

**DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE**

**210/2025/R/COM**

**ORIENTAMENTI PER L'ADEGUAMENTO DI SPECIFICI ISTITUTI DELLA  
REGOLAZIONE ROSS BASE E LINEE DI INTERVENTO PER  
L'INTRODUZIONE DI STRUMENTI REGOLATORI PROPEDEUTICI ALLA  
SPERIMENTAZIONE DEL ROSS INTEGRALE**

Documento per la consultazione per la formazione di provvedimenti nell'ambito dei procedimenti avviati con le deliberazioni dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente 28 giugno 2021, 271/2021/R/COM e 25 ottobre 2022, 527/2022/R/COM

Mercati di incidenza: energia elettrica, gas naturale

*20 maggio 2025*

### **Premessa**

*Il documento per la consultazione si inserisce nell'ambito dei procedimenti avviati con deliberazioni 28 giugno 2021, 271/2021/R/COM e 25 ottobre 2022, 527/2022/R/COM per l'adozione di provvedimenti in materia di criteri di regolazione per obiettivi di spesa e di servizio, e fa seguito alla deliberazione 18 aprile 2023, 163/2023/R/COM, con cui è stato approvato il Testo integrato della regolazione per obiettivi di spesa e di servizio per i servizi infrastrutturali regolati dei settori elettrico e gas, per il periodo 2024-2031 (TIROSS 2024-2031) e alla deliberazione 31 ottobre 2023, 497/2023/R/COM, con cui sono stati approvati i criteri applicativi della regolazione ROSS-base per i servizi di trasporto del gas naturale e trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica.*

*Nel presente documento sono illustrati gli orientamenti dell'Autorità in materia di adeguamento di alcuni istituti previsti dalla regolazione ROSS-base, con particolare riferimento ai criteri di determinazione del tasso di capitalizzazione per gli anni 2026 e 2027 e all'istituto dello Z-factor, sulla base dell'esperienza maturata in sede di prima applicazione della regolazione ROSS-base; il documento illustra inoltre alcune ipotesi di intervento per un'evoluzione sperimentale della regolazione verso il ROSS-integrale.*

*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, in alternativa, all'indirizzo di posta elettronica certificata ([protocollo@pec.arera.it](mailto:protocollo@pec.arera.it)) **entro il 25 giugno 2025**, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.*

*Si rinvia all'Informativa sul trattamento dei dati personali contenuta nel presente documento per l'indicazione delle modalità di trattamento dei dati personali.*

*Le osservazioni pervenute potranno essere pubblicate sul sito internet dell'Autorità al termine della consultazione. I partecipanti alla consultazione possono chiedere che, per motivate esigenze di riservatezza, i propri commenti siano pubblicati in forma anonima.*

*I partecipanti alla consultazione che intendono salvaguardare la riservatezza o la segretezza, in tutto o in parte, delle osservazioni e/o della documentazione inviata, sono tenuti ad indicare quali parti sono da considerare riservate e non possono essere divulgate, 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 qualora la richiesta di riservatezza sia accolta dagli Uffici dell'Autorità. Una generica indicazione di confidenzialità presente nelle comunicazioni trasmesse non sarà considerata quale richiesta di pubblicazione in forma anonima o di non divulgazione dei contributi inviati. In assenza di richieste di salvaguardia di riservatezza o segretezza e/o in caso di mancato invio delle versioni omissate le osservazioni sono pubblicate in forma integrale.*

**Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente**  
**Direzione Infrastrutture Energia**  
**piazza Cavour, 5 - 20121 – Milano**  
**tel. 02.655.65.800**  
**pec: [protocollo@pec.arera.it](mailto:protocollo@pec.arera.it)**  
**sito internet: [www.arera.it](http://www.arera.it)**

## INFORMATIVA SUL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

### ai sensi dell'art. 13 del Regolamento UE 2016/679 (GDPR)

La disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'ARERA è contenuta nella deliberazione 649/2014/A. Ai sensi dell'articolo 4.2 della disciplina in parola, l'ARERA non riceve contributi anonimi.

#### 1. Titolare del Trattamento

Titolare del trattamento è ARERA, con sede in Piazza Cavour 5, 20121, Milano, e-mail: [info@arera.it](mailto:info@arera.it), PEC: [protocollo@pec.arera.it](mailto:protocollo@pec.arera.it), centralino: +39 02655651.

Per ogni chiarimento rispetto al trattamento oggetto della presente informativa è possibile contattare il Responsabile della Protezione dei dati (RPD) all'indirizzo e-mail: [rpd@arera.it](mailto:rpd@arera.it), oppure scrivendo agli indirizzi del Titolare, all'attenzione del RPD. Le richieste saranno riscontrate nei termini di cui all'articolo 12 del GDPR.

#### 2. Categorie di dati trattati, base giuridica e finalità del trattamento

Ai fini della partecipazione alla presente consultazione pubblica sono richiesti unicamente nome, cognome e indirizzo e-mail professionale del rispondente per conto del soggetto partecipante alla procedura.

Si invita a non inserire dati personali, o informazioni che comunque consentano di rivelare l'identità del rispondente o di terzi, nel corpo del contributo inviato, ivi inclusa l'eventuale firma olografa del rappresentante legale del rispondente. L'Autorità non risponde dell'eventuale pubblicazione di tali dati, anche nell'ipotesi in cui siano contenuti nella ragione sociale o nella denominazione del partecipante alla consultazione.

Il trattamento di tali dati personali è svolto esclusivamente per lo svolgimento di compiti di interesse pubblico e per adottare gli atti di competenza dell'Autorità ai sensi della normativa vigente. Il trattamento è effettuato ai sensi dell'articolo 6, par. 1, lett. e), del GDPR.

#### 3. Modalità del trattamento e periodo di conservazione dei dati

I dati personali indicati saranno trattati mediante supporto cartaceo e tramite procedure informatiche, con l'impiego di misure di sicurezza idonee a garantirne la riservatezza, nonché ad evitare l'indebito accesso agli stessi da parte di soggetti terzi o di personale non autorizzato.

#### 4. Tempi di conservazione

I dati personali saranno conservati per un periodo massimo di 5 anni.

#### 5. Comunicazione e diffusione dei dati

I dati personali conferiti ai fini della partecipazione alla consultazione, come individuati al precedente punto 2, non saranno diffusi o comunicati a terzi, fatti salvi i casi in cui si renda necessario comunicarli ad altri soggetti coinvolti nell'esercizio delle attività istituzionali del Titolare e i casi specificamente previsti dal diritto nazionale o dell'Unione Europea. I dati personali delle persone fisiche che rispondono alla consultazione nella loro capacità personale non saranno oggetto di pubblicazione.

#### 6. Diritti dell'interessato

Gli interessati possono esercitare i diritti di cui agli articoli 15-22 del GDPR rivolgendosi al Responsabile della Protezione dei Dati personali dell'Autorità agli indirizzi sopra indicati.

Gli interessati, ricorrendone i presupposti, hanno altresì il diritto di proporre reclamo al Garante per la protezione dei dati personali, quale autorità di controllo, o di adire le opportune sedi giudiziarie.

## INDICE

<b>PARTE I ASPETTI INTRODUTTIVI.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Quadro regolatorio di riferimento e ambito della consultazione .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Struttura del documento .....</b>	<b>7</b>
<b>PARTE II ORIENTAMENTI in merito all'adeguamento dei criteri di determinazione del tasso di capitalizzazione e dello Z factor .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Tasso di capitalizzazione .....</b>	<b>8</b>
<i>Quadro regolatorio vigente .....</i>	<i>8</i>
<i>Esperienza applicativa .....</i>	<i>9</i>
<i>Orientamenti dell'Autorità .....</i>	<i>10</i>
<b>4. Z-factor.....</b>	<b>12</b>
<i>Quadro regolatorio vigente .....</i>	<i>12</i>
<i>Esperienza applicativa .....</i>	<i>13</i>
<i>Orientamenti dell'Autorità .....</i>	<i>14</i>
<b>PARTE III Linee guida per il completamento della regolazione ROSS-base e l'introduzione sperimentale di strumenti regolatori propedeutici al ROSS-integrale 20</b>	
<b>5. Verso il modello di regolazione ROSS-integrale.....</b>	<b>20</b>
<i>Premessa.....</i>	<i>20</i>
<i>Orientamenti dell'Autorità .....</i>	<i>22</i>
<b>6. Business plan .....</b>	<b>23</b>
<i>Orientamenti dell'Autorità .....</i>	<i>23</i>
<b>7. Cost assessment.....</b>	<b>26</b>
<i>Orientamenti dell'Autorità .....</i>	<i>26</i>
<b>8. Meccanismi di incentivazione dell'efficienza e di gestione delle incertezze .....</b>	<b>28</b>
<i>Corretta rivelazione della spesa per investimenti .....</i>	<i>28</i>
<i>Sharing del recupero di efficienza totale allocato agli investimenti .....</i>	<i>29</i>
<i>Incentivi all'efficienza realizzativa e/o prestazionale .....</i>	<i>30</i>
<b>9. Controllo ex post .....</b>	<b>32</b>

## PARTE I ASPETTI INTRODUTTIVI

### 1. Quadro regolatorio di riferimento e ambito della consultazione

- 1.1 Il presente documento per la consultazione si inserisce nell'ambito dei procedimenti avviati con la deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 28 giugno 2021, 271/2021/R/COM, per la formazione di provvedimenti in materia di metodi e criteri di regolazione tariffaria basati sulla spesa totale per la determinazione del costo riconosciuto (ROSS-base) per i servizi infrastrutturali regolati dei settori elettrico e gas, e con la deliberazione 25 ottobre 2022, 527/2022/R/COM (di seguito: deliberazione 527/2022/R/COM), per la definizione dei criteri di regolazione secondo il modello ROSS-integrale.
- 1.2 Con la deliberazione 18 aprile 2023, 163/2023/R/COM (di seguito: deliberazione 163/2023/R/COM), l'Autorità ha approvato la Parte I, relativa a criteri comuni (incentivi all'efficienza, determinazione delle componenti *fast* e *slow money*, criteri di determinazione del capitale investito ai fini regolatori e del costo riconosciuto), e la Parte II, relativa agli specifici criteri della regolazione ROSS-base (definizione e aggiornamento della *baseline*, meccanismi di gestione delle incertezze sui costi operativi con *Y-factor* e *Z-factor*, tassi di capitalizzazione, ecc.), del Testo integrato della regolazione per obiettivi di spesa e di servizio per i servizi infrastrutturali regolati dei settori elettrico e gas, per il periodo 2024-2031 (di seguito: TIROSS).
- 1.3 Il TIROSS, per quanto rilevante ai fini del presente documento, prevede:
  - a) un meccanismo di *sharing* del recupero di efficienza totale – inteso come differenza tra la *baseline* a copertura di costi di capitale e operativi e la spesa totale effettiva – allocato agli investimenti (articolo 8);
  - b) un meccanismo per la copertura di costi (operativi) incrementali legati a nuovi investimenti (c.d. *Z-factor*) in caso di rilevanti aumenti delle dimensioni del servizio conseguenti agli investimenti connessi alla transizione energetica o a variazioni del perimetro di attività svolte per l'erogazione dei servizi regolati (articolo 40, relativo al ROSS-base);
  - c) disposizioni generali per la definizione dei tassi di capitalizzazione della spesa, in base alle quali tali tassi devono essere definiti sulla base delle valutazioni retrospettive e prospettive, pesate in funzione delle specificità di ciascun servizio (articolo 42, relativo al ROSS-base).
- 1.4 Con la deliberazione 31 ottobre 2023, 497/2023/R/COM (di seguito: deliberazione 497/2023/R/COM), l'Autorità ha definito le modalità applicative dei criteri ROSS-base di cui al TIROSS per i servizi di trasporto gas, trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica, a decorrere dal 2024 (di seguito: criteri applicativi ROSS), e ha, tra l'altro:
  - a) sancito il principio di minimizzazione delle necessità di bilanciamento tra ricavi effettivi e ricavi ammessi, tenendo conto, ai fini della determinazione delle tariffe rilevanti per l'uso delle infrastrutture, di tutte le informazioni già note e

