



Funzione Regulatory

Spett.le
Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente
SGE Segretariato Generale
AMBIENTE Divisione Ambiente
ENERGIA Divisione Energia
Piazza Cavour 5, Milano
20122 Milano

Documento per la consultazione 465/2021/A

**QUADRO STRATEGICO 2022-2025 DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE**

OSSERVAZIONI E CONTRIBUTI ACEA SPA

Il Gruppo ACEA coglie l'occasione della pubblicazione del presente Documento, che articola gli obiettivi e le linee d'intervento che il Regolatore intende seguire per il prossimo quadriennio, per rappresentare le proprie valutazioni in merito agli orientamenti proposti per i diversi settori. Il Gruppo ACEA, stante la sua dimensione di multiutility presente in tutti i comparti regolati, propone di seguito un'impostazione per cui i diversi tasselli dell'azione regolatoria sono affrontati trasversalmente rispetto ai settori, nell'ottica di coglierne le sinergie e fare ricorso alle esperienze già maturate in quelli più maturi.

Di seguito si proporranno pertanto alcune valutazioni rispetto ai temi afferenti:

- 1) **gli investimenti, la sostenibilità e la digitalizzazione** che rappresentano fattori necessariamente correlati che dovranno guidare le attività nei settori regolati al fine di permettere, *in primis*, un adeguamento infrastrutturale in linea con gli obiettivi energetici e ambientali;
- 2) **l'evoluzione del quadro regolatorio** finalizzato a definire un *framework* adeguato rispetto ai suddetti obiettivi, attraverso processi che possano massimizzare l'efficienza e l'efficacia alle attività poste in capo ad ARERA;
- 3) **il consolidamento ed efficientamento dei mercati**, quale leva per l'adozione delle soluzioni tecnologiche e operative più efficienti e per trasferire ai consumatori finali i benefici derivanti dalla concorrenza.

1. INVESTIMENTI, SOSTENIBILITÀ, DIGITALIZZAZIONE

Il prossimo quadriennio regolatorio, nel solco di quanto già avviato e del recente impulso derivante dal recepimento della normativa comunitaria e dai finanziamenti del PNRR, rappresenta una finestra di estrema importanza per il rilancio del Paese. Come evidenzia lo stesso Documento, in particolare nell'esposizione del contesto entro cui si dovrà sviluppare la propria azione, il ruolo di ARERA rappresenta un elemento di primaria importanza perché questo percorso venga attuato in maniera efficiente e coordinata, e possa effettivamente portare al superamento delle situazioni di deficit infrastrutturale e tecnologico nei diversi settori.

Tale impostazione definisce un **ruolo avanzato del Regolatore**, in cui le sue competenze diventano centrali nell'individuazione e nel monitoraggio sull'esecuzione di progetti che traggono gli obiettivi di sostenibilità ambientale individuati in particolare con il PNRR, nello specifico attraverso l'ammodernamento delle infrastrutture nei settori regolati.

Con il proprio Piano industriale, il Gruppo ha previsto al 2024 investimenti per circa 4,7 miliardi di euro, di cui circa 2 miliardi direttamente legati ai temi della sostenibilità. Riteniamo che rappresenti un notevole contributo agli obiettivi di transizione ecologica del Paese, in settori pivotali come quelli ambientali (più delle metà degli investimenti sono previsti nel SII e nella gestione dei rifiuti) e delle infrastrutture energetiche.

Si tratta di investimenti che vanno in una logica pienamente coerente con gli obiettivi che ARERA individua, in particolar modo nella dimensione che guarda all'innovazione tecnologica ed alla digitalizzazione delle infrastrutture e dei processi, veri pilastri che permetteranno di trasferire ai consumatori un valore aggiunto in termini di efficienza ed economicità dei servizi, e - non ultimo - di sostenere un percorso di sostenibilità ecologica nei diversi settori.

Con specifico riferimento al **settore idrico**, dove il Gruppo ACEA rappresenta il principale operatore nazionale, il supporto all'innovazione e alla proattività dei Gestori si colloca in un momento in cui al comparto è assegnato un ruolo centrale nelle politiche ambientali e nei finanziamenti del PNRR (come ben esplicitato a pag. 7 del Documento e con riferimento ai diversi obiettivi settoriali – in particolare all'OS.13), in considerazione delle opportunità tecnologiche a disposizione e dell'esigenza di superare il *water service divide* del Paese.

Proprio per tale ragione, interfacciandosi con un settore frammentato ed eterogeneo che rischia di bloccare la spinta industriale dei *player* più solidi da un punto di vista tecnico e finanziario, si auspica che il prossimo quadriennio veda un adeguato spazio per lo sviluppo di una "**regolazione per esperimenti**" in grado di stimolare la progettualità più innovative dei Gestori in coerenza con gli obiettivi del Regolatore (cfr. in particolare **OS.5**). Ci si riferisce ad un approccio già utilizzato nei settori energy, che permette di sostenere le iniziative considerate meritevoli, assicurando al processo efficacia ed efficienza realizzativa e mettendo a disposizione del sistema – attraverso appositi report e monitoraggi – le informazioni utili per una replicabilità e scalabilità dei progetti pilota.

