

Osservazioni Terna al documento di consultazione 464/2015/R/eel

“Servizio di trasmissione dell’energia elettrica: un modello di sviluppo selettivo degli investimenti”

Orientamenti iniziali

Sommario

Premessa	3
Lo sviluppo del sistema di trasmissione e gli effetti della regolazione.....	4
Superamento della regolazione incentivante di tipo input-based	8
Obiettivi e criteri per lo sviluppo altamente selettivo degli investimenti	11
Strumenti propedeutici per la promozione selettiva degli investimenti	12
Esempi di meccanismi di promozione selettiva output-based.....	15
Appendice C. Sviluppo della metodologia di analisi costi/benefici	18

Premessa

In linea generale, Terna condivide l'esigenza di improntare la regolazione dello sviluppo della rete di trasmissione ad un modello di sviluppo selettivo, guidato dall'obiettivo primario rappresentato dall'utilità di un dato investimento per il sistema elettrico. Al riguardo, si rappresenta, però, che la revisione di tale regolazione deve necessariamente coniugare le esigenze – più volte richiamate dalla stessa Autorità – di stabilità, certezza e continuità regolatoria, nonché quelle di promozione dell'adeguatezza e sicurezza delle infrastrutture di trasmissione. Tale ultimo aspetto risulta di fondamentale importanza ai fini della realizzazione dell'obiettivo più generale, indicato anche dalla normativa europea, dell'implementazione di mercati elettrici più sicuri, efficienti e integrati. Stabilità e certezza regolatoria, tra l'altro, assumono particolare rilievo per gli investimenti di sviluppo della rete di trasmissione. Tali investimenti, come ricordato dalla stessa Autorità, sono caratterizzati da orizzonti di realizzazione pluriennali fortemente condizionati da criticità connesse al rilascio delle autorizzazioni, sia nella fase di iter autorizzativo (dove raramente sono rispettate le previsioni della Legge 239/2004) sia nella fase successiva di realizzazione, dove possono insorgere diversi problemi, come avvenuto nei casi recenti degli interventi Dolo-Camin e Udine Ovest-Redipuglia (annullamento da parte del Consiglio di Stato delle autorizzazioni già rilasciate). A questo si aggiungano le sempre più frequenti opposizioni locali che possono ostacolare e rallentare la fase realizzativa come avvenuto per gli interventi Sorgente-Rizziconi e Foggia-Villanova.

Per tali peculiarità e per l'intrinseca caratteristica degli investimenti in infrastrutture che richiedono tempi di progettazione e realizzazione misurabili in anni, diventa fondamentale assicurare stabilità delle regole di remunerazione per tutti gli interventi per i quali la Terna ha già preso impegni.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate e di quelle già espresse in risposta al DCO 335/2015, è utile ricordare l'importanza di prevedere almeno la remunerazione base per le immobilizzazioni in corso. La proposta di riconoscimento dei soli oneri finanziari capitalizzati, prevista nel DCO 335, seppure potrebbe assumersi, al limite, indifferente in termini di valore attuale netto, nell'ipotesi di capitalizzazione degli stessi al WACC, avrebbe un forte impatto negativo sui flussi di cassa di Terna e conseguentemente sull'attrattività del titolo Terna, anche attraverso impatti sul costo del debito.

Si ricorda, infine, che l'attuale situazione industriale e economica del Paese non può che beneficiare di un contesto certo della regolazione per gli effetti di stimolo degli investimenti in infrastrutture che Terna è in grado di realizzare.

In aggiunta, una corretta e stabile regolazione potrebbe consentire di ridurre il rischio percepito dai portatori di capitale, contribuendo al duplice obiettivo di facilitare il reperimento delle necessarie risorse economiche e di ridurre il costo delle fonti di finanziamento. Non a caso, come evidenziato dalla stessa Autorità, anche gli articoli 36 e 37 della Direttiva 2009/72/CE prevedono che le autorità di regolamentazione debbano definire incentivi appropriati anche a lungo termine per migliorare l'efficienza, promuovere l'integrazione del mercato e la sicurezza dell'approvvigionamento.

Come meglio dettagliato in risposta agli specifici spunti di consultazione, le esigenze sopra rappresentate non sembrano essere state prese in debita considerazione nelle proposte contenute nel DCO 464/2015/R/eel, in cui viene prospettata l'abolizione di quasi tutte le forme di incentivazione attualmente previste, anche per gli interventi in corso di realizzazione, senza al contempo definire in maniera compiuta, anche dal punto di vista quantitativo, le nuove forme di incentivazione *output based* da introdurre nel corso del nuovo periodo regolatorio. Sarebbe oltremodo auspicabile, invece, che la prospettata transizione verso la metodologia totex sia definita in maniera chiara e rispetti i principi di gradualità e coerenza.

Infine, si ribadisce quanto già rappresentato in risposta ai precedenti documenti di consultazione in materia di revisione tariffaria, circa il fatto che la frammentazione delle proposte inerenti la regolazione del nuovo periodo regolatorio (inclusi i meccanismi di incentivazione degli investimenti e di definizione delle altre voci di costo riconosciuto) in documenti di consultazione separati e asincroni non consente di identificare compiutamente lo scenario complessivo di riferimento e i relativi orientamenti dell'Autorità. Terna, pertanto, si riserva di integrare o rivedere taluni aspetti delle proprie osservazioni in occasione dell'emanazione dei provvedimenti che saranno successivamente pubblicati.

Lo sviluppo del sistema di trasmissione e gli effetti della regolazione

S1. Si ritiene esauriente l'analisi svolta sugli effetti dei meccanismi incentivanti, di tipo input-based, introdotti a partire dal 2004? Ci sono ulteriori aspetti da considerare?

