

**DCO 615/2021/R/COM****LINEE GUIDA PER LO SVILUPPO DELLA REGOLAZIONE ROSS-BASE  
DA APPLICARE A TUTTI I SERVIZI INFRASTRUTTURALI REGOLATI DEI  
SETTORI ELETTRICO E GAS****OSSERVAZIONI GENERALI**

UTILITALIA ritiene che la consultazione in oggetto costituisca il primo ambizioso passo di un percorso particolarmente esteso ed articolato che dovrà essere oggetto di notevoli approfondimenti e riflessioni, affinché gli operatori dei servizi infrastrutturali possano pienamente valutare tutte le connesse rilevanti implicazioni ed interiorizzarle pienamente nei rispettivi modelli di business ed operativi.

Il superamento dell'attuale regime di riconoscimento dei costi, che considera separatamente i costi operativi e gli investimenti, con il conseguente approdo ad un'impostazione incentrata sul concetto di spesa totale, anche attraverso il ricorso a coefficienti standard di definizione della spesa capitalizzata, rappresenta sicuramente un mutamento particolarmente delicato e significativo per le imprese. **Si necessiterà pertanto di opportuni livelli di gradualità, sia nella fase consultiva**, propedeutica alla definizione delle scelte regolatorie finali, **sia nella conseguente fase attuativa**, la quale peraltro si dispiegherebbe in corrispondenza della progressiva realizzazione delle politiche di decarbonizzazione, le quali richiederanno una rilevante capacità di adattamento e rinnovamento alle infrastrutture energetiche.

Se da un lato, infatti, risulta condivisibile l'assunto secondo cui la transizione energetica richiede una visione integrata dello sviluppo delle infrastrutture elettriche e gas, in un'ottica di sostenibilità economica e ambientale, dal punto di vista degli operatori **emerge l'urgente necessità di certezza regolatoria in merito al ritorno puntuale degli investimenti, specialmente in una fase straordinaria come quella relativa alla "transizione delle infrastrutture"**, che guiderà il sistema energetico italiano verso il nuovo paradigma orientato alla progressiva decarbonizzazione dei consumi finali.

**Eventuali evoluzioni verso un sistema ROSS, con il ricorso a coefficienti standard di definizione della spesa capitalizzata, nonché a tassi di capitalizzazione fissati dal regolatore, dovranno pertanto essere temperate con l'esigenza di promuovere ingenti investimenti e la diffusione di tecnologie innovative** che, almeno nella prima fase applicativa, potranno risentire in misura diversa degli effetti di "efficienza totale" richiamati nel DCO, rispetto ad investimenti sulle normali attività. Andranno inoltre valutati con attenzione gli impatti, anche di natura concorrenziale, che eventuali nuove metodologie tariffarie potranno determinare nei confronti delle prossime gare di assegnazione del servizio di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale.

**Si sottolinea, pertanto, l'importanza di contestualizzare i nuovi criteri regolatori prospettati dall'Autorità, tenendo in debita considerazione le specificità attuali e prospettiche dei settori infrastrutturali dell'energia elettrica e del gas.** Nell'ambito della transizione energetica, il settore elettrico sarà orientato a salvaguardare la propria resilienza, nonché a promuovere

**Prot. n. 232/2022/AR/E del 7/2/2022**

l'elettrificazione dei consumi finali e la diffusione delle fonti rinnovabili attraverso rilevanti piani di investimento; il settore gas sarà a sua volta interessato da una progressiva e profonda trasformazione verso una maggiore complessità operativa ed una crescita delle attività di R&D per effetto dell'attesa diffusione di nuove tipologie di commodity da integrare nelle reti.

Si apprezza in ogni caso il fatto che la nuova modalità di quantificazione dei costi riconosciuti, almeno nella sua versione ROSS-base, sia orientata a soluzioni più semplificate rispetto a quelle riconducibili a precedenti ipotesi regolatorie, fondate su un'articolazione particolarmente complessa e difficilmente realizzabile dei costi benchmark, e auspichiamo che questo approccio semplificato caratterizzi anche le fasi successive di evoluzione dello stesso. Si prospettano quindi dei discreti livelli di applicabilità delle proposte, le quali dovrebbero favorire anche il necessario contenimento dei relativi oneri amministrativi e gestionali.

