

Audizioni periodiche

Autorità per l'energia elettrica e il gas e il sistema idrico

Roma, 11 luglio 2017



Illustre Presidente, illustri componenti del Collegio,

come di consueto la presente audizione rappresenta un momento di utile confronto sugli aspetti che stanno caratterizzando i settori dell'energia elettrica, del gas, e del settore idrico. L'audizione di oggi ci permette anche di trarre un bilancio di come, durante il mandato di codesto Collegio, questi settori siano profondamente cambiati.

Si tratta di un cambiamento che ha riguardato gli operatori, i consumatori e – ma non poteva essere altrimenti – la stessa Regolazione. Quest'ultima ha dovuto confrontarsi con scenari profondamente innovativi, inesplorati e imprevedibili solo un decennio fa. Un compito non banale, quindi, ricco tuttavia di stimoli e di occasioni di confronto, ai quali speriamo di aver contribuito positivamente portando i valori e la missione del sistema associativo di Utilitalia.

Possiamo comunque affermare che il percorso che abbiamo affrontato negli ultimi anni ci lascia la prospettiva di un settore energetico più maturo dal punto di vista delle regole, e più sostenibile dal punto di vista ambientale. Regole giuste e condivise e lo sforzo comune per migliorare la salute del nostro Paese dovranno essere gli stessi obiettivi che guideranno la ancor giovanissima regolazione del settore idrico e – cogliamo questa occasione per formulare questo auspicio con estrema convinzione – in futuro quella del settore ambientale.

Siamo certi che in tutti questi settori il rafforzamento di una prospettiva industriale, sia attraverso l'abilitazione del potenziale ancora importante della concorrenza, sia attraverso una regolazione lungimirante delle infrastrutture in monopolio naturale, rappresenti l'obiettivo primario per garantire ai cittadini un servizio sempre qualitativamente migliore e pienamente accessibile.

Ovviamente il ruolo di codesta Autorità, per indipendenza e competenza, è fondamentale rispetto a questi obiettivi. In particolare, l'esperienza maturata nei settori energetici non può che essere di supporto per quello idrico e in futuro per quello ambientale.

In questo senso auspichiamo, nell'ottica di un allineamento graduale tra i settori in grado di massimizzare le sinergie intersettoriali nell'utilizzo delle risorse disponibili e nell'offerta di servizi sempre più efficienti, una maggiore omogeneizzazione della regolazione tariffaria, pur mantenendo, laddove necessario, le esigenze peculiari dei diversi comparti.

Nel corso di questi anni, infatti, le evoluzioni della normativa primaria e della disciplina economica, con particolare riferimento alle infrastrutture di rete, hanno comportato una differenziazione nelle modalità di riconoscimento dei costi per i settori regolati. All'orizzonte, la prospettiva di possibili ulteriori distinzioni all'interno dei medesimi comparti della filiera (come per la distribuzione elettrica) e parallelamente lo sviluppo di approcci basati sui costi standard (come nella distribuzione gas), su logiche *output based* e/o connessi al riconoscimento dei costi legati alla spesa totale (come indica la prospettiva di uno spostamento verso una logica TOTEX) impongono una riflessione sia di tipo gestionale, sia sull'attrattività finanziaria degli investimenti nei vari settori.

Crediamo che in quest'ottica la priorità della Regolazione per i prossimi anni sarà proprio quella di riuscire a stimolare investimenti che avranno un ruolo fondamentale per la competitività e il welfare del nostro Paese. D'altronde gli stessi fenomeni climatici, estremi, sempre più frequenti nelle nostre città ci impongono di mettere in campo tutti gli sforzi possibili per rendere i nostri territori più resilienti ai cambiamenti climatici, per prevenire e gestire gli effetti delle alluvioni o della siccità, per ridurre le emissioni nocive, per garantire un uso – ed un riuso – razionale delle



risorse. Il mutamento delle condizioni ambientali renderà sempre più necessario un continuo adeguamento degli asset e delle strutture delle reti. In questo contesto l'innovazione tecnologica deve essere lo strumento cardine per affrontare le criticità dei settori regolati nel medio termine. Tuttavia il continuo adeguamento dei processi gestionali e dei sistemi informativi al fine della *compliance* regolatoria distrae risorse altrimenti destinabili ad investimenti innovativi necessari a creare le condizioni ottimali affinché gli operatori possano affrontare le sfide dei prossimi anni.

Settori energetici

Il comparto energetico si è confrontato in questi anni con profondi cambiamenti di paradigma, influenzati dall'evoluzione tecnologica e dal ciclo economico. Il ruolo principale della Regolazione, nell'accompagnare tali cambiamenti cercando di anticiparne il più possibile gli effetti, è di sostenere la maturazione delle filiere attraverso una maggiore consapevolezza e responsabilizzazione degli attori coinvolti, che sono più numerosi e diffusi sul territorio rispetto al passato. Questo discorso è infatti applicabile sia agli impianti di produzione di piccola e piccolissima taglia che compongono la crescente quota di generazione distribuita, così come ai consumatori che diventano produttori di energia e protagonisti della liberalizzazione dei mercati.

