

**DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE
683/2017/R/EEL**

**APPLICAZIONE DELL'APPROCCIO TOTEX NEL SETTORE ELETTRICO.
Primi orientamenti per l'introduzione di schemi di regolazione incentivante
fondati sul controllo complessivo della spesa**

Documento per la consultazione per la formazione di provvedimenti previsti dalla deliberazione 23 dicembre 2015, 654/2015/R/EEL, nell'ambito del procedimento avviato con deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico 9 ottobre 2014, 483/2014/R/EEL

Mercato di incidenza: energia elettrica

12 ottobre 2017

Premessa

Il presente documento per la consultazione si inserisce nell'ambito del procedimento avviato con la deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (di seguito: Autorità) 9 ottobre 2014, 483/2014/R/EEL e delle disposizioni dell'articolo 1, comma 4, della deliberazione dell'Autorità 23 dicembre 2015, 654/2015/R/EEL (di seguito: deliberazione 654/2015/R/EEL).

Il documento contiene gli orientamenti dell'Autorità per la definizione del piano di attività per l'applicazione di schemi di regolazione incentivante fondati sul controllo complessivo della spesa (totex) in relazione ai servizi infrastrutturali regolati del settore elettrico.

I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità le proprie osservazioni e proposte in forma scritta, compilando l'apposito modulo interattivo disponibile sul sito internet dell'Autorità o tramite posta elettronica (infrastrutture@autorita.energia.it) entro il 26 gennaio 2018.

L'Autorità intende organizzare specifici seminari di approfondimento con gli operatori e con gli stakeholder che si svolgeranno nei mesi di novembre 2017 e gennaio 2018.

Le osservazioni e le proposte pervenute saranno pubblicate sul sito internet dell'Autorità. Pertanto, qualora i partecipanti alla consultazione intendano salvaguardare la riservatezza di dati e informazioni, motiveranno tale richiesta contestualmente a quanto inviato in esito al presente documento, evidenziando in apposite appendici le parti che si intendono sottrarre alla pubblicazione. In tale caso i soggetti interessati dovranno inviare su supporto informatico anche la versione priva delle parti riservate, destinata alla pubblicazione.

***Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico
Direzione Infrastrutture
Piazza Cavour, 5 – 20121 Milano***

*e-mail: infrastrutture@autorita.energia.it
sito internet: www.autorita.energia.it*

INDICE

PARTE I – INQUADRAMENTO GENERALE.....	4
1 Oggetto e finalità della consultazione	4
2 Obiettivi dell’intervento	6
3 Evoluzione del quadro normativo	7
4 Struttura del documento	10
PARTE II – CONSIDERAZIONI GENERALI SUI MODELLI DI REGOLAZIONE INCENTIVANTE INTEGRATA BASATI SULLA SPESA TOTALE.....	12
5 Gli elementi chiave per la scelta dei meccanismi regolatori	12
6 L’evoluzione degli schemi di regolazione incentivante	13
7 Le principali caratteristiche dell’<i>approccio totex</i>.....	14
PARTE III – STRUMENTI DI REGOLAZIONE. AMBITI TEMATICI DI APPROFONDIMENTO METODOLOGICO.....	22
8 Introduzione	22
9 <i>Business Plan</i>	22
10 <i>Cost Assessment</i>	27
11 Gestione delle incertezze e controllo dell’avanzamento.....	30
12 Incentivi	31
PARTE IV – ELEMENTI DI VALUTAZIONE PER LA DEFINIZIONE DI UN PIANO STRATEGICO PER L’IMPLEMENTAZIONE.....	33
13 Premessa	33
14 Identificazione delle fasi di sviluppo del piano	34
15 Ambito di applicazione.....	38

PARTE I – INQUADRAMENTO GENERALE

1 Oggetto e finalità della consultazione

- 1.1 Nel documento per la consultazione 15 gennaio 2015, 5/2015/R/EEL (di seguito: documento per la consultazione 5/2015/R/EEL), di inquadramento generale delle tematiche e delle linee di intervento per il quinto periodo regolatorio (2016-2023), l’Autorità ha segnalato come il nuovo periodo di regolazione delle tariffe e della qualità dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell’energia elettrica si collochi in un momento di profondi cambiamenti nel mercato dell’energia elettrica, conseguenza dei mutamenti in corso nel settore per il raggiungimento degli obiettivi definiti per il 2020 dall’Unione Europea, in materia di riduzione delle emissioni di gas serra, di sviluppo delle fonti rinnovabili e di miglioramento dell’efficienza energetica. Tali obiettivi sono stati peraltro rafforzati nel 2014 con obiettivi più sfidanti da conseguire entro il 2030¹, secondo la tabella di marcia dell’Unione Europea (*Energy Roadmap 2050*) verso un’economia a basse emissioni di carbonio.
- 1.2 Tali cambiamenti richiedono, da parte dei regolatori infrastrutturali, una revisione dei propri modelli di regolazione, al fine di individuare soluzioni che consentano di coniugare le esigenze di sviluppo infrastrutturale, dettate dagli obiettivi di decarbonizzazione dell’energia, con le esigenze di economicità ed efficienza nella gestione e nello sviluppo delle reti, a beneficio degli utenti.
- 1.3 In particolare il rapido cambiamento tecnologico e il crescente peso della digitalizzazione nella gestione delle reti rendono superati i modelli di regolazione tariffaria fondati sul costo sostenuto per la realizzazione delle infrastrutture (modelli *RAB-based*) e richiedono l’adozione di approcci basati sul valore del servizio reso.
- 1.4 Nei documenti per la consultazione 5/2015/R/EEL e 9 luglio 2015, 335/2015/EEL ha messo in evidenza i limiti dello storico approccio di tipo

¹ L’*Energy Roadmap 2050* prevede che entro il 2050 l’UE riduca le emissioni di gas a effetto serra dell’80% rispetto ai livelli del 1990 e le tappe per raggiungere questo risultato sono una riduzione delle emissioni del 40% entro il 2030 e del 60% entro il 2040. In tale ottica sono stati fissati gli obiettivi UE per il 2030 che prevedono una riduzione almeno del 40% delle emissioni di gas a effetto serra, una quota almeno del 27% di energia rinnovabile e un miglioramento almeno del 27% dell’efficienza energetica rispetto ai livelli del 1990.

ibrido. In particolare tale approccio ibrido non darebbe adeguati incentivi a rendere minimo il costo complessivo del servizio e darebbe incentivo alle imprese a sovra-investire, facendo sviluppare un vero e proprio orientamento *RAB-based* delle imprese, con limitate possibilità per il regolatore di incidere sulle scelte delle imprese nella fase di pianificazione della spesa.

- 1.5 Nella prospettiva di rendere coerenti gli incentivi forniti dalla regolazione tariffaria con gli obiettivi di sempre maggior selettività negli investimenti, l'Autorità, seguendo l'esempio delle *best practice* regolatorie internazionali, ha previsto, con la deliberazione 654/2015/R/EEL, di definire un piano di attività, prevedendo specifiche fasi di ricognizione, consultazione e la creazione di gruppi di lavoro *ad hoc*, per l'introduzione di un nuovo approccio di regolazione basato sul controllo complessivo della spesa e sulla valutazione di *business plan* proposti dagli operatori di rete in relazione alla domanda prevista, alle esigenze di sviluppo del sistema e agli *output* attesi (richiamato di seguito, per semplicità, *approccio totex*).
- 1.6 L'Autorità, anche tenendo conto del futuro avvicendamento della presente Consiliatura, ha ritenuto opportuno prevedere che l'applicazione del nuovo *approccio totex* sia attuata a partire dal periodo 2020-2023,² in relazione da un lato, alla necessità di disporre di un orizzonte temporale adeguato per sviluppare i metodi tariffari e le soluzioni applicative per l'introduzione del nuovo approccio e, dall'altro, dall'esigenza di valutare e porre in essere gli indispensabili interventi organizzativi e di potenziamento degli Uffici dell'Autorità.
- 1.7 Con la medesima deliberazione 654/2015/R/EEL l'Autorità ha previsto la possibilità di individuare, previa consultazione, casi di applicazione sperimentale dell'*approccio totex*, da attuarsi anche nel corso del primo quadriennio del quinto periodo regolatorio (*NPRI*).
- 1.8 Una prima sperimentazione dell'*approccio totex*, ancorché limitato all'adozione di schemi di regolazione incentivante applicati ai soli costi di capitale per il triennio 2017-2019, è stata condotta con riferimento al riconoscimento dei costi relativi ai piani di installazione di *smart meter* di seconda generazione (di seguito: *smart metering 2G*) per la misura dell'energia elettrica in bassa tensione³.
- 1.9 In relazione agli approfondimenti svolti, basati anche sull'analisi di esperienze sviluppate nel Regno Unito⁴, nonché alla citata sperimentazione effettuata per il servizio di misura, con il presente documento per la

² Come indicato nella parte di motivazione della deliberazione 654/2015/R/EEL,

³ Si vedano in particolare la deliberazione dell'Autorità 8 marzo 2016, 87/2016/R/EEL, la deliberazione dell'Autorità 10 novembre 2016, 646/2016/R/EEL e la deliberazione dell'Autorità 6 aprile 2017, 222/2017/R/EEL e relativi documenti per la consultazione.

⁴ In allegato è riportato il report predisposto dalla società Pöyry per conto dell'Autorità.

consultazione l’Autorità intende individuare gli elementi per la definizione del piano di attività per l’implementazione del nuovo approccio regolatorio, con l’obiettivo di porre le basi per una discussione approfondita con tutti gli *stakeholder*.

- 1.10 Vista la radicale novità dell’approccio *totex* e in relazione ai contenuti del presente documento per la consultazione saranno organizzati specifici seminari di approfondimento con operatori e *stakeholder* nei mesi di novembre 2017 e gennaio 2018.

