

Allegato A

**ADEGUAMENTO DI SPECIFICI ISTITUTI DELLA
REGOLAZIONE ROSS-BASE
E
INTRODUZIONE SPERIMENTALE DI STRUMENTI
REGOLATORI PER L'EVOLUZIONE DELLA REGOLAZIONE
VERSO IL ROSS-INTEGRALE
PER I SERVIZI DI TRASPORTO GAS, TRASMISSIONE
ELETTRICA, E DISTRIBUZIONE E MISURA ELETTRICA**

**ALLEGATO A
RELAZIONE TECNICA**

INDICE

PARTE I INTRODUZIONE	3
1. Introduzione e sintesi del procedimento	3
2. Struttura del documento	4
PARTE II ADEGUAMENTO DEI CRITERI DI REGOLAZIONE ROSS-BASE..5	
3. Tasso di capitalizzazione per gli anni 2026 e 2027.....	5
4. Evoluzione dell'istituto dello <i>Z-factor</i>	9
PARTE II STRUMENTI PROPEDEUTICI AL COMPLETAMENTO DELLA REGOLAZIONE ROSS-BASE E ALL'EVOLUZIONE VERSO IL ROSS- INTEGRALE	16
5. Approccio sperimentale verso il ROSS-integrale	16
6. <i>Business plan</i>	20
7. <i>Cost assessment</i>	26
8. Meccanismi di incentivazione dell'efficienza e di gestione delle incertezze	29
9. Controllo <i>ex post</i>	34

PARTE I INTRODUZIONE

1. Introduzione e sintesi del procedimento

- 1.1 Con la deliberazione 271/2021/R/COM, l'Autorità ha avviato un procedimento per l'adozione di provvedimenti in materia di metodi e criteri di regolazione tariffaria basati sulla spesa totale (ROSS-base), per la determinazione del costo riconosciuto per i servizi infrastrutturali regolati dei settori elettrico e gas.
- 1.2 In parallelo con la deliberazione 527/2022/R/COM, l'Autorità ha avviato un procedimento dedicato allo sviluppo del modello ROSS-integrale e finalizzato alla definizione del quadro di regole generali per l'applicazione dello stesso modello ROSS-integrale ai singoli servizi regolati.
- 1.3 Con la deliberazione 163/2023/R/COM l'Autorità ha 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); con tale deliberazione, l'Autorità ha previsto che i criteri generali per la determinazione del costo riconosciuto secondo le logiche ROSS-base siano applicati a tutti i servizi infrastrutturali regolati dei settori elettrico e gas a partire dal sesto periodo di regolazione (6PR).
- 1.4 Con la 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, anche: criteri applicativi ROSS). I criteri di regolazione tariffaria per i diversi servizi regolati sono stati poi definiti tramite diverse deliberazioni in vista dell'avvio dei rispettivi periodi regolatori¹.
- 1.5 Inoltre, la medesima deliberazione 497/2023/R/COM ha definito le tempistiche e le modalità con cui i gestori soggetti alla regolazione ROSS-base presentano all'Autorità l'istanza o i dati relativi ai parametri rilevanti ai fini dell'applicazione dei criteri ROSS (di seguito: istanza ROSS o istanza parametri ROSS) dal 2024, ovvero:
 - a) l'eventuale adesione all'opzione ad alto potenziale di incentivo del menù 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 In particolare, si tratta della deliberazione 615/2023/R/EEL per il servizio di trasmissione e dispacciamento dell'energia elettrica, della deliberazione 616/2023/R/EEL per i servizi di distribuzione e misura dell'energia elettrica e della deliberazione 139/2023/R/GAS per il servizio di trasporto e misura del gas naturale.

- 1.6 Le istanze dei parametri ROSS sono state poi successivamente approvate dall'Autorità tramite specifiche deliberazioni settoriali².
- 1.7 Alla luce dell'esperienza applicativa maturata dall'avvio della regolazione ROSS-base per i servizi di trasporto gas, trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica, con il documento per la consultazione (di seguito: DCO) 210/2025/R/COM l'Autorità ha presentato i propri orientamenti per l'adeguamento di specifici istituti della regolazione ROSS-base finalizzati a correggere criticità insite nella regolazione vigente individuate in seguito al primo periodo applicativo di tale disciplina, e linee di intervento per l'introduzione di strumenti regolatori propedeutici alla sperimentazione del ROSS-integrale.

2. Struttura del documento

- 2.1 Oltre alla presente parte introduttiva, il documento è articolato in ulteriori due parti:
 - a) una riguardante l'adeguamento di specifici istituti della regolazione ROSS-base per gli anni 2026 e 2027 (Parte II);
 - b) una relativa all'introduzione sperimentale di strumenti regolatori per il completamento della regolazione ROSS-base e l'evoluzione verso l'approccio ROSS-integrale (Parte III).
- 2.2 Per ciascun argomento trattato, sono riportate:
 - a) le previsioni del TIROSS o, più in generale, i criteri ROSS, in particolare per quanto riguarda l'evoluzione verso l'approccio ROSS-integrale;
 - b) gli orientamenti dell'Autorità presentati nel DCO 210/2025/R/COM;
 - c) la sintesi delle osservazioni pervenute in sede di consultazione;
 - d) le decisioni finali adottate dall'Autorità e le relative motivazioni.

² Si veda la deliberazione 216/2024/R/GAS per l'approvazione delle istanze ROSS presentate dalle imprese di trasporto gas per gli anni 2024 e 2025, la deliberazione 400/2024/R/EEL per l'approvazione dei parametri ROSS del gestore del sistema di trasmissione elettrica e la deliberazione 29/2025/R/EEL per l'approvazione *ex ante* dei parametri *Z-factor* per le imprese di distribuzione e misura dell'energia elettrica che servono almeno 25.000 punti di prelievo, per l'anno 2024. Si veda inoltre la deliberazione 215/2025/R/GAS per i parametri ROSS per il servizio di trasporto e misura del gas naturale per l'anno 2026 e le deliberazioni 217/2025/R/EEL e 259/2025/R/EEL per l'approvazione *ex ante* dei parametri *Z-factor* e la determinazione delle tariffe di riferimento provvisorie per i servizi di distribuzione e misura dell'energia elettrica, per l'anno 2025, per le imprese che servono almeno 25.000 punti di prelievo.

PARTE II

ADEGUAMENTO DEI CRITERI DI REGOLAZIONE ROSS-BASE

3. Tasso di capitalizzazione per gli anni 2026 e 2027

Previsioni TIROSS

- 3.1 La regolazione ROSS prevede l'utilizzo di un tasso di capitalizzazione “nozionale” (ossia un tasso di capitalizzazione prefissato, potenzialmente diverso da quello effettivo dell'impresa) al fine di mitigare i potenziali effetti distorsivi nella scelta delle azioni di investimento ed operative delle imprese, spesso identificati con il termine di “*capex bias*”. L'utilizzo del tasso di capitalizzazione “nozionale” consente di rendere la regolazione tariffaria neutrale rispetto alle politiche di capitalizzazione dei singoli gestori.
- 3.2 Secondo quanto previsto dal TIROSS, i tassi di capitalizzazione “nozionali” vengono fissati sulla base di dati prospettici (stimati) e storici. Più nello specifico, i criteri applicativi ROSS prevedono che tali tassi siano differenziati per attività e, per gli anni 2024 e 2025, determinati utilizzando i tassi di capitalizzazione effettivi 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. Inoltre, è previsto un meccanismo di *reopener* nel corso dell'anno 2025 per la fissazione dei tassi di capitalizzazione relativi agli anni 2026 e 2027.

Orientamenti dell'Autorità nel DCO 210/2025/R/COM

- 3.3 In sede di analisi delle prime istanze relative ai parametri ROSS per i servizi di trasporto gas, trasmissione e distribuzione elettrica, è emerso che le modalità di determinazione del tasso di capitalizzazione “nozionale” sulla base dei criteri applicativi ROSS hanno determinato potenziali criticità con specifico riferimento a situazioni limite/eccezionali, 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 sottostanti³.
- 3.4 L'Autorità ha quindi ritenuto opportuno valutare l'introduzione di alcuni correttivi per la definizione del tasso di capitalizzazione per gli anni 2026 e 2027, evidenziando l'esigenza di evitare eccessive deviazioni del tasso di capitalizzazione “nozionale” rispetto al tasso di capitalizzazione atteso *ex ante* dall'impresa (sulla base delle proiezioni di spesa fornite dall'impresa stessa), in modo da garantire maggiore stabilità sia dei flussi di cassa dei soggetti regolati sia dei corrispettivi tariffari applicati agli utenti.
- 3.5 Nello specifico, 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 prospettici 2023-2027), l'Autorità ha manifestato l'orientamento di introdurre un tetto allo scostamento massimo, su base

³ Per maggiori dettagli si vedano i paragrafi 3.4-3.10 del DCO 210/2025/R/COM.

annuale, tra il tasso atteso *ex ante* e il tasso di capitalizzazione “nozionale” determinato *ex ante* per gli anni 2026-2027, ipotizzando un *range* di valori compreso tra il 5% e il 10%.

- 3.6 Come chiarito nel DCO 210/2025/R/COM, l'introduzione del predetto correttivo risponde all'esigenza di affinamento e aggiustamento d'un istituto, durante il periodo regolatorio, per prevenire effetti distorsivi che altrimenti potrebbero prodursi, in contrasto con le stesse finalità della misura.
- 3.7 Alla luce delle differenti prospettive di investimento tra i settori elettrico e gas, nonché delle specifiche dinamiche di investimento legate al processo di decarbonizzazione per il settore elettrico, l'Autorità ha posto in consultazione anche l'opportunità di differenziare i tetti allo scostamento per le diverse attività regolate.
- 3.8 Infine, il DCO 210/2025/R/COM ha indicato le modalità e le tempistiche per la definizione dei tassi di capitalizzazione per gli anni 2026-2027, prospettando che questi verrebbero:
 - a) presentati dai gestori della rete di trasporto, entro il 15 ottobre del 2025;
 - b) presentati dal gestore del sistema di trasmissione, entro il 31 ottobre del 2025;
 - c) calcolati dall'Autorità sulla base delle informazioni storiche e previsionali dichiarate dalle imprese distributrici entro il 31 ottobre 2025.