Oltre a richiamare quanto rappresentato in risposta al DCO 335/2015/R/eel, Terna non condivide l'analisi fatta nel DCO in merito agli effetti della regolazione definita dall'Autorità in materia di incentivazione dello sviluppo della rete di trasmissione, in quanto si ritiene che, al contrario, il progressivo affinamento del meccanismo di riconoscimento dell'extra-WACC abbia contribuito correttamente a concentrare le risorse economiche – non illimitate – sugli investimenti strategici e di maggior interesse per il sistema elettrico, caratterizzati da un maggior valore aggiunto atteso in termini di utilità del sistema. L'affermazione contenuta nel DCO [cfr. punto 2.26] secondo la quale *“le dinamiche di investimento registrate negli ultimi cinque anni indicano uno straordinario sviluppo del volume degli investimenti...ma non informate a logiche di utilità per il sistema”* non è veritiera. Tutti gli interventi di sviluppo al di sopra di una data soglia di rilevanza pianificati e realizzati da Terna fino ad oggi, hanno passato il vaglio di una rigorosa analisi costi-benefici che ha consentito di verificarne puntualmente l'utilità per il sistema. A mero titolo esemplificativo, a conferma di quanto argomentato, si segnala che tutti i principali interventi a 380 kV sui quali Terna ha investito

dal 2005 ad oggi¹, avevano un indice di profittabilità maggiore di tre (in altri termini un'utilità attesa pari almeno a tre volte i costi).

Si riportano di seguito, a titolo di esempio, alcuni fra quelli principali:

- il SAPEI ha determinato l'aumento del limite di scambio di 720 MW da centro-sud a Sardegna e di circa 900 MW in direzione opposta, ed ha contribuito alla riduzione del differenziale di prezzo tra la Sardegna e il Continente di circa l'83% dal 2009 al 2014 per poi sostanzialmente annullarlo;
- la Trino – Lacchiarella ha risolto le congestioni sulla sezione Nord-Ovest e Nord-Est per la quale Terna aveva chiesto nel 2007 la separazione in zone;
- in merito alla sezione Rossano – Sud, l'elettrodotto 380 kV Feroletto-Maida ha incrementato il limite di transito di 200 MW;
- lo sviluppo della sezione Sud - Centro Sud, mediante la realizzazione dei PST di Foggia e Villanova nel periodo 2013-14 e del successivo potenziamento dell'elettrodotto 380 kV Foggia – Benevento, completato a metà del 2014, hanno incrementato il limite di transito sulla sezione rispettivamente di 150 MW e di 250 MW;

Entrando nel merito di quanto evidenziato dall'Autorità nell'analisi degli effetti della regolazione, si segnalano i seguenti aspetti:

- il DCO sembra stigmatizzare la quota relativa degli investimenti in stazioni rispetto agli investimenti in linee elettriche. Tale approccio non sembra tenere conto del fatto che la forte esigenza di favorire la connessione, l'immissione e il ritiro dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili ha comportato una concentrazione degli investimenti di sviluppo sui livelli di tensione a 150 kV e sulle stazioni (peraltro tale esigenza era di natura esogena alla normale pianificazione di Terna in quanto dettata da opere autorizzate da terzi ai sensi della legge 239/04). Non a caso, nel periodo dal 2007 al 2014, circa il 40% delle stazioni sono state realizzate per la connessione di nuovi impianti di produzione alimentati da fonti rinnovabili (tale percentuale ammonta al 50% circa, se si considerano le connessioni di tutti i nuovi utenti sia attivi sia passivi). Lo sviluppo della rete in questa direzione è stato condizionato, oltre che dagli obblighi concessori, dal d.lgs 28/11 di recepimento della direttiva europea in materia promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Inoltre, circa il 30% del suddetto incremento di stazioni è riferibile all'acquisizione di porzioni di rete non già incluse nel perimetro RTN. Nel DCO non si tiene inoltre conto del fatto che le percentuali riportate siano fortemente condizionate dalla durata del periodo di osservazione, relativamente breve

¹ Le principali sono: San Fiorano-Robbia, Turbigio-Rho, Chignolo Po-Maleo, Casellina-Tavarnuzze-Santa Barbara, Matera-S.Sofia, Laino-Rizziconi, Ittiri-Codrongianos, SAPEI, Feroletto-Maida, Trino-Lacchiarella e Foggia-Benevento

rispetto ai tempi complessivi di realizzazione delle opere elettriche: è di particolare rilievo, in tal senso, l'impatto dei ridotti tempi di autorizzazione e di realizzazione delle stazioni rispetto a quelli delle linee, anche in conseguenza delle previsioni normative, quali quelle contenute nel d.lgs 387/03 in materia di procedimento autorizzativo unico per le nuove iniziative di produzione da fonti Rinnovabili. Infine, si rileva che per la valutazione di sviluppo della rete non si ritengono esaustivi gli indicatori riferiti alla consistenza della rete in quanto non consentono di considerare l'effetto, in termini di sviluppo della rete, di altre tipologie di interventi posti in essere quali:

- il potenziamento delle linee esistenti con incremento di capacità di trasporto,
- l'aumento della capacità di trasformazione e di regolazione del sistema attuato con interventi su stazioni esistenti²,
- la realizzazione di nuove linee/cavi con contestuale demolizione di linee obsolete/aeree, a riduzione dell'impatto ambientale delle infrastrutture.