2 Obiettivi dell’intervento

- 2.1 In linea generale, l’adozione dell’*approccio totex* si inquadra nell’ambito delle azioni orientate a perseguire l’obiettivo strategico di attuazione di una regolazione ancor più selettiva degli investimenti infrastrutturali, individuato dall’Autorità nel *Quadro strategico per il quadriennio 2015-2018*, approvato con la deliberazione dell’Autorità 15 gennaio 2015, 3/2015/A.
- 2.2 Con l’adozione dell’approccio *totex*, l’Autorità intende completare il vasto processo di riforma delle modalità di regolazione dei servizi infrastrutturali dei servizi regolati del settore elettrico e del settore del gas⁵ che ha già visto alcune importanti tappe con la revisione delle modalità di determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito per i servizi regolati del settore elettrico e del settore gas, attuata con la deliberazione 2 dicembre 2015, 583/2015/R/COM, con l’introduzione di strumenti di regolazione *output-based* per i servizi di trasmissione e distribuzione dell’energia elettrica prevista dalle deliberazioni 22 dicembre 2015, 646/2015/R/EEL (di seguito: deliberazione 646/2015/R/EEL) e 23 dicembre 2015, 653/2015/R/EEL (di seguito: deliberazione 653/2015/R/EEL) e con la prima adozione di uno schema incentivante per il riconoscimento delle spese di capitale del servizio di misura (con sistemi di *smart metering 2G*), oggetto della deliberazione 10 novembre 2016, 646/2016/R/EEL (di seguito: deliberazione 646/2016/R/EEL).
- 2.3 Con l’adozione dell’*approccio totex* vengono introdotti modelli di regolazione incentivante basati su logiche di riconoscimento *ex-ante* indistinte sia per il riconoscimento dei costi operativi sia per il riconoscimento delle spese di capitale. L’adozione dell’*approccio totex* comporta il superamento dello storico approccio di tipo ibrido⁶, caratterizzato dall’applicazione del metodo *price-cap* per il riconoscimento dei costi operativi e dall’applicazione di

⁵ L’eventuale applicazione dell’approccio al settore del gas sarà oggetto di separati documenti per la consultazione.

⁶ Si veda anche il paragrafo 6.2 del presente documento per la consultazione.

criteri del tipo *rate-of-return* per il riconoscimento dei costi di capitale. L'applicazione di schemi di regolazione *ex-ante* (nello specifico il metodo del *price-cap*) a costi operativi e costi di capitale è stata limitata al primo periodo di regolazione (2000-2003)⁷. Successivamente, per effetto delle disposizioni contenute nella legge 27 ottobre 2003, n. 290 (di seguito: legge 290/03) l'Autorità adottò un approccio di tipo ibrido.

2.4 In sintesi, con l'introduzione dell'*approccio totex*, l'Autorità intende perseguire i seguenti obiettivi:

- a) aumentare la produttività totale dei servizi regolati del settore elettrico a beneficio dei clienti finali;
- b) eliminare distorsioni nelle scelte delle imprese regolate tra soluzioni ad alta intensità di capitale e soluzioni ad alta intensità di lavoro;
- c) favorire uno sviluppo infrastrutturale adeguato all'evoluzione della domanda di energia elettrica e alla richiesta di servizi di trasmissione, distribuzione e misura nel rispetto degli obiettivi di decarbonizzazione dell'energia, orientato alla valorizzazione del servizio fornito;
- d) disincentivare comportamenti opportunistici dei gestori finalizzati a sfruttare a proprio vantaggio le differenze esistenti nei metodi di riconoscimento dei costi di capitale e dei costi operativi, mediante politiche di capitalizzazione mirate;
- e) migliorare la trasparenza e la prevedibilità dei processi di determinazione tariffaria e garantire la certezza del quadro regolatorio;
- f) favorire lo sviluppo di nuove tecnologie basate su un più ampio ricorso a soluzioni di tipo ICT che dovrebbero consentire il contenimento degli investimenti in soluzioni tradizionali.

3 Evoluzione del quadro normativo

3.1 Nel presente capitolo sono richiamate le principali linee di evoluzione del quadro normativo europeo e nazionale, con un aggiornamento rispetto a quanto indicato nel documento per la consultazione 5/2015/R/EEL.

Evoluzione del quadro normativo europeo

3.2 Rispetto al quadro tracciato nel documento per la consultazione 5/2015/R/EEL, a cui si rimanda per approfondimenti, è opportuno segnalare quanto segue.

⁷ I modelli di regolazione incentivante che l'Autorità intende introdurre peraltro possono essere considerati un'evoluzione del metodo del *price-cap*. Tali modelli consentono una definizione di un sentiero di sviluppo dei costi riconosciuti che combina le esigenze di uno sviluppo efficiente del servizio, a beneficio dei clienti, con l'esigenza di riflettere le specifiche esigenze di investimento delle singole imprese.

- 3.3 Nella comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca Europea per gli Investimenti del 25 febbraio 2015, COM(2015) 80 final, parte del più ampio pacchetto c.d. *“Unione dell’energia”*, comprensivo tra l’altro anche della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *“Raggiungere l’obiettivo del 10% di interconnessione elettrica. Una rete elettrica pronta per il 2020”* (COM (2015) 82 definitivo), viene individuata *“una strategia per un’Unione dell’energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici”*.
- 3.4 La strategia delineata nella comunicazione COM(2015) 80 final si articola in 5 dimensioni, strettamente interconnesse, intese a migliorare la sicurezza, la sostenibilità e la competitività dell’approvvigionamento energetico europeo:
- sicurezza energetica, solidarietà e fiducia;
 - piena integrazione del mercato europeo dell’energia;
 - efficienza energetica per contenere la domanda;
 - decarbonizzazione dell’economia;
 - ricerca, sviluppo e innovazione.
- 3.5 I riflessi di tale strategia delineata nel pacchetto *“Unione dell’energia”* sullo sviluppo delle infrastrutture sono molteplici; in particolare, nell’ambito della dimensione *“piena integrazione del mercato interno dell’energia”* si rileva un impegno della Commissione a delineare le misure per *“raggiungere il traguardo del 15% entro il 2030”* per quanto riguarda le interconnessioni transfrontaliere in rapporto alla capacità di produzione elettrica installata dagli stati membri.⁸

⁸ L’Autorità ha fornito al Parlamento le proprie osservazioni in merito al c.d. pacchetto *“Unione dell’Energia”* nel corso delle audizioni presso la 10a Commissione industria, commercio e turismo e 13a Commissione territorio, ambiente, beni ambientali del Senato della Repubblica e presso la X Commissione attività produttive, commercio e turismo e la VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati (si veda la Memoria 11 maggio 2015, 212/2015/I/COM). Analoghe osservazioni sono state rappresentate anche in ambito CEER e in incontri in sede europea.

- 3.6 Dopo un'ampia consultazione a livello europeo sui temi del disegno del mercato all'ingrosso dell'energia e del nuovo ruolo attivo del consumatore di energia svoltasi a partire dal mese di luglio 2016 (c.d. “*Summer Package*”), il 30 novembre 2016 la Commissione europea ha pubblicato un nutrito *corpus* di proposte legislative, noto come pacchetto “Energia pulita per tutti gli europei” (*Clean Energy for All Europeans*, di seguito: CEAP), comprensivo tra l'altro di:
- proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul mercato interno dell'energia elettrica (COM(2016) 861);
 - proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2005/89/CE (COM(2016) 862);
 - proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione fra i Regolatori nazionali dell'energia (rifusione) (COM(2016) 863);
 - proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (rifusione) (COM(2016) 864 final).
- 3.7 Non sarebbe possibile in questa sede sintetizzare tutte le proposte di un pacchetto di proposte legislative così ampio e complesso come il CEAP.⁹
- 3.8 Per quanto concerne lo sviluppo delle infrastrutture elettriche, è opportuno richiamare alcuni aspetti centrali delle proposte:
- il ruolo dei sistemi di distribuzione nello sviluppo del mercato, inclusi i servizi di flessibilità, che si riflette nelle proposte anche per via dell'istituzione di un organismo europeo rappresentativo dei DSO (*Distribution System Operators*), sulla scorta dell'analogo organismo del TSO europei (*Transmission System Operators*) costituito a seguito dell'approvazione del Terzo Pacchetto, e dell'arricchimento delle funzioni assegnate all'Agenzia per la cooperazione dei regolatori dell'energia (ACER), comprensive anche di nuove funzioni in tema di distribuzione di energia elettrica;
 - una specifica attenzione per l'abilitazione (*enabling*) dell'innovazione: in particolare i DSO, che svolgono in condizioni di monopolio la gestione dei sistemi di distribuzione, sono chiamati a svolgere un ruolo

⁹ L'Autorità ha fornito al Parlamento le proprie osservazioni in merito al “Pacchetto Energia pulita per tutti gli europei” nel corso dell'audizione presso la X Commissione Attività Produttive della Camera dei Deputati in merito all'esame congiunto di tre proposte di regolamento e una proposta di direttiva facenti parte del pacchetto di proposte della Commissione Europea “Energia pulita per tutti gli europei” (si veda la Memoria 2 maggio 2017, 298/2017/I/eel)

di “facilitatori neutrali del mercato”, per favorire lo sviluppo della concorrenza e delle nuove tecnologie (incluso lo stoccaggio elettrochimico e lo sviluppo di infrastrutture di ricarica per la mobilità elettrica);

- l’evoluzione del ruolo dei consumatori finali, in una logica di “capacitazione” (o *empowerment* nel lessico europeo) molto avanzata che prevede anche la possibilità di nuovi concetti come le azioni congiunte dei clienti (*Joint active customer*) e lo sviluppo di nuovi soggetti, le Comunità energetiche locali (*Local energy community* e *Renewable energy community*) per favorire iniziative, anche senza scopo di lucro e con il coinvolgimento delle collettività locali, di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia distribuite;
- la tendenza a una maggiore armonizzazione europea dei sistemi tariffari di distribuzione e di trasmissione, attraverso il coinvolgimento di ACER.

Evoluzione del quadro normativo nazionale

- 3.9 Rispetto al quadro tracciato nel documento per la consultazione 5/2015/R/EEL, si segnala che con il decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257 è stata recepita nell’ordinamento nazionale la direttiva 2014/94/UE sulla realizzazione di un’infrastruttura per i combustibili alternativi (DAFI).
- 3.10 Inoltre, con il decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 33 è stata recepita la direttiva 2014/61/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell’installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità.
- 3.11 Si ricorda infine che si è chiusa di recente la consultazione sulla Strategia energetica nazionale, a cui l’Autorità ha contribuito con la propria Memoria 28 settembre 2017, 664/2017/I/COM.

4 Struttura del documento

- 4.1 Il presente documento per la consultazione, oltre alla presente parte introduttiva contiene:
- una Parte II, nella quale sono sviluppate considerazioni sullo sviluppo di modelli di regolazione basati sull’approccio *totex*, con particolare attenzione alle finalità connesse all’introduzione di tali modelli;

- una Parte III, nella quale sono individuate le principali aree di approfondimento tematico propedeutiche allo sviluppo d un approccio *totex*, con particolare attenzione agli strumenti che caratterizzano l'approccio *totex*;
- una Parte IV, nella quale sono individuati i primi elementi e le tempistiche per il piano di attività.