In linea generale, l'approccio basato sulla distinzione tra ROSS-base e ROSS-integrale rappresenta a suo modo uno strumento di gradualità applicativa, anche se risulta comunque difficoltoso per gli operatori esprimere un parere sui diversi aspetti illustrati nel DCO, visto l'elevato livello di complessità della materia trattata, nonché la mancanza di elementi di dettaglio che possano permettere un'analisi comparativa tra il modello attuale ed i modelli ROSS, nonché tra i due modelli ROSS considerati.

La presente consultazione, quindi, quale primo momento di confronto soprattutto in merito al ROSS-base, non consente ancora analisi particolarmente avanzate, da realizzare ad esempio tramite specifiche simulazioni. Si apprezza comunque l'intenzione dell'Autorità di raccogliere valutazioni anche in questa prima parte del procedimento e si rinvia ai successivi momenti di confronto tematici per poter trarre delle riflessioni più puntuali.

Nell'ipotesi di passaggio al nuovo metodo, riteniamo comunque corretta la previsione di sostanziale continuità dei criteri tariffari per il riconoscimento dei costi dello stock di investimenti esistenti alla data di entrata in vigore della regolazione ROSS-base.

Con specifico riferimento agli accenni concernenti il ROSS-integrale, al fine di esprimere indicazioni in merito a tale ulteriore approccio, risulta indispensabile disporre di una più ampia cognizione del relativo metodo, anche al fine di poter valutare l'impegno richiesto alle strutture aziendali per poter sostenere l'attesa maggiore onerosità gestionale ed amministrativa. Si prospetta infatti un meccanismo di riconoscimento dei costi relativamente complesso, il quale richiederà probabilmente una fitta serie di attività destinate ad intersecarsi tra loro. Sarebbe quindi opportuno che, a fronte di un probabile incremento degli oneri gestionali, tale schema sia effettivamente in grado di assicurare i livelli di efficienza prefissati.

A tal proposito, coerentemente con l'esigenza già rappresentata di assicurare adeguata gradualità al processo e di legarlo agli obiettivi di efficienza e sostenibilità, si riterrebbe utile che l'implementazione della nuova metodologia avvenga, almeno in una prima fase, su base volontaria. Tale modalità stimolerebbe un approccio proattivo da parte degli operatori e permetterebbe di sperimentare i meccanismi ROSS nel sistema, anche attraverso la condivisione di appositi spazi per esperimenti regolatori che possano essere valorizzati attraverso meccanismi di assessment orientati agli output raggiunti.

**Prot. n. 232/2022/AR/E del 7/2/2022**

Si evidenzia inoltre che, con la finalità di realizzare taluni obiettivi di efficientamento e di innovazione del modello di riconoscimento dei costi attualmente previsto nel nostro Paese, le proposte in oggetto presuppongono la replicazione di meccanismi già adottati nel Regno Unito in quanto, nello scenario di origine, tali strumenti sarebbero risultati efficaci nel risolvere alcune criticità o distorsioni. Non vi sono tuttavia elementi in grado di assicurare con certezza che il nuovo approccio possa realizzare benefici anche in un contesto diverso, in quanto non sempre la riproposizione di specifiche soluzioni in un ambito differente rispetto a quello di provenienza permette di conseguire i risultati sperati.

**Risulterà pertanto necessario alimentare le dovute riflessioni sui principali fattori positivi che hanno caratterizzato l'esperienza britannica relativa al totex, valutando con particolare attenzione, oltre agli aspetti tecnico-applicativi di tale regolazione e le prevedibili specificità locali non direttamente importabili in un altro ordinamento, anche e soprattutto la correlazione tra le caratteristiche del modello regolatorio adottato e gli incentivi o disincentivi da esso forniti, tenendo comunque in considerazione i tratti distintivi dello scenario britannico in termini di numero, tipologia, dimensioni e presenza territoriale degli operatori.**

In conclusione, quindi, in linea con quanto sopra espresso, **si auspica che nella fase di consultazione prevista dall'Autorità si possano prevedere incontri tematici di approfondimento con gli stakeholder**, attraverso cui stimare l'adattabilità del nuovo modello al nostro sistema nazionale ed ai relativi fattori determinanti, traendo spunto da analisi quantitative e comparative che possano condurre a riflessioni sulla possibile efficacia e realizzabilità del nuovo approccio tariffario. **In tal senso, i possibili obiettivi da conseguire nell'ambito di tale processo potrebbero sintetizzarsi nei seguenti punti:**