Si ritiene che, per le finalità perseguite, sarebbe più appropriata, in luogo dell'analisi rappresentata nel DCO, un'analisi dei dati del Piano di Sviluppo. Questa evidenzerebbe, ad esempio che, nell'intervallo di analisi riportato nel DCO (2007-2014), fra le opere a 380kV, si trovavano ancora in autorizzazione le principali opere oggi in cantiere (circa 1000 km) ed erano state avviate richieste di autorizzazioni per ulteriori 500 km circa;

- con riferimento a quanto evidenziato nel DCO in merito all'incentivo all'efficienza, si segnala che la variazione dei costi di investimento nel corso del tempo è dovuta, tra l'altro, a modifiche del progetto iniziale richieste da portatori di interessi locali – molto frequenti soprattutto nel caso delle opere di sviluppo più importanti – ed alle mutate condizioni del mercato di riferimento per l'approvvigionamento degli asset necessari allo sviluppo della rete. A titolo esemplificativo, si segnala inoltre che un crescente squilibrio fra domanda ed offerta, nel mercato dei cavi terrestri e sottomarini, sta condizionando in modo rilevante tempi e costi delle relative forniture, come già da tempo segnalato a codesta Autorità con riferimento all'interconnessione Italia–Montenegro. Se paragonati al panorama degli aumenti medi nel tempo dei costi delle opere infrastrutturali in Italia e nel mondo³ quelli degli interventi Terna apparirebbero sensibilmente ridimensionati, e pienamente riconducibili a dinamiche normali;
- con riferimento alla tabella, riportata a pagina 26 del DCO, sulle date di entrata in esercizio, oltre a quanto rappresentato in merito alle problematiche intervenute dopo l'autorizzazione,

² L'incremento della capacità di trasformazione installata è passata infatti da 117.543 MVA nel 2007 a 141.076 MVA nel 2014, con un incremento del 20%

³ Fra l'ampia letteratura sull'argomento si veda, ad esempio, la tabella seguente estratta da "Policy and Planning for Large Infrastructure Projects: Problems, Causes, Cures" di Bent Flyvbjerg:
Inaccuracy of transportation project cost estimates by type of project, in constant prices

Type of project	No. of cases (N)	Avg. cost overrun %	Standard deviation
Rail	85	44.7	38.4
Bridges and tunnels	33	33.8	62.4
Road	167	20.4	29.9

si segnala che nel corso del tempo sono state affinate le modalità di stima delle date di entrata in esercizio. In alcuni casi, le stime iniziali dei piani di sviluppo erano eseguite con una logica di esigenza elettrica che teneva conto delle tempistiche autorizzative dettate dalla normativa di riferimento per la RTN (Legge 239/2004). Tali tempistiche sono state invece successivamente aggiornate, in ragione dei tempi effettivi dei procedimenti, comportando quindi uno slittamento delle stime di messa in servizio. A titolo di esempio, si riportano le tempistiche a consuntivo di opere già entrate in esercizio. La Foggia Benevento inserita nel Piano di Sviluppo del 2003, ha visto la conclusione della fase concertativa nel 2006, nello stesso anno è stato avviato l'iter autorizzativo, nel 2009 si è conclusa la procedura di VIA e nel 2011 il Ministero ha rilasciato il decreto autorizzativo solo a seguito delle Intese delle due Regioni interessate. Infine, tale opera è entrata in esercizio a metà del 2014. Percorso analogo hanno seguito la Trino-Lacchiarella dal 2002 al 2014 e la Sorgente Rizziconi ancora in realizzazione.

- per quanto riguarda lo sviluppo della capacità di interconnessione con l'estero, si rappresenta che l'incremento percentuale della capacità di interconnessione sulla frontiera italiana rispetto al gennaio 2000 è pari a circa il 65%, uno degli incrementi più significativi, in termini assoluti, nel panorama europeo, e ha apportato un significativo contributo alla riduzione del PUN (riduzione del 31% dal 2012 al 2015⁴), rendendo la struttura dell'offerta maggiormente competitiva. Si rileva inoltre che lo sviluppo delle interconnessioni avvenute negli scorsi anni, è stato comunque coerente con quanto rappresentato già nei primi Piani Triennali di Sviluppo, a meno di ridefinizioni di progetto intervenute per ragioni autorizzative e a valle di più dettagliate specifiche di progetto anche in condivisione con il TSO da interconnettere (si pensi a tal proposito allo sviluppo dell'interconnessione con la Francia). In aggiunta, Terna è fortemente impegnata ad aumentare ulteriormente tale capacità di interconnessione (Terna ha avviato i cantieri per ulteriori 2400 MW e ha avviato in autorizzazione altri 1500 MW), ma – come noto – la realizzazione dei progetti di sviluppo di detta capacità dipende anche dal grado di coinvolgimento ed impegno dei gestori delle reti estere da interconnettere. Al riguardo si segnala, a titolo di esempio, che il gestore della rete di trasmissione svizzera ha recentemente rinviato i principali interventi di sviluppo afferenti la frontiera italiana;
- per quanto riguarda lo sviluppo della capacità di scambio tra le zone di mercato, si ritiene che l'analisi condotta nel DCO, fondata sull'indicatore di non separazione del Continente, non sia rappresentativa dei benefici degli interventi di sviluppo. Come anche affermato dall'Autorità, infatti, un'analisi degli esiti del Mercato del Giorno Prima (MGP) nel Continente risente eccessivamente delle diverse configurazioni di generazione e di carico che hanno determinato, ad esempio, un'inversione del flusso di energia in esito al MGP, da Sud verso Nord in ragione del differente sviluppo della capacità di generazione, specificatamente di tipo rinnovabile. Si ritiene, piuttosto, che un'analisi delle ore di separazione della Sardegna dal Continente possa meglio rappresentare gli effetti di una delle opere più importanti realizzate

⁴ I dati del 2015 si riferiscono al periodo gennaio-settembre.

da Terna (SAPEI): il trend delle ore in cui la Sardegna risulta separata dal Continente in esito al MGP è fortemente decrescente, dal 52% del 2009 al 10% del 2012 (primo anno con piena operatività del SAPEI, essendo il secondo cavo entrato in esercizio a fine 2011) per arrivare, nel 2015 (primi nove mesi), ad un valore quasi nullo (0,37%)⁵. Si ritiene infine opportuno evidenziare che Terna non impone alcun vincolo alla gestione del MGP per *“mitigare i maggiori rischi per la sicurezza del sistema (...)”*. Gli unici vincoli imposti dal Gestore, in tale mercato, sono i limiti di transito tra le zone che, come rappresentato dall’Autorità stessa nell’Appendice B, mostrano un trend mediamente crescente, eccezion fatta per i poli di produzione limitata di Brindisi, Foggia e Rossano.