4.2 L'Autorità, per l'individuazione e l'analisi delle aree tematiche e per l'impostazione di un piano strategico per l'applicazione di un approccio *totex* si è avvalsa del supporto della società Pöyry. Il rapporto di sintesi preparato dalla società Pöyry per l'Autorità (in lingua inglese) viene reso disponibile sul sito internet dell'Autorità come Allegato al presente documento per la consultazione.

PARTE II – CONSIDERAZIONI GENERALI SUI MODELLI DI REGOLAZIONE INCENTIVANTE INTEGRATA BASATI SULLA SPESA TOTALE

5 Gli elementi chiave per la scelta dei meccanismi regolatori

- 5.1 Gli elementi chiave che devono essere considerati per l'individuazione dei meccanismi regolatori sono:
- *l'informazione*: la presenza di informazioni “private” presso le imprese pone per i regolatori un problema di asimmetria informativa in relazione ai costi del servizio e alle effettive possibilità di efficientamento;
 - *l'allocazione dei rischi*; il regolatore deve decidere come allocare i rischi esogeni (es. rischio volume, rischio tecnologico) tra imprese regolate e utenti del servizio;
 - il grado di *discrezionalità* nelle scelte regolatorie; si apre al regolatore un ampio spettro di soluzioni che vanno da un estremo, difficilmente realizzabile, di contratto completo, in cui tutto è prestabilito e la discrezionalità viene del tutto azzerata a un altro, anche questo da considerarsi come ipotesi astratta, in cui invece il regolatore non ha vincolo alcuno sul come utilizzare le informazioni, quando disponibili;
 - il grado di *delega delle decisioni*; il grado di delega delle decisioni agli operatori è in qualche misura collegato con l'allocazione dei rischi. Così, per esempio, la sterilizzazione del rischio di investimento per gli operatori è controbilanciata con una centralizzazione delle decisioni di investimento;
 - *l'orizzonte temporale* del “contratto” tra regolatore e regolato che può configurare contratti di lungo o di breve termine.
- 5.2 I meccanismi di regolazione che si sono sviluppati nei diversi contesti si distinguono per il modo in cui tali elementi sono stati considerati nel disegno dei vari modelli.
- 5.3 I modelli applicati in concreto nelle esperienze dei paesi OCSE per la regolazione dei servizi infrastrutturali presentano combinazioni diverse dei

vari elementi individuati nel paragrafo precedente e vengono usualmente classificati in base ad alcuni elementi prevalenti.

- 5.4 I modelli di regolazione dove i riconoscimenti tariffari alle imprese regolate dipendono in una certa misura dalle previsioni di spesa formulate *ex-ante* e dove il costo effettivamente sostenuto dalle imprese, come determinato *ex-post*, non incide direttamente, almeno per un certo periodo di tempo (periodo regolatorio), sui medesimi riconoscimenti tariffari, vengono comunemente identificati come schemi di regolazione *ex-ante*.
- 5.5 I modelli dove invece il riconoscimento tariffario è fondato sui costi effettivamente sostenuti dalle imprese, come determinati *ex post*, sono identificati come schemi di regolazione *ex-post*.
- 5.6 Di norma gli schemi di regolazione *ex-ante* sono accompagnati da un più ampio grado di delega nelle scelte di investimento, mentre laddove vengono impiegati schemi di regolazione *ex-post* le scelte di investimento sono sottoposte a scrutinio e approvazione da parte del regolatore o di enti centrali.
- 5.7 I modelli di *rate-of-return* rappresentano l'esempio tipico di regolazione *ex-post*, mentre i modelli di tipo *price-cap* sono il principale esempio di regolazione *ex-ante*.

6 L'evoluzione degli schemi di regolazione incentivante

- 6.1 Le esperienze internazionali mostrano che i modelli di regolazione delle infrastrutture dei settori elettrico e gas si sono modificati nel tempo e in particolare i modelli di tipo *price-cap*, che hanno trovato ampia applicazione nel contesto europeo, in relazione alle esigenze di sviluppo infrastrutturale, sono stati almeno in parte superati o quanto meno sono evoluti in nuove forme.
- 6.2 In particolare, in alcuni Paesi dell'Europa continentale¹⁰ le esigenze di sviluppo infrastrutturale hanno portato a favorire l'adozione di schemi misti di regolazione, come nel caso italiano¹¹, con elementi della regolazione *price-cap* applicati ai costi operativi ed elementi della regolazione di tipo *rate-of-return* applicati alle spese di capitale.

¹⁰ Sulla base di quanto riportato nella Raccomandazione di ACER 03/2014 risulta che per la trasmissione elettrica tali modelli ibridi sono applicati in Belgio, Repubblica Ceca, Francia, Italia, Polonia e Portogallo.

¹¹ Nel caso italiano l'abbandono del modello *price-cap* per un modello ibrido è avvenuto per effetto delle disposizioni della richiamata legge 290/03.

- 6.3 Nel Regno Unito il *price-cap* è evoluto nell'ambito del RIIO¹² verso un modello dove i riconoscimenti tariffari vengono a dipendere sia dalle valutazioni *ex-ante*, sia dai livelli effettivi di spesa determinati *ex-post*, con il rafforzamento della fase di previsione della spesa totale mediante la formalizzazione del processo di presentazione dei *business plan* e di valutazione da parte del regolatore, con introduzione di meccanismi incentivanti al fine di favorire la presentazione di previsioni il più possibile veritiere che si sono concretizzati nell'adozione di menu regolatori che combinano incentivi all'efficienza sulla spesa totale e incentivi alla formulazione di previsioni veritiere.
- 6.4 I modelli di regolazione che si stanno sviluppando nel contesto della decarbonizzazione dell'energia sono poi caratterizzati da una sempre più marcata visione integrata che supera la tradizionale distinzione tra regolazione tariffaria e regolazione della qualità, sulla spinta di un sempre maggiore orientamento all'*output* dei riconoscimenti tariffari.
- 6.5 In questo contesto appare di particolare interesse l'esperienza britannica (in particolare con l'approccio RIIO) che costituisce un esempio di approccio integrato della regolazione infrastrutturale che combina gli elementi tipici della regolazione tariffaria con quelli della continuità e qualità del servizio, mediante una generale focalizzazione sugli *output* prodotti e sul valore creato per i clienti dalle imprese che gestiscono infrastrutture.
- 6.6 Anche l'Autorità ha già fatto passi su questa strada avviando da tempo il percorso di integrazione tra la regolazione tariffaria e regolazione della continuità e qualità del servizio, mettendo in campo anche specifici strumenti a supporto dell'innovazione¹³.

7 Le principali caratteristiche dell'*approccio totex*

- 7.1 Con l'adozione dell'*approccio totex* l'Autorità intende continuare il processo di graduale adattamento dei criteri di regolazione delle tariffe e della qualità dei servizi infrastrutturali al nuovo contesto nel quale sono forniti i servizi

¹² Per approfondimenti si rimanda al rapporto Pöyry che viene reso disponibile come allegato al presente documento per la consultazione.

¹³ Nel dicembre 2015 l'Autorità ha adottato la deliberazione 654/2015/R/EEL per la definizione della regolazione tariffaria relativa al quinto periodo regolatorio della trasmissione e distribuzione elettrica (2016-2023). Inoltre, l'Autorità ha approvato le deliberazioni 646/2015/R/EEL e 653/2015/R/EEL relative alla regolazione *output-based* per i servizi, rispettivamente, di distribuzione e trasmissione dell'energia elettrica, includendo anche la regolazione della qualità del servizio, per il quinto periodo regolatorio. L'obiettivo di tali provvedimenti è di assicurare uno sviluppo infrastrutturale efficiente e su base selettiva e di evitare un aumento dei costi a carico dei clienti finali causati da inefficienze.

infrastrutturali del settore elettrico, in coerenza con le *best practice* internazionali.

- 7.2 L'*approccio totex*, oltre a una sempre più marcata integrazione tra la regolazione tariffaria, la regolazione della continuità e qualità del servizio e il supporto dell'innovazione, secondo logiche *output based*, presenta le seguenti principali caratteristiche:
- focalizzazione sulla spesa totale;
 - orientamento *forward-looking*;
 - applicazione di menu di regolazione.
- 7.3 Nel seguito, oltre ai paragrafi in cui sono sviluppate considerazioni rispetto a tali caratteristiche, sono riportate ulteriori considerazioni su alcune tematiche rilevanti in relazione all'*approccio totex*.

Focalizzazione sulla spesa totale

- 7.4 La regolazione tariffaria sulla base della spesa totale comporta il superamento dell'attuale regime che considera separatamente i costi operativi e gli investimenti e si fonda sul concetto di spesa totale che è pari alla somma delle spese operative e delle spese di investimento.
- 7.5 La focalizzazione sulla spesa totale presenta i seguenti principali vantaggi:
- mira a migliorare la produttività totale delle imprese che considera tutti i fattori produttivi impiegati nei processi produttivi (capitale e lavoro). L'attuale schema ibrido di regolazione ha favorito ampi recuperi di produttività in relazione ai costi operativi;
 - è neutrale rispetto alla scelta se investire o se affidare a terzi la prestazione di un servizio equivalente a quello ottenibile con l'investimento (c.d. scelta *make or buy*¹⁴). L'attuale schema ibrido di regolazione porta ad accentuare in qualche misura l'incentivo a sovrainvestire che già caratterizza gli schemi di regolazione del tipo *rate-of-return* (effetto Averch-Johnson);
 - è neutrale rispetto alle scelte tecnologiche; in particolare potrebbe favorire soluzioni più innovative (impiego di soluzioni a più alta

¹⁴ Si ricorda a titolo di esempio che l'Autorità nell'ambito della regolazione tariffaria del servizio di distribuzione e misura del gas naturale sta lavorando all'introduzione di schemi di riconoscimento dei costi relativi all'installazione dei sistemi di telegestione degli *smart meter* orientata a riconoscimenti tariffari basati sul servizio fornito (numero di punti di riconsegna telegestiti) e non sul costo degli *input* produttivi, in modo da garantire neutralità sia rispetto alle scelte *make or buy* sia rispetto alle scelte tecnologiche.

incidenza di IT, quali ad esempio le *smart grid*) rispetto a soluzioni tradizionali per lo sviluppo delle reti (a più alto impiego di capitale);

- infine, riduce i margini di flessibilità discrezionalità che hanno le imprese nelle politiche di capitalizzazione e quindi il potenziale di *cost padding* connesso alle revisioni tariffarie di periodo.