Esito della consultazione

- 3.9 Dalla consultazione è emersa una generale condivisione per la proposta di adeguare le modalità di calcolo dei tassi di capitalizzazione “nozionali”, prevedendo l'introduzione di un tetto allo scostamento tra il tasso atteso *ex ante* e il tasso di capitalizzazione “nozionale” determinato *ex ante* per il biennio 2026-2027. In particolare, diversi rispondenti hanno accolto con favore l'obiettivo di evitare eccessive deviazioni dal tasso di capitalizzazione effettivo. Più in generale, dalla consultazione si riscontra apprezzamento per le proposte di affinamento di specifici istituti della regolazione ROSS-base, degli obiettivi alla base degli interventi prospettati e della trasparenza delle proposte, con un'associazione in particolare che ha sottolineato l'utilità delle argomentazioni raccolte dall'Autorità per valutare pro e contro delle proposte.
- 3.10 Non si rilevano, tuttavia, posizioni univoche rispetto al valore da adottare per il tetto allo scostamento. Alcuni soggetti hanno infatti evidenziato l'opportunità di non discostarsi troppo da un meccanismo basato su un tasso nozionale, al fine di non depotenziare il suo ruolo nel mitigare il c.d. *capex bias* e non limitare l'efficacia della quota *fast money* come misura a sostegno della finanziabilità degli investimenti. Altri invece ritengono opportuno che nei livelli tariffari siano riflesse quote di *slow* e *fast money* quanto più coerenti possibile con la struttura dei costi sottostanti. In particolare:
 - alcuni gestori condividono l'utilizzo di un valore all'interno dell'intervallo proposto dall'Autorità (5-10%);
 - secondo altri gestori sarebbe preferibile adottare il limite superiore dell'intervallo (10%), in quanto tale soglia garantirebbe un bilanciamento tra

il mantenimento di una delle caratteristiche principali del metodo tariffario ROSS e la necessità di meglio approssimare il tasso di capitalizzazione che l'operatore ritiene di sostenere;

- alcuni soggetti ritengono invece preferibile adottare il valore inferiore dell'intervallo identificato dall'Autorità (5%), al fine di ridurre al minimo eventuali disallineamenti rispetto alla struttura dei costi effettiva; inoltre, secondo alcuni rispondenti, una soglia superiore renderebbe difficile l'attivazione del meccanismo;
- altri soggetti, al contrario, ritengono l'intervallo proposto troppo elevato; un gestore e una associazione riterrebbero opportuno un abbassamento del valore proposto, da individuare in un intervallo compreso tra 3% e 5%, o una valutazione su ulteriori meccanismi di sterilizzazione degli *outlier* di spesa;
- un soggetto, infine, ritiene che il meccanismo debba attivarsi nei soli casi di rilevanti discontinuità.

3.11 Inoltre, per la definizione del tasso di capitalizzazione, alcuni soggetti suggeriscono di valutare una diversa ponderazione dei valori di spesa storica e prospettica, assegnando maggiore peso a quest'ultima. Un approccio maggiormente *forward looking* sarebbe, a detta di alcuni rispondenti, più rappresentativo della spesa futura e maggiormente coerente con l'approccio ROSS-integrale in cui la spesa riconosciuta è basata sulle previsioni contenute nei *business plan*.

3.12 Diversi soggetti ritengono condivisibile un approccio differenziato per servizio o attività. Tuttavia, non si riscontrano sempre posizioni univoche rispetto ai valori da adottare per i singoli servizi:

- il gestore del sistema di trasmissione elettrica ritiene che le situazioni eccezionali che il tetto allo scostamento del tasso di capitalizzazione mira a intercettare non riguardano il servizio di trasmissione e suggerisce pertanto di rimandare la decisione sull'introduzione del tetto alle regolazioni specifiche di settore;
- per la distribuzione elettrica, un gestore ritiene opportuno adottare soglie di scostamento più ampie per la distribuzione rispetto alle attività di trasmissione elettrica e trasporto gas, per via di una pianificazione degli investimenti maggiormente soggetta a variazioni operative, anche dovuta alla frammentazione territoriale e a vincoli operativi locali difficilmente programmabili; al contrario, un altro gestore riterrebbe preferibile un limite massimo del 5% (anche per la misura);
- con riferimento alle imprese di distribuzione, alcuni soggetti ritengono applicabile un tasso inferiore per la misura rispetto alla distribuzione elettrica, ad esempio un gestore suggerisce un tetto del 10% per la distribuzione e del 5% per la misura, visti i valori inferiori del tasso di capitalizzazione e le potenziali maggiori discontinuità degli investimenti per quest'ultimo servizio, mentre altri suggeriscono di non prevederne l'introduzione per il servizio di misura, anche alla luce delle minori spese che lo caratterizzano;

- due gestori ritengono preferibile l'introduzione di valori differenziati in considerazione delle dimensioni dell'impresa (in termini di spesa totale) al posto o in aggiunta alla definizione per attività/servizio regolato.
- 3.13 Inoltre, ai fini del calcolo del tasso di capitalizzazione, alcuni gestori e loro associazioni propongono di escludere l'onere straordinario che le imprese di distribuzione elettrica beneficiarie della rimodulazione della concessione prevista dalla Legge di Bilancio 2025 saranno tenute a versare⁴.
- 3.14 Alcuni gestori hanno segnalato che le tempistiche previste per la presentazione da parte dei gestori dei tassi di capitalizzazione per gli anni 2026 e 2027 apparirebbero troppo sfidanti.

Decisione finale

- 3.15 Alla luce della generale condivisione della proposta, l'Autorità ritiene opportuno confermare l'adeguamento dei criteri di determinazione del tasso di capitalizzazione "nozionale" in sede di *reopener*, introducendo un tetto allo scostamento tra il tasso atteso *ex ante* per uno specifico anno e il tasso di capitalizzazione "nozionale" determinato *ex ante* per il biennio 2026-2027.
- 3.16 Nello specifico, l'Autorità ritiene che un simile meccanismo permetta di contemperare la duplice esigenza di salvaguardare i principi alla base della regolazione ROSS e gli incentivi che questa può fornire alle imprese e, al tempo stesso, evitare eccessivi disallineamenti tra le quote di *slow* e *fast money* riflesse nei livelli tariffari e la struttura dei costi sottostanti.
- 3.17 Per quanto riguarda i valori del tetto massimo di scostamento, anche in virtù della generale condivisione dell'intervallo proposto, si ritiene di dare seguito a un approccio differenziato per i servizi, applicando:
- a) un tetto pari al 5% per i servizi di trasmissione elettrica e trasporto gas, pari al limite inferiore dell'intervallo individuato, al fine di assicurare l'efficacia del meccanismo, visti i più elevati livelli medi di capitalizzazione di partenza per questi servizi;
 - b) un tetto dell'8% per il servizio di distribuzione elettrica, anche in virtù dei più bassi livelli del tasso di capitalizzazione medio di partenza dei distributori, oltre che in linea con le proposte ricevute per l'applicazione di un valore attorno al limite superiore dell'intervallo per questo servizio;
 - c) un valore specifico e distinto, pari al 5%, per l'attività di misura elettrica, in ragione delle differenze rispetto all'attività di distribuzione (ad es. profilo di investimenti più discontinuo e legato alla fase massiva della messa in servizio degli *smart meter* 2G) e del trattamento separato dei costi di capitale dei sistemi di *smart meter* 2G, che sono esclusi dal perimetro ROSS, che si traducono quindi in un tasso di capitalizzazione effettivo inferiore e soggetto a maggiore volatilità.

⁴ Si veda anche il documento per la consultazione 3 giugno 2025, 238/2025/R/EEL e la deliberazione 5 agosto 2025, 392/2025/R/EEL.

- 3.18 In questa fase, anche in ottica di semplificazione e gradualità delle modifiche, non si ritiene opportuno applicare ulteriori differenziazioni, ad esempio sulla base delle dimensioni delle imprese.
- 3.19 Inoltre, anche in ottica di certezza della regolazione, non si intende dare seguito ad alcune proposte ricevute in merito a modifiche alla formula di calcolo del tasso di capitalizzazione “nozionale” (in particolare, modifiche dei pesi degli anni considerati), che non sono oggetto di *reopener*. L’opportunità di simili modifiche alle modalità di definizione del tasso di capitalizzazione per la fase successiva a quella di *reopener* per il biennio 2026-2027 potrà essere valutata in vista del prossimo periodo regolatorio che prenderà avvio nel 2028.
- 3.20 Infine, per quanto riguarda il trattamento degli oneri previsti dalla Legge di Bilancio 2025 derivanti dalla possibile rimodulazione della durata delle concessioni di distribuzione elettrica, si rimanda agli specifici procedimenti in materia (si veda in particolare il procedimento avviato con la deliberazione 237/2025/R/EEL).

4. Evoluzione dell’istituto dello *Z-factor*

Previsioni TIROSS

- 4.1 Ai sensi dell’articolo 40 del TIROSS, 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 può 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 Inoltre, il medesimo articolo del TIROSS prevede che lo *Z-factor* sia 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*” e sia 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, l'articolo 4, comma 1, prevede che, 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 Infine, l'articolo 4, comma 3, della deliberazione 497/2023/R/COM prevede 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*.

Orientamenti dell'Autorità nel DCO 210/2025/R/COM

4.6 Nel complesso, nell'ambito dei procedimenti di approvazione delle istanze dei parametri ROSS, l'Autorità ha riscontrato diversi 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 operativi⁵. L'Autorità ha quindi rappresentato l'opportunità di superare tali criticità presentando 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 dello *Z-factor*, di proporre *una tantum* in via eccezionale una revisione del livello della *baseline* dei costi operativi. In particolare, a fronte di documentate dinamiche crescenti dei costi operativi (riconducibili alle fattispecie previste per lo *Z-factor*), 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)⁶. Nell'anno oggetto di istanza la nuova *baseline* troverebbe applicazione in luogo di quella calcolata sulla base della dinamica del *price-cap*⁷, precludendo il riconoscimento di eventuali efficienze o inefficienze, salvo

⁵ Per maggiori dettagli si vedano i paragrafi 4.7-4.12 del DCO 210/2025/R/COM.

⁶ Le stime prospettiche della *baseline* dovrebbero essere accompagnate da adeguate giustificazioni della presenza e della consistenza dei costi incrementali.

⁷ In particolare, secondo quanto prospettato nel DCO 210/2025/R/COM, nell'anno in cui viene presentata l'istanza di revisione della *baseline*, la *baseline ex ante* coincide con la stima di costo presentata dal gestore; ciò garantirebbe, per costruzione, che l'incremento della *baseline* conseguente all'inclusione di costi incrementali non comporti una *baseline* superiore alle previsioni di spesa operativa fornite dalle imprese.

l'applicazione di un meccanismo di incentivazione alla corretta previsione dei costi operativi. Dall'anno successivo, la *baseline* di costo operativo sarebbe definita partendo dal costo effettivamente sostenuto nell'anno di riferimento, e troverebbe nuovamente applicazione il meccanismo di aggiornamento della *baseline* sulla base del tasso di inflazione e dell'*X-factor*, così come il meccanismo di *sharing* delle efficienze previsto dal TIROSS.

- b) Opzione 2: prevedere che lo *Z-factor*, coerentemente con quanto previsto nel TIROSS per il parametro *Y-factor*, sia attivato solo *ex post*, su istanza del gestore in sede di determinazione dei ricavi ammessi.

