferimento come definizione e descrizione di materiali e/o opere e integrato con una metodologia di calcolo del costo gestibile da imprese e regolatore (fondata su valori "base" di costo opportunamente stabiliti e modulati e un ragionevole set di coefficienti correttivi che li integri) che a partire dalla consistenza fisica consentano di rappresentare le specificità delle diverse realtà geografiche ove il servizio di distribuzione è svolto.

S3. Osservazioni in merito all'attivazione di meccanismi di monitoraggio in esito ai quali potrebbe essere valutata la possibilità di adottare metodi misti di valutazione degli investimenti, con applicazione del metodo del price-cap nelle aree con alto grado di metanizzazione.

Le Associazioni sono favorevoli all'introduzione di meccanismi di monitoraggio ma finalizzati non ad introdurre soluzioni regolatorie di tipo misto nei contesti dove prevalgono le attività di rinnovo delle reti esistenti, bensì ad osservare la rispondenza dei costi standard così introdotti ai costi effettivamente rilevabili nel mercato apportando, ove necessario, gli opportuni aggiustamenti. Come già osservato nella risposta al precedente spunto di discussione S2, si propone che il Tavolo tecnico di lavoro svolga anche le funzioni di Comitato di Monitoraggio.

Si ritiene inoltre necessario che gli esiti dell'attività di monitoraggio e gli eventuali correttivi e/o modifiche di cui dovesse emergere la necessità dovrebbero siano fatti oggetto di una specifica consultazione con i soggetti interessati.

Si ribadisce peraltro che la possibile introduzione di eventuali metodologie price-cap o miste ex-post introdurrebbe una discontinuità regolatoria nonché una discriminazione tra operatori, a seconda delle aree di operatività degli stessi, per i motivi illustrati nelle risposte fornite al precedente DCO 205/16.

Ipotesi di istituzione di un tavolo di lavoro tecnico e relative tematiche

S4. Osservazioni in merito alle tematiche oggetto di analisi del tavolo di lavoro tecnico per la definizione del prezzario.

Si auspica che l'intervento regolatorio sui costi di riferimento sia il risultato di un costruttivo e condiviso confronto con le Associazioni, che si rendono fin da subito disponibili ad offrire gli apporti tecnici volti alla definizione di una struttura di prezzario.

Si ritiene che le tematiche indicate come oggetto di analisi nell'ambito del tavolo di lavoro, riportate al punto 8.11 del DCO e in parte già oggetto della prima consultazione, possano risultare in prima battuta esaustive. Si ritiene tuttavia che l'ordine di elencazione delle tematiche indicato non debba rappresentare anche l'ordine logico con cui le tematiche verranno trattate.

Si evidenzia poi che la struttura di prezzo, oltre a tenere conto di tutti gli oneri già richiamati in precedenza che concorrono alla determinazione dei costi (ad esempio, autorizzazioni, progettazione, direzione lavori, sicurezza, smaltimento rifiuti, incidenza dei regolamenti locali, ecc.) deve essere costruita dopo avere definito puntualmente opportuni riferimenti tecnologici e di qualità (ad esempio, descrizione del perimetro delle lavorazioni, della qualità dei materiali da utilizzare, ecc.) per ciascuna tipologia di investimento per la quale verrà introdotto un riconoscimento a costi standard.

In sede di tavolo tecnico si ritiene opportuno che vengano individuate adeguate soluzioni per il riconoscimento tariffario di quegli investimenti che per loro natura non risultano facilmente intercettabili da una metodologia a costi di riferimento (ad esempio, interventi di innovazione tecnologica, investimenti di mantenimento successivi alla prima realizzazione delle opere che non comportano variazioni nella quantità fisiche, opere d'arte particolari quali attraversamenti ferroviari, fluviali, ecc.).

Infine si evidenzia che nella definizione del costo base occorre tenere conto degli oneri associati ad attività che tipicamente vengono svolte da risorse interne delle imprese di distribuzione (ad esempio, attività di *procurement* e gestione contrattuale delle attività terziarizzate, acquisizione dei permessi, attività di messa in gas, **aggiornamento della cartografia aziendale** ecc.).