- delle stime di spese aggiornate che possono incidere sul livello dei ricavi ammessi delle imprese;
- b) definito le modalità di calcolo del tasso di capitalizzazione, necessario ad individuare le componenti *fast money* e *slow money*;
  - c) definito le modalità di riconoscimento del c.d. *Z-factor*, parametro previsto dall'articolo 40 del TIROSS per la copertura di costi incrementali legati a nuovi investimenti.
- 1.5 La deliberazione 497/2023/R/COM (articolo 43) disciplina, inoltre, le tempistiche e le modalità per la presentazione all'Autorità, da parte dei gestori soggetti alla regolazione ROSS-base, dell'istanza o dei dati relativi ai parametri rilevanti ai fini dell'applicazione dei criteri ROSS (di seguito: istanza ROSS o istanza parametri ROSS) decorrenti dal 2024, quali:
- a) l'eventuale adesione all'opzione ad alto potenziale di incentivo del menu regolatorio (c.d. opzione SAP) di cui all'articolo 9 del TIROSS;
  - b) l'eventuale attivazione dello *Z-factor*, di cui all'articolo 40 del TIROSS;
  - c) le informazioni per la determinazione del tasso di capitalizzazione per gli anni 2024 e 2025.
- 1.6 Con la deliberazione 29 maggio 2024, 216/2024/R/GAS (di seguito: deliberazione 216/2024/R/GAS), di approvazione delle tariffe di trasporto per l'anno 2025, l'Autorità ha approvato le istanze dei parametri ROSS presentate dalle imprese di trasporto del gas, incluso il parametro *Z-factor* per gli anni 2024 e 2025, rimandando l'eventuale attivazione per i restanti anni del periodo regolatorio a successive valutazioni. In tale sede di prima applicazione dei criteri ROSS, l'Autorità ha appurato come le previsioni di spesa di capitale e operative presentate dalle imprese influenzino in modo rilevante i livelli tariffari.
- 1.7 Con la deliberazione 8 ottobre 2024, 400/2024/R/EEL (di seguito: deliberazione 400/2024/R/EEL), l'Autorità ha approvato i parametri ROSS per il gestore del sistema di trasmissione elettrica; con particolare riferimento al parametro *Z-factor*, l'Autorità ha rilevato criticità inerenti alla complessità e all'onerosità dell'applicazione dell'istituto e al procedimento amministrativo, sia in relazione alla valutazione e approvazione delle istanze sia alle verifiche *ex post* necessarie a monitorare l'effettivo incremento strutturale dei costi operativi.
- 1.8 Con la deliberazione 4 febbraio 2025, 29/2025/R/EEL (di seguito: deliberazione 29/2025/R/EEL), l'Autorità ha approvato *ex ante* i parametri *Z-factor* per le imprese distributrici di energia elettrica che servono almeno 25.000 punti di prelievo, rilevando anche per i servizi di distribuzione e misura dell'energia elettrica profili critici relativi alla complessità e all'onerosità dell'istituto e al relativo procedimento amministrativo per la sua applicazione.
- 1.9 Il presente documento per la consultazione illustra, nell'ambito del quadro regolatorio sopra delineato, gli orientamenti dell'Autorità in merito a:
- a) l'affinamento dei criteri di determinazione del tasso di capitalizzazione per gli anni 2026 e 2027 (c.d. fase di *reopener*), di cui alla deliberazione 497/2023/R/COM);

- b) il possibile adeguamento, in chiave evolutiva, dell'istituto dello *Z-factor* con l'obiettivo di contemperare l'opportunità di mantenere, nell'ambito della regolazione ROSS, uno strumento che consenta di intercettare dinamiche crescenti dei costi operativi con le esigenze di semplicità amministrativa e certezza dei tempi del procedimento.
- 1.10 Come sarà chiarito meglio nel seguito del documento, l'Autorità non intende mettere in discussione le linee costitutive fondamentali e le finalità degli istituti sopra richiamati. Si tratta – è bene anticiparlo subito – di adeguamenti della regolazione che l'Autorità ritiene utile e opportuno apportare sin d'ora al fine di superare e correggere alcune criticità insite nella regolazione vigente, che è stato possibile individuare in seguito al primo periodo applicativo di tale disciplina.
- 1.11 Il presente documento, tenendo conto di quanto previsto dalla deliberazione 527/2022/R/COM in sede di avvio di procedimento per l'introduzione del ROSS-integrale, illustra altresì gli orientamenti dell'Autorità in merito al possibile completamento della regolazione ROSS-base, attraverso l'applicazione del meccanismo di *sharing* delle efficienze anche con riferimento ai costi di capitale e l'introduzione di elementi *forward looking* nell'ambito dei criteri ROSS-base, e all'introduzione sperimentale di strumenti propedeutici all'evoluzione della regolazione verso un approccio ROSS-integrale.
- 1.12 Le finalità degli interventi di adeguamento e di evoluzione del quadro regolatorio saranno meglio delineate nell'ambito dei successivi capitoli.

## 2. Struttura del documento

- 2.1 Oltre alla presente parte introduttiva, il documento presenta:
- a) orientamenti in merito ai criteri di determinazione del tasso di capitalizzazione per gli anni 2026 e 2027, e al possibile adeguamento dello *Z-factor* (Parte II);
  - b) linee guida per il completamento della regolazione ROSS-base e l'evoluzione verso l'approccio ROSS-integrale (Parte III), attraverso l'introduzione sperimentale di strumenti regolatori per l'introduzione di elementi *forward looking*.

## PARTE II

### ORIENTAMENTI IN MERITO ALL'ADEGUAMENTO DEI CRITERI DI DETERMINAZIONE DEL TASSO DI CAPITALIZZAZIONE E DELLO Z FACTOR

#### 3. Tasso di capitalizzazione

##### Quadro regolatorio vigente

- 3.1 Nella regolazione ROSS, la previsione di utilizzo del tasso di capitalizzazione “nozionale” (ossia un tasso di capitalizzazione prefissato, potenzialmente diverso da quello effettivo dell’impresa) ha la finalità di mitigare i potenziali effetti distorsivi nella scelta delle azioni di investimento ed operative delle imprese, spesso identificati con il termine “*capex bias*”. Attraverso l’utilizzo del tasso di capitalizzazione “nozionale” nella determinazione delle componenti *slow* e *fast money*, infatti, aumenta la neutralità dell’operatore di rete nella scelta tra investimenti e azioni di gestione che determinano costi operativi. In definitiva, l’utilizzo del tasso di capitalizzazione “nozionale” consente di rendere la regolazione tariffaria neutrale rispetto alle politiche di capitalizzazione dei singoli gestori e lascia a questi ultimi la flessibilità di scegliere tra le soluzioni alternative (costi di capitale o costi operativi) ritenute più appropriate.
- 3.2 Al fine di assicurare una transizione graduale alla nuova metodologia che prevede il superamento del tasso di capitalizzazione effettivo, i tassi di capitalizzazione “nozionali” sono fissati ai sensi del TIROSS sulla base di dati prospettici (stimati) e storici. In una situazione di investimenti crescenti in modo costante nel periodo preso a riferimento, pertanto, i tassi “nozionali”, influenzati anche dai tassi di capitalizzazione storici, risultano inferiori a quelli effettivi delle imprese, generando uno spostamento di parte della spesa riconosciuta dalla quota *slow money* alla quota di *fast money*, e consentendo ai gestori di disporre, nel breve termine, di maggiori flussi di cassa funzionali a migliorare la finanziabilità degli investimenti previsti. Ciò è compensato da una minore crescita della *Regulatory Asset Base* (RAB) e quindi da minori flussi tariffari in futuro (a parità di condizioni).
- 3.3 I criteri applicativi ROSS prevedono che i tassi di capitalizzazione siano differenziati per attività, e determinati per gli anni 2024 e 2025 utilizzando i tassi di capitalizzazione relativi al periodo 2021-2025 (ossia sulla base di una media di dati storici per gli anni 2021-2022 e stimati per gli anni 2023-2025), con specificità per ciascun servizio regolato<sup>1</sup>; la deliberazione prevede, inoltre, un meccanismo di *reopener* nel corso dell’anno 2025 per la fissazione dei tassi di capitalizzazione relativi agli anni 2026 e 2027.

---

<sup>1</sup> Cfr. articolo 14 per la trasmissione elettrica, articolo 26 per la distribuzione elettrica, articolo 37 per il trasporto gas.

### Esperienza applicativa

- 3.4 Con la deliberazione 8 maggio 2024, 206/2024/R/EEL (di seguito: deliberazione 206/2024/R/EEL), l’Autorità ha determinato le tariffe di riferimento provvisorie per i servizi di distribuzione e misura dell’energia elettrica per l’anno 2024 per le imprese che servono almeno 25.000 punti di prelievo, nell’ambito delle quali, in applicazione dei criteri ROSS, è stata riconosciuta la componente *fast money 2024*, utilizzando le previsioni di spesa totale per l’anno 2024 fornite dalle imprese, e i tassi di capitalizzazione specifici di ciascuna impresa, come determinati ai sensi della deliberazione 497/2023/R/COM e comunicati a ciascuna impresa di distribuzione in esito a procedimento istruttorio, sulla base di dati prospettici e retrospettivi della spesa relativa agli anni 2021-2025.
- 3.5 Con la deliberazione 216/2024/R/GAS, in sede di approvazione dei corrispettivi per il servizio di trasporto e misura del gas naturale per l’anno 2025, l’Autorità ha approvato le istanze relative ai parametri rilevanti ai fini dell’applicazione dei criteri ROSS presentate dalle imprese di trasporto del gas naturale e, contestualmente, ha apportato modifiche alla RTTG 6PRT (Allegato A della deliberazione 139/2023/R/GAS), volte ad assicurare il rispetto del principio di minimizzazione delle necessità di bilanciamento tra ricavi effettivi e ricavi ammessi, di cui al comma 6.5 del TIROSS, derivanti dal c.d. *tariff decoupling* conseguente all’applicazione dei criteri ROSS; in tale ambito è stato quindi previsto di considerare, nei livelli tariffari, le componenti *slow money* e *fast money*, determinate sulla base del tasso di capitalizzazione presentato nell’ambito dell’istanza ROSS e della spesa totale, anche stimata.
- 3.6 Anche nell’ambito del procedimento di approvazione delle istanze dei parametri ROSS del gestore del sistema di trasmissione dell’energia elettrica, di cui alla deliberazione 400/2024/R/EEL, l’Autorità ha stabilito l’opportunità che i ricavi di riferimento siano rideterminati considerando anche le quote *slow money* e *fast money* determinate tenendo conto della spesa totale stimata, e del tasso di capitalizzazione presentato nell’ambito dell’istanza ROSS.
- 3.7 Nel complesso, in sede di analisi delle prime istanze relative ai parametri ROSS per i servizi di trasporto gas e trasmissione e distribuzione elettrica, è emerso che le modalità di determinazione del tasso di capitalizzazione “nozionale” – sulla base dei criteri applicativi ROSS (ossia sulla base di una media di dati prospettici e retrospettivi dei tassi di capitalizzazione relativi agli anni 2021-2025) – hanno determinato potenziali criticità con specifico riferimento a situazioni limite/eccezionali. Si tratta in particolare di situazioni caratterizzate da investimenti con andamento discontinuo e molto variabile di anno in anno, o con una dinamica eccezionalmente crescente (o decrescente) nel periodo osservato: in tali casi il tasso di capitalizzazione “nozionale” non consente di riflettere, nei livelli tariffari, quote *slow* e *fast money* coerenti con la struttura dei costi sottostanti, generando un rilevante spostamento della spesa verso la quota di *fast money* (o *slow money*), con conseguenti impatti sul profilo temporale con cui i costi sottostanti sono recuperati e discontinuità nell’evoluzione tariffaria.