- 4.7 Come più dettagliatamente approfondito nel DCO 210/2025/R/COM, l'Opzione 1 avrebbe diversi benefici, aumentando la semplicità amministrativa rispetto al quadro regolatorio vigente e riducendo la complessità relativa all'identificazione dei *driver* di costo ed alla rendicontazione *ex post*, senza alterare la natura dell'istituto dello *Z-factor*.
- 4.8 A fronte dei benefici legati all'implementazione dell'Opzione 1, l'Autorità ha comunque ritenuto opportuno introdurre ulteriori strumenti per attenuare l'asimmetria informativa e disincentivare l'impresa dal sovrastimare il livello stimato della *baseline*, prevedendo che:
- a) nell'anno di riferimento (in cui il costo stimato è stato assunto come *baseline*), *ex post*, non si generino né efficienze né inefficienze secondo il meccanismo di *sharing* previsto dal TIROSS;
 - b) qualora si verifichi un costo effettivo superiore a quello stimato, nell'anno di riferimento, si applichi una riduzione del costo operativo effettivo riconosciuto dal sistema tariffario, a titolo di penalità per la non corretta previsione, pari al 50% della differenza tra costo effettivo e *baseline* (stimata);
 - c) negli anni successivi, si procederà ad una rideterminazione della *baseline* in funzione del costo effettivamente sostenuto nell'anno di riferimento.
- 4.9 Il DCO 210/2025/R/COM ha specificato 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.
- 4.10 Come più ampiamente discusso nel DCO 210/2025/R/COM, anche l'Opzione 2 aumenterebbe la semplicità amministrativa, in quanto non dovrebbero essere previsti *ex ante* costi incrementali e rispettivi *driver*. 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*. Inoltre, non verrebbe fornito affidamento al gestore sul riconoscimento di tali costi prima che vengano sostenuti.
- 4.11 In continuità con i criteri oggi vigenti, l'Opzione 2 richiederebbe che l'operatore rendicontasse, 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.

- 4.12 Qualora il gestore riesca a rendicontare separatamente i costi incrementali e giustificarli con riferimento alle tipologie di costo ammissibili, l'Opzione 2 consentirebbe l'applicazione dei meccanismi di *sharing* delle efficienze previsti dal TIROSS in relazione alla base di costi operativi coperta dalla *baseline*.

Esito della consultazione

- 4.13 Dalla consultazione è emerso un generale apprezzamento dell'ipotesi di semplificazione dello strumento dello *Z-factor*, di cui è stata evidenziata l'importanza e la necessità per intercettare correttamente i costi incrementali dei gestori ma anche le complessità e l'onerosità amministrativa emerse nel primo biennio di implementazione.
- 4.14 Tuttavia, non si rilevano posizioni univoche rispetto all'opzione da adottare. Alcuni rispondenti non esprimono una preferenza tra le due opzioni, mentre alcuni soggetti ritengono preferibile l'adozione dell'Opzione 1, evidenziato in particolare che:
- sarebbe coerente con quanto attualmente previsto per lo strumento dello *Z-factor*, in particolare rispetto alle tempistiche di attivazione e approvazione;
 - permetterebbe una semplificazione a livello gestionale/amministrativo e non richiederebbe la rendicontazione analitica *ex post* dell'Opzione 2;
 - favorirebbe la convergenza tra *baseline* e costi effettivi;
 - fornirebbe un affidamento *ex ante* che consentirebbe di rilevare nello stesso esercizio il costo e il ricavo da considerare nelle tariffe provvisorie; al contrario dell'Opzione 2, che fornirebbe certezza sui ricavi tariffari effettivi solo dopo due anni.
- 4.15 In merito all'applicazione *una tantum* del meccanismo, alcuni gestori suggeriscono di prevedere la possibilità di presentare l'istanza più volte nel corso del periodo regolatorio; inoltre, poiché l'istanza non si applicherebbe più annualmente, due gestori richiedono che essa possa tenere conto di dinamiche di costo pluriennali. Al contrario, due soggetti suggeriscono di limitare il ricorso a tale meccanismo a una volta per periodo regolatorio, o comunque solo in presenza di evidenze oggettive e documentate.
- 4.16 Per quanto riguarda la penalità in caso di costi effettivi superiori a quelli stimati, un gestore ritiene opportuno integrare il meccanismo con (i) un sistema di premialità simmetrico rispetto alle penalità nel caso di stime prossime al costo operativo effettivo; e (ii) una fascia di franchigia esente da premi/penalità, viste le difficoltà di stimare nell'anno *t* il costo operativo effettivo per i due anni successivi.
- 4.17 Con riferimento all'Opzione 1, un soggetto osserva come una stima inesatta delle previsioni di spesa possa portare a una nuova *baseline* inferiore alla *baseline* originaria, ed evidenzia la necessità che, in tal caso, l'istanza stessa possa decadere comportando quindi la conferma della *baseline ex post* senza *Z-factor*.
- 4.18 Pur esprimendo preferenze per l'Opzione 2, due soggetti suggeriscono, in caso di applicazione dell'Opzione 1, di introdurre un riconoscimento almeno parziale delle efficienze/inefficienze anche nell'anno di riferimento. Inoltre, gli stessi soggetti

ritengono opportuno che la *baseline* non sia definita a partire dai costi operativi effettivi, anche qualora il costo effettivo fosse superiore al costo stimato.

4.19 Numerosi soggetti si sono invece espressi a favore dell'Opzione 2, evidenziano in particolare che:

- consentirebbe l'applicazione dei meccanismi di *sharing* delle efficienze;
- sarebbe caratterizzata da semplicità ed efficacia, riducendo gli oneri amministrativi/informativi rispetto al criterio vigente;
- l'attivazione *ex post* lascerebbe al gestore la possibilità di valutare l'effettiva entità dei costi riducendo, rispetto all'Opzione 1, il rischio di imprecisione;
- permetterebbe al gestore di beneficiare dei meccanismi di congruaggio delle minori efficienze in presenza di *underperformance* strutturale nel caso di adozione dell'opzione SAP;
- l'attivazione *ex post* implicherebbe una minore esposizione del regolatore all'asimmetria informativa.

4.20 Al fine di fornire maggiori certezze sul riconoscimento tariffario, alcuni gestori suggeriscono di prevedere la facoltà di richiedere *ex ante* una pre-verifica di ammissibilità della natura del costo incrementale all'Autorità, presentando poi a consuntivo il valore economico definitivo ai fini del riconoscimento.

4.21 Per quanto riguarda gli obblighi informativi, alcuni gestori suggeriscono la definizione e messa a disposizione di un modello-tipo di istanza, così da permettere ai gestori di conoscere il grado di dettaglio informativo richiesto e agevolare l'analisi dell'Autorità.

4.22 Inoltre, secondo un gestore, la certificazione prodotta dai revisori dovrebbe escludere la connotazione "*incrementale*" dei costi e dovrebbe riguardare invece la separata evidenza contabile dei costi oggetto di istanza e la riconciliazione con i CAS. In aggiunta, propone di superare il concetto di "*driver di riferimento*", prevedendo che nell'istanza *ex post* la rendicontazione certificata sia integrata con un'analisi sull'evoluzione degli investimenti o delle nuove attività.

4.23 A prescindere dall'opzione adottata, alcuni soggetti ritengono opportuno che l'attivazione dello *Z-factor* sia possibile in occasione di ogni revisione tariffaria annuale, qualora ne ricorrano le condizioni.

4.24 Alcuni soggetti ritengono comunque preferibile lasciare ai gestori la facoltà di scelta tra le due opzioni, ad esempio in sede di invio dei dati previsionali per il biennio 2026-2027.

4.25 Infine, alcuni soggetti propongono di attivare uno specifico tavolo tecnico di confronto per approfondire entrambe le opzioni e/o eventuali proposte integrative. Un soggetto ha al riguardo evidenziato l'opportunità di un meccanismo di tipo *volume driver* per l'aggiornamento automatico della *baseline* di costo operativo a partire dal prossimo periodo regolatorio.

Decisione finale

- 4.26 L'Autorità ritiene opportuno procedere con l'adeguamento dell'istituto dello *Z-factor* al fine di superare le criticità riscontrate e assicurare maggiore semplicità amministrativa, anche alla luce della generale condivisione della proposta di semplificazione delle modalità di riconoscimento dei costi incrementali legati a nuovi investimenti o a variazioni del perimetro di attività svolte. Al riguardo, si evidenzia come, trattandosi di un mero adeguamento di un istituto vigente per il secondo biennio del periodo regolatorio vigente, e considerate le tempistiche stringenti, non si ritiene opportuno procedere a specifici tavoli tecnici di confronto, la cui opportunità potrà invece essere valutata in sede di revisione dei criteri per il nuovo periodo regolatorio, in cui dovranno essere fatte valutazioni generali sulla necessità dell'istituto dello *Z-factor* e sulla relativa forma.
- 4.27 In particolare, in questa fase, l'Autorità ritiene opportuno adottare l'Opzione 2, anche considerando la preferenza espressa da numerosi rispondenti. Si ritiene che questa opzione contemperi adeguatamente l'esigenza di copertura dei costi incrementali e quella di mantenere i principi di una regolazione incentivante volta alla promozione dell'efficienza, così da fornire adeguata flessibilità ai gestori per la presentazione dell'istanza sulla base delle effettive necessità e al contempo semplificare il funzionamento dell'istituto.
- 4.28 Nello specifico, per gli anni 2026-2027, lo *Z-factor* potrà essere attivato su istanza del gestore in sede di determinazione dei ricavi ammessi (o delle tariffe di riferimento definitive, nel caso delle imprese distributrici), ovvero su base *ex post*, in linea con quanto già previsto dal TIROSS per il parametro *Y-factor*. Come anche sottolineato da diversi rispondenti, pur non fornendo un affidamento *ex ante* sull'effettiva ammissibilità a riconoscimento tariffario dei costi incrementali prima che vengano sostenuti, questa opzione ha il principale vantaggio di mantenere gli stimoli all'efficienza, tramite il mantenimento del meccanismo di *sharing* delle efficienze rispetto alla *baseline* dei costi operativi.
- 4.29 A tal proposito, non si ritiene condivisibile la proposta di introdurre correttivi per intercettare i costi incrementali già *ex ante* in sede di aggiornamento della *baseline*. Tale previsione, con la conseguente necessità di valutazione dei costi incrementali richiesti, di fatto, farebbe venir meno la semplificazione auspicata delle attività istruttorie, intaccando l'obiettivo stesso perseguito con l'adeguamento di questo istituto.
- 4.30 Allo stesso modo, non si ritiene percorribile una valutazione *ex ante* dell'ammissibilità di specifiche tipologie di costo emergenti. Tale previsione manterrebbe un doppio passaggio di valutazione *ex ante* e verifica (puntuale) *ex post*, limitando la semplificazione amministrativa auspicata. Ciò anche in considerazione del fatto che le possibili fattispecie che potrebbero portare all'attivazione dello *Z-factor* sono molteplici e, almeno in questa fase, non standardizzabili e da valutare caso per caso, vista la relativamente breve esperienza applicativa.
- 4.31 L'Autorità si riserva inoltre di verificare la coerenza tra le informazioni riportate nelle istanze presentate ai fini dello *Z-factor* e le informazioni desumibili dai CAS

a consuntivo e, qualora emergano dati incongruenti, non trasparenti o incompleti, restano applicabili le misure cautelative di cui al Testo Unico *Unbundling* Contabile (TIUC, cfr. articolo 30.15). Al riguardo, si conferma che in nessun caso la *baseline* dei costi operativi incrementata per lo *Z-factor* può risultare superiore al costo operativo effettivo complessivo ammesso al riconoscimento tariffario, come risultante dai CAS.

- 4.32 Infine, rispetto alle evidenze da fornire in sede di istanza per l'Opzione 2 non si ritiene condivisibile la richiesta di superamento della caratteristica di "incrementalità" dei costi o dell'utilizzo dei "*driver* di riferimento", dato che l'incrementalità e la riconducibilità di questi costi alle fattispecie rappresentano, nel quadro regolatorio di cui al TIROSS vigente per l'attuale periodo di regolazione, caratteristiche essenziali ai fini della verifica dei requisiti per l'attivazione dello *Z-factor*.