In questo contesto, il ruolo dei gestori di rete diventa sempre più fondamentale sia per operare in sicurezza ed efficienza, sia per liberare le potenzialità che la tecnologia offre, mettendole a servizio del mercato e dei consumatori. Parallelamente, il sistema deve individuare adeguati strumenti per gestire le nuove sfide in termini di resilienza alle emergenze climatiche, anche estreme, e ai rischi connessi all'affidamento sempre più necessario alle tecnologie ICT. L'attenzione per gli investimenti necessari ad adeguare "hardware" e software" delle infrastrutture energetiche, in particolare a livello di distribuzione, richiede da un lato di garantire stabilità e certezza al sistema tariffario e, dall'altro, di assicurare ai gestori maggiore flessibilità nell'adottare, laddove opportuno, le soluzioni che massimizzano il rapporto benefici/costi per il sistema.

Infrastrutture energetiche

Il ruolo delle infrastrutture energetiche è centrale per la realizzazione della transizione energetica, sia per sfruttare in maniera efficiente un parco di generazione sempre più diffuso sul territorio (con fenomeni di concentrazione in alcune aree del Paese), sia per mettere a disposizione di consumatori e mercato le opportunità tecnologiche che sono emerse e quelle che il paradigma energetico deve essere pronto ad intercettare.

Per tale ragione la **selezione e promozione delle sperimentazioni e degli interventi** necessari a rendere maggiormente *smart* le reti di distribuzione, dove è allacciata la gran parte della nuova capacità di generazione non programmabile, è la *conditio sine qua non* del futuro percorso di maturazione, sia in termini di raggiungimento degli obiettivi strategici dell'OS6 che di quelli di decarbonizzazione del settore.

In particolare il settore elettrico sarà centrale per questa sfida, e il processo di spostamento su tale vettore di una crescente quota dei consumi per il riscaldamento e i trasporti richiederà necessariamente interventi di adeguamento delle reti e dei sistemi gestionali, in particolare riguardanti azioni di bonifica delle colonne montanti nei centri urbani – necessarie per intercettare la richiesta in prelievo nel settore domestico - e per lo sviluppo di piattaforme



condivise che possano sfruttare le sinergie tra i diversi settori e portare, a completamento dell'OS7, a benefici tangibili per i consumatori.

Particolarmente positiva è l'attenzione che si è sviluppata sul principio di **resilienza delle infrastrutture energetiche**, ed elettriche in particolare, ed in generale sull'esigenza di interventi che vadano oltre i concetti tradizionali di manutenzione delle reti in quanto legate a specificità territoriali e alla conoscenza dei rischi – di vario tipo, da quello meteorologico alla *cybersecurity* – che possono minare la sicurezza degli stessi cittadini.

A tal fine è indispensabile garantire ai gestori un approccio coerente con le esigenze della situazione specifica e, soprattutto, di priorità dell'intervento necessario. Perciò, la maturazione dell'approccio nella gestione e valutazione degli interventi sulla rete non potrà che muoversi su analisi costi-benefici non mirata a "regolare" puntualmente gli investimenti sulla rete, bensì ad individuare - per particolari tipi di investimento - quelli che possono rivelarsi maggiormente efficaci. Inoltre un'analisi di questo tipo consentirebbe di definire, rispetto ad altre soluzioni, il beneficio per il sistema consentendo sia al gestore che al consumatore di beneficiarne mediante meccanismi di *sharing* in modalità *win-win*.

In questo senso non sarebbe certamente utile introdurre esclusioni a priori per l'attività del distributore, tanto più se non motivati – come nel caso della gestione dei sistemi di storage in relazione all'OS6-6b – da un reale sviluppo del mercato di tale tecnologia. Auspichiamo che la stessa Autorità contribuisca al superamento delle indicazioni contraddittorie del Clean Energy Package che, da un lato, pongono l'enfasi sul ruolo pivotale del DSO nella transizione energetica, dall'altro ne scoraggiano la proattività in virtù di procedure complesse, lunghe e assolutamente sproporzionate rispetto all'obiettivo della promozione di una concorrenza che non sia un mero esercizio di stile.

Sempre con riferimento al settore elettrico, destano preoccupazione le recenti vicissitudini dei Distributori legate ai numerosi provvedimenti della Magistratura amministrativa che stanno ponendo notevoli incertezze sulla stabilità del meccanismo di finanziamento degli Oneri generali di Sistema in termini di responsabilità e doveri dei Soggetti coinvolti. Tale circostanza determina, in riferimento al raggiungimento dell'OS11, pur tenendo conto dell'ulteriore disciplina transitoria varata dall'Autorità di cui alla delibera 109/2017/R/eel e alla luce dei contenziosi relativi al pagamento della fatturazione del trasporto ed alla quantificazione delle **garanzie di cui al Codice di Rete della Distribuzione Elettrica**, situazioni finanziariamente insostenibili per i Distributori elettrici che si potrebbero vedere costretti, nelle more di ulteriori misure regolatorie e normative efficaci e che auspichiamo tempestive, ad adottare meccanismi di autotutela che impattano economicamente sul gettito delle componenti degli Oneri generali di Sistema.

