



**QUADRO STRATEGICO 2019-2021
DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E
AMBIENTE**

Commenti al Documento per la consultazione 139/2019/A

Il presente documento riassume le osservazioni dell'Associazione Idrotecnica Italiana al documento per la consultazione 139/2019/A emesso dall'ARERA.

L'Associazione Idrotecnica Italiana (di seguito, anche AII o Associazione) è stata istituita nel 1923 con lo scopo di promuovere lo sviluppo e la diffusione della cultura dell'acqua nei vari aspetti relativi alla gestione delle risorse idriche alla salvaguardia dei corpi idrici ed alla difesa dell'ambiente. Nei suoi oltre 95 anni di storia è stata punto di riferimento per gli interventi riguardanti il patrimonio idrico italiano ed è tuttora sede qualificata di incontro tra le comunità scientifica e professionale al fine di divulgare e trattare problemi relativi alle acque sensibilizzando l'opinione pubblica e la classe politica.

Strutturata in 12 sezioni territoriali forte del supporto scientifico tecnologico e gestionale dei suoi 500 soci inseriti in posizioni di rilievo nel mondo dell'università degli enti locali e delle imprese, avvalendosi di collaudati contatti con istituzioni enti di ricerca e primari studi professionali, l'Associazione promuove iniziative culturali e di ricerca nel campo dell'idraulica e delle varie discipline attinenti all'acqua; a tal fine organizza convegni incontri di studio e corsi di aggiornamento professionale .

Cura inoltre rapporti di cooperazione con organizzazioni similari italiane e straniere; pubblica la rivista L'Acqua, periodico bimestrale che si caratterizza per il rigore dei contenuti e la regolarità della diffusione agli abbonati; dispone di una ricca ed aggiornata biblioteca con volumi non solo di carattere tecnico ha un proprio sito internet, ove pubblica il proprio magazine "laonline" è presente nei social forum LinkedIn e Facebook e divulga una propria Newsletter, L'@cqua, per un più rapido aggiornamento ed allargato confronto sui temi di attualità e sulle tendenze in campo tecnico e scientifico del mondo idrotecnico.

PREMESSA

In linea con i principi e le finalità scientifiche e culturali che hanno portato alla sua costituzione, i commenti dell'Associazione al documento di consultazione sono da intendersi come:

- Pressoché totalmente riservati al Servizio Idrico Integrato (pur nei temi trasversali);
- Focalizzati sugli Obiettivi strategici (più che sulle linee di intervento).

Quale considerazione generale, l'Associazione plaude al procedimento di consultazione con gli stakeholder degli obiettivi strategici dell'Autorità, segno inconfondibile di una regolazione moderna in linea con le più avanzate pratiche Europee di definizione dei disposti normativi e regolatori, e plaude in generale all'operato dell'Autorità.



Per quanto riguarda infatti il contesto della regolazione economica, fino al 2012 Il servizio idrico Italiano è stato caratterizzato da una anomalia. Oltreché neocostituite e con scarse dotazioni professionali e strumentali (classica la doglianza dell'”asimmetria informativa”) le Autorità d’ambito dovevano gestire ricognizioni approssimate e piani d’ambito sommari e parametrici che, posti come riferimenti tecnici ed economici di procedure di selezione del soggetto gestore o di affidamento diretto della concessione, diventavano i riferimenti regolatori di tutto il periodo gestionale. Si è ingenerata una improduttiva commistione fra regolazione da contratto (contract regulation, tipica delle gare di selezione di un soggetto gestore da parte della World Bank o altri enti aggiudicatori) e regolazione con regolatore, tipica dei sistemi regolati, ove il regolatore ha facoltà di gestire tutti i parametri della gestione da lui regolata.

Tale aspetto, aggiunto ad una endemica riluttanza degli enti locali a gestire situazioni necessarie e doverose, ma politicamente sfavorevoli nel territorio. quale gli aumenti tariffari, ha portato alla nota situazione di piani d’ambito non aggiornati e basso livello di investimenti per la corretta manutenzione delle infrastrutture idriche preposte alla gestione e per le nuove opere, mettendo a rischio l’integrità infrastrutturale del comparto e provocando al ns. Paese la comminazione di multe e sanzioni da parte della Corte di Giustizia Europea.