In conclusione, ad avviso di Terna, la regolazione attualmente vigente, pur presentando concettualmente degli aspetti migliorabili in termini di incentivo all’efficienza, è stata essenziale per consentire di reperire e di indirizzare correttamente le risorse necessarie alla realizzazione degli investimenti più utili per il paese, a fronte di un incremento percentuale del costo delle reti sulla bolletta dei clienti finali molto contenuto e largamente inferiore ai risparmi che gli investimenti realizzati hanno contribuito a produrre sulla stessa bolletta.

Più in dettaglio, si osserva che le attività d’investimento di Terna hanno favorito la riduzione dei costi di gestione del mercato, contribuendo ad aumentare la concorrenza tramite la definizione di limiti di transito tra le zone mediamente crescenti e contribuendo ad aumentare la capacità di regolazione del sistema (come meglio descritto in risposta allo spunto S3). Proprio in considerazione della notevole riduzione dei costi del MGP e del MSD dal 2011 a oggi (circa 7 mld €), si ritiene giustificabile il riconoscimento di un incentivo per la realizzazione di opere che hanno contribuito a tale risparmio per il sistema, incentivo di un ordine di grandezza considerevolmente inferiore rispetto a tali riduzioni dei costi.

Superamento della regolazione incentivante di tipo input-based

- S2. Si condivide la proposta di superamento graduale dell’incentivazione input-based per investimenti I=3 già avviati? Si ritengono preferibili altre soluzioni? Nel caso, indicare i motivi.
- S3. Si condivide la proposta di dismettere il trattamento incentivante per gli investimenti I=2 dall’inizio del prossimo periodo regolatorio? Si ritengono preferibili altre soluzioni? Nel caso, indicare i motivi.

Terna non condivide, per i motivi di seguito esposti, la proposta contenuta nel DCO di abolire tutte le forme di incentivazione tranne il riconoscimento della extra remunerazione sugli investimenti classificati come I=3, riconoscimento che avverrebbe, secondo gli intendimenti prospettati nel DCO, solo a condizione che tali investimenti entrino in esercizio entro la prima metà del periodo

⁵ A indiretta conferma di quanto sopra, nei periodi di fuori servizio del SAPEI il differenziale medio di prezzo zonale fra Sardegna e Continente torna ai livelli ante operam.

regolatorio e a condizione che per gli stessi, al 31/12/2015, sia stata sostenuta una spesa almeno pari al 25% della stima di costo d'investimento.

La proposta del DCO cambia in modo rilevante lo scenario di riferimento considerato in fase di definizione degli interventi e determina un impatto considerevole sui ricavi attesi riferibili a progetti di investimento su cui Terna ha già un impegno di realizzazione ed una conseguente esposizione finanziaria. Tale proposta non consentirebbe una transizione graduale verso la logica totex.

In particolare, con riferimento agli investimenti I=3, non si comprende per quale motivo, nel DCO, si proponga di modificare la regolazione vincolando il riconoscimento dell'incentivo all'entrata in esercizio degli investimenti entro la prima metà del periodo regolatorio piuttosto che alla data di entrata in servizio approvata dallo stesso Regolatore. Tale proposta pregiudicherebbe in modo sostanziale la remunerazione e la redditività di tali progetti, qualificati dalla stessa Autorità come strategici, modificandone ex post la relativa regolazione. Al riguardo, si ricorda come tale regolazione sia stata definita dall'Autorità sulla base di un meccanismo vincolante. Tale aspetto vincolante è chiaramente esplicitato nella delibera ARG/elt 87/10, in cui si affermava che il meccanismo, una volta attivato, *“resta obbligatoriamente in vigore per tutto il periodo di regolazione rilevante, ivi compresi gli eventuali effetti sui periodi di regolazione successivi”*. Non a caso la stessa delibera prevedeva, al successivo articolo 3.5, che *“nel caso in cui la proposta preveda interventi caratterizzati da milestone collocate in anni successivi al periodo di regolazione di riferimento, l'eventuale proposta relativa ai periodi di regolazione successivi dovrà includere le relative milestone”*. Aspetto peraltro richiamato anche dalla delibera 40/2013/R/eel in sede di individuazione degli investimenti strategici di sviluppo.

Sulla base di tali aspetti, la regolazione degli investimenti I=3 si basa su una sorta di “contratto” tra soggetto regolato e regolatore, avente ad oggetto il rispetto di certe milestone e tempistiche. Nel caso, quindi, l'Autorità intendesse modificare le regole di tale meccanismo in corso d'opera, si andrebbe in contrasto con l'obiettivo della stabilità e certezza regolatoria.

In secondo luogo con riferimento alla proposta di superamento graduale del meccanismo di incentivazione degli investimenti I=3, si rappresenta che Terna non condivide:

- il valore del 25% della stima di costo di investimento, quale soglia per la definizione di un investimento avviato, in quanto, oltre a non essere adeguatamente motivato, appare ingiustificatamente penalizzante (un investimento per il quale sia già stato speso il 25% del costo totale è in fase avanzata di costruzione) e non consentirebbe di tenere in debito conto impegni contrattuali vincolanti con i fornitori che non avessero ancora dato luogo a corrispondenti manifestazioni contabili;
- la proposta di riduzione del valore della extra remunerazione (1% in luogo dell'attuale 2%), anch'essa ingiustificatamente penalizzante prevedendo un taglio del 50% dell'incentivo oggi previsto.

Per qualificare l'esigenza di una maggiore gradualità negli interventi regolatori, è utile ricordare come i meccanismi di incentivazione introdotti a partire dal 2004 abbiano trovato ragione d'essere e giustificazione nella richiesta – determinata dalle nuove esigenze di un mercato elettrico liberalizzato in presenza di una rete di trasmissione concepita per un contesto di monopolista

integrato – di una maggiore efficacia, tempestività e di un crescente volume di investimenti infrastrutturali rispetto al passato.

