

Osservazioni e proposte dell'ANEA alle audizioni periodiche convocate dall'ARERA in materia di servizi pubblici ed emergenza COVID-19 (22-23 luglio 2020)

Premessa

Le audizioni promosse dall'Autorità sono finalizzate alla raccolta di osservazioni e proposte in materia di servizi pubblici ed emergenza COVID-19, con particolare riferimento alle possibili azioni regolatorie per fronteggiare gli effetti dell'emergenza e rimettere in moto i processi.

L'ANEA (Associazione Nazionale degli Enti di Governo d'Ambito per l'Idrico e i Rifiuti) presenta alcune riflessioni relativamente ai settori idrico e rifiuti regolati a livello locale dagli Enti di Governo dell'Ambito associati, che possono essere tratte dall'analisi di questo primo periodo relativo all'attuale emergenza sanitaria. Essendo però ancora in atto, per affrontarne gli effetti, risulta fondamentale il monitoraggio dell'evolversi della situazione, affiancato anche da un rafforzamento delle occasioni di confronto con tutti gli stakeholder del settore, privilegiando anche forme più dirette e informali. Da questo punto di vista, la presente occasione di audizioni promosse dall'Autorità appare sicuramente opportuna ed in linea con l'esigenza di avere un costante monitoraggio della situazione in corso. Si ringrazia pertanto per l'opportunità odierna di confronto. Di seguito osservazioni e proposte relativamente al settore idrico e quello dei rifiuti.

Osservazioni e proposte settore idrico

In primo luogo è utile inquadrare gli effetti prodotti dall'emergenza sanitaria e dalle relative misure di contenimento, che dovranno essere oggetto di mitigazione ed arginamento attraverso interventi della regolazione. In questo momento risulta però difficile poter fornire un quadro completo, essendo l'emergenza sanitaria ancora in corso e soprattutto risultando di difficile previsione l'evoluzione e le effettive ripercussioni sul Servizio Idrico Integrato, come più in generale su tutti i settori dell'economia. Come anche già proposto in altri documenti prodotti dall'Associazione i principali effetti al momento riscontrabili, e già oggetto di alcune previsioni regolatorie da parte dell'Autorità, possono essere ricondotti alle seguenti aree di impatto (interconnesse tra loro) relativamente a:

- effetti sulla liquidità conseguenti a variazioni sia nel livello che nella composizione della domanda (il cui risultato cumulato potrà essere effettivamente valutato non prima del mese di settembre), come anche a cambiamenti nella composizione dell'utenza (per effetto di eventuali cessazioni) e nella effettiva capacità da parte degli utenti di far fronte ai pagamenti delle bollette (che da una iniziale criticità di tipo finanziario potrebbe tradursi in un problema strutturale di morosità);
- cambiamenti nell'operatività dei gestori derivanti dalla necessaria riorganizzazione complessiva delle attività svolte a seguito delle misure previste per fronteggiare l'emergenza sanitaria, che si possono tradurre in variazioni sia di struttura che di livello dei costi, ma che si riflettono anche su investimenti e capacità di far fronte agli obblighi stabiliti dalla regolazione;
- ripercussioni sugli investimenti che possono aver subito un impatto in termini di grado di realizzazione e di eventuale necessità di riprogrammazione, anche a seguito di nuove esigenze e priorità emerse per fronteggiare l'emergenza sanitaria;

- influenza degli esiti sopracitati sull'operatività dei gestori e sulla realizzazione degli investimenti, che si riflettono anche sulla compliance regolatoria, in altre parole sull'effettiva possibilità da parte dei gestori di poter rispettare tutti gli standard necessari a garantire la qualità del servizio fornito agli utenti (sia per quanto riguarda gli obblighi di qualità tecnica che contrattuale).