L’attribuzione all’ARERA delle funzioni centralizzate di regolazione del servizio idrico ha comportato di fatto una definizione a due livelli di regolazione, una centralizzata (ARERA: metodo tariffario, e relativa remunerazione degli investimenti, criteri generali quali separazione contabile, aspetti amministrativi, livelli minimi di servizio, agevolazioni per popolazioni disagiate ed “enforcement” – attività ispettiva e sanzionatoria, etc.) ed una locale (EGA: organizzazione del SII, applicazione sul territorio delle disposizioni dell’Autorità, definizione delle esigenze infrastrutturali del territorio e relativi piani tariffari etc.) e in parte risolto l’improduttiva commistione di regolazione per contratto e regolazione con regolatore, in un percorso virtuoso che vede ancora attività da compiere o completare.

A tal riguardo, accogliendo positivamente il fatto che *“Gli obiettivi strategici e le linee di intervento.....non esauriscono il quadro delle molteplici azioni che l’Autorità dovrà mettere in campo per la regolazione e il controllo dei diversi settori....”* la scrivente Associazione suggerisce delle azioni in settori non trattati nel documento di consultazione che ritiene debbano rientrare nel quadro della regolazione e del controllo dell’Autorità.

OBIETTIVI STRATEGICI E LINEE DI INTERVENTO 2019-2021: TEMI TRASVERSALI

A. Il consumatore consapevole

Si condividono integralmente i tre obiettivi strategici indicati dall’Autorità e si ritiene che le linee di intervento indicate siano esaustive e, compiutamente implementate, possano garantire il raggiungimento degli obiettivi posti.

Si suggerisce, anche in sintonia con l’obiettivo strategico del punto successivo relativo all’innovazione e prioritariamente per il settore del servizio idrico integrato, di agevolare la sperimentazione o la diretta installazione di contatori elettronici. La possibilità di poter monitorare i propri consumi o di poter gestire altre funzionalità avanzate (allarmi per perdite interne, controlli, monitoraggio picchi di consumo etc.) anche direttamente dal proprio smartphone, aumenta la percezione del valore del servizio ricevuto da parte del consumatore e ne velocizza il percorso verso la sua “consapevolezza”.

In tema di “consumatore consapevole” ed in generale in tema di “governance partecipata” sarebbe opportuno valutare l’introduzione dei criteri che si richiamano a quanto previsto dall’OCSE nel 2015 nella



pubblicazione “Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance” (cui la stessa Autorità ha contribuito) che cominciano a trovare crescente applicazione in numerose realtà, soprattutto a livello internazionale e che eviterebbero il rischio di instaurazione a livello territoriale di prassi anomale/distorte di governance partecipata del Servizio Idrico.

B. Approccio regolatorio all’innovazione di sistema

Come facilmente desumibile, l’Associazione si compiace per definizione di questo Obiettivo Strategico da parte dell’Autorità e ne apprezza totalmente le finalità e ritiene che le linee di intervento siano adeguate al suo raggiungimento.

Si apprezza principalmente l’attenzione data agli aspetti legati alle nuove funzionalità rese possibili dalla digitalizzazione e nuove frontiere digitali nella gestione dei dati che, oltre a quanto già espresso in merito ai contatori digitali, trova interessanti applicazioni a supporto di buone pratiche di asset management, come di seguito indicato.

Viene molto apprezzata la “sandbox” cui si desume (e spera) che la deroga alla regolazione si intenda anche come concessione di specifico budget per verifiche prototipali o similari e si suggerisce che tale concetto possa essere anche esteso a progetti di ricerca e innovazione condivisa e/o reti di innovazione.



OBIETTIVI STRATEGICI 2019-2021 E LINEE DI INTERVENTO: AREA AMBIENTE

A. Miglioramento dell'efficienza e della qualità del servizio

Si condividono i tre Obiettivi Strategici e relative linee di intervento.