Auspichiamo, quindi, che il Regolatore si faccia promotore in tempi rapidi di azioni, eventualmente anche di natura transitoria, volte a superare tali criticità, considerato che la stessa regolazione, al verificarsi di situazioni eccezionali, come la variazione del livello di rischio per mancato incasso del fatturato del servizio di trasporto, paventa la necessità di adottare misure di ulteriore copertura.

Anche nel **settore del gas** il ruolo delle infrastrutture è abilitante per una maggiore flessibilità degli utilizzi, per l'integrazione del biometano nelle reti e per raggiungere gli obiettivi di efficienza complessiva del sistema.

Per quanto riguarda il processo di affidamento dell'attività di distribuzione gas (OS6-6c), nelle more di un definitivo sblocco delle procedure in corso, permangono numerosi elementi di



aleatorietà che rischiano di minare la certezza necessaria agli operatori per assolvere agli obiettivi di efficienza attesi.

Ci si riferisce, in particolare, al potenziale rischio di mancato e/o parziale riconoscimento in tariffa degli investimenti previsti nei Piani di Sviluppo delle reti inseriti nei bandi di gara dalle Stazioni Appaltanti, che costituiscono uno degli elementi su cui gli operatori sono chiamati a competere per garantire un innalzamento della qualità del servizio.

Sul punto, occorre ricordare che la normativa settoriale (decreto ministeriale 12 novembre n. 2011 n. 226 e ss.mm.) attribuisce alle SA il compito di predisporre il bando e il disciplinare di gara ed individuare - sulla base delle conoscenze del territorio di riferimento - gli interventi di estensione, manutenzione e potenziamento degli impianti ritenuti necessari, alla luce dei criteri definiti nelle linee guida programmatiche d'ambito.

In virtù di tale specifica attribuzione, si ritiene che dovrebbe essere riconosciuta la **piena copertura tariffaria degli interventi individuati nel piano di sviluppo allegato al bando**, affinché gli operatori possano presentare offerte pienamente consapevoli e redigere business plan sostenibili ex ante, prima dell'assunzione degli obblighi in sede di aggiudicazione, al fine di garantire il pieno assolvimento degli impegni. Inoltre, la parziale remunerazione degli investimenti potrebbe alimentare il contenzioso laddove venisse lamentata da parte degli operatori una violazione dei **principi di congrua remunerazione del capitale investito** secondo le disposizioni della legge istitutiva (legge n.481/1995) e dalla normativa settoriale (in particolare, dal decreto legislativo n. 164/2000).

Un'ulteriore problematica che mina la stabilità finanziaria dei DSO è quella relativa al loro ruolo di soggetti obbligati nel meccanismo dei **Certificati Bianchi**, e quindi di architrave del principale sistema per la promozione dell'efficienza energetica in Italia.

I DSO sono infatti tenuti ad annullare ogni anno la quantità di Certificati Bianchi loro assegnati, e per tale ragione ad anticipare le somme per il loro acquisto - che possono avere una forte incidenza sulla loro disponibilità finanziaria - e vedersi riconosciuta una copertura basata principalmente sui valori registrati sull'apposito mercato.

Va in quest'ottica segnalato come, nella nota situazione di spinta rialzista dei prezzi dei Certificati analizzata anche da codesta Autorità con le risultanze di cui alla 292/2017/E/efr, oltre al suddetto onere finanziario si va profilando il rischio di evidenti scostamenti tra costi sostenuti - a beneficio del sistema - e relative coperture. Ciò in virtù della recente delibera 435/2017/R/efr che sembra partire dalla premessa, assolutamente non condivisibile e inoltre incoerente con le stesse posizioni espresse dal Regolatore stesso, che i distributori abbiano leve efficaci sul prezzo di acquisto dei Certificati Bianchi. In particolare lo spostamento del criterio di cassa verso quello di competenza e il raddoppio del parametro gamma sono misure che, nell'ottica di segnali di prezzo crescenti per via dell'indisponibilità di titoli sufficienti rispetto agli obblighi e della maggior complessità - e costo - degli interventi, porteranno sicuramente ad una situazione di preoccupante esposizione finanziaria dei distributori. Dal momento che, come evidenziato, questi ultimi non dispongono di strumenti per contrastare questo prevedibile scenario, seppur nella comprensione della necessità di contenere i costi del sistema, riteniamo che codesta Autorità dovrebbe intervenire per evitare che il raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica del Paese si trasformi in un onere non sostenibile per i distributori di energia elettrica e gas.