- **Ampio livello partecipativo nella procedura di definizione delle regole e dei criteri di riferimento del ROSS, in particolare nella sua versione integrale**, al fine di evitare asimmetrie nelle economie di apprendimento.
- **Individuazione delle peculiarità dei vari settori coinvolti e delle relative necessità attuali e prospettiche**, in modo da disegnare un metodo tariffario che fornisca coerenti incentivi e disincentivi.
- **Definizione di un meccanismo di sharing delle efficienze che possa massimizzare la potenza incentivante dello strumento.**
- **Adeguate disclosure informativa in merito alle analisi preliminari condotte ai fini delle ipotesi di avvio del nuovo modello regolatorio**, assicurando in tal modo una costruttiva dialettica tra tutte le parti coinvolte.
- **Definizione di opportune linee guida sulle modalità di funzionamento e sui criteri implementativi degli strumenti gestionali necessari alle imprese per realizzare la compliance al ROSS.**
- **Mitigazione degli oneri informativi ed operativi in capo agli operatori**, attraverso un'attività di riordino e di efficientamento delle raccolte dati esistenti, affinché le stesse risultino funzionali al nuovo meccanismo.

Infine, si propone di introdurre un **periodo di test** della durata di almeno due anni per avviare a regime il nuovo schema di riconoscimento dei costi al 2026, al fine di:

**Prot. n. 232/2022/AR/E del 7/2/2022**

- Garantire agli operatori un tempo sufficiente per adeguare i propri sistemi e processi.
- Attendere gli orientamenti dei nuovi bandi elettrici, la cui pubblicazione è attesa nel 2025.
- Allineare eventualmente le tempistiche di applicazione per la distribuzione elettrica alla distribuzione gas.

Si riportano di seguito le osservazioni ai singoli spunti.

#### **OSSERVAZIONI SPECIFICHE**

**S1. Si ritiene debbano essere individuati ulteriori o diversi obiettivi in relazione allo sviluppo del ROSS-base?**

**S2. Si ritiene che il ROSS-base debba essere applicato a tutti i servizi infrastrutturali regolati dei settori elettrico e gas, compresi anche i servizi di stoccaggio e rigassificazione?**

**S3. In relazione al successivo sviluppo dell'approccio ROSS-integrale, quali si ritiene siano le soglie dimensionali da considerare in relazione al servizio di distribuzione?**

**R1.** Gli obiettivi menzionati con riferimento al ROSS-base si ritengono sufficientemente esaustivi. Fermo restando quanto già detto in premessa in relazione a possibili elementi di criticità, si ritiene correttamente rappresentata l'esigenza di prevedere un percorso graduale di modifica del meccanismo tariffario.

**R2.** Non si esprimono particolari osservazioni in merito a tali aspetti.

**R3.** Al momento, in assenza di informazioni metodologiche più dettagliate con riferimento al modello ROSS-integrale ed al suo funzionamento, risulta particolarmente complesso esprimere valutazioni su possibili soglie di accesso allo stesso. Si rinvia alle prossime consultazioni in materia, dalle quali si attende possano scaturire maggiori elementi in merito a tale aspetto, anche al fine di valutare i più elevati livelli di effort richiesti rispetto al livello base.

In ogni caso, come rappresentato nelle osservazioni generali, rispetto alla previsione di eventuali soglie dimensionali con riferimento alla prima attuazione del ROSS-integrale, si ritiene preferibile prevederne l'attivazione su base volontaria. Tale modalità permetterebbe di circoscrivere la metodologia, ad esempio, a specifici esperimenti regolatori attraverso cui testarne il funzionamento ed estenderne, in un secondo momento e sulla base delle esigenze di affinamento rilevate, il perimetro di attuazione.