- 3.8 L’Autorità ritiene opportuno valutare, nell’ambito della quantificazione del tasso di capitalizzazione per gli anni 2026 e 2027, l’introduzione di alcuni correttivi per intercettare questi casi critici. I correttivi sarebbero finalizzati a minimizzare le criticità emerse in sede di prima implementazione del meccanismo, in particolare relative ai casi in cui il tasso di capitalizzazione “nozionale” si discosti in maniera significativa dal tasso di capitalizzazione atteso *ex ante* in un determinato anno (sulla base delle proiezioni di spesa fornite dalle imprese), ossia il tasso di capitalizzazione che risulta dal rapporto tra la spesa di capitale e la spesa totale previste per uno degli anni in cui il tasso “nozionale” trova applicazione.
- 3.9 Al riguardo, si evidenzia inoltre che l’impatto tariffario dello spostamento della spesa tra *slow money* e *fast money* è acuito anche dal diverso *lag* regolatorio con cui vengono riconosciute le spese in tariffa: la quota *fast money* di un anno viene riconosciuta nel medesimo anno (in luogo della *baseline* dei costi operativi), mentre la quota *slow money* viene capitalizzata e riconosciuta in termini di remunerazione del capitale e ammortamento a partire dall’anno successivo. Tale *lag* acuisce gli effetti di un eventuale scostamento tra il tasso di capitalizzazione “nozionale” e quello effettivo (l’erogazione della quota *slow* ha inizio con un anno di ritardo rispetto alla quota *fast*).
- 3.10 Pur lasciando alle imprese la flessibilità nella scelta della composizione più appropriata di spese di capitale e spese operative, il correttivo – intervenendo su casi limite – permetterebbe di evitare effetti indesiderati nella distribuzione temporale dei ricavi tariffari. Ad esempio, in presenza di investimenti e loro previsioni molto variabili o concentrati in determinati anni, il tasso di capitalizzazione “nozionale”, basato sul valore medio, sarebbe contenuto ma uno o più anni potrebbero presentare dei picchi di investimento con un tasso di capitalizzazione atteso significativamente più elevato. In questo caso, applicando il tasso di capitalizzazione “nozionale” (che riflette il livello medio, ma non cattura il picco), solo una piccola parte degli investimenti sarebbe capitalizzata, mentre la restante parte sarebbe recuperata tramite la componente *fast money*. Se da una parte questo aumenterebbe la liquidità nel breve termine, in simili casi limite, potrebbe avere effetti distorsivi sull’equilibrio economico-finanziario di lungo periodo.

#### Orientamenti dell’Autorità

- 3.11 L’Autorità ritiene necessario evitare eccessive deviazioni del tasso di capitalizzazione “nozionale” rispetto al tasso di capitalizzazione atteso *ex ante* dall’impresa, in modo da garantire maggiore stabilità sia dei flussi di cassa dei soggetti regolati sia dei corrispettivi tariffari applicati agli utenti.
- 3.12 Fermo restando il criterio di determinazione del tasso di capitalizzazione “nozionale” già previsto dai criteri applicativi ROSS, pari alla media dei tassi di capitalizzazione storici e prospettivi 2023-2027, al fine di limitare le deviazioni tra il tasso “nozionale” determinato *ex ante* e il tasso atteso *ex ante* ( $TC_t^{stimato}$ ), l’Autorità intende introdurre un tetto allo scostamento tra il tasso atteso *ex ante* e il tasso di capitalizzazione “nozionale”; nel dettaglio, per gli anni 2026-2027, il tasso di capitalizzazione applicato sarà pari a:

$$TC_{Nt} = \begin{cases} TC_t^{stimato} - r; & \text{se } TC_t^{stimato} - TC_{ROSS} > r \\ TC_t^{stimato} + r; & \text{se } TC_t^{stimato} - TC_{ROSS} < -r \\ TC_{ROSS}; & \text{se } -r \leq TC_t^{stimato} - TC_{ROSS} \leq +r \end{cases}$$

dove:

- $TC_{Nt}$  è il tasso di capitalizzazione “nozionale” che verrà effettivamente applicato nell’anno tariffario  $t$ , determinato *ex ante* in sede di *reopener*;
  - $TC_{ROSS}$  è il tasso di capitalizzazione determinato *ex ante* in sede di *reopener*, secondo i criteri applicativi ROSS;
  - $TC_t^{stimato}$  è il tasso di capitalizzazione atteso *ex ante* per l’anno  $t$  del periodo regolatorio in cui il  $TC_{Nt}$  trova applicazione;
  - $r$  è il tetto allo scostamento annuale.
- 3.13 L’introduzione di uno scostamento massimo su base annuale, che si ipotizza in un *range* di valori compreso tra il 5% e l’10%, al valore che può assumere il tasso di capitalizzazione “nozionale” dovrebbe, pertanto, consentire di prevenire le potenziali criticità emerse nell’esperienza maturata nei primi due anni del periodo regolatorio, in cui il tasso di capitalizzazione “nozionale” non consente di riflettere, nei livelli tariffari, quote *slow* e *fast money* coerenti con la struttura dei costi sottostanti.
- 3.14 L’introduzione del predetto correttivo è peraltro coerente con la necessaria gradualità della prima attuazione dell’approccio ROSS, come messo in luce nell’ambito della deliberazione 163/2023/R/COM, e risponde all’esigenza di affinamento e aggiustamento d’un istituto, durante il periodo regolatorio, al fine di prevenire effetti distorsivi che altrimenti potrebbero prodursi, in contrasto con le stesse finalità della misura. Le modifiche che l’Autorità intende introdurre, in altre parole, non comportano una modifica significativa dell’istituto, ma rientrano in quegli adeguamenti infraperiodo d’un istituto che non viene invece inciso nei suoi aspetti costitutivi.
- 3.15 Considerate le differenti prospettive di investimento tra i settori elettrico e gas, nonché, per il settore elettrico, le specifiche dinamiche di investimento legate al processo di decarbonizzazione, l’Autorità intende anche valutare l’opportunità di differenziare i tetti allo scostamento per specifica attività regolata.
- 3.16 I tassi di capitalizzazione in applicazione dei suddetti criteri, rilevanti per l’applicazione dei criteri ROSS per gli anni 2026-2027, verrebbero:
- a) presentati dai gestori della rete di trasporto, entro il 15 ottobre del 2025, contestualmente alla proposta relativa ai ricavi ammessi del 2024 ai sensi dell’articolo 36bis della RTTG 6PRT;
  - b) presentati dal gestore del sistema di trasmissione, entro il 31 ottobre del 2025, contestualmente alla presentazione della proposta tariffaria per l’anno successivo ai sensi dell’articolo 24 della RTTE 6PRTE e della proposta dei ricavi ammessi del 2024 ai sensi dell’articolo 27 della RTTE 6PRTE;
  - c) calcolati sulla base delle informazioni storiche e previsionali dichiarate dalle imprese distributrici entro il 31 ottobre 2025, nella raccolta dati RAB EE e nell’ambito della raccolta dati previsionali.

- S 1. Osservazioni in merito all'adeguamento delle modalità di definizione del tasso di capitalizzazione ed eventuali proposte alternative.*
- S 2. Osservazioni in merito al tetto allo scostamento proposto per le determinazioni tariffarie annuali e all'opportunità di differenziarli tra attività regolate.*

#### 4. **Z-factor**

##### Quadro regolatorio vigente

- 4.1 L'articolo 40 del TIROSS prevede che, in caso di rilevanti aumenti delle dimensioni del servizio conseguenti agli investimenti connessi alla transizione energetica o a variazioni del perimetro di attività svolte per l'erogazione dei servizi regolati, la *baseline* dei costi operativi possa essere aggiornata applicando un tasso di variazione dei costi operativi legato a nuovi investimenti o a variazioni del perimetro (*Z-factor*), qualora sia possibile dimostrare che:
- a) si tratti di costi incrementali rispetto ai costi operativi sostenuti in precedenza;
  - b) l'aumento del costo operativo sia riconducibile alla realizzazione dei nuovi investimenti o a variazioni del perimetro di attività svolte nell'ambito del servizio regolato;
  - c) gli impatti eccedano lo 0,5% dei costi riconosciuti con la quota *fast money*.
- 4.2 Ai sensi del medesimo articolo del TIROSS, lo *Z-factor* è fissato *ex ante* in occasione delle regolazioni specifiche di ciascun servizio infrastrutturale “*sulla base di una valutazione prospettica degli investimenti e del perimetro delle attività svolte per l'erogazione dei servizi regolati e delle connesse esigenze di adeguamento dei costi operativi*” ed è soggetto a verifiche *ex post*.
- 4.3 L'articolo 41 del TIROSS prevede che, per i periodi regolatori successivi al primo periodo di applicazione dei criteri ROSS, la *baseline* dei costi operativi per il primo anno del periodo sia determinata in funzione “*della stima dei costi operativi per l'ultimo anno del periodo regolatorio precedente (c.d. anno test); dell'attesa di recupero di produttività e dell'andamento dello Z-factor dall'ultimo anno del periodo regolatorio precedente al primo anno del periodo regolatorio successivo*”.
- 4.4 La deliberazione 497/2023/R/COM ha delineato i criteri applicativi dello *Z-factor* per le attività di trasporto gas e trasmissione e distribuzione elettrica soggette ad applicazione dei criteri ROSS a decorrere dal 2024. In particolare, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della deliberazione 497/2023/R/COM, ai fini dell'attivazione dello *Z-factor* l'operatore è tenuto a:
- a) dimostrare la correlazione tra l'incremento dei costi operativi e la realizzazione di nuovi investimenti per la transizione energetica o variazioni del perimetro di attività;
  - b) individuare il perimetro di attività svolte da cui l'operatore si aspetta costi incrementali, con indicazione dei relativi costi;
  - c) indicare le variabili che consentano di misurare *ex post* lo strutturale incremento del perimetro delle attività svolte e, ad integrazione degli obblighi previsti per la

compilazione dei conti annuali separati (CAS), tenere una separata rendicontazione dei costi incrementali connessi all'attivazione dello *Z-factor*.

- 4.5 L'articolo 4, comma 3, della deliberazione 497/2023/R/COM prevede, inoltre, che nel caso in cui, a seguito delle verifiche *ex post*, le variabili individuate e le informazioni utili a perimetrare e monitorare i costi legati allo *Z-factor* fornite dalle imprese non diano evidenza dello strutturale incremento dei costi, al fine della valutazione delle efficienze si considera una *baseline* al netto dell'effetto dello *Z-factor*.
- 4.6 Con la deliberazione 497/2023/R/COM, l'Autorità ha, inoltre, chiarito che:
- limitatamente al primo anno del periodo regolatorio, possono essere ammessi costi incrementali “*legati a dinamiche di costo operativo ricorrenti e strutturali non adeguatamente rappresentate nell'anno test*” (cfr. punto 4.20 dell'Allegato A);
  - “*la possibilità di attivare lo Z-factor ha lo scopo di incrementare la baseline di costo operativo [...] al fine di rendere confrontabile la baseline con la spesa effettiva per la determinazione delle efficienze*” (cfr. punto 7.40 dell'Allegato A) e, di conseguenza, sia necessario calcolare il parametro *Z-factor* nei limiti dei costi operativi effettivi.