Si ritiene peraltro molto importante che nell'ambito del tavolo di lavoro (come evidenziato dalla stessa Autorità) siano trattate anche le tematiche connesse alla definizione delle quantità fisiche e la loro comunicazione a fini tariffari, al fine di individuare soluzioni che, senza introdurre eccessivi appesantimenti (né per le imprese, né per l'AEEGSI) consentano di introdurre idonei elementi di responsabilizzazione, definendo chiaramente i valori da comunicare/dichiarare e la relativa documentazione certificativa di supporto, oggetto delle eventuali verifiche da parte dell'Autorità.

Tra le possibili modalità al riguardo potrebbe essere valutata, ad esempio, l'autocertificazione delle quantità comunicate tramite dichiarazione sostitutiva di atto notorio sottoscritta dal Legale Rappresentante, sulla base delle quantità risultanti dalle contabilità lavori.

Ipotesi di sharing dei maggiori/minori costi

S5. Osservazioni in merito alle ipotesi di sharing dei maggiori/minori costi e all'ipotesi di introdurre un vincolo alla capitalizzazione dei costi.

Secondo gli orientamenti espressi nel DCO, le percentuali di *sharing* verranno determinate a valle dell'identificazione della metodologia e della quantificazione dei livelli di costi standard nell'ambito del tavolo di lavoro tecnico. Al riguardo si ritiene in ogni caso opportuno - e si auspica - che le percentuali da applicare – a nostro avviso in maniera assolutamente simmetrica in caso di “profit/loss” – ove non siano oggetto di approfondimento nell'ambito del Tavolo tecnico, siano comunque sottoposte a consultazione dall'Autorità, prima della loro adozione, al fine di permettere agli operatori di fornire contributi e stime circa la sostenibilità economica delle proposte, in relazione al livello dei costi standard che sarà definito.

Circa l'ipotesi di introduzione di un vincolo alla capitalizzazione, si ribadisce che le imprese di distribuzione gas sono soggetti con obbligo di redazione di bilanci annuali certificati da revisori contabili nel rispetto di principi contabili ben definiti. A nostro avviso, pertanto, il livello di capitalizzazione rappresenta un elemento che rientra nella specifica responsabilità dell'Azienda nell'ambito del procedimento di corretta rappresentazione contabile della propria attività.

In questo contesto, qualsiasi vincolo potrebbe introdurre discriminazioni tra organizzazioni che prediligono una gestione delle attività attraverso esternalizzazioni (buy) e penalizzare quelle che invece presidiano le esecuzioni delle opere attraverso personale interno (es. direzione lavori, controlli, ...), con il rischio di premiare o penalizzare solo in base alla diversa struttura e organizzazione societaria.

Inoltre, eventuali vincoli indifferenziati, senza standard qualitativi di riferimento, indurrebbero i gestori ad optare per un minor livello qualitativo degli investimenti, pur di rientrare nel vincolo di capitalizzazione imposto.

Ferme restando le osservazioni di cui sopra, si rileva peraltro che non risultano neppure ben chiarite le modalità di individuazione e applicazione della “percentuale massima di capitalizzazione” cui fa riferimento l'Autorità nel DCO, indicazioni in assenza delle quali anche le imprese non hanno elementi per formulare eventuali osservazioni e/o contributi

Tetto al riconoscimento dei costi unitari di capitale per le località in avviamento

S6. Osservazioni in merito all'ipotesi di determinazione del tetto al riconoscimento dei costi unitari di capitale di località per le località in avviamento.

Si ribadisce che l'analisi costi/benefici non debba basarsi sul numero degli utenti acquisiti durante l'avviamento dello stesso impianto, ma debba prendere a riferimento il numero di famiglie a cui il servizio di distribuzione viene reso fruibile (esempio numero famiglie raggiunte dalla rete gas nel Comune). Pertanto la soglia massima deve essere riferita in termini di spesa per utente "servibile a regime", anziché servito nei primi anni. In caso contrario tale nuovo criterio rischierebbe fortemente di compromettere la sostenibilità dell'intero investimento, pur in presenza di contributi pubblici già approvati.