Orientamento forward looking

- 7.6 L'adozione dell'approccio *totex* mira a responsabilizzare maggiormente le imprese rispetto ai costi del servizio, punta a favorire una maggiore selettività nelle scelte di investimento e risponde alla fondamentale esigenza di incidere sulle finalità della spesa, ovvero il soddisfacimento della domanda (nei suoi vari aspetti) attraverso la produzione efficiente di *output* adeguati alle ragionevoli esigenze degli utenti delle reti (intendendo con tale espressione non solo i clienti finali ma anche i generatori, i *prosumer*, le unità di stoccaggio, le stazioni di ricarica di veicoli elettrici).
- 7.7 Le imprese sono tenute, nel momento in cui sottopongono al regolatore i propri *business plan*, a:
- spiegare, mediante un articolato processo di interazione con *stakeholder* e regolatore, orientato alla massima trasparenza, le proprie valutazioni sulla domanda del servizio da esse fornito (in termini non solo di quantità ma anche di livelli qualitativi attesi);
 - rendere evidenti gli obiettivi perseguiti;
 - dimostrare di adottare le soluzioni più efficienti per raggiungere tali obiettivi.
- 7.8 L'accentuazione dell'orientamento *forward looking* fa emergere uno degli aspetti centrali nell'implementazione di modelli di regolazione *ex-ante*: il tema delle asimmetrie informative che caratterizza il rapporto tra regolatore e gestori.
- 7.9 *Ex ante* le imprese possono avere un incentivo a sovrastimare la spesa prevista nei propri *business plan* per ottenere benefici in termini di flussi di cassa futuri o, comunque, per ridurre il rischio di mancata copertura dei propri costi.
- 7.10 L'adozione dell'approccio *totex* richiede pertanto da parte del regolatore un potenziamento della capacità di valutare criticamente le previsioni di spesa formulate dalle imprese, come sintetizzate nel *business plan* (c.d. *cost assessment*) che si fonda su strategie diversificate di *cost assessment* in parte basate su analisi di *benchmarking*, anche internazionale.

- 7.11 In particolare il regolatore deve individuare una propria ipotesi di evoluzione del sentiero di sviluppo non solo dei costi operativi, a cui erano associate le formulazioni di ipotesi circa il livello degli obiettivi di recupero di produttività da assegnare alle imprese (livello dell'*X-factor*), ma della spesa totale (c.d. *baseline della spesa totale* o *baseline*), comprendendo quindi valutazioni sulla spesa di capitale.
- 7.12 E' evidente che, essendo i riconoscimenti futuri fondati su valutazioni *ex-ante*, l'efficacia dell'approccio *totex* dipende anche dalla capacità di valutazione della *baseline* da parte del regolatore. L'esperienza del Regno Unito mostra che nella maggior parte dei casi le imprese hanno speso meno (in taluni casi molto meno) rispetto alla previsione di spesa del regolatore. Che le imprese possano "battere" le previsioni di spesa del regolatore è in qualche misura fisiologico rispetto all'*approccio totex*. Lo schema di regolazione incentivante funziona infatti solo se le imprese hanno una concreta possibilità di consuntivare costi minori rispetto alla spesa ammessa *ex-ante* (combinazione lineare della previsione del regolatore e della previsione dell'impresa).
- 7.13 L'*effort* al contenimento dei costi da parte delle imprese dipende peraltro anche dagli incentivi all'efficienza fissati dal regolatore (si vedano i paragrafi successivi). Tanto più alto è l'incentivo – in concreto la quota parte dei risparmi rispetto alle previsioni che viene lasciato in capo alle imprese – tanto più ci si può attendere che le imprese si sforzino di "battere" la previsione del regolatore.
- 7.14 Peraltro è evidente che i problemi di asimmetria informativa rendono difficile comprendere quanto il livello di *underspending* dipenda dall'effettivo sforzo dell'impresa a ridurre i propri costi e quanto sia invece il frutto dell'incapacità da parte del regolatore a stimare in modo corretto il livello di spesa in sede previsionale e giustificano lo sforzo di sviluppare adeguati strumenti di *cost assessment*, fondati anche sull'individuazione di *benchmark* internazionali e sulle analisi delle *performance* passate, che consentano di ridurre i citati problemi di asimmetria informativa.

Applicazione di menu di regolazione

- 7.15 L'adozione di menu regolatori risponde in linea generale all'esigenza di ridurre il problema dell'asimmetria informativa.
- 7.16 Nell'esperienza del Regno Unito l'applicazione di menu regolatori è avvenuta con l'applicazione della c.d. *matrice IQI (Information, Quality, Incentive)*, che combina incentivi all'efficienza e incentivi a formulare previsione veritiere.

- 7.17 Gli incentivi all'efficienza sono differenziati in funzione del rapporto tra la spesa prevista dall'impresa e la spesa prevista del regolatore. Sono in linea generale premiate le imprese che presentano previsioni di spesa inferiori rispetto a quella prevista dal regolatore. Tali imprese, a parità di spesa effettiva, possono beneficiare di incentivi all'efficienza (percentuale dei risparmi rispetto alle previsioni che viene lasciata all'impresa) più elevati rispetto alle imprese che hanno formulato previsioni di spesa più elevate.
- 7.18 I *payoff* della matrice riflettono anche l'incentivo alla formulazione di previsioni veritiere. Tale incentivo rafforza l'effetto della differenziazione degli incentivi all'efficienza e punta a premiare, di fatto, le imprese che formulano previsioni di spesa inferiori rispetto alla previsione del regolatore.
- 7.19 E' evidente che la corretta calibrazione della matrice (curva degli incentivi all'efficienza e curva degli incentivi a dire la verità) è uno degli aspetti più delicati dell'approccio *totex*.

Importanza della fase di controllo e monitoraggio della spesa e della performance

- 7.20 Oltre alla capacità di stimare *ex ante* i livelli di costo del servizio e a calibrare gli incentivi della *matrice IQI*, ai fini dello sviluppo di uno schema di regolazione efficace secondo l'approccio *totex* risulta necessaria la definizione di adeguato schema di reportistica che consenta di monitorare e verificare l'effettivo livello della spesa e l'effettivo grado di raggiungimento degli *output*, delle *performance* tecniche e di qualità del sistema.
- 7.21 Un adeguato flusso informativo costituisce la base necessaria per l'organizzazione dell'apparato di *enforcement* volto a evitare comportamenti opportunistici delle imprese che potrebbero, per esempio, "battere" la *baseline* definita dal regolatore con soluzioni a basso costo a detrimento della qualità o dello "stato di salute" delle reti¹⁵ oppure, nei casi più gravi, potrebbero non effettuare alcuni interventi la cui spesa era individuata nella *baseline*, al fine di conseguire *extra-profitti* grazie agli incentivi all'efficienza contenuti nella *matrice IQI*.

Allocazione dei rischi e delle incertezze

- 7.22 Il prolungamento della durata del periodo da un lato dovrebbe ridurre il rischio regolatorio¹⁶, in quanto viene esteso il periodo in cui vige il quadro di regole. Dall'altro il prolungamento del periodo regolatorio espone le imprese regolate a

¹⁵ Non per tutti gli interventi che concorrono alla determinazione della spesa effettiva risulta infatti possibile ipotizzare un controllo fondato su logiche di gestione per obiettivi.

¹⁶ Si ricorda che con la deliberazione 654/20157R/EEL l'Autorità ha esteso a otto anni la durata del periodo regolatorio.

rischi e incertezze connesse al mutare delle condizioni rispetto al momento in cui sono assunte le decisioni della cornice regolatoria.

- 7.23 Al fine di contenere il rischio regolatorio all'interno del periodo di regolazione deve essere sviluppato un apparato di strumenti di mitigazione che nell'esperienza del Regno Unito hanno assunto il nome di *uncertainty mechanism*.
- 7.24 Con gli *uncertainty mechanism* viene gestita l'allocazione dei rischi e delle incertezze tra utenti della rete e gestori.
- 7.25 Nei casi in cui si valuti che rischi e incertezze dipendano completamente da variabili che non sono sotto il controllo dell'impresa possono essere adottate soluzioni di tipo *pass through* che consentono l'integrale trasferimento sugli utenti del servizio dei costi, se effettivamente sostenuti.
- 7.26 In altri casi possono essere valutati strumenti quali i riconoscimenti dei costi sulla base di driver di volume oppure meccanismi di aggiustamento infra-periodo oppure ancora meccanismi cosiddetti di *re-opening*, in cui il regolatore si riserva di definire con specifici provvedimenti nel corso del periodo di regolazione le modalità di riconoscimento dei costi a fronte del presentarsi di situazioni particolari non prevedibili all'inizio del periodo regolatorio.

Redditività delle imprese e costi per gli utenti delle reti

- 7.27 Con l'*approccio totex* il regolatore punta a coniugare l'esigenza di consentire alle imprese di raggiungere livelli di redditività sul capitale investito coerente con la rischiosità dei settori regolati e di favorire l'efficienza e l'economicità del servizio a vantaggio dei clienti.
- 7.28 Il regolatore fissa un sentiero di sviluppo dei livelli di *output* e costi del servizio ritenuto economico ed efficiente sulla base di ponderati *assessment* sulle condizioni di svolgimento del servizio. Le imprese che riescono a raggiungere e superare gli obiettivi di *output* e di costo fissati dal regolatore possono raggiungere livelli di redditività superiore al livello del tasso di remunerazione del capitale investito (WACC). Viceversa le imprese che non risultano efficienti o che non raggiungono gli *output* previsti conseguono livelli di redditività inferiore.
- 7.29 Di fondamentale importanza è dunque il momento di identificazione della *baseline* da parte del regolatore sia in relazione ai livelli di spesa, sia in relazione a *output* e *performance*.
- 7.30 Difetti nella fase di *assessment* possono portare o a livelli di servizio o costi insoddisfacenti per i clienti o a livelli di redditività non coerenti per le imprese.