#### Esperienza applicativa

- 4.7 Nell'ambito del procedimento di approvazione delle istanze dei parametri ROSS delle imprese di trasporto gas (deliberazione 216/2024/R/GAS), sono emerse criticità, di cui l'Autorità ha dato conto nella medesima deliberazione, relative a:
- commistione tra costi incrementali riconducibili al perimetro *Z-factor* e costi derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali, da mutamenti del quadro normativo o dalla variazione degli obblighi relativi al servizio universale, riconoscibili attraverso il parametro *Y-factor* (fissato *ex post* ai sensi dell'articolo 39 del TIROSS);
  - necessità di calcolare il parametro *Z-factor* nei limiti dei costi operativi stimati dalle imprese, in coerenza con il principio di cui al punto 7.40 dell'Allegato A della deliberazione 497/2023/R/COM, al fine di evitare che l'attivazione dello *Z-factor* conduca al risultato paradossale di una *baseline* di costo operativo superiore al costo operativo stimato per il medesimo anno;
  - necessità di tener conto, nella determinazione dei livelli tariffari di un anno, delle voci sia di spesa operativa sia di spesa capitale stimate per il medesimo anno, al fine di determinare le componenti *fast* e *slow money* (cfr. precedente punto 1.6).
- 4.8 Anche nell'ambito del procedimento di approvazione delle istanze dei parametri ROSS del gestore del sistema di trasmissione (deliberazione 400/2024/R/EEL), sono emersi profili critici, in particolare in relazione a:
- driver* di costo considerati ai fini della stima del costo incrementale;
  - necessità di calcolare il parametro *Z-factor* nei limiti dei costi operativi stimati;
  - necessità di rideterminare il parametro *Z-factor* *ex post* in funzione dell'effettiva entità dei *driver* di costo considerati, dell'inflazione effettiva e del livello di consuntivo del costo operativo effettivo complessivo.

- 4.9 In particolare, nell'ambito della deliberazione 400/2024/R/EEL l'Autorità ha evidenziato profili critici relativi alla complessità e all'onerosità del meccanismo regolatorio, con riferimento sia al processo di valutazione e approvazione dell'istanza *ex ante* sia alle verifiche *ex post*, già emerse in sede di approvazione delle istanze dei parametri ROSS delle imprese di trasporto con la deliberazione 216/2024/R/GAS. In particolare, sono emerse complessità in relazione alle valutazioni inerenti:
- la pertinenza dei costi incrementali richiesti rispetto alle tipologie di costo previste dai criteri ROSS;
  - l'incremento dei costi rispetto a quelli effettivi considerati nella *baseline*;
  - l'individuazione di specifici *driver* di costo utili a misurare *ex post* lo strutturale incremento del perimetro delle attività svolte e delle relative modalità di rendicontazione;
  - l'elevato rischio di asimmetria informativa tra regolatore e gestore in relazione alle previsioni di specifiche voci di costo.
- 4.10 Infine, criticità analoghe sono emerse anche in esito al procedimento di approvazione delle istanze dei parametri ROSS per i servizi di distribuzione e misura dell'energia elettrica (deliberazione 29/2025/R/EEL). L'Autorità, in tal senso, ha evidenziato profili critici relativi alla complessità e all'onerosità del processo di valutazione e approvazione dell'istanza di attivazione del parametro *Z-factor*, e alle verifiche che, *ex post*, serviranno a monitorare l'effettivo incremento strutturale dei costi operativi, anche considerando le difficoltà connesse a una puntuale rendicontazione contabile separata di tali costi in coerenza con gli obblighi informativi previsti per la compilazione dei CAS, segnalata dalle imprese, e come tali criticità impongano una riflessione in merito all'opportunità di revisione dell'istituto dello *Z-factor*, in ottica di semplicità amministrativa e certezza dei tempi del procedimento.
- 4.11 Inoltre, è opportuno evidenziare che anche le valutazioni in merito alla perimetrazione dei costi connessi alla transizione energetica o alle variazioni del perimetro delle attività rispetto al totale dei costi operativi non risultano sempre agevoli.
- 4.12 In considerazione delle soprarichiamate criticità, l'Autorità ha prospettato l'opportunità di apportare degli aggiustamenti all'istituto dello *Z-factor* in ottica di semplicità amministrativa e certezza dei tempi del procedimento.

#### Orientamenti dell'Autorità

- 4.13 Le criticità emerse nell'ambito dei procedimenti di approvazione dei parametri ROSS impongono un adeguamento, in ottica evolutiva, dell'istituto dello *Z-factor* che, pur mantenendo le finalità sancite nel TIROSS, tenga conto dei seguenti elementi:
- asimmetria informativa tra regolatore e gestore in relazione all'identificazione, *ex ante*, di specifiche voci di costo incrementale rispetto ai costi effettivi considerati ai fini della determinazione della *baseline*, acuita dalle assunzioni sulle politiche di capitalizzazione che verranno adottate nel bilancio dei gestori e sui criteri di allocazione dei costi alle differenti attività;
  - coerenza tra le correzioni della *baseline* dei costi operativi operate attraverso l'attivazione dello *Z-factor* e le stime dei costi operativi (complessivamente

intesi) presentate dal gestore ai fini della determinazione dei tassi di capitalizzazione.

- 4.14 Al fine di superare le richiamate criticità - in coerenza con l'approccio di affinamento chiarito al precedente punto 3.14 -, l'Autorità ritiene opportuno superare la necessità di valutare, ai fini del riconoscimento dello *Z-factor*, le singole voci di costo incrementale, stimate *ex ante* dalle imprese, che sono associate a specifici *driver* di costo monitorabili solo *ex post*. Tali stime, infatti, sono per loro natura difficili da operare (richiedono la perimetrazione del costo, l'identificazione della relativa incrementalità, assunzioni sulle politiche di capitalizzazione e di ribaltamento dei costi comuni, assunzioni sugli andamenti dell'inflazione) e richiedono necessariamente aggiustamenti *ex post* per tener conto dell'evoluzione dei *driver*, oltre che dell'inflazione effettiva.
- 4.15 I profili di criticità sopra rappresentati portano, quindi, ad individuare i seguenti due orientamenti alternativi per l'adeguamento dell'istituto dello *Z-factor*:
- a) Opzione 1: consentire ai gestori, qualora sussistano le condizioni previste dal TIROSS per l'attivazione dell'istituto dello *Z-factor*, di proporre *una tantum* in via eccezionale, ad esempio all'inizio del periodo regolatorio o in caso di revisione infraperiodo, una revisione del livello della *baseline* dei costi operativi. In particolare, a fronte di documentate dinamiche crescenti dei costi operativi (sempre riconducibili alla transizione energetica o a variazioni del perimetro di attività), il gestore potrebbe proporre una *baseline* dei costi operativi rivista sulla base di stime dei costi operativi prospettiche (già elaborate per i tassi di capitalizzazione), da applicare in luogo di quella calcolata partendo dal costo operativo effettivo nell'anno *test* aggiornato con l'inflazione (e l'*X-factor*). Dall'anno successivo, troverebbe nuovamente applicazione il meccanismo di aggiornamento della *baseline* sulla base del tasso di inflazione e dell'*X-factor*, come anche il meccanismo di *sharing* delle efficienze, per gestire eventuali scostamenti tra la spesa effettiva e la *baseline* riparametrata sulla base del nuovo livello. Le stime prospettiche della *baseline* dovrebbero essere accompagnate da adeguate giustificazioni della presenza e della consistenza dei costi incrementali, supportate da specifiche analisi che identifichino i parametri di riferimento, quali i maggiori volumi di servizio o le maggiori attività previste.
  - b) Opzione 2: prevedere che lo *Z-factor*, coerentemente con quanto previsto nel TIROSS per il parametro *Y-factor* di cui all'articolo 39, sia attivato solo *ex post*, su istanza del gestore in sede di determinazione dei ricavi ammessi.
- 4.16 L'Opzione 1 non altera la natura dell'istituto dello *Z-factor*, infatti permane la necessità di verifica dei requisiti per l'attivazione dello *Z-factor* previsti dal comma 40.2 del TIROSS, ossia il principio di incrementalità dei costi e la relativa riconducibilità a nuovi investimenti connessi alla transizione energetica o a variazioni del perimetro di attività svolte per l'erogazione dei servizi regolati, nonché la verifica della soglia di materialità prevista dal comma 40.5 del TIROSS, opportunamente adeguata ai sensi di quanto riportato nel punto seguente.
- 4.17 A tal proposito, l'Autorità è orientata a prevedere che l'esistenza dei presupposti per l'attivazione dell'istituto debba essere dimostrata dalle imprese nelle relative istanze;

inoltre, le imprese sarebbero tenute a fornire, nell'ambito delle istanze, anche evidenza del superamento della soglia di materialità valorizzata tramite confronto tra il valore della spesa prevista inclusiva dei costi incrementali e il valore della *baseline* aggiornata senza previsione dello *Z-factor*, dimostrando uno scostamento maggiore dello 0,5%.

- 4.18 Il principio alla base dell'Opzione 1 risulta coerente con quello, di cui all'articolo 41 del TIROSS sopra richiamato, di definizione della *baseline* dei costi operativi in funzione di una stima degli elementi costitutivi della spesa operativa.
- 4.19 Tale opzione aumenterebbe la semplicità amministrativa rispetto al quadro regolatorio vigente, in quanto l'Autorità si troverebbe a valutare la plausibilità di una traiettoria di crescita dei costi operativi complessivi, supportata da specifiche valutazioni sulle componenti di costo in crescita o in diminuzione, e non gli incrementi di singole voci di costo difficilmente verificabili separatamente dalle stime complessive, riducendo l'asimmetria informativa a cui è esposto il regolatore (quantomeno in relazione alle assunzioni sulle politiche di capitalizzazione e sui criteri di ribaltamento adottati *ex ante* dal gestore per l'identificazione delle singole voci).
- 4.20 L'Opzione 1 ridurrebbe, inoltre, la complessità relativa all'identificazione dei *driver* di costo, comportando una notevole semplificazione amministrativa. Lo stretto legame tra il costo incrementale ammissibile e lo specifico *driver* di costo sarebbe sostituito dall'analisi sull'evoluzione degli investimenti o delle attività che il gestore sarebbe tenuto a presentare in sede di istanza di adozione di una *baseline* stimata. Inoltre, si ritiene che il gestore, in sede di proposta della *baseline*, debba fornire oltre agli elementi qualitativi, anche elementi quantitativi ed analisi di correlazione che consentano di valutare la proposta di *baseline* anche sulla base delle prospettive di crescita del servizio.
- 4.21 L'Opzione 1 comporterebbe anche una semplificazione in sede di verifica *ex post*, facendo venir meno la necessità di rendicontare separatamente le singole voci di costi incrementali.
- 4.22 Nello specifico, l'Opzione 1, prevede che per l'anno in cui si presenta l'istanza di revisione della *baseline*, la *baseline ex-ante* coincida con la stima di costo presentata dal gestore; ciò renderebbe soddisfatta, per costruzione, l'ipotesi che l'incremento della *baseline* conseguente all'inclusione di costi incrementali non comporti una *baseline* superiore alle previsioni di spesa operativa fornite dalle imprese, coerentemente con quanto riportato nei criteri ROSS (cfr. punto 7.40 dell'Allegato A della deliberazione 497/2023/R/COM), secondo cui è necessario calcolare il parametro *Z-factor* nei limiti dei costi operativi effettivi.
- 4.23 A fronte della semplificazione amministrativa e minore complessità sopra rappresentata, l'Autorità ritiene tuttavia che l'Opzione 1 necessiti di essere temperata con ulteriori strumenti che consentano di attenuare l'asimmetria informativa, attraverso meccanismi volti a disincentivare l'impresa dal sovrastimare il livello stimato nella *baseline*. In particolare, l'Autorità intende prevedere che, in caso di revisione della *baseline* sulla base della stima di costo presentata dal gestore, il sistema riconosca, come *baseline ex-post* (in sede di approvazione dei ricavi

ammessi), i costi che saranno effettivamente sostenuti nell'anno di attivazione del meccanismo, ma precluda al gestore il riconoscimento delle eventuali efficienze o inefficienze; di conseguenza l'Autorità intende prevedere che:

- a) *ex post*, nell'anno di riferimento (in cui il costo stimato è stato assunto come *baseline*), non si generino né efficienze né inefficienze secondo il meccanismo di *sharing* previsto dal TIROSS ed il sistema riconosca, come *baseline ex-post*, il costo operativo effettivamente sostenuto;
  - b) negli anni successivi, si procederà ad una rideterminazione della *baseline*, assunta in funzione del costo effettivamente realizzato nell'anno per il quale è stata considerata una *baseline* determinata sulla base del costo operativo stimato, aggiornato con l'inflazione (e l'*X-factor*); in tali anni, troverà quindi applicazione anche il meccanismo di *sharing* del recupero di efficienza totale, con applicazione dell'opzione a basso potenziale di incentivo (opzione SBP) o dell'opzione SAP, a seconda della scelta effettuata dal gestore all'inizio del periodo regolatorio;
  - c) inoltre, qualora si verifichi un costo effettivo superiore a quello stimato (rispetto alla copertura del quale l'Autorità non ha dato un affidamento), si definisca, per l'anno di riferimento e per quelli successivi, sempre una *baseline* dei costi operativi determinata in funzione del costo operativo effettivamente sostenuto ma, al contempo, nel solo anno di riferimento, si applichi un meccanismo di incentivazione alla corretta previsione dei costi operativi da parte del gestore, con un riconoscimento parziale del 50% della differenza tra costo effettivo e *baseline* (stimata); tale meccanismo, in sostanza, comporta una riduzione del costo operativo effettivo riconosciuto dal sistema tariffario solo per l'anno di presentazione dell'istanza, a titolo di penalità per la non corretta previsione, con uno *sharing* del 50% del maggior costo effettivo rispetto a quello stimato; negli anni successivi, anche in tale caso, la *baseline* sarà comunque assunta in funzione del costo operativo effettivamente realizzato, aggiornato con l'inflazione (e l'*X-factor*).
- 4.24 Con riferimento alle efficienze (o inefficienze) realizzate negli anni precedenti del periodo regolatorio, permangono le modalità di riconoscimento vigenti, come disciplinate dagli articoli da 9 a 11 del TIROSS.
- 4.25 Con specifico riferimento al servizio di distribuzione elettrica, per cui il comma 35.2 del TIROSS prevede la presenza di una *baseline* definita in termini unitari per catturare l'effetto volume, l'Autorità è orientata a prevedere nel caso dell'Opzione 1 che la *baseline* unitaria *ex ante* sia ricavata a partire dalla previsione di spesa proposta dall'impresa e dal numero previsto di POD serviti (dichiarati a preconsuntivo per l'anno *t*) mentre, coerentemente con il TIROSS, la quantificazione della *baseline* complessiva *ex post* terrà conto dei volumi effettivi.
- 4.26 In definitiva, la proposta di una *baseline* di costi operativi stimata per intercettare costi incrementali, che caratterizza l'Opzione 1, consentirebbe al gestore la copertura dei costi operativi effettivi, riducendo la forza incentivante dei meccanismi di *sharing* delle efficienze di cui al TIROSS. Questo, unitamente al meccanismo di adeguamento della *baseline* per gli anni successivi, assicurerebbe comunque che, a tendere, la *baseline* converga verso i costi operativi efficienti in forza degli incentivi,

in termini di *sharing* delle efficienze, che il gestore sarà comunque incentivato a conseguire dall'anno immediatamente successivo a quello in cui ha proposto di ricorrere a una *baseline* stimata nell'anno di riferimento. Inoltre, l'adeguamento della *baseline* ai costi operativi effettivi dovrebbe evitare che il gestore abbia incentivo a sovrastimare i costi operativi e, al contempo, il meccanismo di incentivazione alla corretta previsione dei costi operativi da parte del gestore – con la penalità di cui al precedente punto 4.24, lettera c) – consentirebbe al gestore di coprire parzialmente eventuali costi operativi effettivi superiori a quelli stimati (non valutati in sede di istanza e sul cui riconoscimento quindi non può esserci un affidamento da parte del gestore), evitando sottostime della previsione in sede di presentazione di istanze.

- 4.27 Al riguardo, occorre rilevare come già in applicazione dei criteri ROSS i livelli tariffari dei servizi infrastrutturali siano determinati considerando voci di costo stimate: in particolare, la componente *fast money* è determinata applicando il tasso di capitalizzazione alla stima della spesa totale (di capitale e operativa); pertanto, l'introduzione di un ulteriore elemento tariffario stimato, quale la *baseline*, unitamente a meccanismi che assicurano adeguati contrappesi *ex post*, è ritenuta coerente con l'impianto regolatorio già in essere.
- 4.28 Nell'ambito dell'Opzione 1, nel caso in cui l'impresa che faccia richiesta di applicazione dell'istituto dello *Z-factor* abbia scelto l'opzione SAP e si trovi nella condizione di *underperformance* strutturale in tutti gli anni del periodo di regolazione, l'Autorità intende prevedere che non si applichino i meccanismi di conguaglio delle minori efficienze di cui al comma 11.5 del TIROSS, nei limiti di quanto definito al comma 3.2 dei criteri applicativi ROSS.
- 4.29 Resta inteso che per i soggetti che non presentano istanza di attivazione dell'istituto dello *Z-factor*, o nel caso in cui tale istanza non venga accolta, permangono le modalità di stima della *baseline* e di riconoscimento degli incentivi alle efficienze previsti dal TIROSS.
- 4.30 Anche l'Opzione 2 aumenterebbe la semplicità amministrativa dal momento che verrebbe meno la necessità di prevedere costi incrementali unitari e *driver*. In questo caso, tuttavia, si manterrebbe comunque la necessità delle verifiche, *ex post*, da parte dell'Autorità, sull'effettiva incrementalità delle voci di costo e sull'ammissibilità delle tipologie di costo per il riconoscimento tramite l'istituto dello *Z-factor* e, al tempo stesso, non verrebbe fornito affidamento al gestore in termini di riconoscimento di tali costi prima che vengano sostenuti.
- 4.31 Nel caso di applicazione dell'Opzione 2, l'operatore dovrebbe quindi rendicontare, tramite evidenze contabili certificate dai revisori e riconciliate con i CAS, i costi incrementali ed i relativi *driver* di riferimento, fornendo separata evidenza di tali costi rispetto ai costi operativi.
- 4.32 Per contro, l'Opzione 2, nella misura in cui il gestore riesca a rendicontare, *ex post*, separatamente i costi incrementali e giustificarli con riferimento alle tipologie di costo ammissibili, consentirebbe l'applicazione dei meccanismi di *sharing* delle efficienze previsti dal TIROSS in relazione alla base di costi operativi coperta dalla *baseline*.

*S 3. Osservazioni in merito all'evoluzione dello Z-factor e preferenze rispetto alle Opzioni regolatorie rappresentate.*

*S 4. Osservazioni in merito a eventuali proposte alternative per l'evoluzione dello Z-factor.*

### **PARTE III**

## **LINEE GUIDA PER IL COMPLETAMENTO DELLA REGOLAZIONE ROSS-BASE E L'INTRODUZIONE SPERIMENTALE DI STRUMENTI REGOLATORI PROPEDEUTICI AL ROSS-INTEGRALE**

### **5. Verso il modello di regolazione ROSS-integrale**

#### Premessa

- 5.1 Con la deliberazione 527/2022/R/COM l'Autorità, in coerenza con le indicazioni del Quadro Strategico 2022-2025, ha avviato un procedimento per la definizione del quadro di regole generali per lo sviluppo del modello ROSS-integrale e la relativa applicazione ai singoli servizi regolati.
- 5.2 Nell'ambito dell'avvio di procedimento, l'Autorità ha evidenziato i seguenti obiettivi specifici da perseguire attraverso i criteri di regolazione ROSS-integrale:
- a) attenuare ulteriormente, anche rispetto alla regolazione ROSS-base, le distorsioni nelle scelte delle imprese regolate tra soluzioni ad alta intensità di capitale e soluzioni ad alta intensità di lavoro, con l'obiettivo di fornire un servizio quanto più possibile efficiente;
  - b) rafforzare la dimensione di valutazione prospettica della spesa in relazione agli obiettivi di servizio da raggiungere, in una prospettiva di miglioramento del servizio offerto agli utenti e di maggiore flessibilità nel caso di mutamenti delle condizioni macroeconomiche e di settore;
  - c) fornire un adeguato strumento per accompagnare la transizione energetica dei servizi regolati.
- 5.3 Nelle premesse della deliberazione 527/2022/R/COM, l'Autorità ha evidenziato, tra l'altro, come l'adozione del ROSS-integrale, in aggiunta agli elementi che caratterizzano il ROSS-base, richieda:
- a) la predisposizione di *business plan* da parte delle imprese, contenenti:
    - i. le scelte di spesa e di investimento supportate da previsioni della domanda del servizio fornito e dalle prospettive del mercato, anche tenendo conto dello scenario di riferimento;
    - ii. gli obiettivi di servizio;
    - iii. la dimostrazione che le soluzioni individuate per il raggiungimento degli obiettivi siano le più efficienti da un punto di vista ambientale ed economico;
  - b) la valutazione (controllo *ex ante*) da parte dell'Autorità delle previsioni formulate dalle imprese nei *business plan*, sia in termini di volumi e obiettivi di servizio, sia in termini di costo dello stesso servizio (*cost assessment*);
  - c) l'integrazione all'interno dello stesso modello, laddove possibile, dei meccanismi premi/penalità propri della regolazione della qualità e dei meccanismi incentivanti *output-based*;
  - d) la gestione delle incertezze relative alle previsioni formulate nei *business plan* mediante l'adozione di specifici strumenti di gestione delle incertezze;

- e) la definizione della metodologia nonché lo sviluppo di sistemi di reportistica e monitoraggio, per la verifica dell'effettivo livello di spesa, a fronte dell'effettivo grado di raggiungimento degli *output* e delle *performance* tecniche e di qualità (controllo *ex post*).
- 5.4 Il quadro generale dei criteri di regolazione tariffaria ROSS è stato definito, a conclusione del procedimento avviato con deliberazione 271/2021/R/COM, nella prima metà del 2023 con l'adozione della deliberazione 163/2023/R/COM e l'approvazione del TIROSS 2024-2031.
- 5.5 Il TIROSS prevede, all'articolo 8, che i recuperi di efficienza totale allocati agli investimenti siano ripartiti tra imprese e utenti del servizio sulla base di un coefficiente di *sharing* – che individua la quota delle maggiori/minori efficienze da trasferire agli utenti del servizio – pari al 70%, e un complementare coefficiente di incentivo pari al 30%, applicati alla quota di recupero di efficienza totale allocata agli investimenti.
- 5.6 L'articolo 35 del TIROSS, in materia di definizione della *baseline* di spesa totale, con riferimento alla *baseline* di spesa di capitale (comma 35.4) prevede che:
- possa essere individuata una quota parte di *baseline* di spesa di capitale gestita secondo “*logiche di riconoscimento passante*”, determinata *ex post* pari alla spesa di capitale effettiva;
  - la spesa “*con valutazione a costi standard unitari*” sia rideterminata *ex post* “*pari alla somma dei prodotti dei costi standard unitari [...] per le quantità effettivamente realizzate nel medesimo anno*”.
- 5.7 Nella seconda metà del 2023 sono stati definiti, con la deliberazione 497/2023/R/COM, i criteri applicativi della nuova regolazione ROSS-base decorrente dal 2024 per le attività di trasporto gas e trasmissione e distribuzione elettrica. La definizione dei parametri ROSS degli specifici gestori, nel corso del 2024 e inizio 2025, ha comportato notevoli complessità implementative. Tali complessità hanno indotto uno slittamento delle scadenze per lo sviluppo del procedimento ROSS-integrale prospettato nella deliberazione 527/2022/R/COM.
- 5.8 Stante il quadro sopra rappresentato e alla luce delle finalità delineate in sede di avvio di procedimento, ai fini dell'evoluzione dei criteri ROSS, in un'ottica di prima sperimentazione di tali criteri, e anche alla luce della prima esperienza applicativa dei criteri ROSS-base, si ritiene che l'evoluzione dei criteri verso il ROSS-integrale necessiti di una notevole semplificazione dei criteri applicativi; al riguardo, l'Autorità ritiene opportuno fornire elementi sulle seguenti aree tematiche:
- criteri e tempistiche per la definizione dei *business plan* da parte dei gestori;
  - criteri per la valutazione, da parte dell'Autorità, delle previsioni formulate dalle imprese nei *business plan*, sia in termini di volumi e obiettivi di servizio, sia in termini di costo dello stesso servizio (*cost assessment*), funzionali alla determinazione della *baseline* di spesa di capitale rilevante sia ai fini della definizione dei tassi di capitalizzazione di cui all'articolo 42 del TIROSS sia ai fini dei meccanismi di *sharing* delle efficienze di cui all'articolo 8 del TIROSS;

- c) criteri per la gestione delle incertezze relative alle previsioni formulate nei *business plan*;
- d) monitoraggio dell'effettivo livello di spesa a fronte dell'effettivo grado di realizzazione/avanzamento delle opere e/o del raggiungimento degli *output* previsti (controllo *ex post*).