Mercati all'ingrosso dell'energia

L'attuale mix di generazione elettrica è il risultato di politiche energetico-ambientali che hanno profondamente cambiato lo scenario di riferimento, richiedendo l'adozione di molteplici misure regolatorie relative all'assetto dei mercati all'ingrosso. Si è trattato, nella maggior parte dei casi, di interventi di manutenzione del sistema o di interventi contingenti mirati a risolvere situazioni specifiche più che di una vera riforma, che oggi appare necessaria per accompagnare la maturazione del settore secondo l'obiettivo strategico individuato da codesta Autorità (OS1).

L'occasione del processo di **riforma del dispacciamento** – previsto per la seconda metà del 2017 -, che include un intervento strutturale sulla disciplina degli sbilanciamenti, sarà quindi importante per definire le regole che dovranno garantire una transizione verso un mercato “più sicuro, efficiente e flessibile”.

Il tema della riforma del *market design*, affrontato anche dalla Strategia Energetica Nazionale attualmente in consultazione, rappresenta d'altronde una necessaria evoluzione per supportare un *level playing field* in cui la concorrenza tra le diverse fonti viene giocata alle medesime condizioni, e valorizzando al tempo stesso le specificità delle differenti tecnologie.

In quest'ottica, il modello di mercato *energy only* non appare più adeguato ad intercettare i requisiti di adeguatezza e sicurezza del sistema. Per tale ragione è essenziale dare tempestiva attuazione, a valle della conclusione del processo di notifica presso la Commissione europea, alla **riforma dei sistemi di remunerazione della capacità** risultante dalle approfondite analisi normative, regolatorie e tecniche svolte negli ultimi anni e che hanno dimostrato la necessità – anche a valle di un'analisi tra costi e benefici - di tale strumento per l'approvvigionamento delle risorse a termine, e la sua compatibilità con la disciplina europea in materia di Aiuti di Stato.

Pertanto, coerentemente con le indicazioni della Strategia Energetica Nazionale, andrà garantita la piena attuazione del nuovo mercato della capacità entro il 2018.

Parallelamente, sempre per rispondere alla crescente richiesta di flessibilità verso gli impianti termoelettrici e in coerenza con l'OS3-3a, va portata avanti la **riforma del meccanismo di conferimento della capacità di trasporto gas** per tali utenze. I risultati del primo avvio del progetto sperimentale, a valere sull'anno termico passato, denotano una scarsa attrattività dei prodotti infrannuali proposti, anche per i limiti dettati dall'esigenza di garantire l'isoricavo all'impresa di trasporto. Una soluzione a tal fine potrebbe essere quella di adottare a regime un meccanismo interamente *ex post* per il calcolo della capacità impegnata.

La revisione del *market design* elettrico europeo, coerentemente con il processo di integrazione a livello comunitario verso il cosiddetto *Target Model*, è inoltre al centro delle proposte del *Clean Energy Package*. In questa sede meritano di essere evidenziate tre delle principali direttrici, tra loro interconnesse, del modello di *design* individuato dalla Commissione: **maturazione del settore delle rinnovabili**, attraverso una maggiore responsabilizzazione sugli sbilanciamenti e la revisione della priorità di dispacciamento per i nuovi impianti; **apertura del mercato a nuovi attori** quali la generazione distribuita, lo *storage* e la domanda; **evoluzione del ruolo del distributore** (DSO) in senso attivo nella prospettiva dell'adozione di un approccio di *local dispatch* coerente con l'esigenza di incentivare il bilanciamento delle posizioni di tutti i partecipanti del mercato.

L'adozione di tali modifiche, sebbene necessaria, richiede sicuramente la necessaria gradualità di implementazione, specialmente in un contesto come quello italiano caratterizzato dalla forte penetrazione di fonti rinnovabili non programmabili in alcune aree geografiche e conseguenti



problematiche in termini di congestioni interzonali. Tuttavia la definizione del percorso, delle tappe e degli obiettivi verso cui il sistema tenderà sarebbe utile, all'interno di un processo di confronto e condivisione come quello avviato dal provvedimento 354/2014/R/eel, a dare certezza e visione di medio termine al settore.

In primo luogo, come già rappresentato, il settore attende un intervento di riforma complessiva della disciplina degli sbilanciamenti, oggetto di molteplici interventi contingenti negli anni passati volti ad contrastare le problematiche emerse nell'attività di dispacciamento. Con la recente delibera 419/2017/R/eel, sono stati effettuati importanti passi nella direzione indicata dal *balancing code* comunitario, come il ripristino del meccanismo *del single pricing* per le unità non abilitate e l'anticipazione della disponibilità dell'informazione del segno dello sbilanciamento aggregato zonale, e quindi si auspica nei prossimi mesi, come ipotizzato dalla stessa Autorità, l'adozione di una soluzione a regime per la disciplina degli sbilanciamenti.