Continuità regolatoria

- 7.31 L'*approccio totex* rappresenta una rilevante innovazione in materia di determinazione dei costi riconosciuti per le imprese regolate. Come visto i principali elementi di novità sono rappresentati da:
- adozione di una logica di incentivazione *ex-ante* anche per gli investimenti e non solo per le spese correnti (già regolate tramite *price cap*);
 - considerazione simultanea e integrata di spese per investimenti e spese correnti;
 - approccio integrato tra regolazione tariffaria e regolazione della qualità, in logica *output based*.
- 7.32 L'Autorità, nell'implementazione dell'*approccio totex*, intende in ogni caso assicurare al massimo grado possibile una gradualità di implementazione, facendo salvi e utilizzando singoli elementi della precedente regolazione, attraverso una loro razionalizzazione, omogeneizzazione e completamento.
- 7.33 La gradualità è garantita dal fatto che il riconoscimento dei costi relativo allo *stock* di capitale esistente nel momento del passaggio all'*approccio totex* viene gestito in continuità di criteri, come di seguito specificato.
- 7.34 Per quanto riguarda i costi operativi il passaggio all'*approccio totex* non implica modifiche di tipo sostanziale rispetto al passato in cui erano già attive forme di regolazione *ex-ante*. Si potranno affinare le analisi di tipo previsivo e la quota dei costi operativi riconosciuti non dipenderà più dalle scelte di capitalizzazione delle imprese, ma da un tasso di capitalizzazione fissato dall'Autorità.
- 7.35 In particolare, l'adozione di un *approccio totex* prevede che la spesa totale sia divisa in due quote:
- una quota che concorre per intero alla determinazione del costo riconosciuto in un certo anno (nella terminologia anglo-sassone questa quota è definita come *fast money*);
 - una quota che va invece a incrementare il capitale investito riconosciuto ai fini regolatori (*slow money*)
- 7.36 La percentuale di ripartizione della spesa totale tra le due componenti (quota *fast money* riconducibile a costi operativi e quota *slow money*, riconducibile a investimenti) è stabilita *ex-ante*, sulla base di valutazioni dell'Autorità in merito al livello ottimale di capitalizzazione, tenendo in debita considerazione eventuali proposte formulate dai gestori e tenendo anche conto dei livelli di capitalizzazione registrati nel passato.
- 7.37 La quota di *slow money* viene trattata al pari degli incrementi patrimoniali riconosciuti ai fini tariffari nell'attuale contesto di regolazione; su tale quota viene calcolata la remunerazione del capitale investito e sono determinati gli ammortamenti. In relazione agli ammortamenti in luogo dell'attuale *approccio*

che distingue differenti tipologie di cespiti a cui sono applicate vite utili differenziate, con l'*approccio totex* l'Autorità si orienta a raggruppare tutti i cespiti dalla singola impresa in un'unica tipologia a cui è applicata una vita utile che dovrebbe essere calcolata in base a livelli medi delle vite utili delle vecchie tipologie di cespiti;

- 7.38 Sotto il profilo della struttura tariffaria, l'adozione dell'*approccio totex* non prevede il superamento della struttura tariffaria a *building block* (componenti a remunerazione del capitale investito, ammortamenti e costi operativi). Cambia solo il modo in cui sono tali componenti sono determinate.
- 7.39 Anche sul piano degli obblighi di rendicontazione contabile l'adozione dell'*approccio totex* è gestito in continuità di criteri, in modo da assicurare un costante riscontro dei dati di spesa dichiarati ai fini regolatori con i dati riportati sulle fonti contabili obbligatorie.

Trasparenza e ripercorribilità del modello tariffario

- 7.40 L'Autorità, con il nuovo metodo, intende perseguire l'obiettivo di incrementare il livello di trasparenza e prevedibilità del modello di riconoscimento dei costi ai fini tariffari (sul modello del c.d. modello *PCFM – Price Control Financial Model* utilizzato in U.K., per il quale si rimanda al report Pöyry).
- 7.41 In altri termini l'Autorità intende rendere trasparente il processo che parte dall'invio di dati relativi ai costi sostenuti dalle imprese regolate e si conclude con la determinazione del riconoscimento tariffario alle medesime imprese da parte del regolatore.
- 7.42 Con il miglioramento del livello di trasparenza e prevedibilità imprese e investitori possono valutare in modo più puntuale le ricadute delle loro scelte in termini di riconoscimenti tariffari.

Spunti per la consultazione

- S1. Osservazioni e considerazioni di carattere generale sull'adozione dell'*approccio totex* e in particolare sui riflessi per i consumatori.

PARTE III – STRUMENTI DI REGOLAZIONE. AMBITI TEMATICI DI APPROFONDIMENTO METODOLOGICO

8 Introduzione

- 8.1 Nella presente Parte III del documento sono individuati i principali strumenti di regolazione che caratterizzano l'approccio *totex*.
- 8.2 La sintetica analisi di tali strumenti viene sviluppato individuando quattro aree tematiche:
- *business plan*;
 - *cost assessment*;
 - *incentivi*;
 - *gestione delle incertezze e controllo dell'avanzamento*
- 8.3 Ciascuno di tali ambiti tematici, che chiaramente presenta interrelazioni con gli altri ambiti, dovrà poi essere opportunamente approfondito con operatori e *stakeholder* secondo le ipotesi di lavoro individuate nella successiva Parte IV.

9 Business Plan

- 9.1 La prima area tematica riguarda un elemento fondamentale della regolazione *ex ante*. La predisposizione di piani previsionali da parte delle imprese e la loro discussione con il regolatore, a valle delle necessarie consultazioni con gli *stakeholder*.

Natura e caratteristiche di un business plan

- 9.2 Come indicato nel paragrafo 7.7, le imprese sottopongono ai regolatori i propri *business plan*, nei quali sono tenute a spiegare al regolatore le loro valutazioni sulla domanda del servizio da esse fornito (in termini non solo di quantità ma anche di livelli qualitativi attesi) sulla base delle quali vengono formulate le scelte di investimento, precisare gli obiettivi perseguiti e dimostrare di adottare le soluzioni più efficienti per raggiungere tali obiettivi. Tali attività sono integrate dal processo di discussione pubblica, in cui le

imprese acquisiscono il punto di vista degli *stakeholder* mediante sessioni pubbliche di discussione dei piani.

- 9.3 La predisposizione di un *business plan* adeguato rispetto alle esigenze del regolatore è quindi il primo importante tassello del processo di attuazione della regolazione secondo l'*approccio totex*.
- 9.4 E' pertanto necessario definire preliminarmente in cosa debba consistere un *business plan*, analizzare in cosa esso sia simile ovvero differisca rispetto agli attuali piani di sviluppo (che al momento sono distinti tra servizi di trasmissione e distribuzione di energia elettrica, anche per gli aspetti normativi che sono già stati richiamati dall'Autorità nel documento per la consultazione 464/2015/R/EEL per la trasmissione e nel documento per la consultazione 645/2017/R/EEL per la distribuzione) e individuare i principali passaggi dell'*iter* di predisposizione e verifica di tali documenti.
- 9.5 E' poi opportuno ricordare che, al fine di garantire la riservatezza rispetto a contenuti commercialmente sensibili, è di norma previsto che oltre alla versione pubblica del *business plan* l'operatore di rete debba predisporre un *addendum* riservato, destinato solo al regolatore.

Principali contenuti del business plan

- 9.6 I *business plan*, in quanto strumento per l'identificazione delle attività necessarie per il raggiungimento degli *output* e il conseguente riconoscimento dei costi (di investimento e di esercizio) delle imprese, devono, in linea di massima, contenere descrizioni relative a:
- lo scenario di riferimento, sia in termini di previsioni macroeconomiche rilevanti sia di valutazioni di settore;
 - le attività svolte nel passato, gli obiettivi raggiunti, i costi sostenuti per raggiungerli, dei principali risultati in termini di redditività, della situazione finanziaria con evidenziazione delle fonti di finanziamento e i loro costi;
 - le principali attività che l'impresa intende svolgere nel periodo di piano, identificando:
 - una sezione di natura aziendalistica, in cui l'impresa descrive i propri obiettivi di *business* per il periodo di riferimento (con indicatori di redditività e indicatori di tipo finanziario);
 - una sezione orientata agli *stakeholder*, nella quale sono individuate le modalità di coinvolgimento degli *stakeholder* nel processo decisionale ed è riportata la visione degli *stakeholder* rispetto agli obiettivi attesi per il periodo di piano;
 - gli obiettivi che l'impresa intende raggiungere in termini di:

- volumi di servizio (es. punti di prelievo serviti, quantità di energia elettrica trasportata o distribuita);
- sicurezza del sistema, qualità del servizio e grado di soddisfazione degli utenti,
- efficienza energetica e innovazione nella gestione delle infrastrutture;
- le spese previste, con dettaglio sulla natura e sulla finalità della spesa;
- i rischi e le incertezze che gravano sul periodo di piano e le ricadute in termini di costo del servizio;
- le modalità di finanziamento del piano, con individuazione delle fonti di finanziamento che l'impresa intende attivare a copertura delle spese previste;
- valutazione degli impatti tariffari in termini di costo riconosciuto che l'attuazione del piano comporta;
- in relazione agli investimenti:
 - includere l'evidenza e la dimostrazione che gli interventi previsti sono finalizzati al raggiungimento di precisi *target* per i principali obiettivi specifici;
 - contenere tutte le informazioni di natura tecnica ed economica che ne permettano la verifica puntuale da parte del regolatore, con particolare riferimento ai costi sottostanti i singoli interventi;
 - contenere l'evidenza che tali costi siano rappresentativi di costi efficienti, e in generale dimostrare il cd. *value for money* degli interventi proposti;
 - per i principali interventi, prevedere l'analisi di soluzioni alternative e l'evidenza dei criteri in base ai quali è stata scelta una determinata soluzione.

Business plan vs piano di sviluppo

- 9.7 Oltre al tradizionale (e naturale) *focus* di tali piani sugli interventi di sviluppo infrastrutturale, l'Autorità ha già disposto o proposto un graduale allargamento dell'ambito dei piani e dell'informazione che li accompagna.
- 9.8 Per quanto riguarda la trasmissione, la delibera 627/2016/R/eel ha fissato requisiti minimi per il piano di sviluppo della rete di trasmissione nazionale. Tali requisiti comprendono anche aspetti complementari ai temi di pianificazione e sviluppo in senso stretto, ad esempio l'analisi delle criticità previste (che possono includere ad esempio gli effetti di invecchiamento) e le previsioni di utilizzo di sistemi e soluzioni tecnologiche innovative. In tema di

incertezza, è previsto che il Piano illustri eventuali criticità che determinano maggiori incertezze sui costi stimati e sulle date di completamento stimate, nonché, quando applicabile, la causa di ritardo o la causa di posticipazione volontaria di un'opera di sviluppo. Inoltre, la delibera 627/2016/R/EEL dispone un'informativa di Terna all'Autorità sulla spesa di investimento prevista per ciascuno dei cinque anni successivi.