Per soddisfare positivamente tale richiesta, che ha comportato – fra l'altro – un incremento di quattro-cinque volte i volumi medi annui di investimento, Terna ha dovuto rivedere radicalmente la propria organizzazione, le prassi operative (progettazione, politiche di approvvigionamento, modalità di relazione con gli stakeholder locali ed istituzionali ai fini di accelerare l'autorizzazione degli interventi) ed il posizionamento sul mercato finanziario (per poter soddisfare le crescenti esigenze di reperimento di capitale). Gli incentivi, lungi dall'essere un regalo della regolazione a Terna, hanno costituito un cardine di tale cambiamento. È anche grazie ad essi che il mercato del lavoro e dei capitali hanno consentito a Terna di raccogliere le risorse necessarie ad effettuare investimenti tanto indispensabili per il sistema elettrico. È di tutta evidenza che una macchina tanto imponente e complessa abbia un'inerzia non indifferente. Il prospettato taglio degli incentivi, mentre la macchina è ancora in piena corsa per dare compimento agli interventi che finalmente, dopo lunghi processi di concertazione ed autorizzazione, sono stati messi in cantiere, romperebbe non solo la promessa regolatoria, ma anche l'equilibrio che ha consentito a Terna di realizzare i benefici per gli utenti finali indicati nei paragrafi precedenti.

In conclusione, alla luce delle motivazioni sopra esposte e nell'ottica di stabilità e certezza regolatoria, si ritiene opportuno assicurare una reale gradualità nella transizione verso la metodologia totex. A tal fine, fermo restando quanto sopra rappresentato, qualora codesta Autorità continuasse a ritenere inevitabile introdurre nuovi vincoli agli incentivi correnti, Terna ritiene che si debbano garantire quantomeno le seguenti modalità di incentivazione (pur penalizzanti rispetto al quadro regolatorio attuale):

- per gli interventi classificati come I=3, a condizione che siano già autorizzati e che entrino in esercizio entro il 2019, mantenimento della extra remunerazione (delta WACC) del 2% per 12 anni dalla data di entrata in esercizio;
- per gli interventi I=2, a condizione che entrino in esercizio entro il 2019 mantenimento dell'extra-remunerazione del 1,5% per 12 anni dalla data di entrata in esercizio.

A supporto di quanto sopra rappresentato, si ritiene opportuno ricordare l'importanza anche degli investimenti rientranti nella tipologia I2, che hanno consentito di produrre benefici consistenti per gli utenti, e che hanno contribuito alla connessione delle FER in ottemperanza al quadro normativo italiano ed europeo. Si consideri inoltre, a titolo di esempio, che le installazioni delle reattanze di compensazione avvenute negli ultimi tempi hanno aumentato la capacità di regolazione del sistema con conseguenti benefici economici per il consumatore finale;

- per gli altri interventi, Terna può impegnarsi a proporre all'Autorità, entro il 30 giugno di ogni anno, un elenco dei nuovi interventi; per ciascuno di essi produrrà, oltre alla consueta documentazione già inclusa nel PdS, un'analisi costi benefici, secondo criteri concordati con l'Autorità qualora gli stessi abbiano un significativo valore economico, ed una stima dei costi. L'Autorità, eventualmente supportata da consulenti tecnici terzi, dovrebbe validare entro un tempo ragionevolmente breve (es. tre mesi) quanto presentato da Terna, anche tramite

confronti puntuali e diretti con le strutture tecniche. All'esito degli sviluppi, Terna includerebbe in RAB il costo risultante dal confronto sopra descritto e non quello effettivo, assumendosi il rischio di eventuali scostamenti post-autorizzazione, fermo restando la necessità di una ragionevole sterilizzazione degli effetti sui costi derivanti da variabili esogene.

Si ritiene infine opportuno mantenere l'attuale meccanismo di incentivazione per gli investimenti afferenti al "Piano di difesa". Tale Piano risponde, infatti, ad una specifica previsione di legge (Legge 290/03), volta a favorire la realizzazione degli investimenti necessari per l'adeguamento e miglioramento dei sistemi di difesa per la sicurezza del sistema elettrico che risultano anche funzionali alla riduzione della vulnerabilità del sistema.

In ultimo, si precisa che, con riferimento alle proposte di incentivi output-based accennate nel DCO, Terna si impegna alla massima collaborazione con l'Autorità per la loro realizzazione. Non si può peraltro ignorare il fatto che tali meccanismi produrrebbero effetti non prima del 2018 nella migliore delle ipotesi, quindi gli stessi non possono essere considerati quali misure di graduale transizione verso la logica output-based, ma al più utili progetti pilota in direzione output-based.

Obiettivi e criteri per lo sviluppo altamente selettivo degli investimenti

S4.	Si condivide la proposta di coerenza tra ipotesi di costo da assumere per la metodologia Totex e per la metodologia CBA 2.0?
S5.	Si condividono le osservazioni e proposte dell'Autorità in materia di modulazione selettiva degli incentivi in relazione al rapporto B/C dell'analisi costi-benefici?
S6.	Quali aspetti di rischio potrebbero richiedere specifici incentivi ai sensi della deliberazione 446/2014/R/COM? Per quali motivi tali rischi non sarebbero coperti dalla regolazione?

Per quanto riguarda la definizione di nuovi modelli di sviluppo selettivo degli investimenti, si richiamano le osservazioni presentate da Terna in risposta alle precedenti consultazioni, con particolare riferimento alle difficoltà di verificabilità ex post degli output, alla misurabilità e verificabilità di indicatori da assumere come riferimento per la promozione selettiva degli investimenti. Pertanto la prefigurata incentivazione output-based si ritiene possa essere implementata solo a seguito di un'adeguata sperimentazione, anche attraverso la costituzione di specifici tavoli di lavoro per elaborare metriche condivise e individuare grandezze chiaramente misurabili, che consentano una corretta valorizzazione ex ante dei benefici associati ai relativi output richiesti.