PARTE II

STRUMENTI PROPEDEUTICI AL COMPLETAMENTO DELLA REGOLAZIONE ROSS-BASE E ALL'EVOLUZIONE VERSO IL ROSS- INTEGRALE

5. Approccio sperimentale verso il ROSS-integrale

Criteri ROSS

5.1 Con la deliberazione 527/2022/R/COM, che ha avviato il procedimento per lo sviluppo del modello ROSS-integrale, l'Autorità ha evidenziato gli obiettivi specifici da perseguire quali:

- 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;
- 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;
- fornire un adeguato strumento per accompagnare la transizione energetica dei servizi regolati.

5.2 Più nel dettaglio, l'Autorità ha evidenziato 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;
- b) la valutazione *ex ante* delle previsioni formulate dalle imprese nei *business plan* (*cost assessment*);
- c) l'integrazione dei meccanismi premi/penalità propri della regolazione della qualità e dei meccanismi incentivanti *output-based*;
- d) l'adozione di specifici strumenti di gestione delle incertezze relative alle previsioni formulate nei *business plan*;
- e) la definizione della metodologia nonché lo sviluppo di sistemi di reportistica e monitoraggio per la verifica dell'effettivo livello di spesa (controllo *ex post*).

Orientamenti dell'Autorità nel DCO 210/2025/R/COM

5.3 In un'ottica di prima sperimentazione e anche tenendo conto della prima esperienza applicativa dei criteri ROSS-base, nel DCO 210/2025/R/COM l'Autorità ha sottolineato l'opportunità di una notevole semplificazione dei criteri applicativi nell'evoluzione verso il ROSS-integrale.

5.4 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.

- 5.5 Nel DCO 210/2025/R/COM, l'Autorità ha presentato gli orientamenti per la sperimentazione di un approccio semplificato, in cui le attività relative alle previsioni di spesa formulate dalle imprese nel *business plan*, e al relativo *cost assessment* delle sue componenti, siano *in primis* demandate al gestore stesso. In particolare, l'Autorità ha prospettato che la sperimentazione possa riguardare la presentazione di *business plan* per il biennio 2026-2027 per le attività di trasporto gas e trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica, con particolare riferimento ai gestori di maggiore dimensione aziendale, prevedendo che i *business plan* possano essere presentati:
- a) da tutte le imprese di trasporto gas entro il 15 ottobre 2025⁸;
 - b) dal gestore di trasmissione elettrica entro il 31 ottobre 2025;
 - c) dalla principale impresa di distribuzione elettrica entro il 31 ottobre 2025.

Esito della consultazione

- 5.6 Dalle risposte alla consultazione emerge una generale condivisione delle finalità del documento e della necessità di un approccio graduale e semplificato per la definizione dei criteri applicativi per l'evoluzione verso il ROSS-integrale. In quest'ottica, diversi rispondenti hanno accolto con favore l'avvio di una sperimentazione; un soggetto, pur condividendo la proposta di sperimentare un approccio semplificato per la predisposizione del *business plan* e l'adozione di strumenti di *cost assessment*, ha comunque segnalato che le fasi di sperimentazione, pur consentendo di ridurre gli oneri amministrativi e gestionali, possono comportare criticità.
- 5.7 Inoltre, alcuni soggetti hanno sottolineato l'importanza di garantire che l'evoluzione del quadro regolatorio avvenga in modo coerente con le specificità operative dei diversi servizi e gestori regolati. A tal fine, diversi gestori e loro associazioni auspicano un coinvolgimento di tutti gli operatori interessati all'applicazione (anche futura) dei nuovi strumenti negli eventuali tavoli tecnici o altre forme di approfondimento sui meccanismi del ROSS-integrale che l'Autorità dovesse avviare già in questa prima fase.
- 5.8 Diversi rispondenti hanno evidenziato la necessità di ulteriori chiarimenti e approfondimenti, anche quantitativi, tramite momenti di confronto sui meccanismi tariffari che caratterizzeranno il ROSS-integrale, auspicando l'avvio di tavoli di lavoro e/o *focus group* e, nel caso di un gestore, ritenendo necessario un procedimento di consultazione dedicato.

⁸ Nel DCO 210/2025/R/COM è stato inoltre prospettato che, per le imprese di trasporto che gestiscono la rete regionale, nella maggior parte dei casi si possa far ricorso al percorso semplificato per l'elaborazione e la valutazione dei *business plan* (si veda paragrafo 7.).

- 5.9 Diversi soggetti hanno inoltre sollevato delle preoccupazioni in relazione alle tempistiche delineate per l'introduzione degli strumenti regolatori propedeutici al ROSS-integrale, a causa delle complessità operative, evidenziando inoltre criticità legate alla sovrapposizione con altre scadenze regolatorie e al disallineamento rispetto ai processi di predisposizione dei piani industriali.
- 5.10 Pertanto, diversi soggetti ritengono opportuno rimandare l'implementazione rispetto a quanto prospettato nel DCO, anche suggerendo eventualmente una sperimentazione da avviare nel corso del 2026 o sul solo 2027, e ritardando l'invio dei *business plan*. Secondo un gestore, peraltro, un rinvio della sperimentazione al 2027 permetterebbe un allineamento con gli adempimenti in materia di pianificazione in capo alle imprese di distribuzione elettrica.
- 5.11 Al contrario, altri soggetti ritengono invece necessario un periodo di sperimentazione di almeno due anni, per consentire affinamenti metodologici e un'implementazione progressiva degli adeguamenti richiesti.
- 5.12 Il gestore del sistema di trasmissione elettrica condivide invece le scadenze delineate e in particolare la presentazione del *business plan* con le proiezioni di spesa di capitale e operative per gli anni 2026-2027 entro il 31 ottobre 2025.
- 5.13 Per quanto riguarda specificatamente il trasporto gas, alcuni soggetti hanno richiesto che l'applicazione dei nuovi meccanismi propedeutici al ROSS-integrale non si estenda (almeno in modo obbligatorio) oltre l'impresa maggiore di trasporto (Snam Rete Gas) o riguardi imprese che soddisfano predefiniti criteri dimensionali oggettivi, bilanciando l'onerosità di applicazione del ROSS-integrale e i suoi impatti sui ricavi ammessi e sulle tariffe di rete.
- 5.14 Per la distribuzione elettrica, i gestori e le loro associazioni intervenuti in sede di consultazione hanno generalmente condiviso il perimetro di applicazione (ovvero l'applicazione unicamente alla principale impresa di distribuzione elettrica), sebbene un'associazione abbia comunque auspicato la possibilità di accesso su base volontaria anche per le altre imprese distributrici. Inoltre, alcuni gestori hanno proposto di attivare una sperimentazione almeno biennale anche per i distributori che saranno soggetti alla regolazione ROSS-integrale in una fase successiva.

Decisione finale

- 5.15 Alla luce delle osservazioni ricevute e in particolare delle preoccupazioni emerse rispetto alle tempistiche previste per l'avvio della sperimentazione degli strumenti propedeutici al ROSS-integrale, si forniscono di seguito maggiori dettagli rispetto agli obiettivi che si intendono perseguire con la sperimentazione, e alle motivazioni che portano ad una sostanziale conferma degli orientamenti esposti nel DCO 210/2025/R/COM.
- 5.16 La sperimentazione risponde alla duplice finalità di raccogliere maggiori informazioni a supporto delle proiezioni di spesa che gli operatori soggetti alla regolazione ROSS-base sono già tenuti a fornire all'Autorità per la definizione del tasso di capitalizzazione per gli anni 2026 e 2027 e, al tempo stesso, introdurre gradualmente gli strumenti per il completamento della regolazione ROSS-base e propedeutici al ROSS-integrale.

- 5.17 In particolare, anche alla luce dell'esperienza maturata nel primo biennio di applicazione della regolazione ROSS-base, l'Autorità ravvisa l'opportunità di acquisire più solide basi che dimostrino l'attendibilità e la consistenza delle proiezioni di spesa di capitale e operative fornite dagli operatori, in quanto queste influenzano in modo rilevante i livelli tariffari, sia attraverso la definizione dei tassi di capitalizzazione, sia con la determinazione delle quote *slow* e *fast money*.
- 5.18 Pertanto, al fine di contemperare l'esigenza di maggiore visibilità sulle proiezioni di spesa usate a fini tariffari con quella di proporzionalità degli oneri amministrativi e di *compliance* per gli operatori, l'Autorità ritiene opportuno richiedere la presentazione di un *business plan* semplificato, inclusivo del relativo *cost assessment*, sulla base di uno specifico contenuto minimo, concentrando la sperimentazione sui gestori di maggiori dimensioni e/o con un maggior grado di maturità delle attività di pianificazione. Sono inoltre previsti casi, applicabili ai gestori con dinamiche tariffarie costanti o decrescenti, di ulteriore semplificazione delle informazioni previste.
- 5.19 Per quanto riguarda il perimetro di applicazione, si intende pertanto confermare l'avvio della sperimentazione per il gestore del sistema di trasmissione elettrica, tutte le imprese di trasporto gas, e la principale impresa di distribuzione elettrica.
- 5.20 Inoltre, al fine di contemperare la possibilità di sperimentazione su un perimetro sufficientemente ampio e rappresentativo da un lato, e l'esigenza di semplicità amministrativa dall'altro, si ritiene opportuno fornire la possibilità di avviare la sperimentazione relativa a *business plan* e *cost assessment*, su base facoltativa su istanza, alle imprese di distribuzione elettrica che servono almeno 500.000 punti di prelievo.
- 5.21 Con riferimento alle tempistiche, l'Autorità ritiene opportuno confermare la sperimentazione sul biennio 2026-2027.
- 5.22 In particolare, si ritiene opportuno che il gestore di trasmissione elettrica presenti il piano entro il 31 ottobre 2025, al fine di poter utilizzare le relative informazioni per la definizione, entro il 2025, del *reopener* dei tassi di capitalizzazione per il 2026-2027 e la determinazione dei livelli tariffari 2026, anche visto il generale apprezzamento del gestore per le tempistiche e modalità prospettate nel DCO.
- 5.23 Per quanto riguarda i servizi di trasporto gas e di distribuzione elettrica, si ritiene opportuno fornire maggiore flessibilità ai gestori per la presentazione dei *business plan*, in considerazione del fatto che:
- a) per il servizio di trasporto gas i tassi di capitalizzazione 2026-2027 sono stati già definiti provvisoriamente⁹ e potranno essere presentati dalle imprese di trasporto entro il 31 dicembre 2025 e rideterminati in sede di rideterminazione del livello di ricavo di riferimento 2026 (entro maggio 2026);
 - b) per il servizio di distribuzione dell'energia elettrica, i tassi di capitalizzazione per la fase di *reopener* potranno essere calcolati sulla base delle informazioni

⁹ I corrispettivi per il servizio di trasporto e misura del gas naturale per l'anno 2026 sono stati approvati con la deliberazione 215/2025/R/GAS.

storiche e previsionali dichiarate dalle imprese distributrici entro il 31 ottobre 2025, e definiti in sede di determinazione delle tariffe di riferimento per il 2026, entro giugno 2026.