- 9.9 Successivamente, sia per la trasmissione sia per la distribuzione, la determina DIEU 2/2017 ha previsto che i piani di lavoro in tema di resilienza del sistema elettrico (che non si limitano a interventi di sviluppo infrastrutturale) siano integrati nei successivi piani di sviluppo.
- 9.10 Infine, per quanto riguarda la distribuzione, il capitolo 4 del documento per la consultazione 645/2017/R/eel ha prospettato un percorso verso Piani Integrati di Distribuzione, che riguardino l'intero spettro di attività, includendo lo sviluppo, il rinnovo e le soluzioni non infrastrutturali per l'incremento della resilienza e il miglioramento della qualità del servizio.
- 9.11 Sia per la trasmissione (delibera 627/2016/R/eel e documento per la consultazione 542/2017/R/eel), sia per la distribuzione (documento per la consultazione 645/2017/R/eel), l'Autorità ha inoltre formulato proposte per il monitoraggio dell'avanzamento tecnico ed economico degli interventi, con l'utilizzo di appositi *template*.
- 9.12 L'esame dei principali contenuti dei *business plan* rende però evidente che *business plan* e *piano di sviluppo* sono oggetti distinti con contenuti solo in parte sovrapposti e con finalità distinte.
- 9.13 In linea generale si può affermare che i contenuti dei *piani di sviluppo* costituiscono una parte del *business plan*, in particolare per la parte relativa agli investimenti di sviluppo. I piani di sviluppo infatti non analizzano, né analizzeranno (nella prospettiva finora delineata dall'Autorità) gli aspetti relativi alla redditività dell'impresa e alle modalità di finanziamento della stessa.

Orizzonte temporale dei business plan

- 9.14 L'Autorità ritiene che i *business plan* debbano avere un orizzonte temporale di medio termine, di durata compresa tra i cinque e i dieci anni. Tale orizzonte temporale risulta coerente con l'esigenza che i *business plan* riflettano le scelte strategiche delle imprese e non si limitino a visioni di breve periodo.
- 9.15 Peraltro, considerato che la durata del periodo regolatorio è stata fissata pari a 8 anni con la deliberazione 654/2015/R/eel, potrebbe essere valutata l'ipotesi di far coincidere la durata del periodo regolatorio con l'orizzonte temporale del piano, ferma restando poi l'esigenza di prevedere opportune finestre di aggiornamento all'interno dell'orizzonte di piano.

Discussione pubblica e valutazione del business plan

- 9.16 Una volta che il *business plan* viene sottoposto al regolatore, esso è oggetto di una valutazione complessiva di merito, ovvero concernente tutti gli ambiti del piano medesimo: dalle previsioni relative alla domanda del servizio che sottendono il piano industriale, alla valutazione degli obiettivi identificati dall'impresa, alla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi proposti, sulla base di appositi strumenti quali l'analisi costi/benefici (CBA) e metodologie di valutazione a *costo standard*, tenendo in considerazione i commenti degli *stakeholder* formulati nell'ambito della consultazione, alla valutazione degli impatti tariffari.
- 9.17 Nell'ottica di favorire il massimo coinvolgimento degli *stakeholder*, prima della decisione finale del regolatore le imprese devono condurre una fase di consultazione dei propri *business plan*, raccogliere le osservazioni degli *stakeholder*, discuterle in occasioni di seminari pubblici e renderle disponibili anche al regolatore, unitamente alle proprie controdeduzioni.
- 9.18 La valutazione è pertanto articolata, cioè di tipo sia economico sia di natura tecnico-ingegneristica, avendo come obiettivo quello di verificare se, e in quale misura, gli interventi proposti possano effettivamente produrre realmente gli *output* previsti e con quale livello di costo.
- 9.19 Una chiara individuazione dei requisiti dei *business plan* da parte del regolatore costituisce un tassello importante e dovrebbe favorire in qualche misura una focalizzazione delle imprese sugli aspetti rilevanti e guidare le medesime a fornire l'ampio *set* informativo sul quale si baseranno poi le decisioni del regolatore.
- 9.20 Il processo di valutazione deve incorporare anche la fase di consultazione con gli *stakeholder*. Questa fase viene condotta dalle imprese regolate e i risultati della consultazione, corredati dei commenti da parte delle medesime imprese, vengono trasmessi al regolatore e costituiscono un importante elemento nel processo di valutazione dei piani.
- 9.21 Il processo di valutazione può prevedere la possibilità che l'impresa regolata aggiorni il proprio *business plan*. A valle di una prima versione e dell'acquisizione delle osservazioni degli *stakeholder* viene di norma lasciata all'impresa la possibilità di presentare una nuova versione al regolatore. E' opportuno che il numero e la portata delle interazioni tra regolatore e imprese sia ridotto e comunque regolamentato, e a tal proposito che siano adottati specifici strumenti che incentivino i gestori a fornire, sin dal primo invio, informazioni quanto più precise e dettagliate.
- 9.22 Nell'esperienza britannica è stato introdotto un meccanismo di cd. *fast tracking* cui possono accedere i gestori che presentino *business plan* conformi ai requisiti generali previsti dal regolatore, con informazioni sufficientemente dettagliate e

puntuali, giudicate soddisfacenti dall’Autorità. Tale meccanismo dà anche accesso a specifici incentivi monetari.

- 9.23 Nell’esperienza pilota di applicazione di schemi di regolazione incentivante ai capitale condotta in relazione allo sviluppo di sistemi di *smart metering 2G* con la deliberazione 646/R/2016/EEL, l’Autorità ha previsto percorsi differenziati di analisi dei piani. In particolare è stato previsto un percorso abbreviato qualora fosse rispettata una condizione di economicità fissata dall’Autorità stessa.
- 9.24 L’Autorità è orientata a valutare l’ipotesi di introdurre un percorso preferenziale per i *business plan* che garantiscano l’invarianza tariffaria rispetto a una ipotetica *baseline* fondata sull’ipotesi che i nuovi investimenti risultino pari al valore degli ammortamenti dei cespiti esistenti ovvero, nel caso in cui il livello storico degli investimenti risulti inferiore al livello degli ammortamenti riconosciuti ai fini tariffari, per i *business plan* che contengano livelli di investimento coerenti con i dati medi storici di investimento.

Spunti per la consultazione

- S2. Osservazioni relative ai contenuti, alla predisposizione e al processo di valutazione dei *business plan*?
- S3. Osservazioni sull’orizzonte temporale dei *business plan*.
- S4. Osservazioni rispetto a ipotesi di individuazione di percorsi preferenziali basati sulla qualità dei *business plan* oppure sugli impatti tariffari.
- S5. Osservazioni rispetto alle modalità di coinvolgimento degli *stakeholder* nelle fasi di consultazione pubblica dei *business plan* e sulla valutazione della loro efficacia

10 Cost Assessment

- 10.1 Nell’area tematica *cost assessment* sono comprese le questioni relative alla stima della spesa prevista da parte del regolatore (*baseline*), le questioni relative all’acquisizione e all’organizzazione dei dati necessari per la gestione dell’approccio *totex*, sia nella fase previsiva, sia nella fase di consuntivazione e controllo.

Baseline di spesa

- 10.2 L'adozione di criteri di regolazione *ex-ante* basati sulle proiezioni di spesa dell'impresa implica che il regolatore debba condurre delle valutazioni (di coerenza e di efficienza) su tali previsioni.
- 10.3 La previsione di spesa formulata dal regolatore viene identificata come *baseline*. La *baseline* identifica la stima del costo (totale: *opex* + *capex*) efficiente per la fornitura dei servizi erogati dall'impresa ai consumatori.
- 10.4 La *baseline* individuata dal regolatore assume particolare rilevanza per l'applicazione degli incentivi all'efficienza. E' evidente, peraltro, che non per tutti gli interventi che concorrono alla determinazione della spesa effettiva risulta possibile ipotizzare un controllo fondato su logiche di gestione per obiettivi, con applicazione di incentivi all'efficienza e alla qualità. Vi saranno ancora degli ambiti (tipicamente: interventi particolari o eccezionali, investimenti per l'innovazione o comunque di lungo termine o caratterizzati da elevato livello di rischio e di incertezza non completamente riconducibili al perimetro di governo dell'impresa, ecc.) che potranno essere esclusi dall'applicazione delle logiche di riconoscimento dei costi qui in discussione. Tali interventi, una volta preventivamente identificati, continueranno a ricevere una remunerazione secondo modelli di riconoscimento orientati a logiche *ex-post*.

Gli strumenti per la stima della baseline

- 10.5 L'effettivo grado di autonomia del regolatore nello stimare i costi costituisce un aspetto rilevante dell'approccio *totex*.
- 10.6 I costi proposti dalle imprese nell'ambito del proprio *business plan* sono sottoposti ad una serie di analisi da parte del regolatore, ai fini del loro riconoscimento per mezzo della tariffa.
- 10.7 L'efficienza della spesa viene valutata in modo indipendente dal regolatore facendo ricorso a diversi strumenti di analisi (c.d. *cost assessment toolkit*), tra i quali:
- analisi di costi efficienti o standard, sia a livello puntuale (per tipologia di costo o di intervento) che aggregato;
 - analisi di costi medi sostenuti nel passato;
 - analisi puntuale di alcuni progetti specifici;
 - analisi econometriche;
 - *benchmark* internazionali;
 - valutazioni di esperti.

- 10.8 L’Autorità ritiene che vadano implementati strumenti di analisi diversi per il servizio di trasmissione e per il servizio di distribuzione. In linea generale e in una visione semplificata si può ritenere che la trasmissione sia caratterizzata dalla realizzazione di un numero limitato di interventi spesso non facilmente comparabili, mentre la distribuzione è caratterizzata dall’effettuazione di un numero molto elevato di realizzazioni, simili e altamente comparabili tra loro.
- 10.9 Ai fini delle analisi di cui al punto precedente, è da tenere in considerazione la particolare struttura di entrambi i settori con riferimento al caso italiano, il quale annovera la presenza di un operatore unico nel caso della trasmissione (Terna) e di un operatore principale nel caso della distribuzione (e-distribuzione); tale struttura del settore differisce sostanzialmente da quella britannica (di cui al report Pöyry) assunta come principale riferimento e, pertanto, tale aspetto dovrà essere tenuto in considerazione nel disegno complessivo del nuovo meccanismo e nella sua implementazione in Italia, soprattutto in relazione alla possibilità di ricorrere ad analisi di *benchmarking*.

Spunti per la consultazione

- S6. Osservazioni circa l’esigenza di adottare approcci specifici e differenziati per i servizi di trasmissione e distribuzione.