B. Sviluppo efficiente delle infrastrutture

OS.10 Programmazione efficace e realizzazione degli investimenti per un servizio idrico di qualità

È ben noto il grave problema della necessità di maggiori investimenti per il Servizio Idrico Italiano. Molto è stato fatto e la stessa Autorità ricorda nel documento di consultazione la propria strategia regolatoria premiante i gestori che investono di più nel servizio idrico (schemi regolatori, qualità tecnica etc). Gli investimenti diretti sono infatti passati da un deludente valore di 1,6 M Euro del 2011 a circa 3M Euro pianificati negli anni 2018 e 2019.

Ma va fatta una importante distinzione fra investimenti in nuove opere, necessari per dare copertura ad effettive carenze infrastrutturali (nuove reti, nuovi impianti, etc.) e investimenti per il mantenimento del grado di efficienza e di servizio delle infrastrutture. Quelli che correntemente chiamiamo “manutenzione straordinaria” e che gli Anglosassoni chiamano “serviceability”.

Anche a causa del grande gap infrastrutturale che grava sul servizio idrico Italiano, gli investimenti in serviceability, (manutenzione straordinaria) rappresentano una piccola parte degli investimenti totali, minore del 30% degli investimenti attuali e circa il 25% di quelli futuri pianificati (focalizzati su nuove opere). Le risorse sono limitate, i bisogni sono enormi è assolutamente necessario investire in maniera efficace per evitare di mettere a rischio l'integrità infrastrutturale del servizio idrico

L'Associazione suggerisce pertanto che l'Autorità richieda, a supporto dei piani di investimento dei gestori, l'adozione di metodologie di corretta pianificazione degli investimenti finalizzati al mantenimento del grado di efficienza e di servizio delle infrastrutture (*asset health - asset management*) e di ottimizzazione della spesa di nuovi investimenti.

Tale aspetto viene contemplato nel punto b) della linea di intervento del punto OS.10. A tal fine si suggerisce di indirizzare gli ipotizzati “*nuovi strumenti tesi ad indirizzare la spesa per investimenti prevista per ciascun territorio.....*” verso attività che possano supportare il piano di investimenti del gestore con adeguati elementi di pianificazione anche utilizzando le nuove opportunità che la digitalizzazione e la gestione di grandi quantità di dati (big data) possono offrire.¹

¹ Un caso esemplare è quello delle perdite idriche, ove si riscontrano in Italia casi in cui i livelli di perdite si attestano dal 35% ad oltre il 50% dell'acqua immessa in rete. Dovere primario del gestore del servizio idrico è assicurare la continuità di fornitura ai propri clienti. Ma se la domanda è soddisfatta (come nella stragrande quantità dei casi) il danno maggiore di un alto livello di perdita non è tanto l'acqua dispersa ed il suo relativo costo (e spreco di risorsa) ma il degrado infrastrutturale! Perdite idriche non controllate apportano alla rete di adduzione e distribuzione un degrado che troppo spesso nel tempo produce collassi e/o scoppi di tubazioni con ingenti costi economici e disservizi.

Una mera ricerca a tappeto non risolve il problema, anzi, di solito le riparazioni provocano stress di pressione che, se non controllati, ingenerano nuove perdite. La risposta è una conoscenza accurata della rete, statica e dinamica, che porta ad un controllo delle pressioni ed al controllo attivo delle perdite. Strumenti e tecnologie ci sono, sono applicate sin dagli anni '90 e sono sempre in costante evoluzione. Recentemente sono state sviluppate tecnologie di gestione delle reti idriche che utilizzano modelli statistici e tipiche metodologie del “big data” che non solo identificano “dove” sono le perdite, ma anche “quando” esse (probabilmente) si manifesteranno, identificando le tubazioni delle a rischio di perdite, collassi o scoppi, per ottimizzare il piano degli investimenti.