In ogni caso appare opportuno avviare in ambito nazionale un processo di supporto all'evoluzione richiesta al DSO, che sarà certamente un attore fondamentale nel nuovo design e, in qualità di facilitatore di mercato, potrà mettere in campo investimenti abilitanti a beneficio del Sistema.

Nel **settore gas**, al fine di garantire la competitività e la sicurezza degli approvvigionamenti appare necessario assicurare una sempre maggiore convergenza regolatoria a livello UE.

In tal senso appare necessario rivedere, a completamento delle misure introdotte per raggiungere l'OS3, i meccanismi di determinazione delle tariffe di trasporto e dei corrispettivi posti a carico degli entry e degli exit della rete. L'inclusione del prezzo del trasporto nel prezzo all'ingrosso costituisce, infatti, un segnale potenzialmente distorcente per lo sviluppo di un mercato liquido, penalizzando in particolare Paesi periferici come l'Italia.

In tema di competitività e liquidità del mercato, nel corso del 2016 e del 2017 sono state implementate a livello nazionale riforme che hanno segnato un significativo avanzamento nel processo di integrazione dei mercati dell'energia a livello comunitario. Ci si riferisce, in particolare, all'attuazione del Regolamento UE n. 312/2014, che armonizza le norme in materia di bilanciamento gas (Network Code on Gas Balancing in Transmission System – BAL NC), che ha portato all'approvazione del Testo Integrato del Bilanciamento (TIB), con decorrenza di implementazione a partire dal 1 ottobre 2016.

Le nuove regole di bilanciamento hanno infatti decretato un positivo aumento della liquidità al PSV, con l'effetto di determinare una storica convergenza con i prezzi registrati sui mercati europei. Le nuove regole di allocazione hanno sancito il passaggio da un regime 'amministrato' ad uno *marked based*, volto a garantire l'equilibrio della rete di trasporto incentivando il comportamento virtuoso degli utenti (attraverso l'applicazione di prezzi di sbilanciamento duali). L'ampliamento delle risorse di flessibilità ha inoltre migliorato la sicurezza del sistema e stimolato la liquidità del mercato spot e la formazione di un prezzo di riferimento attendibile per lo sviluppo, in futuro, dei mercati a termine nazionali.

Mercati finali della vendita di energia

Un aspetto centrale dell'intervento del Regolatore riguarda la definizione del quadro di regole e tutele connesse al **processo di completa apertura dei mercati** retail previsto dal DDL Concorrenza. Il superamento degli attuali sistemi di tutela di prezzo rappresenta un'occasione per rafforzare – e adeguare al nuovo contesto – gli stessi obiettivi dell'Autorità (OS10) nella promozione della concorrenza e nella definizione delle garanzie rivolte al consumatore.



In questo senso è senza dubbio da riconoscere a codesta Autorità il merito di aver anticipato, con l'attenzione dimostrata negli ultimi anni rispetto al miglioramento degli strumenti di capacitazione, il tema della centralità del consumatore rispetto all'evoluzione dei mercati. Evidenziamo in tal senso l'introduzione di misure che stanno accompagnando i consumatori verso scelte consapevoli sul mercato libero, e quindi verso lo sfruttamento dei potenziali benefici della concorrenza: dapprima strumenti di facilitazione per la comprensione delle fatture (Bolletta 2.0 e Glossario), delle offerte (Trova Offerte) e dei diritti (Atlante del consumatore, Codice di condotta commerciale e Servizio di conciliazione clienti energia), più recentemente con misure (Tutela simile e Offerte Placet) per allenare i consumatori alla prospettiva della completa liberalizzazione.

Tali strumenti, se di semplice applicazione per clienti ed Imprese, sono infatti fondamentali per **l'educazione del consumatore e lo sviluppo della fiducia nel mercato**. Ravvisiamo tuttavia il rischio che, qualora questi strumenti diano una rappresentazione limitativa della concorrenza, ad esempio omettendo di considerare i potenziali servizi aggiuntivi legati alle offerte presenti sul mercato libero, possano costituire una forma di inibizione del potenziale che il mercato oggi può offrire grazie all'innovazione tecnologica e alle opportunità commerciali. In questo caso, l'affidamento ad una soluzione "regolata", anche se di mercato, potrebbe rappresentare una scelta che il consumatore effettua in maniera inerziale, sottovalutando (o addirittura non considerando) i potenziali vantaggi ottenibili sul mercato libero.

Il superamento dei regimi di tutela dovrà quindi avvenire necessariamente attraverso misure di facilitazione per il consumatore nella comprensione e comparazione delle offerte, strumenti informativi sulle opportunità che può trovare nel mercato libero e sulla promozione della concorrenza. Certamente tale percorso risulta più coerente con gli obiettivi della liberalizzazione stessa ed evita le potenziali controindicazioni di metodi di movimentazione coatta che non comunicano il senso dell'apertura del mercato, né tantomeno possono trasferirne i benefici.