- 5.24 Sebbene sia condivisa la necessità di assicurare un raccordo con gli altri strumenti di pianificazione (ad esempio piani di sviluppo della rete, piani straordinari di investimento pluriennale ai fini dell'eventuale rimodulazione delle concessioni di distribuzione elettrica), pur nei limiti delle rispettive differenze e finalità, non si ritiene percorribile posticipare l'avvio della sperimentazione ad aprile 2027, in concomitanza con il termine previsto per la presentazione dei piani di sviluppo delle reti di distribuzione elettrica. Eventuali necessità di semplificazione degli obblighi informativi in capo ai gestori potranno essere valutate nell'ambito della sperimentazione, ai fini della revisione dei criteri regolatori specifici di ciascun servizio.
- 5.25 Di conseguenza, si ritiene che i *business plan* e le previsioni di spesa di capitale per il biennio 2026-2027 debbano essere presentati:
- a) dal gestore del sistema di trasmissione elettrica entro il 31 ottobre 2025;
 - b) da tutte le imprese di trasporto gas contestualmente ai tassi di capitalizzazione per gli anni 2026-2027 entro il 31 dicembre 2025 o, qualora volessero avvalersi di maggiore flessibilità tramite una finestra temporale più estesa, comunque non oltre il 31 gennaio 2026;
 - c) dalla principale impresa di distribuzione elettrica e, su base facoltativa, dalle altre imprese di distribuzione elettrica coinvolte nella sperimentazione entro il 31 ottobre 2025 o, qualora volessero avvalersi di maggiore flessibilità tramite una finestra temporale più estesa, comunque non oltre il 31 gennaio 2026.
- 5.26 L'Autorità ritiene che queste scadenze forniscano sufficiente flessibilità per i gestori, rispondendo alle esigenze manifestate dagli stessi in sede di consultazione. Infatti, queste tempistiche oltre a fornire un più ampio intervallo di tempo per la predisposizione dei *business plan* e delle rispettive stime di spesa, assicurano una maggiore flessibilità per allineamento con i processi di pianificazione aziendale dei gestori.
- 5.27 Infine, per rispondere all'esigenza emersa in consultazione di ulteriori approfondimenti e momenti di confronto in vista dell'avvio della sperimentazione, l'Autorità valuterà l'opportunità di organizzare uno o più specifici *focus group* con gli operatori, in linea con quanto fatto per lo sviluppo della regolazione ROSS-base.

6. *Business plan*

Orientamenti dell'Autorità nel DCO 210/2025/R/COM

- 6.1 Il *business plan* rappresenta lo strumento con cui i gestori presentano l'evoluzione della spesa operativa e di capitale, nonché le relative opere infrastrutturali da realizzare, l'avanzamento delle opere in realizzazione, i relativi avanzamenti in

funzione della spesa (di seguito: “opere infrastrutturali”) e gli *output* di servizio attesi.

- 6.2 Nel DCO 210/2025/R/COM, l’Autorità ha ritenuto che, data la loro natura, i *business plan* riguardino le attività – sia di sviluppo sia di rinnovo o mantenimento delle reti – in corso di realizzazione o pianificate nel breve-medio periodo (quindi con un buon grado di maturità progettuale), con un orizzonte massimo pari al periodo regolatorio e con possibilità di *reopener* a metà periodo, pari quindi a due anni. In tale accezione, il *business plan* sarebbe quindi uno strumento strettamente funzionale alle determinazioni tariffarie nell’ambito della regolazione ROSS (definizione dei tassi di capitalizzazione, determinazioni delle componenti *fast* e *slow money*, determinazione della *baseline* di capitale).
- 6.3 Vista la maturità delle opere e l’orizzonte temporale più contenuto della pianificazione, l’Autorità ha prospettato che, in questa prima fase, nei *business plan* svolgeranno un ruolo meno centrale le evidenze a supporto della necessità degli specifici investimenti, tipiche invece della pianificazione a lungo periodo dei piani di sviluppo.
- 6.4 Nel DCO 210/2025/R/COM, l’Autorità ha pertanto prospettato che i *business plan* riflettano tre tipologie di interventi, quali:
- a) gli 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;
 - b) gli interventi tipicamente di mantenimento e i costi di struttura, per i quali è possibile misurare la capacità del gestore nelle sue previsioni di spesa e, potenzialmente, l’efficienza dei costi;
 - c) le attività con costi che, essendo non controllabili da parte del gestore, assumono valori passanti.
- 6.5 L’Autorità ha inoltre prospettato nel DCO i requisiti minimi informativi che i *business plan* devono rispettare, ovvero: gli obiettivi strategici, le opere infrastrutturali attese e gli *output* di servizio da conseguire; i dettagli di interventi, opere e attività previste; l’evoluzione delle spese di capitale e operative; le opere infrastrutturali da realizzare e/o gli *output* di servizio da conseguire; i *driver* sottostanti l’evoluzione delle spese di capitale previste; indicatori di costo unitario; spese riconosciute secondo logiche passanti e dettagli sui costi di struttura; indicatori rilevanti ai fini del monitoraggio e della rideterminazione *ex post* della *baseline* dei costi di capitale.
- 6.6 Inoltre, l’Autorità ha prospettato che i piani contengano 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.
- 6.7 Il DCO 210/2025/R/COM ha inoltre chiarito 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 realizzate 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.

Esito della consultazione

- 6.8 Si rileva una generale condivisione per l'adozione di un approccio semplificato alla redazione dei *business plan* e l'inclusione sia dei costi operativi che di capitale. Inoltre, è stata segnalata l'importanza di tale strumento al fine di colmare l'asimmetria informativa tra gestori, Autorità e utenti.
- 6.9 Sono state tuttavia sollevate alcune preoccupazioni in relazione al livello di dettaglio previsto, che secondo alcuni soggetti non sarebbe sufficientemente semplificato. Inoltre, alcuni rispondenti hanno auspicato maggiori dettagli ed esemplificazioni sui requisiti minimi dei *business plan*, anche sulla base di un *fac-simile* della modulistica, e sul modo in cui saranno valutati i piani.
- 6.10 Per quanto riguarda le tre tipologie di interventi/costi delineate nel DCO 210/2025/R/COM (cfr. paragrafo 6.4), due soggetti ritengono che non siano sufficientemente distinguibili e pertanto riterrebbero opportuni maggiori dettagli su come categorizzare i costi all'interno delle stesse. Altri soggetti hanno invece condiviso le tre macrocategorie individuate, pur segnalando la necessità di maggiori dettagli su quali costi rientrino tra gli interventi da gestire secondo logiche passanti. Inoltre, alcuni soggetti hanno segnalato la difficoltà, in alcuni casi, di disaggregare le stime di costo tra i singoli interventi (ad esempio per le manutenzioni periodiche), in quanto alcune voci sono generalmente raccolte a livello aggregato.
- 6.11 In aggiunta, alcuni soggetti hanno evidenziato un incremento degli oneri amministrativi rispetto ad alcuni dei requisiti proposti, specie se applicati alla generalità degli interventi, quali in particolare:
- la necessità di fornire il dettaglio qualitativo di opere e attività;
 - l'elaborazione di indicatori di costo unitario e costi *standard/benchmark*, con dimostrazione dell'efficienza delle spese di capitale previste;
 - la certificazione della veridicità dei dati da parte di soggetti terzi o la relativa coerenza tra *business plan* e piano societario da parte del legale rappresentante;
 - l'indicazione dell'evoluzione prevista dei costi di struttura e motivazioni circa eventuali scostamenti rispetto ai costi storici.
- 6.12 A tal proposito, al fine di semplificare i processi, è stato suggerito di prevedere la possibilità di aggregare i costi per alcune tipologie/*cluster* di costo, invece di una rappresentazione a livello di intervento. È stato inoltre proposto di fissare una soglia di spesa minima per singolo intervento al di sotto della quale l'impresa sarebbe esentata dalla presentazione dei dettagli richiesti, oppure di prevedere che alcuni requisiti (ad es. l'inclusione di indicatori di costo unitario) riguardino solo particolari categorie di spesa.
- 6.13 È stata riscontrata una generale condivisione per l'adozione di un orizzonte temporale quadriennale con possibilità di *reopener* periodico (ogni due anni); un soggetto auspica anche la possibilità di *reopener* straordinari attivabili su istanza

del gestore, al fine di gestire la variabilità insita nei *business plan*, soprattutto nel settore della distribuzione elettrica in cui la pianificazione è spesso condizionata da variabili esterne e vincoli urbanistici. Un gestore ritiene invece opportuno un orizzonte temporale di due anni (con *reopener* annuale), in quanto su orizzonti superiori si riscontrano differenze tra spese e interventi pianificati e quanto effettivamente realizzato tali da rendere poco significative le previsioni.

- 6.14 Un gestore ha segnalato la necessità che siano individuati opportuni fattori di incertezza delle stime (sia rispetto alla componente di costo sia ai tempi di realizzazione delle opere), al fine di garantire una corretta gestione *ex post* degli scostamenti legati a variabili non intercettabili *ex ante*.
- 6.15 Due gestori hanno inoltre segnalato la necessità di allineare le scadenze dei diversi obblighi informativi e procedere a una razionalizzazione. A tal proposito, è stata poi generalmente condivisa la necessità di armonizzare e assicurare coerenza tra gli obblighi informativi dei diversi strumenti di pianificazione e i rispettivi contenuti (nello specifico tra i piani straordinari, i piani di sviluppo, i piani di investimento e i *business plan*), ed è stato evidenziato che differenti tempistiche di predisposizione dei piani (ad esempio tra piani di sviluppo e *business plan*) potrebbero comportare delle differenze nei contenuti. In particolare, un gestore auspica l'introduzione di un unico momento di pianificazione pluriennale a valle della sperimentazione.
- 6.16 Infine, alcuni soggetti non condividono l'ipotesi di prevedere forme di consultazione pubblica dei *business plan*, in quanto aumenterebbero gli oneri amministrativi e gestionali e implicherebbero la *disclosure* di informazioni industrialmente sensibili.

Decisione finale

- 6.17 Come anticipato, si intende confermare la presentazione di una prima edizione sperimentale dei *business plan*, a supporto delle previsioni di spesa di capitale e operativa per gli anni 2026 e 2027, da parte dei gestori dei servizi di trasmissione elettrica e trasporto gas, e dei gestori del servizio di distribuzione elettrica che servano almeno 500.000 punti di prelievo (su base facoltativa per i gestori diversi dalla principale impresa di distribuzione di cui al paragrafo 5.20). In particolare, in prima applicazione, le previsioni di spesa saranno rilevanti ai fini della determinazione dei tassi di capitalizzazione in sede di *reopener* nonché per la determinazione delle componenti *slow* e *fast money* nei livelli tariffari, nonché per il meccanismo di incentivazione alla corretta rivelazione della spesa di capitale; a tendere, tali previsioni potranno anche essere utilizzate per la determinazione delle *baseline* di spesa di capitale.
- 6.18 Per quanto riguarda i contenuti dei *business plan*, si conferma, nel complesso, l'opportunità di definire dei requisiti minimi informativi, ma con delle semplificazioni nel contenuto degli stessi e lasciando ai gestori flessibilità sulle modalità di rappresentazione delle informazioni; eventuali esigenze di standardizzazione potranno essere demandate a successive valutazioni.
- 6.19 Rispetto alle tipologie di interventi da riflettere nei *business plan*, si ritiene più opportuno, anche tenendo conto delle osservazioni presentate, prevedere una

specifica categoria per i costi di struttura e di carattere generale, comunque controllabili da parte del gestore, in modo da ricomprendere nelle prime due tipologie di cui al precedente punto 6.4 esclusivamente i costi infrastrutturali (sviluppo da un lato e mantenimento e rinnovo dall'altro).