OS.11 Riconoscimento dei costi efficienti nel servizio idrico integrato

Nella trattazione dell'argomento risulta doverosa una distinzione fra: costi di investimento e costi di esercizio

Assunto che sia implicito nelle attività gestionali ricercare il massimo contenimento del "costo" in un investimento (e facilmente controllabile: rendicontazione e/o confronto di benchmarking per costi endogeni; procedure negoziali, gare etc. per costi esogeni) il tema regolatorio è ricercare efficienza nella "spesa" ossia assicurare che l'investimento programmato sia ottimale, intendendosi che lo stesso sia effettivamente quello che necessita la gestione del Servizio Idrico in quel territorio.

In analogia con il punto precedente, la scrivente Associazione suggerisce che l'Autorità richieda, a supporto dei piani di investimento dei gestori, l'adozione di metodologie di corretta pianificazione degli investimenti e di ottimizzazione della spesa (asset management).

Altro tema da affrontare con decisione e purtroppo ben noto, è quello dei meccanismi approvativi dei progetti che sono il vero "collo di bottiglia" del sistema non solo per conseguire la già richiamata maggiore efficace e tempestività degli investimenti ma anche per evitare che il non raggiungimento del pianificato secondo i principi regolatori non diventi un boomerang per il gestore. Pur se la tematica non è di sua diretta competenza, l'Autorità dovrebbe contemplare nel proprio quadro strategico la necessità di affrontare questa criticità.

Per quanto riguarda la ricerca di efficienza nei costi operativi, va ricordato che i dati del settore idrico mostrano una vasta e variegata differenza di situazioni. Le analisi econometriche statistiche, i benchmarking vanno fatte prestando grande attenzione alle condizioni al contorno (i cosiddetti "explanatory factors") tenendo sempre presente che le formulazioni desunte devono essere rappresentative delle prestazioni di tutta la popolazione analizzata. Cercare infatti di "calibrare" modelli econometrici statistici su cluster di aziende (ritenute) efficienti, comporta il rischio di perdere la rappresentatività degli stessi sulla globalità del campione.

La scrivente Associazione si augura quindi che l'Autorità nella sua strategia di formulazione di costi operativi efficienti e di regolazione incentivante, intenda definire "riferimenti standard" su cui i gestori possano confrontarsi per avere miglioramenti ed efficienza (lasciando libertà alla capacità imprenditoriale del gestore) e non costi standard, tipici della filosofia regolatoria del "command and control".

Va ricordato infatti che la metodologia dei costi standard (tipico processo di contabilità industriale e benchmarking interno) è difficilmente applicabile in un settore complesso e variegato come il comparto dei servizi idrici. La sua applicazione presuppone una approfondita analisi della filiera produttiva ove la metodologia si applica, in settori omogenei. Qualora l'Autorità intendesse definire "costi standard" per l'Industria Idrica Italiana, dovrebbe eseguire una dettagliata analisi comparata dei singoli processi produttivi, calibrata su ogni singola realtà gestionale, per avere dati e risultanze affidabili. Processo non ipotizzabile.

C. Promozione di un quadro di governance chiaro e affidabile

OS.15 Rafforzamento del ruolo delle autorità di regolazione indipendenti nel quadro europeo dei settori idrico e dei rifiuti

Si ritiene sicuramente condivisibile ed apprezzabile l'Obiettivo strategico e le linee di intervento e si auspica che l'Autorità rafforzi la propria capacità di advocacy anche presso le istituzioni Nazionali, nella speranza che quanto suggerito dalla scrivente Associazione nel seguito del presente documento (nuovi campi di intervento della regolazione dell'Autorità) possa essere accolto.



PROPOSTA DI NUOVI CAMPI DI INTERVENTO DELLA REGOLAZIONE DELL'AUTORITÀ

Come anticipato in premessa, la scrivente Associazione ritiene che debbano rientrare nel quadro della regolazione e del controllo dell'Autorità alcuni segmenti del Servizio Idrico Integrato al momento esclusi.