#### Orientamenti dell'Autorità

- 5.9 L'evoluzione dal modello ROSS-base al modello ROSS-integrale, nonché il completamento dei criteri ROSS-base con l'applicazione del meccanismo di *sharing* dell'efficienza totale anche ai recuperi di efficienza allocati agli investimenti, è incentrata sui piani industriali (*business plan*), contenenti la spesa operativa e di capitale prevista per gli interventi e le opere infrastrutturali ad essi associate.
- 5.10 In sede di avvio di procedimento per il ROSS-integrale, l'Autorità ha evidenziato la necessità di definire, a livello regolatorio, strumenti in grado di consentire la valutazione di tali piani industriali presentati dalle imprese e assunti dal regolatore ai fini delle determinazioni tariffarie. Al riguardo, l'esperienza maturata in sede di prima applicazione dei criteri ROSS ha mostrato come l'asimmetria informativa tra regolatore e gestore sulle variabili previsive che impattano sui meccanismi tariffari imponga un'ulteriore riflessione sulla necessità di minimizzare gli oneri amministrativi e gestionali del procedimento amministrativo e, al contempo, fornire ai gestori adeguati incentivi affinché adottino comportamenti virtuosi nel loro interesse e nell'interesse del sistema.
- 5.11 In tale ottica improntata alla semplificazione, l'Autorità ritiene che l'attività relativa alle previsioni di spesa formulate dalle imprese nel *business plan*, il relativo *cost assessment* delle sue componenti, nonché l'identificazione di variabili fisiche associate alla spesa (opere infrastrutturali in realizzazione), debba essere *in primis* demandata al gestore stesso, in quanto si tratta di un'attività di controllo di gestione tipica di contesti aziendali strutturati, ed assoggettata, di norma, ad organi e procedure di controllo. Al contempo, tuttavia, si ritiene opportuno introdurre dei meccanismi che incentivino il gestore a rivelare le informazioni sui costi unitari e sulla spesa, riducendo l'asimmetria informativa.
- 5.12 Nel presente documento per la consultazione si rappresentano, dunque, gli orientamenti dell'Autorità per la sperimentazione di un approccio semplificato relativamente a: i) predisposizione dei *business plan*, e ii) strumenti di *cost assessment*, a fronte dell'introduzione di meccanismi di gestione delle incertezze (di cui al precedente punto 5.8, lettere da a) a c)). Inoltre, il presente documento illustra gli orientamenti per una prima applicazione di meccanismi di gestione delle incertezze e di incentivazione dell'efficienza, necessari anche al completamento della regolazione ROSS-base.
- 5.13 Si ritiene, invece, opportuno rimandare a futuri approfondimenti, che tengano conto dell'esperienza nel frattempo maturata con la sperimentazione, la trattazione degli strumenti di reportistica per il controllo *ex post* della spesa, così come l'integrazione dei meccanismi premi/penalità rispetto agli obiettivi di servizio (di cui al precedente 5.8, lettera d)).

5.14 L’Autorità ritiene che la sperimentazione possa riguardare le attività di trasporto gas e trasmissione e distribuzione dell’energia elettrica, con particolare riferimento ai gestori di maggiore dimensione aziendale, ed essere condotta con riferimento al biennio 2026-2027, anche tenuto conto di quanto prospettato nel Capitolo 11 del documento per la consultazione 317/2022/R/COM. In particolare, si ritiene che i *business plan* e le previsioni della spesa di capitale per il biennio 2026-2027 possano essere presentati:

- a) da tutte le imprese di trasporto gas, entro il 15 ottobre 2025, in sede di presentazione della proposta dei ricavi ammessi 2024; per le imprese di trasporto regionale, si ritiene che nella maggior parte dei casi si possa far ricorso al percorso semplificato per l’elaborazione e la valutazione dei *business plan* che garantiscono una dinamica tariffaria costante o decrescente di cui al successivo punto 7.7;
- b) dal gestore del sistema di trasmissione elettrica, entro il 31 ottobre 2025, in sede di presentazione della proposta tariffaria 2026 e della proposta dei ricavi ammessi 2024;
- c) dalla principale impresa di distribuzione elettrica, entro il 31 ottobre 2025, in concomitanza con la chiusura della raccolta dati RAB.

*S 5. Osservazioni in merito all’adozione di un approccio semplificato per la predisposizione del business plan e per il cost assessment.*

*S 6. Osservazioni in merito all’ambito di applicazione e alle tempistiche della sperimentazione.*

## 6. **Business plan**

6.1 In sede di avvio di procedimento, l’Autorità ha evidenziato, tra l’altro, l’opportunità che:

- a) i *business plan* siano sviluppati assicurando un raccordo con gli strumenti di pianificazione pluriennale dello sviluppo della rete, ove previsti, tenendo conto della differente profondità temporale;
- b) i *business plan* abbiano un orizzonte non superiore a quattro anni, al fine di garantire previsioni il più possibile affidabili;
- c) siano valutate forme di consultazione pubblica dei *business plan*, da gestire in modo coordinato con i processi di consultazione pubblica dei piani di sviluppo della rete pluriennali.

### Orientamenti dell’Autorità

6.2 In merito al *business plan*, l’Autorità ritiene che lo stesso costituisca lo strumento attraverso cui i gestori presentino l’evoluzione della spesa operativa e di capitale, ai fini della definizione della *baseline* dei costi di capitale per il periodo regolatorio (o per una parte del periodo in caso di meccanismi di *reopener*), nonché le relative opere

in realizzazione e i relativi avanzamenti in funzione della spesa (che, in sintesi, di seguito sono richiamati come “opere infrastrutturali”).

- 6.3 Tali piani, data la loro natura, devono riguardare le attività - sia di sviluppo sia di rinnovo o mantenimento delle reti - in corso di realizzazione o pianificate nel breve-medio periodo, con un orizzonte massimo pari al periodo regolatorio, in coerenza con il periodo per il quale sono definiti i tassi di capitalizzazione, e con possibilità di *reopener* a metà periodo, pari quindi a due anni. Si tratta, pertanto, con ogni probabilità, di attività in prevalenza già autorizzate, che hanno già concluso la progettazione esecutiva o comunque con un buon grado di maturità progettuale. Il perimetro delle attività dei *business plan* è, quindi, differente da quello dei Piani decennali di sviluppo della rete di trasmissione elettrica e trasporto gas, che contengono interventi pianificati nel medio-lungo periodo, anche in fase di studio o comunque meno maturi dal punto di vista progettuale; inoltre, il *business plan* dovrebbe riguardare tutte le spese di investimento previste, e non solo quelle relative agli interventi di sviluppo, nonché le spese operative.
- 6.4 Di conseguenza, si ritiene che nei *business plan* le previsioni della domanda del servizio fornito e le prospettive del mercato debbano essere rappresentate in maniera sintetica e con riferimento al periodo considerato, senza necessità di confrontare più scenari di riferimento, che rilevano piuttosto per una pianificazione di lungo periodo.
- 6.5 Il *business plan* sarebbe quindi uno strumento strettamente funzionale alle determinazioni tariffarie nell’ambito della regolazione ROSS: le relative previsioni, da presentare all’inizio del periodo regolatorio e in sede di *reopener*, rileverebbero sia ai fini della definizione dei tassi di capitalizzazione, sia ai fini della determinazione della *baseline* di capitale.
- 6.6 Data la maturità delle opere da ricomprendere nei *business plan* ai fini della definizione della *baseline* di spesa di capitale, e la possibilità di aggiornamento a intervalli predefiniti (ad esempio in sede di definizione dei tassi di capitalizzazione, basati sui medesimi dati previsionali di spesa di capitale), le stime della spesa operativa e di capitale riportate nei *business plan* non dovrebbero essere influenzate da rischi autorizzativi o progettuali, e possono essere pertanto assunte ai fini della definizione dei meccanismi regolatori di gestione delle incertezze e di efficientamento di cui al successivo paragrafo. Inoltre, vista la maturità delle opere e l’orizzonte temporale più contenuto della pianificazione, in questa prima fase, nei *business plan* svolgeranno un ruolo meno centrale le evidenze a supporto della necessità degli specifici investimenti e sugli specifici obiettivi che questi intendono conseguire, tipiche della pianificazione a lungo periodo dei piani di sviluppo.
- 6.7 *In primis*, si ritiene che i *business plan* debbano rappresentare gli interventi previsti nell’arco temporale considerato con le relative spese di capitale e i costi operativi. La spesa di capitale e operativa relativa a ciascun anno, presentata nei *business plan*, riguarda quindi tutti i tipi di interventi previsti, sia quindi interventi di mantenimento della rete (manutenzione ordinaria e straordinaria) e di rinnovo, sia interventi di sviluppo; il *business plan* deve tuttavia comprendere anche l’evoluzione dei costi di investimento e operativi di struttura trattandosi nella pratica dell’evoluzione dei costi di bilancio dell’impresa nell’arco temporale considerato.

- 6.8 Stante il quadro sopra delineato, i *business plan* dovrebbero riflettere tre tipologie di interventi:
- la prima relativa agli interventi di sviluppo sui quali il gestore è in grado di misurare l'avanzamento fisico in relazione agli *output* di servizio che dichiara *ex ante* di voler raggiungere nell'arco temporale previsto;
  - la seconda relativa ad interventi tipicamente di mantenimento nonché i costi di struttura per i quali è possibile misurare, da un lato, la capacità del gestore nelle sue previsioni di spesa e, potenzialmente, l'efficienza dei costi;
  - la terza relativa ad attività con costi che, essendo non controllabili da parte del gestore, assumono valori passanti.
- 6.9 Il *business plan* dovrà rispettare i seguenti requisiti minimi informativi:
- descrizione degli obiettivi strategici e delle opere infrastrutturali attese, ad es. opere in realizzazione, avanzamenti dei lavori previsti, ed *output* di servizio da conseguire;
  - dettagli sugli interventi, opere e attività previste, suddivisi secondo le tipologie di cui al precedente punto 6.8;
  - evoluzione complessiva delle spese di capitale e operative nell'orizzonte di Piano;
  - driver* sottostanti l'evoluzione delle spese ipotizzate e le opere infrastrutturali da realizzare e/o gli *output* di servizio da conseguire o, ove non tecnicamente possibile, eventuale quota parte della spesa di capitale da considerare con logiche di riconoscimento passante ai sensi del comma 35.4 del TIROSS e relative motivazioni;
  - per le spese di capitale non riconosciute secondo logiche passanti, indicatori di costo unitario per la stima della relativa evoluzione, con dimostrazione della relativa efficienza e confronto con costi unitari standard o *benchmark*;
  - per i costi di struttura, l'evoluzione prevista e le motivazioni circa l'eventuale scostamento rispetto ai costi storici sostenuti;
  - indicatori per misurare il raggiungimento delle opere infrastrutturali, anche ai fini del monitoraggio e della rideterminazione *ex post* della *baseline*, e degli *output* di servizio;
  - certificazione della veridicità dei dati e delle evidenze presentate e della relativa coerenza con il piano industriale della società, sottoscritta dal legale rappresentante.
- 6.10 Alla luce di quanto sopra, i piani, devono contenere anche l'attestazione da parte dell'impresa che le soluzioni individuate per il raggiungimento degli obiettivi siano le più efficienti da un punto di vista economico; al riguardo, si rinvia alle considerazioni in materia di *cost assessment* di cui al successivo Capitolo 7.
- 6.11 Inoltre, i *business plan* devono necessariamente contenere anche le opere infrastrutturali da realizzare, incluso l'avanzamento lavori delle opere in corso, e i livelli di servizio attesi conseguibili negli anni interessati. La dimensione informativa legata agli aspetti tecnico-fisici delle opere da realizzare è infatti necessaria per la correzione *ex post* della *baseline* dei costi di capitale (cfr. successivo Capitolo 9):

viceversa, non sarebbe possibile distinguere le variazioni della spesa di capitale dovute a variazioni del perimetro di opere realizzate rispetto a quelle previste, da quelle dovute a maggiori o minori efficienze realizzate.