Entrando più in dettaglio nelle proposte riportate nel DCO, si rappresenta quanto segue:

- si condivide, in linea di principio, il perseguimento di obiettivi di coerenza fra i criteri di identificazione della *baseline* di costo da assumere per la metodologia Totex ed i criteri di definizione dei costi ai fini della metodologia CBA 2.0;

- per quanto attiene alla proposta dell'Autorità in materia di modulazione selettiva degli incentivi, in funzione del rapporto B/C dell'analisi costi benefici, si segnala che l'utilizzo del solo rapporto B/C potrebbe non essere adeguato, poiché potrebbe evidenziare principalmente interventi di "minore rilevanza" caratterizzati da benefici in valore assoluto molto contenuti (seppur superiori rispetto ai costi), a scapito degli interventi di portata strategica caratterizzati da costi più alti a fronte di benefici netti molto elevati nel medio-lungo periodo. Occorre quindi affiancare al rapporto B/C anche il valore attuale netto per il sistema ($VAN = B - C$) che esprime proprio il beneficio netto del progetto in termini assoluti.

Al fine di mettere a confronto più interventi ricadenti nella stessa categoria, potrebbe inoltre risultare opportuno utilizzare, oltre all'indice B/C e al VAN, un indice di efficacia (IE) ottenuto combinando i valori normalizzati dei precedenti, come nel seguito:

prodotto fra VAN e rapporto B/C, normalizzato in rapporto al valore medio degli indici relativi ai progetti appartenenti alla stessa categoria $[(B/C) / (B/C)_{medio} * (VAN / VAN_{medio})]$.

Infine, si fa presente che, per la valutazione delle priorità di intervento all'interno di ciascuna categoria, è indispensabile considerare ulteriori elementi che forniscano indicazioni sulla effettiva realizzabilità del progetto: opere con i cantieri in corso non possono avere la stessa priorità di opere che sono ancora in fase di pianificazione preliminare.

Strumenti propedeutici per la promozione selettiva degli investimenti

S7. Si condivide la proposta di prevedere un meccanismo transitorio di incentivazione finalizzato all'applicazione diffusa della nuova metodologia CBA 2.0 per tutti i progetti che non sono ancora nello stato di realizzazione e che sono previsti entro il decennio di Piano? Osservazioni sul meccanismo proposto.

Con riferimento a quanto rappresentato nel punto 5.14 del DCO, Terna si rende disponibile a sperimentare la nuova metodologia CBA 2.0 su un perimetro di opere non in realizzazione e da definire nel corso del 2016, sulla base della rilevanza economica delle stesse e della pianificazione temporale definita nel Piano di Sviluppo 2016 in corso di redazione. Ciò al fine di poter individuare tali opere sulla base di un set di informazioni il più possibile aggiornato. Le modalità di applicazione della nuova metodologia CBA, a regime, andranno definite in ragione dei risultati di tale fase di sperimentazione.

Per quanto attiene ai criteri di valorizzazione dell'incentivo (punto 5.18 del DCO), si ritiene che l'identificazione del premio massimo annuale possa avvenire in funzione non solo del numero di progetti, ma anche della quota di costo rispetto al totale.

S8. Si condivide la proposta di prevedere un analogo meccanismo finalizzato alla definizione di target capacity interzonali? Si condivide l'obiettivo di pervenire a tale definizione entro il 2017?

Si rinvia alle osservazioni di Terna in risposta allo spunto S.10.

S9. Si ritiene possibile e opportuno sviluppare un meccanismo che fornisca incentivi corretti e trasparenti in relazione ai processi di autorizzazione (e alle criticità post-autorizzazione)? Se sì, con quali modalità?

La rilevanza del dialogo con gli stakeholder locali per garantire un esito positivo e quanto più celere del processo autorizzativo è da sempre riconosciuta da Terna. Condividendo le osservazioni dell'Autorità sulle conseguenze delle opposizioni alla realizzazione di nuove infrastrutture, in termini di durata dell'iter autorizzativo e di possibile rimessa in discussione anche nella fase post-autorizzazione, Terna guarda con interesse alla possibilità di sviluppare meccanismi incentivanti in relazione ai processi di autorizzazione (e alle criticità post-autorizzazione).

Al riguardo, si sottolinea come l'approccio concertativo di Terna, originariamente rivolto alle istituzioni locali, sia ora sempre più integrato dalla ricerca di occasioni di informazione e dialogo con la cittadinanza e in generale con tutti gli stakeholder delle comunità locali interessate da opere di sviluppo, nella convinzione che questo sia divenuto un nodo essenziale per mitigare i rischi. Più in generale, Terna ha messo a punto e adottato proprie linee guida sulla gestione degli stakeholder, basate sulle migliori metodologie disponibili e pensate per essere applicate anche a livello locale. Il presupposto di tale approccio è che un'attenta gestione della relazione con i portatori di interesse consenta di mitigare rischi e cogliere opportunità insite nel contesto in cui vanno inserite le opere infrastrutturali, e rappresenti quindi un importante contributo alla creazione di valore condiviso, per il sistema elettrico nel suo complesso e per gli stakeholder più direttamente interessati.

Come la stessa Autorità ricorda, l'efficacia delle iniziative di coinvolgimento degli stakeholder in termini di tempi del processo autorizzativo e realizzativo non può darsi per scontata: rispetto a queste finalità, influenzate da molteplici fattori spesso non controllabili da Terna, un'adeguata considerazione degli stakeholder rappresenta una condizione certamente influente ma non necessariamente decisiva. Terna condivide pertanto l'indicazione dell'Autorità a indirizzare l'incentivazione verso la messa in atto di meccanismi di capacitazione e coinvolgimento degli stakeholder. In particolare, Terna ritiene coerente con i propositi dell'Autorità e con quanto fin qui premesso che l'accesso all'incentivo sia vincolato al rispetto di uno standard di qualità del processo di coinvolgimento da definirsi a priori, nella convinzione che la qualità dell'*engagement*, rappresentata dall'adesione allo standard, sia adeguata premessa per conseguire gli effetti desiderati. L'esecuzione delle attività definite nello standard di processo (attività di informazione e *stakeholder engagement*) sarebbe sotto il controllo di Terna e facilmente verificabile da parte dell'Autorità.