**S4. Osservazioni di carattere generale sull'adozione dell'approccio ROSS-base.**

**R4.** Come accennato in premessa, lo schema concettuale illustrato con riferimento al ROSS-base presenta un carattere essenzialmente teorico non ancora supportato da elementi di dettaglio che possano permettere di effettuare delle simulazioni. Per esprimere un giudizio maggiormente consapevole sarebbe infatti necessario poter analizzare tramite simulazioni reali se, annualmente, la quota di Slow Money trova assonanza con i livelli di incrementi di RAB

**Prot. n. 232/2022/AR/E del 7/2/2022**

derivanti dall'attuale metodologia. Con riferimento alla figura 2, andrebbe inoltre chiarito l'orizzonte temporale dei dati su cui si calcolano le tre componenti del box "Spesa Totale di Riferimento" per la determinazione dell'incentivo all'efficienza nel periodo regolatorio.

Da una prima analisi, l'efficacia del metodo proposto sembra comunque correlata ad alcuni parametri rilevanti, quali il coefficiente di sharing ed il tasso di capitalizzazione. Si richiede sia prevista una meticolosa e condivisa regola di definizione di tali elementi, anche ricorrendo all'introduzione di eventuali aggiustamenti ex-post che possano salvaguardare l'equilibrio economico-finanziario degli operatori infrastrutturali. Si auspica che il successivo documento di consultazione ed ulteriori auspicabili tavoli tecnici, finalizzati a sviluppare più concrete ipotesi di regolazione, possano fornire maggiori dettagli per analisi e riflessioni più puntuali in materia.

Si richiede inoltre di valutare la possibilità di non includere, nel ROSS-base, gli ATEM andati a gara o che auspicabilmente andranno a gara nel breve termine. Il processo di gara, infatti, incorpora già diversi elementi propri del nuovo approccio regolatorio: in particolare, è prevista la discussione con la Stazione Appaltante degli investimenti pianificati dal distributore in fase di redazione del PEF, mentre lo sharing delle efficienze si esplica già concretamente attraverso l'erogazione del canone di concessione alla suddetta Stazione Appaltante. Pertanto, in questi casi sarebbe auspicabile l'applicazione di un approccio individuale che tenga in adeguata considerazione quanto già definito nell'ambito del processo di aggiudicazione dell'affidamento dell'ATEM.

**S5. Osservazioni sulle ipotesi relative alla determinazione della spesa di riferimento.**

**R5.** Al fine di poter esprimere riflessioni efficaci, oltre a quanto espresso in S4, sarebbe auspicabile disporre di maggiori informazioni esemplificative e conferme sulla modalità di individuazione delle due componenti CAPEX della Spesa Totale di Riferimento: CAPEX effettivo (per gli asset diversi da quelli a misura) e CAPEX calcolato ex post a misura per alcuni asset (sulla base dei avanzamento effettivo e costi standard - laddove presenti); come pure del CAPEX effettivo nella Spesa Totale Effettiva.

In attesa di ulteriori approfondimenti, alcune prime analisi inducono a ritenere che le modalità di determinazione della spesa di riferimento individuate dal documento posto in consultazione dovrebbero prevedere l'utilizzo della spesa riconosciuta nell'attuale quadro regolatorio come spesa di riferimento. Ciò costituirebbe una sostanziale semplificazione in termini di riduzione degli oneri amministrativi connessi all'implementazione dei nuovi metodi tariffari volti al conseguimento delle efficienze.

Sarebbe inoltre opportuno avere ulteriori elementi in merito all'orizzonte temporale del dimensionamento delle componenti e su come le nuove grandezze derivanti dal nuovo modello si inquadreranno nelle norme previste per le future concessioni di ambito. La fissazione di una spesa totale di riferimento correttamente adeguata è in ogni caso funzionale alla costruzione di segnali di efficienza coerenti ed efficaci. Si ritiene quindi che debba essere valutata l'ipotesi di includere nel campione di riferimento utilizzato per la definizione dei costi operativi obiettivo, il livello dei costi conseguito dagli operatori che presentano dimensioni omogenee tra loro, in maniera tale da garantire la definizione di un costo di riferimento più rappresentativo della reale dimensione delle aziende.

**S6. Osservazioni sulle alternative discusse in merito alla definizione dei meccanismi di sharing delle efficienze.**

**Prot. n. 232/2022/AR/E del 7/2/2022**

**R6.** Anche in tale ambito risulta difficile esprimere argomentazioni dettagliate. Andrebbe ad esempio chiarito che cosa viene posto alla base dell'orientamento dell'Autorità di considerare, al fine di valutare la potenza dell'incentivo, un orizzonte di riferimento per i benefici del sistema, pari alla lunghezza del ciclo di investimenti di ciascun servizio regolato.