- 6.12 Ciò implica, inoltre, che, in sede di rendicontazione e verifica della spesa effettiva *ex post*, i gestori dovranno rappresentare sia le spese effettivamente consuntivate, sia gli avanzamenti dei lavori e la realizzazione delle opere infrastrutturali, assicurando la coerenza con quanto dichiarato *ex ante*. Eventuali divergenze tra le opere infrastrutturali realizzati e quelle previste in realizzazione dovranno essere considerate a correzione della *baseline* ai fini dell'applicazione dei meccanismi di *sharing* di cui all'articolo 8 del TIROSS.

*S 7. Osservazioni in merito ai contenuti, alle tipologie di interventi individuate, ai requisiti minimi informativi e alle modalità di rendicontazione dei business plan.*

## 7. *Cost assessment*

- 7.1 L'obiettivo che l'Autorità si prefigge di perseguire attraverso il *cost assessment* è quello di garantire un controllo sulla spesa totale, operativa e di capitale, contenuta nei *business plan* presentati dalle imprese, introducendo altresì per i costi di capitale, in prospettiva, meccanismi di incentivazione dell'efficienza. In particolare, il *cost assessment* è quindi un'attività necessaria alla verifica dell'attendibilità delle stime della spesa previste nei *business plan* ai fini della definizione della *baseline* di spesa.

### Orientamenti dell'Autorità

- 7.2 Il controllo del costo deve essere considerato come un processo continuo svolto progressivamente al maturare di un progetto di investimento; questo processo, in contesti aziendali strutturati, è tipicamente svolto dalle funzioni interne incaricate del controllo di gestione e della pianificazione. Inoltre, per gli interventi di sviluppo dei servizi di trasporto gas e trasmissione elettrica, i criteri di stima dei costi di investimento sono disciplinati dai criteri applicativi dell'analisi costi benefici e l'evoluzione della stima del costo di investimento è monitorata nell'ambito dei Piani decennali di sviluppo.
- 7.3 Tale attività sistematica di controllo dell'evoluzione del costo, considerata l'asimmetria informativa tra gestore e regolatore, potrebbe essere svolta più efficacemente dal gestore, eventualmente sottoposta a revisione esterna, e rendicontata all'Autorità in forma sintetica nel momento in cui la stima diventa rilevante per la definizione della *baseline* dei costi di capitale. L'Autorità acquisirebbe l'andamento dei costi storici e l'evoluzione delle stime, potendo in qualsiasi momento eseguire un controllo più approfondito, anche a campione, delle informazioni fornite. In particolare, si ritiene che debba essere il gestore a definire il livello di costi previsto e dimostrarne la congruità, in termini quantomeno generali, rispetto a costi storici sostenuti su attività simili o a costi *benchmark* e, laddove applicabile, assicurando il rispetto dei criteri di stima dei costi previsti per i Piani di

sviluppo. Di tali evidenze l’Autorità terrebbe conto ai fini della definizione della *baseline* dei costi di capitale, anche se questi non sarebbero oggetto di specifica approvazione preventiva da parte dell’Autorità.

- 7.4 Nell’ambito dei *business plan*, pertanto, per tutte le categorie di interventi di cui al precedente paragrafo con spese di investimento nell’orizzonte temporale considerato, si ritiene necessario che le stime di costo presentate siano corredate da informazioni sintetiche che consentano di comprendere la stima di costo effettuata e la sua evoluzione nel tempo, tracciando gli scostamenti dalla pianificazione originaria. L’attività di *cost assessment* necessaria ai fini dell’elaborazione dei *business plan*, svolta dal gestore, richiederebbe quindi che:
- a) da un lato, i gestori implementino specifici meccanismi di monitoraggio e tracciamento dell’evoluzione delle stime di costo per ciascun intervento o opera costitutiva l’intervento, dalle stime iniziali, elaborate sulla base di costi medi unitari storici o *benchmark* e tenendo conto di possibili specifiche *contingency* dell’intervento, alle stime di costo successive alla fase autorizzativa e alla progettazione esecutiva;
  - b) dall’altro, tali informazioni siano rendicontate all’Autorità, in modo sintetico ma esaustivo, nel momento in cui assumono rilevanza per le stime dei costi di investimento presentate nei *business plan*, ferma restando la disponibilità di tutte le informazioni di dettaglio che il gestore è tenuto a registrare e mettere a disposizione all’Autorità per fini istruttori o ispettivi.
- 7.5 Stante il quadro sopra descritto, il *business plan* dovrà quindi contenere indici di costo unitario sulle opere previste e in corso di realizzazione, confrontati con indici di costo unitario delle opere realizzate in passato dal medesimo gestore o da indici di costo unitario *benchmark*.
- 7.6 Con particolare riferimento al servizio di trasporto gas, gli indici di costo potrebbero fare, in futuro, esplicito riferimento al confronto dell’efficienza tra i gestori dei sistemi di trasporto che ACER effettua ai sensi del Regolamento (UE) 2024/1789 del 13 giugno 2024<sup>2</sup>, di cui le autorità di regolazione devono tenere conto nel fissare periodicamente i ricavi dei gestori di trasporto.
- 7.7 Per quanto riguarda, inoltre, i costi di capitale e operativi di natura generale o di struttura, il gestore dovrà comunque fornire adeguate informazioni circa la loro stima e la loro evoluzione.
- 7.8 Per quanto riguarda, infine, le spese di capitale gestite secondo logiche passanti si ritiene che le stime fornite dal gestore, seppure supportate da informazioni per comprenderne la natura e la composizione, possano aver un dettaglio informativo più semplificato. Su queste due categorie di attività, infatti, l’Autorità ritiene che, nella fase di sperimentazione, il gestore debba essere misurato nella sua capacità di pianificare correttamente le spese previste.
- 7.9 Infine, l’Autorità è orientata a introdurre un percorso semplificato, con minori obblighi informativi ai fini del *cost assessment* e più rapide istruttorie di valutazione delle *baseline*, per quei *business plan* che garantiscano una dinamica tariffaria

---

<sup>2</sup> Cfr. art. 19.

costante o decrescente (ossia con nuovi investimenti allineati o inferiori al valore degli ammortamenti dei cespiti esistenti), ovvero per i *business plan* che prevedono livelli di investimento coerenti con o inferiori ai dati medi storici di investimento degli ultimi 10 anni. Tale percorso è scelto su istanza dal gestore in sede di presentazione del *business plan*, a fronte delle relative evidenze in termini o tariffari o di dati medi storici.

*S 8. Osservazioni in merito alle modalità di cost assessment.*

*S 9. Osservazioni sull'ipotesi di un percorso semplificato per l'analisi e la valutazione del business plan.*

## **8. Meccanismi di incentivazione dell'efficienza e di gestione delle incertezze**

8.1 La *baseline* dei costi di capitale, stimata nel *business plan* ai sensi di quanto sopra rappresentato e rafforzata dal *cost assessment*, può essere considerata sufficientemente matura da non risultare esposta a contingenze o rischi rilevanti. Di conseguenza, la *baseline* è una stima di costo su cui il gestore può assumersi impegni nei confronti del sistema, in particolare in relazione:

- a) alla corretta rivelazione della spesa per investimenti (complessiva) da realizzare o in corso di realizzazione stimata, rilevante anche ai fini della definizione dei parametri applicativi dei criteri ROSS-base (quali i tassi di capitalizzazione);
- b) al meccanismo di *sharing* del recupero di efficienza totale allocato agli investimenti di cui all'articolo 8 del TIROSS;
- c) per parte dei costi, all'efficienza realizzativa o prestazionale rispetto ai costi medi unitari storici o *benchmark* assunti inizialmente ai fini della stima, per la realizzazione di interventi standardizzati e misurabili (es. chilometri di metanodotto o elettrodotto con predefinite caratteristiche, potenza di compressione o di trasformazione, ecc.) per i quali può essere determinato un costo medio unitario effettivo.

### Corretta rivelazione della spesa per investimenti

8.2 Ai fini dell'applicazione del meccanismo di *sharing* del recupero di efficienza totale allocato agli investimenti di cui all'articolo 8 del TIROSS, si ritiene propedeutica l'introduzione di un meccanismo incentivante la corretta rivelazione della spesa per investimenti, finalizzato a rendere attendibile la stima complessiva della spesa per investimenti presentata dal gestore.

8.3 Si ritiene in particolare che tale meccanismo incentivante possa essere composto da:

- a) un incentivo nel caso la spesa effettiva sia pari o prossima alla *baseline* di spesa di capitale stimata, ossia nel caso in cui la spesa effettiva si discosti rispetto alla *baseline* stimati per un importo inferiore allo 0,5% della *baseline*;
- b) una franchigia senza applicazione di premi e penalità, con uno scostamento tra spesa effettiva e stimata compreso tra 0,5% e 3%;

- c) una penalità nel caso in cui la spesa effettiva si discosti rispetto alla *baseline* di spesa di capitale stimata, per importi superiori al 3% della *baseline*.
- 8.4 Ai fini dell'attuazione di tale meccanismo, non si applicherebbe nessuna correzione *ex post* della *baseline* dei costi di capitale stimati (ad eccezione di quanto previsto al successivo punto 8.6); ciò, pertanto, comporta un livello maggiore di rischio sulle stime presentate dal gestore e, di conseguenza, si ritiene che il livello di incentivazione debba essere inferiore a quello previsto dal TIROSS per lo *sharing* delle efficienze dei costi di capitale.
- 8.5 In particolare, si ritiene che i premi e le penalità del meccanismo in esame possano operare anche in modo complementare rispetto ai meccanismi di *sharing* dell'efficienza del TIROSS e agli altri meccanismi di incentivazione. Si propone quindi l'introduzione:
- a) nel caso di scostamenti tra la spesa effettiva e la *baseline* di spesa di capitale stimata superiori al 3% della *baseline*, di una penalità pari al 10% della differenza (in valore assoluto) tra spesa effettiva e *baseline* di spesa, deducendo inoltre da tale differenza il 3% della *baseline*;
  - b) nel caso di spesa effettiva pari o prossima alla *baseline* di spesa di capitale stimata, un premio forfettario pari allo 0,3% della spesa effettiva.
- 8.6 Ai fini dell'applicazione di tale meccanismo, l'Autorità ritiene inoltre opportuno prevedere che la *baseline* di spesa di capitale possa essere corretta *ex post* attraverso uno specifico fattore (*Y-factor* capitale) che tenga conto di eventi imprevedibili *ex ante* e di mutamenti del quadro normativo, opportunamente documentati dal gestore, che comportino una variazione delle spese di capitale maggiore almeno dello 0,5% rispetto alle spese di capitale previste.