Si riportano qui di seguito, a titolo esemplificativo e non esaustivo, alcuni elementi costitutivi dello standard di processo da definire, accompagnati, ove possibile, da correlati indicatori di intensità/qualità del coinvolgimento e di efficacia del medesimo. Poiché questi ultimi sono meno controllabili da Terna e verificabili dall'Autorità solo in base a misurazioni realizzate o attivate da Terna, si ritiene che la loro eventuale considerazione debba avere, nel caso, un peso limitato nella determinazione del meccanismo incentivante.

Si segnala infine che il processo di coinvolgimento degli stakeholder comporta dei costi di realizzazione, che si ritiene debbano essere adeguatamente riconosciuti.

Elementi costitutivi dello standard di processo e indicatori correlati

- Identificazione di una o più fasi del processo in cui devono avere luogo iniziative di coinvolgimento degli stakeholder locali;
- Realizzazione di mappature di dettaglio degli stakeholder locali, secondo metodologia predefinita, finalizzata a identificare gli stakeholder rilevanti;
- Disponibilità di canali di accesso a Terna dedicati agli stakeholder interessati dal progetto;
- Definizione di un piano di coinvolgimento degli stakeholder, comprensivo di:
 - Iniziative di sensibilizzazione dei decisori pubblici locali
 - numero minimo di incontri con la cittadinanza da commisurare a caratteristiche del progetto
 - numero minimo di incontri con i media locali
 - campagne informative su stampa, web e tv e/o dirette sulla cittadinanza (es. mailing, affissioni) basata su target numerici di cittadini da raggiungere da svolgersi almeno in tre momenti: fase iniziale, intermedia e finale

Indicatori correlati:

- ✓ Rapporto tra numero delle iniziative di engagement rivolte alla cittadinanza e popolazione del territorio attraversato
 - ✓ Numero di cittadini partecipanti agli incontri (in rapporto alla popolazione o a un target predefinito)
 - ✓ Rapporto tra cittadini raggiungibili con iniziative media (basata su principi di diffusione, readership e penetrazione) e popolazione del territorio attraversato
 - ✓ % dei km di tracciato per i quali è stato raggiunto un accordo con gli Enti Locali competenti
- Caratteristiche delle occasioni di coinvolgimento, finalizzate a massimizzare la partecipazione, quali modalità di annuncio, tempi minimi di preavviso, durata minima degli incontri, contenuto minimo delle informazioni;

Indicatori correlati:

- ✓ % di stakeholder che dichiarano di avere incrementato la conoscenza del progetto grazie alle iniziative di Terna (survey entrata-uscita da eventi o survey pre-post consultazione, anche mirate su specifici target)
- ✓ % di stakeholder che hanno modificato in senso positivo la percezione complessiva del progetto di Terna (survey)
- ✓ Numero di osservazioni ricevute dagli stakeholder in rapporto ai cittadini coinvolti direttamente
- Modalità di considerazione, accettazione o rifiuto (e comunicazione di ritorno) delle proposte di modifica o integrazione di aspetti progettuali suggeriti dagli stakeholder
- Meccanismo di integrazione graduale delle lesson learned per migliorare e affinare lo standard

Esempi di meccanismi di promozione selettiva output-based

S10. Si ritiene opportuno sviluppare un meccanismo di incentivazione relativo alle capacità target? Quali modifiche andrebbero apportate all'esempio presentato e per quali motivi?

S11. Si ritiene opportuno sviluppare un meccanismo di incentivazione relativo all'efficienza di realizzazione degli investimenti in via interinale prima dell'introduzione delle metodologie totex? Quali modifiche andrebbero apportate all'esempio presentato e per quali motivi? Si condivide la proposta di applicare nel corso del NPR1 tale meccanismo a un set di investimenti I=2 selezionati in base ai risultati delle analisi costi benefici?

Fermo restando quanto rappresentato in risposta agli spunti S2. e S3., si riportano nel seguito le osservazioni di Terna alle proposte dell'Autorità in merito ai possibili meccanismi di incentivazione selettiva degli investimenti nella rete di trasmissione secondo una logica output-based.

In generale, l'idea di incentivare il TSO in proporzione all'utilità dell'intervento realizzato per il sistema è condivisibile. Le proposte avanzate dall'Autorità nel capitolo 6 del DCO contengono, tuttavia, elementi di criticità. I più rilevanti aspetti critici riguardano il meccanismo di premio per lo sviluppo della capacità interzonale. Nel definire il relativo schema incentivante, l'Autorità sembra non tener in debito conto di due aspetti fondamentali per il corretto dimensionamento dell'incentivo ovvero il fatto che l'incentivo deve essere dimensionato:

1. in ragione di quanto necessario ad ottenere il comportamento desiderato da parte del soggetto regolato (Terna);
2. in misura comunque non superiore al beneficio atteso per il sistema dall'adozione del comportamento efficiente richiesto.