Se quindi il consumatore attraverso le sue scelte, come evidenzia anche la SEN, sarà "il protagonista centrale della liberalizzazione", è comunque fondamentale assicurare la piena fiducia nel mercato prevenendo l'emergere di situazioni che si riflettono in un danno per il cliente. Da questo punto di vista le iniziative avviate da tempo da codesta Autorità nell'ambito della regolazione della qualità commerciale sono sicuramente positive, ma andrebbero rafforzate dal rischio di strategie *hit and run* da parte di alcuni operatori. A tal fine sarebbe utile operare una "selezione" virtuosa, attraverso un monitoraggio periodico dei requisiti individuati, dei venditori che presentano adeguati livelli di competenza e solidità finanziaria, senza creare barriere per la concorrenza ma mettendo il sistema al riparo – specialmente nella prima fase dell'apertura del mercato – da situazioni decisamente dannose per la reputazione degli operatori.

D'altronde, il settore è stato impegnato nell'assicurare in particolare il raggiungimento degli obiettivi dell'OS6, OS7, OS8 e OS10 attraverso standard di qualità sempre più sfidanti sia a livello tecnico che commerciale, compiendo notevoli sforzi per garantire ai clienti un servizio efficiente e puntuale che, una volta raggiunto, dovrà essere assicurato. Sono numerosi i provvedimenti di codesta Autorità che hanno richiesto agli operatori un notevole impegno gestionale ed economico nelle attività di fatturazione, gestione e risposta ai reclami e alle segnalazioni, oltre che nella disponibilità a garantire la *compliance* normativa per attività anche ulteriori rispetto alla *mission* del venditore di energia, come ad esempio nel caso della fatturazione del canone televisivo.



Teleriscaldamento

La regolazione del settore del teleriscaldamento presenta rilevanti specificità rispetto ai settori energetici, in considerazione della tipologia tecnologica e del quadro in cui vengono sviluppati gli investimenti.

Tali specificità richiedono, per gli aspetti di competenza di codesta Autorità, lo sviluppo di una regolazione leggera in grado di assicurare ai clienti un livello di servizio soddisfacente senza imporre al settore oneri che ne minerebbero la **sostenibilità economica**. I gestori del teleriscaldamento non hanno infatti le leve necessarie per poter ribaltare i costi derivanti dall'adozione di standard particolarmente elevati.

Auspichiamo quindi che codesta Autorità voglia cogliere la disponibilità di Utilitalia a collaborare in maniera costruttiva per l'avvio di una regolazione che possa coniugare in maniera equilibrata la garanzia delle tutele per i consumatori e le esigenze di sviluppo di un settore, che al momento non trova nei regimi di incentivazione un adeguato sostegno economico.

Ciò anche in considerazione del rischio che assumono gli operatori rispetto ad investimenti particolarmente *capital intensive*, legati alla variabilità dei volumi ed in competizione con tecnologie per la fornitura di calore non sottoposte a standard regolatori

Settore idrico

L'esito della Sentenza del Consiglio di Stato n. 2841/2017 che ha confermato la **validità del Metodo Tariffario Transitorio** di cui alla deliberazione 585/2013/R/Idr respingendo tutte le istanze delle associazioni ricorrenti e confermando integralmente le sentenze di primo grado del TAR Lombardia 779/2014 e 780/2014, costituisce il più rilevante tra gli accadimenti intercorsi dalla data di approvazione della deliberazione 3/2015/R/Idr inerente il "*Quadro strategico dell'autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, per il quadriennio 2015-2018*".

Peraltro il dispositivo della sentenza in parola sviluppa un'acuta e approfondita analisi giuridica e tecnica attraverso cui è desumibile un quadro organico e strutturato sulla natura delle componenti tariffarie destinate a sostenere gli investimenti, tale da consolidare le basi su cui si incardina il sistema tariffario e con esso la regolazione del settore. In questa sede appare opportuno sottolineare l'impatto positivo che la conclusione favorevole della vicenda ha riversato sul contesto generale del servizio idrico integrato, andando a sminuire il clima di incertezza latente che ha dominato il primo e secondo periodo regolatorio.

L'attuazione degli obiettivi del *Quadro Strategico* si innesta in una prospettiva rinnovata in cui si ravvede quella stabilità indispensabile per consolidare il percorso già avviato di incremento degli investimenti e di sviluppo del servizio.

Tema centrale attorno al quale ruotano parte delle linee strategiche 2015-2018 è quello degli **investimenti** (OS13), dai dati di consuntivo del biennio trascorso e dalle prime proiezioni sulla pianificazione di breve periodo si desume un trend positivo di aumento della spesa per interventi da cui si evince l'efficacia dell'azione del regolatore nazionale.

Al riguardo è necessario mettere a fuoco i fattori che stanno modificando il quadro di riferimento della pianificazione, primo fra tutti il cambiamento climatico il quale origina fenomeni estremi che si vanno manifestando ciclicamente negli ultimi 15 anni, alternando fasi siccitose,



caratterizzate da crisi idriche, a situazioni di eccessi della piovosità. In entrambi i casi l'intero sistema delle infrastrutture idriche mostra delle vulnerabilità oltre ad essere sottoposto a sollecitazioni che danno luogo a più frequenti interventi di manutenzione straordinaria e ordinaria.