- 6.20 Anche per quanto riguarda i requisiti minimi, l'Autorità ritiene opportuno accogliere alcuni degli spunti di semplificazione emersi dalla consultazione, in particolare prevedendo che la necessità di fornire informazioni di dettaglio su costi unitari e il relativo confronto con costi storici o *benchmark* sia limitata ai principali interventi di sviluppo, mantenimento e rinnovo costitutivi di almeno il 70% delle spese di capitale contenuti nel *business plan*. Ciò permette di ridurre gli oneri informativi in capo ai gestori e, al tempo stesso, assicura trasparenza su una quota preponderante della spesa. Inoltre, al fine di semplificare gli adempimenti in vista della presentazione dei *business plan*, nella fase di sperimentazione sarà richiesto ai gestori di fornire un confronto dei costi unitari delle opere esclusivamente con i costi unitari storici, e non anche con indici *benchmark* da individuare. Con riferimento invece ai costi di struttura e di carattere generale, e alle attività con costi non controllabili, il gestore è tenuto a rappresentare nell'ambito di *business plan* l'evoluzione prevista e le motivazioni circa eventuali scostamenti rispetto ai costi storici sostenuti per le medesime attività o *asset*.
- 6.21 Con riferimento alla possibilità di aggregare alcune voci di costo, si chiarisce che i requisiti minimi già prevedono che i costi siano presentati secondo una ripartizione per intervento, opera costitutiva l'intervento o insieme di attività; è pertanto già prevista la possibilità di aggregare costi per attività omogenee.
- 6.22 Anche sulla base delle osservazioni ricevute in sede di consultazione, l'Autorità ritiene inoltre opportuno includere, almeno in questa prima fase di sperimentazione, un ulteriore requisito informativo per consentire ai gestori di individuare nel *business plan* eventuali fattori di incertezza che possono influenzare le stime delle spese di capitale presentate, indicando la quantificazione degli impatti attesi sulle stime delle previsioni di spesa. Si ritiene che questa nuova previsione consenta di mitigare l'incertezza sulle stime di spesa, anche legata alla prima esperienza di redazione dei *business plan*, e fornisca flessibilità anche nella gestione dei meccanismi incentivanti incentrati sulla spesa di capitale, ad esempio tramite l'aggiornamento delle proiezioni di spesa relative al secondo anno (2027) ai fini del meccanismo di incentivazione alla corretta rivelazione della spesa di capitale. Vista l'introduzione di questo strumento di gestione delle incertezze, che consente di rivedere le proiezioni di spesa per il secondo anno (sebbene nei limiti di quanto indicato nel *business plan*), in questa prima fase, l'Autorità non ritiene opportuno prevedere un diverso o più ampio meccanismo di *reopener* per il 2027.
- 6.23 L'Autorità intende invece rimandare a successive valutazioni, in esito alla sperimentazione e nell'ambito delle regolazioni tariffarie degli specifici servizi infrastrutturali, l'opportunità di semplificazioni e coordinamento rispetto agli adempimenti regolatori esistenti.
- 6.24 Con riferimento alla richiesta di certificazione della veridicità dei dati e delle evidenze presentate, e della coerenza dei *business plan* con il piano industriale della

società sottoscritta dal legale rappresentante, tenuto conto di quanto emerso in esito alla consultazione, si ritiene opportuno non confermare l'orientamento prospettato e limitare la richiesta ad una dichiarazione di coerenza. Ciò anche al fine assicurare l'opportunità di intercettare in tali piani eventuali aggiornamenti delle previsioni successivi alla pubblicazione dei piani industriali.

- 6.25 Si ritiene che il dettaglio informativo individuato rappresenti il livello minimo per ottenere una rappresentazione adeguata della traiettoria dei costi e delle modalità di stima degli stessi, pur lasciando ai gestori flessibilità nelle modalità attuative in ottica di prima sperimentazione. Al tempo stesso, la possibilità di identificare eventuali fattori di incertezza sulla base dei quali le proiezioni di spesa possono poi essere aggiornate (entro i limiti specificati *ex ante*) fornisce flessibilità rispetto a cambi nelle circostanze. Inoltre, si ritiene che la previsione di un secondo termine meno stringente (entro il 31 gennaio 2026) per la presentazione dei *business plan*, sopra delineata nel capitolo 5, garantisca flessibilità sufficiente ai gestori per un'adeguata preparazione dei *business plan*.
- 6.26 Con riferimento alla pubblicità dei *business plan*, si evidenzia come, pur essendo una previsione dell'avvio di procedimento sul ROSS-integrale, per la fase di sperimentazione l'Autorità non ha manifestato l'orientamento di procedere alla pubblicazione e consultazione dei piani. Pertanto, si ritengono assolte le esigenze di confidenzialità delle informazioni sollevate da alcuni rispondenti alla consultazione.
- 6.27 Pertanto, si ritiene opportuno prevedere i seguenti requisiti minimi informativi per i *business plan*:
- a) descrizione degli obiettivi strategici e delle principali opere infrastrutturali in realizzazione, unitamente ad una sintetica descrizione della domanda del servizio infrastrutturale erogato e delle relative prospettive;
 - b) dettagli su interventi, opere e attività previste, suddivisi tra i) interventi di sviluppo, ii) interventi di mantenimento o rinnovo di *asset* esistenti e iii) costi di struttura e di carattere generale, e iv) attività con costi non controllabili da parte del gestore;
 - c) evoluzione complessiva delle spese di capitale e delle spese operative;
 - d) con riferimento alle spese di capitale, informazioni sul *cost assessment* secondo quanto più dettagliatamente specificato di seguito (si veda capitolo 7);
 - e) individuazione degli eventuali fattori di incertezza che influenzano le stime delle spese di capitale presentate e relativa variabilità attesa delle stime;
 - f) avanzamento dei lavori delle opere da realizzare, e/o gli *output* di servizio attesi o da conseguire (ove coerente con la suddivisione nelle tre macrocategorie), i relativi indicatori (intesi come *driver* sottostanti l'evoluzione delle spese ipotizzate) rilevanti ai fini del monitoraggio e della rideterminazione *ex post* della *baseline* dei costi di capitale;
 - g) dichiarazione di coerenza dei dati e delle evidenze presentate con il piano industriale della società.

6.28 Nell'ambito dei *business plan* devono essere presentati infine gli obiettivi che gli interventi, le opere e le attività in esso inclusi si prefiggono.

7. *Cost assessment*

Orientamenti dell'Autorità nel DCO 210/2025/R/COM

- 7.1 Tenuto conto dell'asimmetria informativa tra gestore e regolatore, nel DCO 210/2025/R/COM, l'Autorità ha prospettato che l'attività sistematica di controllo dell'evoluzione del costo sia svolta 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 capitale¹⁰.
- 7.2 Più nel dettaglio, secondo quanto prospettato nel DCO 210/2025/R/COM, l'attività di *cost assessment* necessaria ai fini dell'elaborazione dei *business plan*, svolta dal gestore, richiederebbe che:
- a) i gestori implementino specifici meccanismi di monitoraggio e tracciamento dell'evoluzione delle stime di costo per ciascun intervento o opera costitutiva l'intervento, partendo dalle stime iniziali, elaborate sulla base di costi medi unitari storici o *benchmark* e tenendo conto di possibili specifiche *contingency* dell'intervento;
 - b) 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 dell'Autorità per fini istruttori o ispettivi.
- 7.3 Alla luce di ciò, l'Autorità ha ritenuto opportuno che il *business plan* contenga quindi 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*¹¹.
- 7.4 Per quanto riguarda, poi, i costi di capitale e operativi di natura generale o di struttura, il gestore dovrà comunque fornire adeguate informazioni circa la loro stima ed evoluzione, ma con un dettaglio informativo più semplificato.
- 7.5 Infine, l'Autorità ha posto in consultazione la possibilità di 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 costante o decrescente¹², ovvero quelli che prevedono livelli di investimento coerenti con o inferiori ai dati medi storici di investimento degli ultimi

¹⁰ L'Autorità si riserva comunque di eseguire in qualsiasi momento un controllo più approfondito, anche a campione, delle informazioni fornite (cfr. paragrafi 7.2-734 del DCO 210/2025/R/COM).

¹¹ Con particolare riferimento al servizio di trasporto gas, l'Autorità ha indicato che, in futuro, gli indici di costo potrebbero fare 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.

¹² Ossia con nuovi investimenti allineati o inferiori al valore degli ammortamenti dei cespiti esistenti.

10 anni. Tale percorso potrebbe essere attivato 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.

Esito della consultazione

- 7.6 Nel complesso, i rispondenti hanno accolto con favore l'impostazione generale di demandare ai gestori l'attività di *cost assessment*, anche tenendo conto delle informazioni disponibili al singolo operatore e valorizzando l'esperienza maturata con altri strumenti regolatori di pianificazione degli investimenti.
- 7.7 Al tempo stesso, diversi rispondenti hanno sottolineato la complessità delle attività di *cost assessment* e indicato la necessità di semplificare il processo, ridurre la relativa onerosità e restringerne l'ambito di applicazione, soprattutto alla luce delle tempistiche prospettate per la presentazione dei *business plan* e dell'aggravio amministrativo legato alla necessità di importanti adeguamenti di processo e organizzativi.
- 7.8 Inoltre, alcuni gestori ritengono necessaria una rappresentazione più chiara ed esaustiva delle informazioni che dovranno essere prodotte rispetto alle stime dei costi, ai meccanismi di monitoraggio della loro evoluzione nel tempo e alla definizione degli indici di costo unitario *benchmark*, anche al fine di assicurare un'implementazione coerente tra imprese regolate.
- 7.9 Alcuni soggetti non condividono la necessità di sottoporre a revisione esterna le attività di controllo dell'evoluzione del costo svolte dai gestori, in quanto ciò costituirebbe un aggravio (anche di costo) e, secondo un gestore, sarebbe difficilmente ottenibile da una società di revisione contabile.
- 7.10 Rispetto alla definizione del livello di costi previsti e alla dimostrazione della relativa congruità delle stime, diversi soggetti hanno evidenziato delle complessità, in particolare sottolineando che:
- l'utilizzo di costi unitari storici o costi *benchmark* richiederebbe un approccio strutturato e studi approfonditi per identificare i corretti indici di costo e la relativa evoluzione nel tempo;
 - il quadro regolatorio dovrebbe essere incentrato sullo specifico operatore, evitando *benchmark* settoriali standardizzati;
 - i costi storici non sarebbero sempre rappresentativi dei costi delle nuove opere, pertanto andrebbero opportunamente corretti in logica *forward looking* o, dove possibile, si potrebbe fare riferimento a quotazioni di fornitori o a modellazioni ingegneristiche del costo considerando l'incidenza di diversi *driver* e le evoluzioni attese.
 - per alcune tipologie di interventi risulterebbe complesso (se non impossibile) individuare indici di costo unitario e *driver* di spesa;
 - lo scostamento tra stime di costo e valori consuntivi potrebbe risultare fisiologico, anche in considerazione dei diversi territori in cui le opere sono realizzate o dell'evoluzione della progettazione esecutiva.