Sulla base di tale premessa, si segnala che nella definizione del nuovo schema incentivante, l'Autorità non sembra effettuare un'analisi accurata di quanto possa essere il valore di cui al punto 1; l'Autorità sembra piuttosto assumere che per incentivare Terna alla realizzazione

dell'infrastruttura sia necessario e sufficiente assicurare alla stessa un'annualità del beneficio portato al sistema dall'investimento. La congruità dell'incentivo proposto, tuttavia, dipende da quanto vale l'annualità del beneficio. Nel misurare il beneficio per il sistema derivante dall'aumento della capacità interzonale, l'Autorità assume che questo sia pari alla riduzione nella rendita di congestione che si aveva prima dell'aumento della capacità di transito. Tale modalità di misurazione del beneficio appare tuttavia erranea, in quanto funzione della capacità di scambio esistente prima dell'intervento di sviluppo. Pertanto, secondo tale logica, a un intervento di sviluppo che incrementa la capacità di scambio tra due zone già interconnesse potrebbe essere associato un beneficio maggiore rispetto a un investimento che collega due zone precedentemente isolate (o con un limite di transito molto ridotto). Si consideri, ad esempio, il collegamento Sorgente-Rizziconi: il valore per il sistema misurato secondo la metodologia proposta nel DCO sarebbe meno di 1/10 di quello effettivo. Inoltre la migliore interconnessione tra due zone di mercato, ad esempio tra Sicilia e Continente, non soltanto aumenta la possibilità di trasportare l'energia da una zona all'altra aumentando l'efficienza produttiva, ma innesca comportamenti virtuosi di competizione tra tutti i soggetti con impianti localizzati nelle due zone, competizione precedentemente ristretta ad un numero inferiore di operatori.

La proposta dell'Autorità, quindi, non solo rischia di non rendere congruo il livello dell'incentivo rispetto allo sforzo richiesto a Terna, ma anche – e soprattutto – di non promuovere davvero in modo selettivo gli interventi più utili per il sistema.

Tutto ciò considerato, si ritiene che un'incentivazione per la realizzazione delle infrastrutture che determinano un aumento della capacità di trasporto tra le zone e/o con l'estero potrebbe essere commisurata al prodotto tra il differenziale di prezzo tra le zone interessate (come registrato nel periodo precedente la decisione dell'investimento) e l'incremento della capacità realizzato.

Elementi critici connotano anche il meccanismo incentivante proposto, relativo alla spinta all'efficienza di costo. In particolare, nel DCO si assume che riconoscere a Terna una percentuale bassa (10%) del risparmio di costo ottenuto rispetto a valori standard sia sufficiente a spingerla a ottimizzare il proprio sforzo di riduzione dei costi. Di fatto, ciò comporterebbe il rischio di definire il livello dell'incentivo senza valutare se sia sufficiente a spingere ad un comportamento efficiente. La percentuale proposta come base (10%) rischia dunque di essere inadeguata rispetto agli obiettivi.

La seconda – più severa - criticità riguarda la determinazione del costo standard che deve essere "battuto" per ottenere l'incentivo. L'Autorità propone di misurare l'efficienza di costo realizzata da Terna confrontando i costi sostenuti con il costo standard della capacità di trasporto *winter peak* effettivamente resa disponibile al mercato. Avanzando questa proposta, l'Autorità sembra trascurare come sia difficile, nel settore elettrico, determinare un valore standard del costo della capacità di trasporto resa disponibile al mercato. Infatti, il costo efficiente di investimento necessario a realizzare un incremento di capacità di transito tra due zone varia sensibilmente da situazione a situazione.

La proposta dell'Autorità di determinare il costo standard utilizzando detto parametro di riferimento, presupporrebbe di determinare il livello del costo standard caso per caso, al fine di evitare di commettere errori. In tal modo si supererebbe, dunque, il concetto stesso di costo standard, e si

farebbe riferimento a un costo efficiente definito ex ante, pur sulla base di parametri standard. Si ritiene peraltro che tale modalità sia coerente con una logica di sperimentazione della metodologia totex, alla quale Terna ha mostrato apertura (come anche rappresentato in risposta al DCO 335/2015/R/eel).

- S12. Si ritiene opportuno sviluppare un meccanismo di incentivazione relativo alla vulnerabilità strutturale? Si ritiene che l'indicatore proposto sia appropriato, misurabile e oggettivamente riscontrabile?
- S13. Si ritiene che siano stati sufficientemente individuati ed analizzati i principali output del servizio di trasmissione? Quali altri aspetti, inclusi quelli citati al punto 6.26, sono rilevanti come output?
- S14. Si hanno altre proposte per meccanismi incentivanti relativi ad altri output considerati rilevanti?

In merito alla richiesta di proposte per meccanismi incentivanti di tipo output based, Terna si rende disponibile ad aprire un tavolo di confronto con codesta Autorità al fine di condividere potenziali nuovi progetti da sottoporre a schema incentivante. A titolo di esempio, si ritiene che, in un'ottica output based, potrebbe essere valutata l'introduzione di un incentivo alle attività di dispacciamento che sia basato non solo sulla stabilizzazione dei volumi rispetto ad un tetto massimo, ma anche sull'individuazione di progetti di riforma del mercato che hanno come obiettivo l'efficientamento dei costi per il sistema. Si potrebbero, ad esempio, individuare dei progetti che risolvano le criticità più rilevanti per il sistema sulle quali Terna si impegna, nei tempi condivisi con il Regolatore, allo svolgimento delle relative attività.

Appendice C. Sviluppo della metodologia di analisi costi/benefici

(termine: 31 dicembre 2015)

- S15. Quali soglie si suggeriscono per l'indice B/C degli investimenti ad elevato valore e delle priorità di sviluppo (vd punto 3.9 del documento)? Per quali motivi?
- S16. Si hanno proposte per integrare l'indice B/C con una valutazione, anche semplificata dell'incertezza delle stime? (vd punto 3.7 del documento)
- S17. Si hanno commenti sulle proposte specifiche presentate nei punti da C1 a C13 di questa Appendice?
- S18. Fra gli aspetti non discussi in dettaglio indicati al punto C14 di questa Appendice, quali si ritengono particolarmente meritevoli di considerazione a fini della definizione dell'indice di utilità per il sistema? Ve ne sono altri?

In considerazione di quanto rappresentato nella premessa del DCO, Terna si riserva di presentare osservazioni agli spunti S15-S18 in un secondo momento.