Un ulteriore fattore che impatta nella valutazione delle priorità degli investimenti è dettato dalle sentenze di condanna da parte della Corte di Giustizia Europea (Causa C-565/10 e causa C-85/13) per il **mancato adempimento agli obblighi sulla depurazione** derivanti dalla direttiva 91/271/CEE, situazione peraltro che interessa in modo particolare delle specifiche aree del Paese. L'intervento del legislatore nazionale attraverso l'istituzione di un Commissario unico¹ ha l'obiettivo di adeguare gli agglomerati oggetto di condanna nel più breve tempo possibile, essendo ormai prossimo il termine entro il quale saranno comminate delle pesanti sanzioni pecuniarie all'Italia. Altrettanto rapido ed apprezzabile è stato il provvedimento dell'Authority² preceduto anche un'opportuna consultazione³ volto a contestualizzare nel quadro regolatorio attuale il ruolo e le dinamiche poste in essere dal Commissario unico, anche in relazione al trasferimento degli importi dovuti da parte dei gestori alla contabilità speciale (OS-13a).

Tuttavia le carenze del segmento della depurazione e raccolta reflui richiamano ancora l'attenzione per la terza procedura di infrazione con parere motivato (2059/2014) che parrebbe interessare in modo più diffuso e capillare l'intera penisola.

Il contesto brevemente illustrato, in cui sono stati tratteggiati gli aspetti più cogenti, pone l'accento sulla necessità del settore di ristabilire, di fronte alle criticità emergenti, degli obiettivi prioritari fondati su criteri che prendano in considerazione elementi di valutazione innovativi i quali mettano in atto una pianificazione sistemica di lungo periodo. Infatti, le **variazioni delle condizioni al contorno di carattere "ambientale"** (variazioni climatiche, eccesso di pressione antropica, inquinamento, etc.) rappresentano le sfide da affrontare anticipandone le problematiche prima che si verifichino. Si richiama, quindi, l'attenzione ad un'azione regolatoria ispirata alla resilienza che sostenga una visione di contesto generale e di lungo periodo.

In tal senso appare rilevante l'asse strategico sviluppato nel biennio trascorso, costruito a partire dall'analisi delle strategie di pianificazione⁴ come base per individuare gli indicatori di servizio finalizzati alla rappresentazione dello stato infrastrutturale e operativo dei servizi idrici e sfociato nell'avvio di procedimento con la delibera 90/2017/R/Idr (OS-13b). Il meccanismo incentivante sottostante l'impianto regolatorio che sta animando i citati provvedimenti, si fonda su una logica *output based*, la quale favorisce uno sviluppo del servizio coerente con gli obiettivi fissati.

Tuttavia il settore sconta ancora un differenziale territoriale molto alto in termini di capacità di prestazioni e potenziamento del servizio che, in un arco temporale auspicabilmente di medio periodo, dovrà essere colmato. Anche gli strumenti di valutazione della qualità contrattuale e tecnica saranno di aiuto a consolidare un settore **idrico** efficiente da nord a sud, attraverso la fissazione di livelli di servizio omogenei e regole di premialità uguali per tutti i gestori.

Una **regolazione asimmetrica** che supporti la realizzazione degli investimenti e il perseguimento di livelli omogenei di qualità del servizio è lo strumento che consentirà di tener conto delle

¹ Legge 243/2016 (C.d. D.L. Mezzogiorno), DPCM 26 aprile 2017

² Deliberazione 440/2017/R/Idr del 15/06/2017

³ DCO 281/2017/R/Idr del 20/04/2017

⁴ Deliberazione 89/2017/R/Idr del 23/02/2017



diverse situazioni sul territorio, assicurando da un lato le necessarie risorse per l'adeguamento delle infrastrutture, dall'altro il giusto incentivo per livelli di qualità raggiunta, verso un target obiettivo nazionale. In tal modo si conseguirà il duplice obiettivo di velocizzare l'omogeneizzazione dei gestori ai livelli medi nazionali senza frenare eventuali percorsi migliorativi da parte dei gestori più efficienti.

Una regolazione che favorisca una platea omogenea di infrastrutture e gestori è alla base di un sistema autoefficiente, sia ora che in sede di rinnovo degli affidamenti in essere.

In ogni caso, appare auspicabile che anche la disciplina tariffaria, che già oggi prevede meccanismi innovativi e asimmetrici, possa sviluppare maggiormente sistemi di incentivazione effettivi, superando alcune logiche attuali (vedasi ad esempio il calcolo dell'Opex pro capite medio (OPM)) che spesso non hanno consentito di considerare opportunamente e far emergere i reali livelli di efficienza delle gestioni.