Banche dati

- 10.10 I dati necessari per le analisi di cui ai punti precedenti si basano sia su dati di letteratura, ove presenti, sia su raccolte di dati e informazioni *ad hoc*.
- 10.11 Il tema dei dati costituisce un aspetto centrale nei processi di presentazione dei costi da parte delle imprese nonché di valutazione da parte del regolatore: la disponibilità di serie storiche di dati, di elementi di benchmark, di costi unitari, di dati progettuali, ecc. è elemento necessario per la conduzione della fase di *cost-assessment*.
- 10.12 Il *set* di dati necessario per il completo ed efficace svolgimento di tali attività (in parte già disponibile anche se non sempre in forma organizzata) dovrà essere preventivamente definito e successivamente predisposto e gestito con modalità organiche e strutturate, tanto nella fase di predisposizione delle informazioni da parte delle imprese, quanto in quella di interlocuzione tra Autorità e imprese ed infine in quella propriamente di valutazione da parte dell’Autorità.
- 10.13 Va in particolare valutato come integrare l’attuale base informativa fondata da un lato sui dati riportati nei rendiconti annuali separati, dai dati relativi alle

consistenze fisiche e alla qualità del servizio e dai dati di investimento oggetto delle c.d. raccolte dati RAB.

Spunti per la consultazione

S7. Osservazioni sulle esigenze connesse all'integrazione delle banche dati oggi esistenti e agli impatti e relazioni con la predisposizione dei rendiconti annuali separati.

11 Gestione delle incertezze e controllo dell'avanzamento

Reportistica e controlli ex-post

- 11.1 Il buon funzionamento dell'approccio *totex* dipende anche dalla qualità dell'informazione di cui il regolatore viene a disporre. A tal fine dovrà essere avviato un processo interattivo con le imprese coinvolte su tre aree tematiche principali:
- dati sottesi e necessari alla formulazione e valutazione del *business plan*: caratteristiche, formati, fonti, granularità, estensione, periodo temporale di riferimento, ecc.;
 - *standard* comuni: *template* comuni per il reporting e processo di rendicontazione;
 - indicatori di *output/performance*, a diversi livelli di dettaglio, da quello strategico a quelli specifici e puntuali.
- 11.2 Sulla base dei dati disponibili dovrà essere poi sviluppata da un apparato di *enforcement* finalizzato a limitare a dissuadere possibili comportamenti opportunistici delle imprese.
- 11.3 L'apparato di *enforcement* richiede verifiche *ex post* che possono comprendere tipicamente:
- il controllo sull'effettiva realizzazione degli interventi e del costo ad essi associato;
 - il controllo sul raggiungimento degli obiettivi previsti.

Meccanismi per la gestione dell'incertezza

- 11.4 In considerazione della durata del periodo di controllo (attualmente pari a 8 anni) all'interno del quale possono avvenire mutamenti non prevedibili di diversa natura (tecnologici, di mercato, normativi, ecc.) il contenuto dei *business plan* delle imprese è affetto da un intrinseco grado di incertezza. La fissazione *ex-ante* del sentiero di spesa ed il conseguente riconoscimento tariffario fisso (al netto della quota di incentivi) nel periodo di riferimento implica un livello di rischio potenzialmente eccessivo per le imprese e/o gli utenti delle reti. Per risolvere questo problema, mentre un livello di base (*baseline di spesa*) è stabilito all'interno del meccanismo di controllo, è necessario che vengono applicati una serie di meccanismi di aggiustamento o di gestione dell'incertezza che consentano di modificare le entrate delle imprese durante il periodo di riferimento¹⁷. Tali meccanismi trovano applicazione nei casi in cui le variazioni di costo o di produzione/attività sono fuori dal controllo delle imprese e hanno un impatto significativo sui costi medesimi.

12 Incentivi

- 12.1 La regolazione nel suo complesso fornisce incentivi alle imprese e ne orienta, in qualche misura, i comportamenti e le scelte. Alcuni incentivi hanno natura implicita (per esempio un livello del tasso di remunerazione del capitale investito superiore al costo opportunità del capitale potrebbe incentivare il sovra-investimento), altri incentivi sono invece definiti in modo specifico in relazione al raggiungimento di *output/performance* prefissati ovvero in relazione all'effettuazione di investimenti specifici.
- 12.2 L'Autorità intende dare sostanziale continuità al sistema di incentivi presenti nell'attuale regolazione.
- 12.3 Sono attualmente previsti sia incentivi di tipo premio/penalità (per la continuità del servizio sia in distribuzione che in trasmissione), sia incentivi di tipo solo penalità (per es. la contribuzione al Fondo eventi eccezionali in relazione ad alcuni indicatori relativi a interruzioni prolungate, sia per la distribuzione che per la trasmissione; oppure gli indennizzi di qualità commerciale per la distribuzione), sia di tipo solo premialità (per esempio per alcuni output delle funzionalità *smart* dei sistemi di distribuzione). Sono stati

¹⁷ Nell'esperienza UK risultano applicati vari meccanismi: per esempio aggiustamenti basati su *driver* di volume, meccanismi di indicizzazione, riconoscimenti *pass-through*, *re-openers*, *trigger*, revisioni *infra-periodo*. Si veda in merito il *report* Pöyry riportato in allegato.

recentemente proposti ulteriori meccanismi incentivanti sia per la resilienza (documento di consultazione 654/2017) sia per la risoluzione delle congestioni e altri *output* del servizio di trasmissione (documento di consultazione 542/2017).

- 12.4 In particolare, nell'ambito dello sviluppo dell'approccio *totex* l'Autorità intende rafforzare l'orientamento all'*output* degli incentivi, proseguendo nel percorso di graduale superamento del regime di incentivazione fondato sul riconoscimento di *extra*-remunerazioni per specifici investimenti. Il nuovo approccio richiede infatti di integrare in uno schema sistematico e organico forme e strumenti di incentivazione in parte già presenti e attivi, raccordandoli opportunamente tra loro ove necessario e completando lo schema stesso, in una logica di rafforzamento dell'approccio *output-based*.
- 12.5 Gli incentivi specifici, oltre ai tradizionali incentivi relativi alla continuità e qualità del servizio, agli incentivi *output based* in corso di implementazione e agli incentivi a supporto dell'innovazione, potranno comprendere specifici incentivi relativi alla *customer satisfaction* che richiede peraltro lo svolgimento di analisi puntuali condotte con criteri scientifici e con riscontri il più possibile oggettivi. Potrebbe per esempio essere prevista la possibilità di conseguire una *extra*-remunerazione al raggiungimento di specifici *target* in relazione alla soddisfazione dei clienti sulla base di specifici sondaggi condotti da istituti qualificati secondo regole definite *ex-ante*.
- 12.6 Per quanto riguarda gli incentivi all'efficienza, come già anticipato, saranno fissati in relazione alla spesa totale e saranno gestiti nell'ambito di menu regolatori, sostanzialmente attraverso la *matrice IQI* peraltro già applicata nella recente introduzione massiva dello *smart metering* di seconda generazione), in combinazione con gli incentivi alla formulazione di previsioni veritiere.

PARTE IV – ELEMENTI DI VALUTAZIONE PER LA DEFINIZIONE DI UN PIANO STRATEGICO PER L'IMPLEMENTAZIONE

13 Premessa

- 13.1 Come indicato nella Parte I, di carattere introduttivo, l'Autorità, anche tenendo conto del futuro avvicendamento della presente Consiliatura, ha ritenuto opportuno prevedere, come indicato nella parte di motivazione della deliberazione 654/2015/R/EEL, che l'applicazione del nuovo approccio sia attuata a partire dal periodo 2020-2023, in relazione da un lato, alla necessità di disporre di un orizzonte temporale adeguato per sviluppare i metodi tariffari e le soluzioni applicative per lo sviluppo del nuovo approccio e, dall'altro, dall'esigenza di valutare e porre in essere gli interventi organizzativi e di potenziamento degli Uffici dell'Autorità.
- 13.2 Con la deliberazione 654/2015/R/EEL ai fini dell'introduzione dell'approccio *totex* l'Autorità ha previsto che con successivo provvedimento sia definito il piano di attività, con l'identificazione di specifiche fasi di ricognizione, consultazione e la creazione di gruppi di lavoro *ad hoc*, ai fini della sua applicazione per il periodo 2020-2023.
- 13.3 In relazione agli approfondimenti svolti, basati anche sull'analisi di esperienze sviluppate in altri paesi, in particolare nel Regno Unito¹⁸, nella presente Parte IV del documento sono individuati gli elementi di valutazione per l'implementazione del piano strategico per l'introduzione dell'approccio *totex* (di seguito: Piano *Totex*) ai servizi infrastrutturali regolati del settore elettrico.
- 13.4 La tempistica definitiva per l'operatività dell'*approccio totex* sarà presumibilmente assunta dal nuovo Collegio dell'Autorità, a valle di tali approfondimenti e delle valutazioni rispetto agli aspetti legati alle risorse necessarie per l'implementazione.

¹⁸ Si veda la già richiamata appendice.

14 Identificazione delle fasi di sviluppo del piano

- 14.1 In questo capitolo sono identificate le principali fasi di sviluppo del piano. Per ciascuna fase vengono individuati gli obiettivi, gli strumenti e i principali *output*.
- 14.2 In sede di approvazione del piano di attività dovranno essere fissate in modo puntuale le date di applicazione del nuovo *approccio totex*.
- 14.3 Nel seguito sono individuate tempistiche orientative di attuazione che hanno come base di riferimento temporale la data di approvazione del piano di attività.

Allineamento di aspettative e conoscenze

- 14.4 La **prima fase di sviluppo del piano** ha come obiettivo di allineare aspettative e conoscenze di operatori e *stakeholder* rispetto ai contenuti della riforma.
- 14.5 La prima fase costituisce il momento nel quale, prima dell'approvazione del Piano *Totex*, vengono discusse pubblicamente con operatori e *stakeholder* i principi generali della riforma, gli obiettivi e gli strumenti.
- 14.6 In questa prima fase di sviluppo del piano si inserisce il presente documento per la consultazione, a seguito del quale saranno organizzati seminari di discussione pubblica con operatori e *stakeholder* e incontri di approfondimento specifico con gli operatori.
- 14.7 Particolare attenzione nei seminari pubblici sarà dedicata all'esame degli obiettivi della riforma e ai benefici che ne deriveranno per il sistema e in particolare per i consumatori.
- 14.8 Negli incontri di approfondimento con gli operatori saranno analizzati gli aspetti relativi agli strumenti di attuazione della riforma, che saranno analizzati seguendo le aree tematiche identificate nella Parte III del presente documento per la consultazione (*business plan, cost assessment, gestione delle incertezze e controllo dell'avanzamento e incentivi*).
- 14.9 La prima fase si conclude con l'approvazione del Piano *Totex* da parte dell'Autorità. Il Piano *Totex* contiene un piano dettagliato delle attività relative al progetto e identifica le tempistiche connesse all'attuazione del piano.
- 14.10 Il momento di approvazione del Piano *Totex* costituisce il tempo zero (t_0) in relazione al quale vengono definite le tempistiche delle fasi successive.