- 7.11 Sebbene l'ipotesi di un percorso semplificato per l'analisi e la valutazione dei *business plan* sia stata accolta con favore dai rispondenti, numerosi soggetti, sia gestori che utenti del servizio, ritengono che la presenza di una dinamica tariffaria costante o decrescente non debba rappresentare l'elemento principale per valutare l'accesso a un percorso preferenziale. Tuttavia, non si riscontrano posizioni univoche sul criterio alternativo ritenuto più appropriato.
- 7.12 Da una parte, diversi gestori non ritengono appropriata la condizione di accesso proposta, in quanto una dinamica tariffaria costante o decrescente non sarebbe coerente con l'attuale contesto caratterizzato da investimenti infrastrutturali crescenti. Alla luce di ciò, alcuni soggetti hanno proposto di rivedere i criteri di accesso ai percorsi semplificati, ampliando il perimetro ai casi in cui il gestore riesca a conseguire costi unitari costanti o decrescenti (al netto di dinamiche inflattive) o a *business plan* che rispettano elevati standard qualitativi. Un soggetto suggerisce inoltre di valutare l'introduzione di meccanismi incentivanti, di carattere premiale, per promuovere la redazione di *business plan* completi ed esaustivi.
- 7.13 Al contrario, gli utenti dei servizi infrastrutturali intervenuti in consultazione suggeriscono di consentire l'accesso al percorso semplificato unicamente ai *business plan* che garantiscono una dinamica tariffaria decrescente, in quanto la coerenza con i livelli di investimento storici non sarebbe in grado di garantire un'adeguata valutazione della qualità e sostenibilità economica dei piani, ed imporrebbe una valutazione "sostanziale ed esaustiva" delle informazioni del piano.

Decisione finale

- 7.14 L'Autorità ritiene opportuno confermare che i *business plan* siano accompagnati da analisi di *cost assessment* demandate al gestore in sede di pianificazione e realizzazione delle opere, e che le stime di costo siano corredate da informazioni che consentano di comprendere le modalità di stima e l'evoluzione delle stime nel tempo, anche tracciando eventuali scostamenti dalla pianificazione originaria. Pertanto, ciascun gestore sarà tenuto a dotarsi di procedure aziendali interne formalizzate e certificabili per l'attività di *cost assessment*.
- 7.15 L'attività di *cost assessment* dovrà riguardare ciascun intervento, opera costitutiva l'intervento, o insieme di attività, secondo il contenuto minimo informativo individuato nel DCO 210/2025/R/COM, ovvero:
- a) evoluzione della stima del costo di investimento nel tempo;
 - b) criteri di stima del costo di investimento, inclusivi dei costi unitari impiegati e della relativa evoluzione nel tempo;
 - c) indici di costo unitario, e confronto con indici di costo unitario di opere analoghe realizzate in passato dal medesimo gestore e/o con indici *benchmark*.
- 7.16 In ottica di semplificazione e prima sperimentazione, anche tenuto conto delle criticità e delle esigenze di semplificazione e minimizzazione degli oneri amministrativi evidenziate in esito alla consultazione, l'Autorità ritiene opportuno limitare le necessità di fornire informazioni di dettaglio su costi unitari e il relativo confronto con costi storici o *benchmark*, rispetto ai principali interventi di sviluppo,

mantenimento e rinnovo costitutivi di almeno il 70% delle spese di capitale contenute nel *business plan*.

- 7.17 Inoltre, si intende confermare la possibilità per l'Autorità di riservarsi la facoltà di richiedere che le procedure aziendali per l'attività di *cost assessment* e le stime dei costi di investimento siano sottoposti a revisione di terzi soggetti indipendenti, al fine di garantire trasparenza e accuratezza delle stime e informazioni fornite, limitare l'asimmetria informativa e disincentivare possibili comportamenti opportunistici.
- 7.18 Infine, l'Autorità intende confermare la previsione di un percorso semplificato, esente dalle analisi di *cost assessment*, per i *business plan* che assicurano invarianza tariffaria o una dinamica tariffaria decrescente. Tale percorso semplificato è infatti finalizzato ad assicurare semplificazione e minimizzazione degli oneri amministrativi con riferimento a quei piani che non hanno impatti tariffari rilevanti, riducendo la profondità delle informazioni da fornire; piani che invece impongono dinamiche tariffarie crescenti richiedono necessariamente maggiore profondità informativa e trasparenza. Pertanto, l'accesso al percorso semplificato sarà riservato ai gestori i cui *business plan* dimostrano in particolare:
- a) una dinamica tariffaria costante o decrescente, con spesa di capitale allineata o inferiore al valore degli ammortamenti tariffari;
 - b) una spesa di capitale coerente o inferiore ai dati medi storici di investimento degli ultimi 10 anni.

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

Orientamenti dell'Autorità nel DCO 210/2025/R/COM

- 8.1 Nel DCO 210/2025/R/COM, l'Autorità ha ritenuto che la *baseline* dei costi di capitale stimata nei *business plan* possa essere considerata al fine dell'applicazione di differenti meccanismi incentivanti, quali:
- a) la corretta rivelazione della spesa per investimenti (complessiva) da realizzare o in corso di realizzazione stimata;
 - b) lo *sharing* del recupero di efficienza totale allocato agli investimenti previsto nel TIROSS;
 - c) l'efficienza realizzativa e/o prestazionale rispetto ai costi medi unitari storici o *benchmark* assunti inizialmente ai fini della stima, per la realizzazione di interventi standardizzati e misurabili per i quali può essere determinato un costo medio unitario effettivo.
- 8.2 Per quanto riguarda la corretta rivelazione della spesa per investimenti, l'Autorità ha posto in consultazione l'introduzione di un meccanismo incentivante finalizzato a rendere attendibile la stima complessiva della spesa per investimenti presentata dal gestore, composto da:
- a) un premio forfettario pari allo 0,3% della spesa effettiva nel caso in cui la spesa effettiva sia pari o prossima alla *baseline* di spesa di capitale stimata,

ossia si discosti rispetto alla *baseline* stimata per un importo inferiore allo 0,5% della *baseline*;

- b) una franchigia senza applicazione di premi e penalità, nel caso in cui lo scostamento tra spesa effettiva e stimata sia 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*, pari al 10% della differenza (in valore assoluto) tra spesa effettiva e *baseline* di spesa, deducendo inoltre da tale differenza il 3% della *baseline*.

- 8.3 Ai fini dell'attuazione di tale meccanismo, si applicherebbe una correzione *ex post* alla *baseline* dei costi di capitale stimati attraverso uno specifico fattore (*Y-factor* capitale) che tenga conto di eventuali eventi imprevedibili *ex ante* e di mutamenti del quadro normativo che comportino una variazione non trascurabile delle spese di capitale (ovvero superiore almeno dello 0,5% rispetto alle spese di capitale previste).
- 8.4 In ottica di gradualità, l'Autorità ha espresso l'orientamento che l'applicazione del meccanismo di *sharing* del recupero di efficienza totale allocato agli investimenti 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.
- 8.5 Al fine di integrare nella regolazione ROSS logiche *forward looking* non solo in relazione alle previsioni di spesa, ma anche in relazione agli obiettivi di efficienza, l'Autorità ha poi indicato l'opportunità di introdurre 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.
- 8.6 Secondo quanto prospettato nel DCO 210/2025/R/COM, tale meccanismo dovrebbe riguardare solamente specifici progetti/attività o un sottoinsieme di investimenti, individuati su proposta del gestore. Inoltre, a seconda del perimetro di attività, l'obiettivo di efficienza potrebbe assumere forme diverse in relazione alle specificità delle stesse¹³.
- 8.7 L'Autorità ha espresso l'orientamento che l'accesso a tale meccanismo incentivante potrà avvenire su istanza del gestore e dietro accettazione da parte dell'Autorità degli impegni a conseguire efficienze, valutando l'eshaustività e la semplicità di rappresentazione delle informazioni fornite nell'ambito dei *business plan* in relazione agli obiettivi e ai *benchmark* di efficienza proposti. Al riguardo, è stata prospettata la possibilità, ove rilevante, di eseguire controlli più approfonditi o

¹³ Ad esempio, per gli interventi di mantenimento/rinnovo della rete, caratterizzati da minore complessità tecnologica, l'impegno a conseguire l'efficienza potrebbe essere assunto rispetto ai costi medi unitari storici o *benchmark* usati inizialmente per la stima, mentre per gli interventi di sviluppo, l'impegno potrebbe essere assunto rispetto alla spesa di investimento complessivamente stimata inizialmente o a *benchmark* internazionali.

richiedere al gestore che gli obiettivi e i *benchmark* siano supportati e avvalorati da perizie di soggetti terzi.

- 8.8 Nell'ambito della sperimentazione nel periodo 2026-2027, l'Autorità ha prospettato di lasciare la facoltà di accedere al meccanismo incentivante l'efficienza realizzativa e/o prestazionale alle imprese di trasporto che gestiscono la rete nazionale (Snam Rete Gas S.p.A. e SGI S.p.A.) e al gestore del sistema di trasmissione (Terna S.p.A.).

Esito della consultazione

- 8.9 In generale, la maggior parte dei soggetti condivide gli orientamenti riguardo i meccanismi incentivanti e di gestione delle incertezze, ma ritiene necessari ulteriori dettagli ed esemplificazioni. Al tempo stesso, alcuni soggetti hanno evidenziato la necessità di esaminare l'interazione dei diversi meccanismi di incentivazione con altri meccanismi tariffari già previsti nella regolazione ROSS-base, per evitare risultati inattesi o incentivi distorti per gli operatori.
- 8.10 Per quanto riguarda le finalità e l'introduzione dell'incentivo alla corretta rivelazione della spesa per investimenti si riscontra una generale condivisione. Tuttavia, non emerge una posizione univoca riguardo la quantificazione della soglia per l'attivazione di premi e penalità. In particolare, diversi gestori evidenziano la necessità, almeno in sede di prima applicazione, di incrementare le soglie di riferimento al fine di tenere conto delle dinamiche inflattive, di fattori esogeni non intercettati dall'*Y-factor* capitale, o dell'asserita asimmetria nella calibrazione dei premi e delle penalità. Ad esempio, alcuni soggetti hanno suggerito soglie in un intervallo tra 1,5%-5% per i premi e 5%-10% per le penalità. Dall'altro lato, gli utenti dei servizi infrastrutturali intervenuti in consultazione ritengono adeguati gli intervalli entro cui i gestori non sono soggetti a penalità.
- 8.11 Rispetto alla calibrazione del meccanismo premiale, un gestore ritiene opportuno incrementare il premio all'1% della spesa effettiva. Inoltre, un gestore ha suggerito l'applicazione unicamente in ottica premiale per il biennio 2026-2027, mentre gli utenti dei servizi infrastrutturali valuterebbero positivamente un meccanismo senza premialità.
- 8.12 Si riscontra una generale condivisione per la proposta di correzione *ex post* della *baseline* tramite l'*Y-factor* capitale. Al tempo stesso, alcuni soggetti sottolineano l'importanza di definire univocamente le condizioni necessarie per la sua attivazione, ed assicurare che tale meccanismo sia sufficientemente flessibile. Inoltre, alcuni gestori suggeriscono rispettivamente un'applicazione dell'*Y-factor* capitale senza alcuna soglia di materialità o con una soglia significativamente più bassa rispetto a quanto proposto nel DCO 210/2025/R/COM.
- 8.13 Diversi gestori ritengono poi necessario prevedere, almeno nella prima fase di applicazione, ulteriori meccanismi di gestione dell'incertezza in caso di variazioni fuori dal controllo dell'impresa e non catturate dall'*Y-factor* capitale, prevedendo ad esempio la possibilità di aggiornare la *baseline* di spesa di capitale relativa all'anno $t+1$ nel corso dell'anno t .