Per quanto riguarda eventuali proposte, partendo dal quadro sopra delineato, di seguito vengono riportate alcune riflessioni relativamente alle aree di impatto citate:

- in merito ai cambiamenti riscontrati nell'operatività dei gestori e i conseguenti effetti sulla compliance regolatoria sarebbe opportuno:
 - integrare con nuove specificazioni gli aspetti derogatori già previsti nei provvedimenti urgenti adottati recentemente dall'Autorità, in modo da attenuarne gli effetti dal punto di vista del servizio (ad esempio, nel caso di deroghe relative all'acquisizione dei dati di misura se da un lato costituiscono una semplificazione per le attività del gestore dall'altro potrebbero creare criticità agli utenti sia relativamente all'individuazione di perdite occulte che alle fatturazioni: sarebbe quindi utile affiancarle a misure di incentivazione e potenziamento dell'autolettura; relativamente agli obblighi di qualità contrattuale sarebbero opportune maggiori specifiche in merito all'utilizzo della forza maggiore quale causa di mancato rispetto, in particolare in merito alle casistiche e al periodo temporale in cui è possibile utilizzare tale causa: ad esempio non è chiaro come debba essere considerato un eventuale ritardo nel tempo di emissione della fattura avvenuta successivamente al periodo relativo allo stato di emergenza);
 - valutare le opportunità emerse a seguito dell'adattamento delle attività alle nuove condizioni di erogazione dei servizi dettate dalle misure di contenimento che potrebbero portare a rimodulare alcuni aspetti di regolazione degli obblighi di qualità (ad esempio relativamente agli standard di qualità contrattuale sono state adottate soluzioni alternative e/o potenziati strumenti precedentemente marginali relativamente alla fornitura di prestazioni disciplinate dalla RQSII per garantire la sicurezza di operatori e utenti, come il rafforzamento del ricorso a canali telematici oppure la gestione degli sportelli tramite appuntamento; molti di questi strumenti e/o soluzioni attualmente adottati potrebbero rimanere o comunque acquisire sempre maggior peso anche nella gestione ordinaria successiva al termine del periodo di emergenza sanitaria);
- relativamente all'impatto sugli investimenti sarebbe auspicabile:
 - potenziare le possibilità di ricorso al Fondo di garanzia delle opere idriche, sia attraverso interventi che facilitino le modalità di accesso che aumentandone le disponibilità in fase di avvio anche attraverso risorse pubbliche (che una volta raggiunta la massa critica da parte del fondo stesso potrebbero anche eventualmente essere restituite);
 - promuovere attraverso interlocuzioni istituzionali la semplificazione degli adempimenti e delle procedure connessi alla realizzazione degli investimenti;
- per quanto riguarda gli effetti sulla liquidità:
 - relativamente agli strumenti aggiuntivi recentemente previsti all'interno delle misure urgenti adottate dall'Autorità, sarebbe opportuno semplificare e rendere più efficaci le modalità di implementazione (ad esempio nel caso del meccanismo di anticipazione previsto attraverso il fondo istituito presso Csea l'importo oggetto di tale intervento, i relativi oneri e i molti vincoli procedurali potrebbero ostacolarne l'utilizzo effettivo);

- vista l'impostazione del metodo tariffario potrebbe essere opportuno iniziare a strutturare ulteriori interventi relativamente al 2022, anno che potrebbe risentire maggiormente dal punto di vista della sostenibilità tariffaria (per diversi motivi: presenza di eventuali conguagli per variazioni di costi e di domanda, posticipo del recupero di eventuali oneri ammissibili attraverso la componente prevista per contenere l'incremento tariffario, l'eventuale facoltà per l'EGA che potrebbe prevedere l'Autorità in sede di aggiornamento biennale di valorizzare in tariffa una quota ulteriore rispetto al riconoscimento parametrico dei costi di morosità);
- prevedere strumenti per potenziare le misure di supporto all'utenza con ulteriori previsioni rispetto a quanto attualmente introdotto relativamente alla possibilità da parte dell'EGA di utilizzare l'eventuale scostamento tra quanto previsto per l'erogazione del bonus idrico integrativo (per gli anni 2018 e 2019) e quanto effettivamente utilizzato per destinarlo ad ulteriori misure di sostegno alle categorie particolarmente colpite dall'emergenza sanitaria.