La rendicontazione delle linee strategiche ha correttamente evidenziato l'intenso lavoro portato avanti in questi mesi dall'Authority, che ha portato nell'arco di un anno all'attuazione della disciplina sulla qualità contrattuale⁵ (OS-18a), sulla misura⁶ (OS-16a) e sulla separazione contabile⁷ (OS15). A questi ambiti si sommano quelli attualmente oggetto di consultazione, tra loro interconnessi, quali: la revisione dell'articolazione tariffaria e la tariffa sociale⁸ volta anche all'attuazione del DPCM 13 ottobre 2016 (OS17); l'implementazione del bonus idrico⁹ in attuazione del DPCM del 29 agosto 2016 (OS-18a); la definizione delle tariffe di depurazione e collettamento dei reflui industriali autorizzati in pubblica fognatura¹⁰ (OS-15c). Nello specifico preme sottolineare la portata di questi ultimi provvedimenti in consultazione che impattano direttamente sull'utente, anche influenzando sui comportamenti di consumo, nonché sulla struttura e composizione del flusso dei ricavi del gestore a parità di VRG. Argomenti per i quali è necessario dare spazio ad approfondimenti, condividendo i potenziali effetti amplificati anche dalle specificità territoriali e valutare gli impatti applicativi. Questo nella convinzione che sia opportuno privilegiare obiettivi di lungo periodo (omogeneizzazione tariffaria) e traguardare nel breve periodo, con il miglior rapporto costi/benefici, l'obiettivo di semplificazione e razionalizzazione delle strutture tariffarie e di supporto effettivo delle utenze economicamente disagiate.

In questa fase di avvio della regolazione sono molteplici le tematiche da disciplinare ed è oltretutto necessario un cambio di velocità del settore il quale deve recuperare una sedimentata arretratezza. Tuttavia non va perso di vista il complesso di **priorità a cui dare rilevanza nella pianificazione degli investimenti** indispensabili per ammodernare l'organizzazione aziendale ed attuare le succitate deliberazioni.

Giova ricordare, in ultimo, il complesso sistema di **governance multilivello** che caratterizza il comparto idrico, nel quale diversi attori svolgono ciascuno un ruolo strategico nell'organizzazione del servizio, in cui non mancano interazioni e sovrapposizioni. Nondimeno è necessario consolidare le interlocuzioni tra gli *stakeholder* soprattutto nella fase di pianificazione degli investimenti laddove la realizzazione di nuove opere evidenzia delle

⁵ Deliberazione 655/2015/R/Idr del 23/12/2015

⁶ Deliberazione 218/2016/R/Idr del 5/05/2016 - TIMSII

⁷ Deliberazione 137/2016/R/COM del 24/06/2016 - TUIC

⁸ DCO 251/2017/R/Idr del 13/04/2017

⁹ DCO 470/2017/R/Idr del 22/06/2017

¹⁰ DCO 422/2017/R/Idr del 8/06/2017



interferenze con ambiti di gestione delle acque contigui e correlati al servizio idrico integrato (ad esempio la concorrenza tra gli usi). In questo contesto si richiama la posizione di rilievo dell'Authority di settore anche per avviare una riflessione comune tra regolatori locali (EGA) e centrali (MATM etc.) per introdurre gli strumenti di analisi idonei a consolidare una policy nazionale delle acque, sempre in una prospettiva di raggiungimento di uniformità territoriale che possa correttamente inquadrarsi in una logica di economia circolare.

Il potere di stimolo e promozione delle migliori pratiche in capo alla AEEGSI risulta essere ancor più evidente nello sviluppo, all'interno del servizio idrico integrato, della cd. Economia Circolare, permettendo a quest'ultimo di fungere da anello di congiunzione con altri settori, come ad esempio quelli energetici, agricoli e industriali, attraverso la drastica riduzione dei rifiuti generati dal proprio ciclo produttivo a favore della trasformazione degli stessi in prodotti.

L'economia circolare si fonda su un nuovo modello sostenibile, competitivo, a basso tenore di carbonio e basato sul recupero di materia, risorse ed energia oltre che sulla riduzione della produzione di rifiuti su cui l'Unione Europea (UE) intende puntare ed investire con decisione nei prossimi anni. La Gestione dei servizi idrici, ed in particolare il settore depurativo appare essere il comparto privilegiato per lo sviluppo di progetti in tal senso (vedasi ad esempio lo sviluppo del biometano dai fanghi di depurazione, recupero di materiali organici e riutilizzo in altri settori).

Si ritiene che l'Autorità, vista anche l'interdisciplinarietà di questi interventi con altri settori da essa regolati, possa essere l'Istituzione di riferimento sulla materia e che possa avviare un percorso di regolazione incentivante di interventi ed investimenti nella convinzione che un'ottica di economia circolare sia elemento indispensabile per coniugare la valenza strumentale dell'erogazione del servizio idrico integrato a quella innovativa, economica ed ambientale, così come alla positive ricadute in termini di benessere sociale della intera collettività.