**S7. Osservazioni sulle ipotesi relative alla determinazione del tasso di capitalizzazione.**

**R7.** Nel nuovo schema proposto, il tasso di capitalizzazione ricopre un ruolo particolarmente rilevante ai fini della ripartizione, della spesa riconosciuta, tra le componenti Slow Money e Fast Money. Si ritiene necessario attuare delle logiche finalizzate alla corretta determinazione di tale elemento in funzione delle esigenze operative dei settori coinvolti, prevedendo idonei meccanismi di aggiustamento ex-post che possano permettere di assicurare la salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario degli operatori infrastrutturali.

**S8. Osservazioni sulle ipotesi relative alla determinazione delle vite utili regolatorie**

**R8.** Con riguardo alla determinazione delle vite utili regolatorie, si ritiene che quanto indicato nel punto 12.4, vale a dire calcolare la media ponderata delle vite regolatorie utilizzando per la ponderazione l'incremento patrimoniale afferente a ciascuna tipologia di cespiti, non costituisca il metodo corretto. In base ad alcune prime riflessioni si ritiene che il calcolo della vita utile media debba avvenire utilizzando, per la ponderazione, non il costo effettivo consuntivato, ma la quota ammortamento effettivamente consuntivata afferente ad ogni categoria cespitale. Tale soluzione pare l'unica adottabile per garantire continuità nei ricavi aziendali, specialmente nei casi in cui siano presenti investimenti in classi cespitali con vite utili fortemente diversificate tra loro.

**S9. Osservazioni sulle ipotesi relative a trattamento lavori in corso, trattamento dismissioni e trattamento contributi.**

**R9.** Con riferimento al trattamento dei lavori in corso, dei contributi e delle dismissioni si ritiene che, data la sostanziale assenza di criticità nei meccanismi tariffari attualmente vigenti, si ritiene di poter prediligere gli approcci che garantiscano la maggiore continuità con gli attuali trattamenti.

**S10. Osservazioni in merito al trattamento dello stock di capitale esistente al momento del passaggio al regime ROSS-base.**

**R10.** Si condivide la proposta secondo cui gli stock di capitale esistenti alla data di entrata in vigore del ROSS-base (ossia al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di entrata in vigore) saranno gestiti in continuità rispetto ai criteri attuali.

Prot. n. 232/2022/AR/E del 7/2/2022

**S11. Osservazioni rispetto alle ipotesi di riallineamento delle regolazioni dei servizi infrastrutturali.**

**S12. Come si valuta l'ipotesi di escludere dal riallineamento le regolazioni relative ai servizi infrastrutturali non a rete.**

**R11.** Si rinvia alle considerazioni introduttive in merito alle principali necessità da tutelare nel corso delle attività consultive propedeutiche alle riflessioni sul nuovo modello regolatorio proposto.

**R12.** Non si esprimono particolari osservazioni in merito a tale aspetto.

**S13. Osservazioni rispetto alle ipotesi di adottare il RORE come indice per il monitoraggio della performance delle imprese regolate.**

**R13.** In questa fase consultiva preliminare, si evidenzia che la pubblicazione del RORE potrebbe comportare il rischio di offrire rappresentazioni non esaustive che richiederebbero riferimenti particolarmente solidi. Tale ipotesi andrebbe quindi analizzata attentamente, a valle di opportuni approfondimenti tecnici sulle modalità di calcolo proposte e sulle possibili implicazioni derivanti dall'eventuale pubblicazione dell'indice.

Inoltre, in relazione alle procedure competitive in corso o in fase di avvio nei prossimi anni, si ritiene importante ribadire la necessità di procedere con cautela alla definizione del RORE e soprattutto alla pubblicazione di dati riservati delle imprese, sia in ottica di equa "*competition for the market*" sia per il potenziale impatto derivante dalla pubblicazione di informazioni sintetiche ed incomplete relative alla performance delle singole imprese.

**S14. Osservazioni relative alle opzioni di regolazione individuate.**

**R14.** Si rinvia agli aspetti già richiamati sia nelle osservazioni generali e che in quelle specifiche.

**S15. Osservazioni rispetto ai criteri di valutazione delle opzioni**

**R15.** Si rinvia alle argomentazioni espresse nelle presenti osservazioni, sia nella parte generale che in quella specifica.