Osservazioni e proposte settore rifiuti

Il novero degli attori nel settore rifiuti rispetto ad altri è, a situazione data, più ampio. In questo contesto l'ascolto, da parte dell'Autorità, degli Enti Locali e loro rappresentanze in occasione della stesura ed approvazione dei provvedimenti dovrebbe essere il più aperto possibile, con disponibilità anche a modificare i provvedimenti ove se ne ravvisasse la necessità. Questa complessità relazionale ha pesato particolarmente nell'emergenza COVID e ne hanno pagato le contraddizioni anche, o addirittura in prevalenza, gli EGATO.

Collegato a quanto sopra si auspica un percorso che abbia due obiettivi. Il primo, nel breve medio termine, di "invitare" le Regioni a completare gli assetti degli EGATO. Anche nel recente webinar ARERA ad esempio la Regione Lombardia ha ribadito la propria posizione di una regolazione che fa a meno degli ATO in ambito rifiuti. Il secondo, di più lungo periodo, di decisione vera e di livello nazionale sul passaggio da tributo o tariffa. Una decisione che faccia chiarezza in un senso o nell'altro e che ha a che fare anche con la possibilità di successo della stessa regolazione in capo ad ARERA.

Nel contesto dell'emergenza Covid19 segnaliamo:

Regolazione Nazionale Ciclo Integrato Rifiuti: ANEA riconosce e promuove il valore di una regolazione nazionale nel settore, in grado di sostenere un servizio moderno, efficiente e trasparente. Abbiamo accompagnato l'adozione del MTR fin dalle fasi di consultazione e le nostre istanze puntano sia a dare nuovi stimoli che ad evidenziare le difficoltà applicative per poterle superare. Il contesto di prima applicazione della regolazione aveva, già prima dell'emergenza Covid-19, mostrato differenze legate sia ai territori che alle modalità organizzative e istituzionali. Oggi quindi è opportuno fare tesoro di quanto emerso dal lavoro degli enti più avanzati nell'applicazione del metodo, ed accompagnare i restanti verso una piena e consapevole applicazione del MTR.

Misure a seguito dell'emergenza Covid-19: Nell'ambito delle misure emergenziali, gli EGATO si sono visti coinvolti in diversi aspetti legati agli interventi emanati dall'Autorità. Queste attività, con riflessi anche su aspetti legati alle competenze degli Enti Locali, sono ancora in corso e hanno richiesto numerosi approfondimenti e valutazioni. Ad oggi diversi ambiti hanno operato, nel rispetto delle competenze indicate da ARERA, in concerto con le P.A. per semplificare i processi amministrativi e evitare potenziali conflitti di competenza. La situazione non del tutto consolidata suggerisce l'opportunità di avere tempistiche più dilatate, per valutare le misure da adottare in un contesto più chiaro anche dal punto di vista delle diverse coperture finanziarie che potrebbero

emergere in questo periodo (fondi governativi, Coordinamenti Protezione Civile Regionali, Ambiti, etc.).

Tariffe di accesso agli impianti di trattamento: La determinazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento (procedimento avviato con deliberazione 225/2018/R/RIF) rappresenta un elemento fondamentale per la regolazione. ANEA auspica un percorso che porti rapidamente a questo risultato, al fine di ridurre i fattori di variabilità e di arbitrarietà che oggi sembrano frequenti in questo settore. Con l'emergenza Covid-19 si ritiene utile monitorare anomalie nelle tariffe praticate che non siano legate a oneri emergenziali. Con i nostri associati vorremmo portare un contributo per censire e valutare gli aspetti amministrativi, giuridici e tecnico-economici di questo importante settore industriale.

Confronti operativi: Si evidenzia inoltre che il settore è nel pieno di una rivoluzione auspicata da tempo e che richiede continuo impegno per essere portata a regime. Comprendiamo le urgenze legate al Covid-19 e abbiamo contribuito alle richieste e ai documenti di consultazioni dell'Autorità. L'attuale fase di implementazione del MTR crediamo richieda ulteriori e frequenti momenti di confronto per accompagnare l'operatività degli enti, per analizzare le criticità emergenti e valutare le ulteriori attività regolatorie da attuare.