Con riferimento alle così dette "nuove metanizzazioni" ovvero quelle zone d'Italia che ancora oggi risultano non metanizzate, pur rientrando nel programma di completamento della metanizzazione nazionale e per la quali sono stati assunti impegni economici, oltre che istituzionali, si rappresenta quanto segue.

Si tratta di aree situate, per lo più, in particolari zone del Mezzogiorno e montane anche del Nord del Paese, in passato non metanizzate sia per le caratteristiche orografiche e di scarsa densità abitativa del territorio che, per la mancata penetrazione dei metanodotti nazionali/regionali; fattori, questi, che comportano di per sé più elevati costi di investimento per cliente finale raggiunto dal servizio di distribuzione del gas.

Le zone oggetto di analisi vedono tale rapporto in continua crescita nel tempo. Occorre infatti rilevare che il programma di metanizzazione si è esteso nel tempo seguendo un criterio di priorità che ha interessato la metanizzazione e la contribuzione pubblica partendo dai comuni più densamente abitati e per i quali il rapporto costo/benefici risultava inferiore. La parte residuale di questi territori vede dunque un naturale incremento del costo degli investimenti rapportato alle utenze servite. Si va a dettagliare questo al fine di segnalare che le medie analizzate come spesa per utente valutata al quarto anno di avviamento per le località con anno di prima fornitura compreso tra il 2003 e il 2005 (circa 3.300 Euro/pdr) e della spesa per utente per le località con anno di prima fornitura negli anni 2009 e 2010 (circa 7.200 Euro/pdr) si riferiscono a tipologie abitative e territoriali differenti da quelle ora in attesa di metanizzazione.

Si ritiene che la media dei due periodi temporali disgiunti presi a riferimento, a maggior ragione, non possa rappresentare adeguatamente le realtà dei territori residui. Ne sono prova evidente i progetti oggetto di affidamento in alcuni territori del sud dell'Italia, già presentati ai Ministeri di competenza.

Si rileva che, ad oggi, molti piani di spesa, formulati con prezziari di riferimento comunali o regionali, sviluppati precedentemente all'inizio della presente consultazione e che considerano le specifiche peculiarità del territorio da

metanizzare, risultano approvati dalle Amministrazioni comunali e sono altresì attualmente all'esame da parte del Ministero dello Sviluppo Economico e da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze per valutarne l'ammissibilità ai finanziamenti; in taluni casi sono anche già stati approvati dagli stessi Ministeri.

Si propone, a salvaguardia degli impegni già assunti, all'Autorità di prevedere l'applicazione del tetto a partire da quelle attività per cui ancora non vi siano impegni formalizzati. Come è stato infatti già raffigurato, gli impegni in fase di autorizzazione o autorizzati sono strettamente vincolanti per le imprese distributrici, le quali non hanno dunque la facoltà di poter rivalutare la fattibilità economica sulla base delle nuove discipline prospettate.

Per quanto riguarda la formula per la definizione di un tetto al riconoscimento dei costi unitari di capitale per le località in avviamento prospettata nel DCO, non si evince come l'Autorità intenda moltiplicare il valore definito come tetto massimo, in altre parole per quale numero di utenza si intende moltiplicare la soglia massima e per quali anni dall'inizio della metanizzazione. Alla luce delle dinamiche di effettivo avvio delle forniture gas nei Comuni di nuova metanizzazione, molto variabili e spesso con una penetrazione rallentata per problematiche riconducibili alla clientela finale, si ritiene necessario confermare che per "utenti serviti" siano considerate le utenze che hanno la disponibilità del servizio e/o la predisposizione della connessione attraverso la rete realizzata e non solo i clienti finali che hanno materialmente già attivato la fornitura.

Si auspica, quindi, che le problematiche di questi territori siano oggetto di approfondimento nell'ambito Tavolo di lavoro previsto dal Regolatore, al fine di riflettere sulle possibili variabili esogene di costo, in particolare proprio con riferimento alle aree in corso di metanizzazione.

In ogni caso, le novità che saranno prospettate per le località in avviamento dovrebbero essere introdotte con tempistiche allineate rispetto agli altri investimenti come anche evidenziato in risposta allo spunto di consultazione S1.