#### Sharing del recupero di efficienza totale allocato agli investimenti

- 8.7 Quanto sopra descritto in materia di *business plan* e *cost assessment*, nonché in relazione al meccanismo incentivante la corretta rivelazione della spesa per investimenti, si ritiene che possa costituire una base informativa adeguata ai fini dell'applicazione dello *sharing* del recupero di efficienza totale allocato agli investimenti già disciplinato dall'articolo 8 del TIROSS.
- 8.8 Si ritiene tuttavia opportuno tener conto della necessità di assicurare che, in sede di rideterminazione *ex post* della *baseline* di spesa di capitale di cui al comma 35.4 del TIROSS, si proceda alla ripermetrazione *ex post* della spesa di capitale in coerenza con le opere infrastrutturali effettivamente realizzate, secondo quanto enunciato nel precedente punto 6.10 (cfr. Capitolo 9), al fine di evitare che vengano considerate come efficienze/inefficienze eventuali variazioni nella effettuazione dei lavori.
- 8.9 Inoltre, anche ai fini di tale meccanismo, occorre tener conto della correzione *ex post* della *baseline* attraverso l'*Y-factor* capitale per tener conto di eventi imprevedibili *ex ante* e di mutamenti del quadro normativo che abbiano comportato variazioni della spesa non riconducibili ad inefficienze del gestore.
- 8.10 Coerentemente con le previsioni di cui al comma 35.4 del TIROSS, inoltre, le spese di capitale difficilmente riconducibili ad opere infrastrutturali verificabili *ex post*

potranno essere individuate, nell'ambito dei *business plan*, come passanti ai fini dell'applicazione del meccanismo di *sharing*.

- 8.11 L'Autorità ritiene che, in un'ottica di gradualità, l'applicazione di tale meccanismo di incentivazione all'efficienza possa essere rimandata a valle della sperimentazione degli strumenti regolatori propedeutici (*business plan* e *cost assessment*) e del meccanismo di incentivazione alla corretta rivelazione della spesa per investimenti, al fine di assicurare che l'incentivazione diventi efficace una volta testata la capacità, sia dei gestori sia del regolatore, di gestione delle stime dei costi e di controllabilità *ex post* degli stessi.

#### Incentivi all'efficienza realizzativa e/o prestazionale

- 8.12 L'Autorità ritiene opportuno introdurre un terzo meccanismo incentivante l'efficienza realizzativa e/o prestazionale, da intendersi come aggiuntivo rispetto ai due meccanismi precedenti, e che consenta di introdurre nella regolazione ROSS logiche *forward looking* non solo in relazione alle previsioni di spesa (o a una parte di esse) sulla base degli strumenti e dei meccanismi sopra descritti, ma anche in relazione agli obiettivi di efficienza.
- 8.13 L'Autorità è orientata ad introdurre i nuovi meccanismi di incentivazione all'efficienza realizzativa e/o prestazionale in forma esclusivamente premiale, a fronte di oggettivi e chiari impegni del gestore a conseguire efficienze nella gestione o realizzazione delle infrastrutture.
- 8.14 Tale meccanismo dovrebbe riguardare solamente specifici progetti/attività o un sottoinsieme di investimenti (ad esempio: singoli progetti di sviluppo, attività continuative legate al mantenimento della rete esistente, ecc.), individuati su proposta del gestore.
- 8.15 L'obiettivo di efficienza potrebbe assumere forme diverse in relazione al perimetro di attività; ad esempio:
- a) per gli interventi di mantenimento/rinnovo della rete, caratterizzati da minore complessità tecnologica, si ritiene che l'impegno a conseguire l'efficienza possa essere assunto rispetto ai costi medi unitari storici o *benchmark* assunti inizialmente ai fini della stima;
  - b) per gli interventi di sviluppo, si ritiene che l'impegno a conseguire l'efficienza possa essere assunto o rispetto alla spesa di investimento complessivamente stimata inizialmente, o a *benchmark* internazionali.
- 8.16 La premialità potrebbe assumere la forma di uno *sharing* delle efficienze conseguite, riconosciuto al gestore su un orizzonte pluriennale, senza rivalutazioni e remunerazione.
- 8.17 In tal modo, si fornisce un incentivo al gestore a ricercare soluzioni progettuali, di sviluppo o di *procurement* innovative che consentano di conseguire efficienze rispetto ai costi storici o *benchmark* di riferimento inizialmente assunti ai fini della stima delle spese di investimento.
- 8.18 Questo meccanismo premiale richiede tuttavia uno sforzo aggiuntivo da parte del gestore, dovuto all'esigenza di individuare nell'ambito dei *business plan* non solo gli

elementi a supporto delle stime di costo nell'ambito del *cost assessment*, ma anche i costi *benchmark* rispetto ai quali impegnarsi a conseguire efficienze, nonché l'evoluzione del costo durante la vita progettuale per gli interventi di sviluppo. Nel piano il gestore sarà tenuto a presentare tutte le informazioni necessarie per comprendere le ipotesi alla base della costruzione dell'obiettivo di efficienza ed individuare il perimetro di attività e le relative modalità di monitoraggio. La relativa implementazione, pertanto, dipenderà dalla capacità dei gestori di rappresentare in forma sintetica ma esaustiva nei *business plan* le variabili necessarie, nonché di rendicontare gli indici di costo: la costruzione del meccanismo sotto forma di sola premialità dovrebbe assicurare l'interesse dei gestori e i relativi investimenti nello strutturare *business plan* esaustivi e fruibili per il regolatore.

- 8.19 L'accesso a tale meccanismo, pertanto, potrà avvenire su istanza del gestore e dietro accettazione da parte dell'Autorità degli impegni a conseguire efficienze, valutata l'esaustività e la semplicità di rappresentazione delle informazioni fornite nell'ambito dei *business plan* in relazione agli obiettivi e ai *benchmark* di efficienza proposti.
- 8.20 Rimane in capo all'Autorità la valutazione e l'approvazione, ai fini dell'applicazione del meccanismo di incentivazione all'efficienza realizzativa e/o prestazionale, degli obiettivi e dei *benchmark* di efficienza proposti dal gestore; a tal fine, ove rilevante, l'Autorità si riserva di eseguire controlli più approfonditi o di richiedere al gestore che gli obiettivi e i *benchmark* siano supportati e avvalorati da perizie di soggetti terzi, pena la mancata attivazione del meccanismo incentivante.
- 8.21 Nell'ambito di tale meccanismo incentivante potrebbe essere ricompreso anche l'incentivo all'efficienza delle spese di capitale per le capacità interzonalì vigenti per il servizio di trasmissione elettrica per il periodo 2020-2025. Tale incentivazione all'efficienza è al momento una premialità di natura mista correlata sia all'efficienza ottenuta per lo sviluppo delle capacità interzonalì sia ai benefici ottenibili con nuova capacità di trasporto. L'evoluzione di tale meccanismo andrebbe a una logica di puro *sharing* di efficienze (superando la natura mista), coerentemente con il modello ROSS, non solo in forma di premialità, ma anche di penalità, considerata l'esperienza già maturata nei sei anni 2020-2025. A parziale evoluzione di quanto già enunciato al punto 18.10 del documento per la consultazione 17 ottobre 2023, 474/2023/R/EEL, per tenere conto della recente maggiore volatilità di alcune voci di costo, la potenza dell'incentivo lato penalità sarebbe attenuata rispetto alla potenza incentivante lato premialità.
- 8.22 L'Autorità, nell'ambito della sperimentazione nel periodo 2026-2027, intende lasciare la facoltà di accedere al meccanismo incentivante l'efficienza realizzativa e/o prestazionale alle imprese di trasporto che gestiscono rete nazionale (Snam Rete Gas S.p.A. e SGI S.p.A.), e al gestore del sistema di trasmissione (Terna S.p.A.); per quanto riguarda l'attività di distribuzione, anche considerata l'evoluzione normativa e regolatoria in materia di incentivazione degli investimenti per il rinnovo delle concessioni, si ritiene che l'introduzione di tale meccanismo possa essere rimandata e valutata a valle della sperimentazione.

*S 10. Osservazioni in merito al meccanismo di incentivazione della corretta rivelazione della spesa per investimenti.*

*S 11. Osservazioni in merito al meccanismo di incentivazione dell'efficienza realizzativa o prestazionale e all'ambito di applicazione della sperimentazione.*

*S 12. Osservazioni in merito all'operare congiunto dei meccanismi vigenti e di quelli prospettati.*

## **9. Controllo *ex post***

9.1 Ai fini dell'applicazione dei meccanismi incentivanti l'efficienza, assume importanza fondamentale il monitoraggio sia dell'effettiva realizzazione delle opere (correlate al livello di spesa definito *ex ante* nell'ambito della *baseline*), sia dell'effettiva spesa di capitale.

9.2 In sede di rendicontazione e verifica della spesa effettiva *ex post*, i gestori sarebbero pertanto tenuti a rendicontare sia le spese effettivamente consuntivate, sia le opere infrastrutturali effettivamente realizzate (infrastrutture messe in esercizio, avanzamenti dei lavori, ecc.), assicurando la coerenza del perimetro della spesa con quanto dichiarato *ex ante* ai fini della definizione della *baseline*, secondo la ripartizione nelle tipologie di interventi di cui al precedente punto 6.8. Inoltre, deve essere assicurata la ripermetrazione *ex post* della *baseline* di spesa di capitale per tener conto del c.d. *Y-factor* capitale e delle variazioni di perimetro (divergenze tra gli interventi fisici realizzati a consuntivo e quelli considerati nella *baseline*) da considerare *ex post* a correzione della *baseline* ai fini dell'applicazione degli specifici meccanismi incentivanti.

9.3 La rendicontazione *ex post* è particolarmente rilevante per:

- a) la rideterminazione della *baseline ex post*, in funzione delle effettive realizzazioni/avanzamenti dei lavori; in assenza di tale rendicontazione, non si riuscirebbero a distinguere eventuali efficienze/inefficienze da modifiche del perimetro di intervento del gestore ai fini dell'applicazione dei meccanismi di *sharing* di cui all'articolo 8 del TIROSS;
- b) il monitoraggio dei costi effettivi rispetto ai costi *benchmark* per l'applicazione degli incentivi all'efficienza realizzativa e/o prestazionale.

9.4 L'attività di monitoraggio deve essere oggetto di rendicontazione esaustiva all'Autorità; tuttavia, si ritiene che il controllo della spesa sostenuta e dell'avanzamento dei lavori non possano essere lasciati all'esclusiva gestione del gestore, contrariamente agli altri strumenti sopra descritti. A tal fine, si ritiene necessario prevedere che il gestore dimostri di avere procedure affidabili e certificate per la misurazione dello stato di avanzamento dei progetti e delle relative spese sostenute, e che l'Autorità possa sottoporre a revisione tali procedure, anche tramite soggetti esterni scelti dall'Autorità (sul modello degli esperti indipendenti per la

valutazione dei Piani, cfr. determinazione DIEU 1/2021 e determinazione DIEU 3/2022).

- 9.5 Le modalità di rendicontazione, la definizione dei criteri di verifica, unitamente all'eventuale necessità di sviluppo di sistemi di reportistica e monitoraggio saranno oggetto di specifici approfondimenti. Al riguardo, si evidenzia comunque come in sede di aggiornamento del *business plan* debba essere fornita evidenza sugli effettivi livelli di spesa e di avanzamento dei lavori, rispetto alle precedenti previsioni, in modo da fornire evidenza di eventuali disallineamenti.

*S 13. Osservazioni in merito al meccanismo di controllo ex post.*