- 8.14 Infine, diversi gestori hanno sottolineato che l'applicazione congiunta del meccanismo di incentivazione alla corretta rivelazione della spesa di capitale e del meccanismo di *sharing* del recupero di efficienza totale allocato agli investimenti potrebbe creare incentivi distorti, in quanto il primo mira a ridurre gli scostamenti tra *baseline* e spesa effettiva, mentre il secondo, incentivando l'efficienza richiede uno scostamento rispetto alla *baseline*. Un soggetto ha quindi proposto di applicare il primo meccanismo unicamente in forma premiale quando sarà attivato il meccanismo di *sharing* delle efficienze allocate agli investimenti, così da non depotenziare l'incentivo a ridurre la spesa rispetto alla *baseline* e non aumentare la penalizzazione nel caso di spesa effettiva superiore alla *baseline*.
- 8.15 Un soggetto ha inoltre evidenziato il rischio che il meccanismo incentivante la corretta rivelazione della spesa di investimenti possa limitare gli investimenti dei gestori al variare dello scenario.
- 8.16 Per quanto riguarda il meccanismo di *sharing* del recupero di efficienza allocato agli investimenti, si registra una generale condivisione dell'opportunità di posticiparne l'applicazione a valle della sperimentazione degli strumenti propedeutici. In vista della sua futura applicazione, un gestore ha comunque segnalato che un meccanismo di *sharing* delle efficienze basato sul confronto con indicatori di costo unitario collegati a *output* infrastrutturali sarebbe percorribile solo per gli investimenti caratterizzati da elevata omogeneità nei costi, mentre per gli altri investimenti non standardizzabili le logiche di efficienza sarebbero valutabili solo al raggiungimento di un sufficiente livello di maturità nel processo amministrativo e nella progettazione esecutiva.
- 8.17 Con riferimento al meccanismo di incentivazione dell'efficienza realizzativa o prestazionale è emersa una generale condivisione e interesse per gli orientamenti prospettati, con alcuni gestori e le loro associazioni che hanno evidenziato l'opportunità di estenderne la possibile applicazione, sempre su base volontaria, anche al servizio di distribuzione elettrica.
- 8.18 Inoltre, alcuni rispondenti hanno suggerito di applicare il meccanismo anche a progetti individuati dall'Autorità come strategici e/o particolarmente rilevanti. Un gestore ritiene che la percentuale di *sharing* dovrebbe essere almeno pari al 50% delle efficienze conseguite. Sebbene la maggior parte dei gestori condivida la forma esclusivamente premiale, gli utenti del servizio infrastrutturale intervenuti in consultazione ritengono opportuno prevedere anche penalità.

Decisione finale

- 8.19 L'Autorità intende confermare l'introduzione del meccanismo di incentivazione della corretta rivelazione della spesa per investimenti per i gestori rientranti nell'ambito della sperimentazione degli strumenti propedeutici al ROSS-integrale (*business plan* e *cost assessment*), accogliendo la proposta di rivedere al rialzo le soglie per l'attivazione di premi e penalità. In particolare, si prevede:
- a) un incentivo forfettario pari allo 0,3% della spesa effettiva nel caso la spesa effettiva si discosti rispetto alla *baseline* di spesa capitale stimata per un importo inferiore all'1% della *baseline*;

- b) una franchigia senza applicazione di premi e penalità in caso di scostamenti compresi tra 1% e 5% della *baseline* di spesa di capitale *ex ante*;
 - c) una penalità nel caso in cui la spesa effettiva si discosti rispetto alla *baseline* per importi superiori al 5% della *baseline*; in questo caso, la penalità ammonterebbe al 10% della differenza (in valore assoluto) tra spesa effettiva e *baseline* di spesa di capitale *ex ante*, deducendo da tale differenza il 5% della *baseline* di spesa di capitale *ex ante*; anche tenuto conto degli esiti della consultazione, si ritiene opportuno introdurre un tetto massimo alla penalità applicabile, pari allo 0,5% della spesa effettiva.
- 8.20 Il meccanismo troverà prima applicazione per il biennio 2026-2027 per i gestori sottoposti agli obblighi di redazione dei *business plan*. Inoltre, accogliendo uno spunto condiviso in sede di consultazione, l'Autorità ritiene opportuno prevedere la possibilità di aggiornamento, nel corso del 2026, delle previsioni di spesa formulate per il 2027, coerentemente con le modalità e tempistiche per le determinazioni tariffarie dell'anno 2027, nei limiti dei fattori di incertezza opportunamente individuati *ex ante* all'interno dei *business plan*.
- 8.21 Ai fini di tale meccanismo incentivante, si intende poi confermare l'applicazione *ex post* dell'*Y-factor* capitale, come prospettato in fase di consultazione, al fine di tenere in considerazione eventuali variazioni dovute a eventi imprevedibili o mutamenti normativi. L'Autorità intende altresì confermare la soglia di materialità pari allo 0,5% della *baseline* di spesa di capitale stimata *ex ante* nell'ambito dei *business plan*, in un'ottica di contemperare l'esigenza di semplicità amministrativa con un certo livello di flessibilità per l'adeguamento delle previsioni di spesa.
- 8.22 Come prospettato nel DCO 210/2025/R/COM, in ottica di gradualità e anche alla luce della generale condivisione da parte dei rispondenti, l'Autorità ritiene opportuno rimandare l'applicazione del meccanismo di *sharing* del recupero di efficienza totale allocato agli investimenti di cui all'articolo 8 del TIROSS a valle della sperimentazione degli strumenti propedeutici e dei meccanismi di incentivazione della corretta rivelazione della spesa per investimenti.
- 8.23 Per quanto riguarda l'interazione del meccanismo di incentivazione alla corretta rivelazione della spesa di capitale con il meccanismo di *sharing* del recupero di efficienza totale allocato agli investimenti, si sottolinea che, non si riscontrano criticità nella fase di sperimentazione, in quanto l'applicazione del secondo meccanismo è stata rimandata. Più in generale, pur trattandosi di meccanismi che forniscono incentivi che potenzialmente potrebbero avere segni diversi, non si tratta necessariamente di strumenti in contrasto tra loro. Le implicazioni in termini di incentivi derivanti da un'eventuale futura applicazione congiunta dipenderanno infatti da diversi fattori, tra cui il modo puntuale in cui i due meccanismi saranno definiti e implementati. Pertanto, le specifiche valutazioni in merito saranno effettuate a valle della sperimentazione, anche sulla base delle effettive modalità implementative del meccanismo di *sharing* del recupero di efficienza totale allocato agli investimenti.
- 8.24 Infine, si conferma l'introduzione, in via sperimentale, di un meccanismo di incentivazione dell'efficienza realizzativa o prestazionale ad accesso facoltativo. Il

meccanismo sarà attivabile, tramite apposita istanza, per le imprese di trasporto gas che gestiscono la rete nazionale, il gestore del sistema di trasmissione elettrica e le principali imprese di distribuzione elettrica che presentano il *business plan*. In particolare, per accedere al meccanismo, saranno tenuti a presentare obiettivi e chiari obiettivi di efficienza, rispetto a costi storici e/o *benchmark*, nella gestione o realizzazione delle infrastrutture, che saranno poi valutati dall'Autorità, eventualmente anche sulla base di perizie di soggetti terzi.

- 8.25 L'Autorità ritiene poi opportuno che all'interno di questo meccanismo possano essere ricondotti anche meccanismi incentivanti l'efficienza già in essere per specifici servizi. In tali casi, oltre a meccanismi premiali, potranno essere previste forme di penalità.

9. Controllo *ex post*

Orientamenti dell'Autorità nel DCO 210/2025/R/COM

- 9.1 Nel DCO 210/2025/R/COM, l'Autorità ha prospettato che, in sede di rendicontazione e verifica della spesa effettiva *ex post*, i gestori sarebbero tenuti a rendicontare sia le spese effettivamente consuntivate, sia le opere infrastrutturali effettivamente realizzate, assicurando la coerenza del perimetro della spesa con quanto dichiarato *ex ante* per la definizione della *baseline*.
- 9.2 In particolare, l'Autorità ha rappresentato la necessità di 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, riservandosi poi la possibilità di sottoporre a revisione tali procedure, anche tramite soggetti esterni scelti dall'Autorità stessa¹⁴.
- 9.3 Infine, nel DCO 210/2025/R/COM, l'Autorità ha indicato che le modalità di rendicontazione, la definizione dei criteri di verifica e l'eventuale necessità di sviluppo di sistemi di reportistica e monitoraggio saranno oggetto di specifici approfondimenti. Ad ogni modo, l'Autorità ha comunque sottolineato che 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 individuare e motivare eventuali disallineamenti.

Esito della consultazione

- 9.4 Sebbene la maggior parte dei soggetti non abbia espresso un orientamento in merito, i rispondenti condividono la proposta di rimandare la definizione del meccanismo di controllo *ex post* della spesa a successivi approfondimenti. Al tempo stesso, alcuni gestori hanno sottolineato l'importanza dei criteri e delle regole di rendicontazione, ritenendo opportuno minimizzare gli oneri derivanti da tali attività e il rischio di incoerenze. Un soggetto ha poi suggerito di seguire il più possibile i

¹⁴ Sul modello degli esperti indipendenti per la valutazione dei Piani di sviluppo.

formati usati per le stime *ex ante*, al fine di facilitare i confronti e le analisi di eventuali scostamenti.

- 9.5 Un operatore non ritiene opportuno che l'Autorità possa sottoporre a revisione le procedure per la misurazione dello stato di avanzamento dei progetti e delle relative spese sostenute qualora il gestore dimostri di avere procedure affidabili e certificate, in quanto sarebbero già sottoposte alla certificazione di un soggetto terzo. In maniera analoga, un altro soggetto ha sottolineato che ha già posto in essere procedure strutturate ed elaborate con il supporto di primarie società di consulenza.

Decisione finale

- 9.6 L'Autorità intende confermare gli orientamenti espressi in fase di consultazione, rimandando a successivi approfondimenti la definizione dei meccanismi di rendicontazione *ex post* dello stato di avanzamento delle opere e/o degli *output* di servizio.
- 9.7 Al tempo stesso, l'Autorità ha ritenuto opportuno, coerentemente con gli orientamenti prospettati nel DCO, integrare le disposizioni del TIROSS in materia di monitoraggio della spesa di capitale in funzione dello stato di avanzamento delle opere e/o degli *output* di servizio, prevedendo che ciascun gestore sia tenuto a dotarsi di procedure formalizzate e certificabili per il monitoraggio, e che tali procedure possano essere sottoposte a revisione di soggetti terzi indipendenti.