GESTIONE ACQUE METEORICHE E DI DRENAGGIO URBANO

La severità dei cambiamenti climatici in atto e la crescente intensità degli eventi di pioggia ci rende sempre più evidente come l'infrastruttura idrica/idraulica urbana, soprattutto in aree fortemente urbanizzate e quindi impermeabilizzate, sia strettamente collegata oltre che alla qualità e quantità dell'acqua, anche alla protezione dalle alluvioni.

La gestione sostenibile delle acque meteoriche richiede necessariamente un approccio a scala di comprensorio urbano, definito dal sistema di drenaggio artificiale (fognature e impianto di depurazione – gestiti dal gestore del Servizio Idrico Integrato) e naturale (reticolo idrografico principale e secondario – di solito non gestite dal gestore del SII).

L'Associazione Idrotecnica Italiana, in accordo con il CSDU (Centro Studi Idraulica Urbana) ha da sempre perorato una armonizzazione gestionale della problematica delle acque meteoriche in ambito urbano per evitare rimpallo di responsabilità, carenza di pianificazione (e focalizzazione) degli investimenti e inefficienza operativa delle opere realizzate e ritiene che il gestore del Servizio Idrico Integrato possa ricoprire il ruolo di attore o coordinatore di tale gestione, anche considerando che i Comuni, soggetti istituzionali cui è demandata tale compito, specie se di piccole dimensioni, non sempre sono nelle condizioni tecniche ed organizzative per svolgerlo adeguatamente.

Una omogeneità gestionale delle acque meteoriche urbane favorirebbe anche l'innovazione e l'applicazione delle nuove frontiere tecnologiche nel settore (dall'invarianza idraulica alla riduzione dei volumi) e consentirebbe ai Comuni di produrre più agevolmente efficaci politiche pianificatorie ed urbanistiche in grado di attenuare e mitigare il rischio crescente.

L'Associazione è ben conscia delle difficoltà normative e legislative che quanto suggerito comporta e auspica che l'Autorità possa considerare come obiettivo strategico un approccio regolatorio alla problematica.

SMALTIMENTO E RECUPERO DEI FANGHI BIOLOGICI DI DEPURAZIONE DELLE ACQUE REFLUE URBANE (END OF WASTE)

Come noto i fanghi biologici di depurazione delle acque reflue urbane sono classificati come rifiuti e storicamente il comparto idrico si è dovuto affidare per la maggior parte dei casi a soggetti terzi per il loro smaltimento e/o recupero, andando incontro alle ben note criticità culminate con la crisi dello scorso anno (con altissime variazioni di costi).

Lo stesso comparto ha manifestato una grande dinamicità nell'affrontare sfide tecnologiche per la riduzione o smaltimento dei fanghi, non favorito da un quadro regolatorio che storicamente ha riconosciuto costi di esercizio ma non costi di investimento.



Nell'ambito contabile l'Autorità ha già ricompreso gran parte della linea fanghi nei costi di investimento ammissibili e la scrivente Associazione auspica che le linee strategiche della stessa Autorità possano ricomprendere il riconoscimento dell'intera filiera tecnologica di smaltimento o recupero dei fanghi (end of waste).

Ciò comporterebbe il riconoscere ai gestori nel Piano degli Interventi programmati i costi di investimento di nuovi impianti in tariffa a fronte della relativa mancata richiesta dei costi operativi per lo smaltimento dei fanghi e si potrebbero anche ipotizzare soluzioni di profit sharing in caso di valorizzazione dei prodotti di trasformazione degli stessi e la possibilità di applicare vantaggiose soluzioni tecnologiche (quali ad esempio le co-digestioni anaerobiche di fanghi e FORSU) che ad oggi trovano limiti regolatori.

Un problema analogo, seppur di minore entità, sussiste anche per i fanghi prodotti nel ciclo di potabilizzazione delle acque che sono anch'essi rifiuti seppure con caratteristiche diverse dai precedenti.

In questo caso ARERA con il suo recente ruolo di regolatore del ciclo dei rifiuti, potrebbe agevolmente armonizzare il quadro regolatorio nel settore dello smaltimento e recupero dei fanghi biologici di depurazione delle acque reflue urbane e di potabilizzazione delle acque e si spera vivamente che lo faccia.