Box 1

Allineamento aspettative e conoscenze

Obiettivo: allineare aspettative e conoscenze di operatori e *stakeholder* rispetto ai contenuti della riforma.

Strumenti: seminari pubblici con *stakeholder*, incontri di approfondimento tematico con gli operatori.

Output: delibera di approvazione del Piano *Totex*

Tempistica orientativa di produzione dell'output: t_0

Data gap analysis

- 14.11 La fase di *data gap analysis* coinvolge direttamente l'Autorità e gli operatori e ha la finalità di individuare quali sono le esigenze informative necessarie per lo sviluppo dell'approccio *totex*.
- 14.12 Tale fase è di importanza cruciale per lo sviluppo del progetto e richiede un'attenta disamina dei dati disponibili presso le imprese e della valutazione di come possano essere utilizzati nel contesto dell'approccio *totex*.
- 14.13 La fase di *data gap analysis* può essere avviata già prima del momento t_0 e deve essere conclusa entro sei mesi dal medesimo t_0 .
- 14.14 Il principale *output* della fase di *data gap analysis* è la predisposizione di una raccolta dati, corredata da un manuale di compilazione.

Box 2

Data gap analysis

Obiettivo: individuare esigenze informative necessarie per lo sviluppo del Piano *Totex*.

Strumenti: gruppi di lavoro con operatori.

Output: raccolta dati

Tempistica orientativa di produzione degli output: t_0+6 mesi

Definizione dei criteri di regolazione

- 14.15 La fase di definizione dei criteri di regolazione ha come obiettivo di individuare i criteri di regolazione che saranno adottati dall'entrata in vigore dell'approccio *totex*.

- 14.16 Questa fase implica l'approfondimento delle 4 aree tematiche individuate nella Parte III, soprattutto sotto il profilo applicativo.
- 14.17 In questa fase non sono previsti gruppi di lavoro con gli operatori. Il confronto con operatori e *stakeholder* verrà condotto con i consueti strumenti di consultazione utilizzati dall'Autorità.
- 14.18 In particolare l'Autorità intende pubblicare specifici documenti per la consultazione per ciascuno degli ambiti tematici (*business plan*, *cost assessment*, incentivi, meccanismi di gestione delle incertezze e controlli *ex post*).
- 14.19 L'*output* di questa fase è l'adozione da parte dell'Autorità di un provvedimento che definisce i criteri di regolazione tariffaria secondo l'approccio *totex*, nonché la definizione del *financial model*.

Box 3

Definizione dei criteri di regolazione

Obiettivo: fissazione delle regole per il riconoscimento dei costi, criteri di incentivazione e meccanismi tariffari

Strumenti: pubblicazione di specifici documenti per la consultazione relativi alle aree tematiche *business plan*, *cost assessment*, incentivi, meccanismi di gestione delle incertezze e controlli *ex post*; organizzazione di seminari di discussione pubblica con operatori e *stakeholder*.

Output: delibera di approvazione dei criteri di regolazione; pubblicazione del *financial model*

Tempistica orientativa di produzione degli output:

- delibera di approvazione dei criteri di regolazione: t_0+18 mesi
- pubblicazione del *financial model*: t_0+21 mesi

Presentazione, analisi e approvazione dei business plan

- 14.20 La fase di ***Presentazione, analisi e approvazione dei business plan*** costituisce l'elemento centrale dell'*approccio totex*. L'obiettivo di questa fase è la predisposizione di *business plan* che riflettano le esigenze di uno sviluppo efficiente dei servizi regolati.
- 14.21 Questa fase coinvolge gli operatori, chiamati a predisporre i *business plan*, gli *stakeholder*, chiamati a formulare osservazioni rispetto ai *business plan*

presentati dagli operatori e l’Autorità che sulla base di proprie valutazioni e tenendo conto delle osservazioni degli *stakeholder* assume decisioni sui piani.

- 14.22 Tale fase può richiedere due stadi, nel caso in cui a valle della presentazione dei *business plan* iniziali all’Autorità, si rendano necessarie modifiche e aggiornamenti. Inoltre, come detto, potranno essere valutate le opportune modalità per abbreviare l’analisi dei *business plan* (c.d. *fast track*, vd punti 9.22 e seguenti).
- 14.23 L’*output* di tale fase è la delibera di approvazione dei *business plan* da parte dell’Autorità.

Box 4

Presentazione, analisi e approvazione dei business plan

Obiettivo: predisposizione di *business plan* che riflettano le esigenze di uno sviluppo efficiente dei servizi regolati

Strumenti: seminari pubblici di discussione dei *business plan*, incontri di approfondimento con gli operatori

Output: delibera di approvazione dei *business plan*

Tempistica orientativa di produzione degli output:

- presentazione *business plan* iniziale da parte operatori: t_0+24 mesi
- delibera di decisione finale sui *business plan*: t_0+30 mesi

Sviluppo reportistica per controllo e monitoraggio attuazione business plan

- 14.24 La fase di ***Sviluppo reportistica per controllo e monitoraggio attuazione business plan*** assume una grande importanza in relazione alle esigenze di *enforcement* della regolazione.
- 14.25 Questa fase coinvolge gli operatori con i quali devono essere concordate le modalità di rendicontazione delle attività svolte e delle relative tempistiche.
- 14.26 Tale fase può essere condotta mediante l’attivazione di specifici gruppi di lavoro.
- 14.27 L’*output* di tale fase è la definizione da parte dell’Autorità dei *report* che gli operatori devono produrre a consuntivo.

Box 5

Sviluppo reportistica per controllo e monitoraggio attuazione business plan

Obiettivo: predisposizione reportistica per consuntivazione costi/attività

Strumenti: gruppi di lavoro con operatori

Output: approvazione reportistica da parte Autorità

Tempistica orientativa di produzione degli output:

- approvazione reportistica di consuntivazione: t_0+21 mesi

15 Ambito di applicazione

- 15.1 L'Autorità nel documento per la consultazione 5/2015/R/EEL e successivamente nel documento per la consultazione 335/2015/R/EEL ha indicato l'esigenza di adottare criteri di gradualità per l'introduzione dell'approccio *totex*.
- 15.2 In particolare, l'Autorità in tali documenti ha ipotizzato che nel corso del periodo regolatorio 2016-2023 l'approccio *totex* trovi applicazione limitatamente al gestore della rete di trasmissione nazionale, per quanto riguarda il servizio di trasmissione, e alle cinque imprese distributrici di più grande dimensione per quanto riguarda il servizio di distribuzione e misura dell'energia elettrica.
- 15.3 In relazione al servizio di distribuzione tale orientamento si fonda sull'esigenza di contemperare le esigenze di poter svolgere analisi di *benchmarking* tra imprese e sui costi della gestione amministrativa connessi alla valutazione dei *business plan*.
- 15.4 Nell'ambito delle osservazioni pervenute in relazione ai documenti per la consultazione relativi alla definizione dei criteri di regolazione per il quinto periodo, in generale gli operatori avevano segnalato l'esigenza di disporre di un tempo adeguato per lo sviluppo del nuovo approccio *totex*. In particolare il gestore della rete di trasmissione nazionale aveva segnalato che l'applicazione del nuovo approccio non potesse essere avviato prima del 2020, ipotizzando l'avvio a partire dal 2020 del nuovo approccio limitato a progetti pilota. Anche il principale operatore del servizio di distribuzione ha indicato l'esigenza di non avviare il nuovo approccio prima del 2020. La principale associazione di categoria delle imprese distributrici auspica che l'iniziale applicazione del meccanismo sia limitata al servizio di trasmissione.,

rinviano l'estensione al servizio di distribuzione al sesto periodo di regolazione.

- 15.5 Gli approfondimenti svolti sugli strumenti di *cost assessment* e la valutazione delle peculiarità della struttura del settore della distribuzione di energia elettrica, con la presenza di un operatore di dimensioni non comparabili a quello delle altre imprese, porta a ritenere che gli strumenti di *benchmarking*, largamente fondati su approcci di tipo econometrico, utilizzati di norma per le analisi relative ai costi del servizio di distribuzione in contesti in cui operano diversi soggetti di dimensioni comparabile, possano essere poco efficaci nel contesto italiano.
- 15.6 Alla luce delle osservazioni pervenute nell'ambito della consultazione, delle considerazioni riportate nel precedente paragrafo e della valutazione delle risorse necessarie per condurre analisi puntuali dei *business plan* delle imprese l'Autorità valuta come preferibile l'ipotesi di limitare, almeno per il quinto periodo di regolazione, il più possibile l'ambito soggettivo di applicazione dell'approccio *totex* in relazione al servizio di distribuzione dell'energia elettrica, garantendo comunque un'ampia copertura del territorio nazionale, e di prevederne l'applicazione al gestore del sistema di trasmissione nazionale. In relazione a esigenze applicative si potrebbero poi valutare ipotesi di disallineamento rispetto alle tempistiche di implementazione per servizio di trasmissione e servizio di distribuzione.
- 15.7 In relazione al servizio di distribuzione dell'energia elettrica, nel sesto periodo di regolazione l'Autorità intende estendere l'applicazione dell'approccio *totex* anche alle imprese di distributrici che servano oltre 300.000 punti di prelievo.

Spunti per la consultazione

- S8. Osservazioni rispetto all'identificazione delle fasi di sviluppo, agli obiettivi, agli strumenti, agli *output* e alle tempistiche orientative riferita a ciascuna di tali fasi.
- S9. Osservazioni rispetto alle ipotesi di un eventuale disallineamento nelle tempistiche di implementazione dell'approccio *totex* tra servizio di trasmissione e servizio di distribuzione dell'energia elettrica.
- S10. Osservazioni rispetto alle ipotesi per l'individuazione dell'ambito di applicazione in relazione al servizio di distribuzione dell'energia elettrica in sede di prima applicazione, alle ipotesi di successiva estensione e alle relative tempistiche.