In particolare, la proposta del Gruppo ACEA è quella di valorizzare i benefici ambientali derivanti dall'utilizzo di tecnologie innovative e digitali nei processi del SII, dal rapporto con i clienti – che

potrà essere sempre più interattivo e “dematerializzato” - alla riduzione delle **perdite idriche**: in quest’ultimo caso i dati relativi alla mappatura e monitoraggio della perdita idrica possono essere messi, attraverso un sistema informatico integrato con gli indicatori di interesse, a disposizione di valutazioni complessive di gestione continuativa ed efficiente degli asset.

Sul tema della **digitalizzazione**, centrale per la transizione ecologica e le politiche comunitarie in tal senso, non si può che esprimere apprezzamento per gli orientamenti proposti sia nell’ambito dell’OS.1 – in relazione all’empowerment del consumatore - sia dell’OS.12 – sulla *digital transformation* interna all’Amministrazione. Auspichiamo tuttavia che un percorso fruttuoso in tal senso, e parallelo a quello che dovrebbe coinvolgere i consumatori, sia esteso anche per i gestori, in particolare consentendo a quest’ultimo la flessibilità necessaria per l’utilizzo dei nuovi strumenti digitali/tecnologici che migliorano il servizio rendendolo peraltro anche più capillare. In concreto, dovrebbe essere consentito al gestore di offrire – ferme restando le prerogative minime garantite ai clienti - lo stesso servizio con canali e modalità di erogazione differenziati per target di utenza.

Con la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il Governo ha posto fra le iniziative da prendere quelle relative all’attuazione delle riforme: l’idea che sta alla base è che le riforme strutturali possono essere definite come iniziative e misure che contribuiscono a eliminare le barriere che ostacolano il funzionamento regolare ed efficiente dei mercati della produzione e ad assicurare la sostenibilità economica e ambientale della crescita.

In tal senso, nell’ambito dell’**OS.20**, si rende necessaria una spinta sul **riordino degli assetti del settore idrico** anche al fine di non pregiudicare l’accesso dei gestori alle misure previste dal PNRR, tenuto conto del fatto che nel recente avviso pubblico di manifestazione di interesse per la formulazione di proposte progettuali - Linea di azione IV 1.1 - Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell’acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti – sono state inserite condizionalità che non possono essere orientate dai gestori ma sono di totale discrezionalità degli Enti di Governo d’Ambito (ci si riferisce nello specifico alla tipologia di affidamento del servizio - se ai sensi del DLGS 152/2006 o meno -, all’adeguamento della convenzione tipo ai sensi della deliberazione ARERA 656/2015/R/idr, e all’approvazione tariffaria ai sensi della deliberazione ARERA 580/2019/R/idr).

Per quanto le riguarda le misure incentivanti per interventi di efficienza energetica, riduzione dell’utilizzo della plastica, recupero di materie prime e riuso dell’acqua previste nell’ambito dell’**OS.16** (ie. *Riconoscere i costi efficienti per la sostenibilità della gestione del servizio idrico e delle tariffe all’utenza*), si auspica che i meccanismi tariffari possano essere rivisti nell’ottica di affinare il quadro vigente con leve più incisive per lo sviluppo, decisivo ai fini degli obiettivi strategici, degli investimenti.

Nonostante un primo tentativo di incentivare l’**efficientamento energetico**, il meccanismo di premialità introdotto appare infatti ancora timido nel portare reali risultati ma ha il pregio di avviare un percorso che potrà farsi più efficace nei prossimi interventi dell’Autorità.

Una ulteriore evidenza emersa dalle predisposizioni tariffarie 2020-2023 è quella della scarsa valorizzazione delle determinanti economiche relative altre attività idriche legate alla sostenibilità ambientale (case dell'acqua, recupero materia dai fanghi, produzione energia rinnovabile, riuso acque depurate), su cui l'Autorità ha previsto di riconoscere un profit sharing pari del 75%.

Alcuni gestori hanno rilevato che, almeno fino ad oggi, i margini ottenuti su tali attività siano talmente compressi che nessun fattore di *profit sharing* sarebbe sufficiente ad incentivare investimenti lungo tali direttrici. A differenza di quanto osservato sul risparmio dei consumi elettrici, dunque, in questo caso non si tratta di una bassa partecipazione alla redditività di queste attività, quanto alle scarse opportunità di mercato, in parte frenato da carenze normative e regolatorie, in parte dalla mancanza di incentivi economici che ne agevolino lo sviluppo. È proprio su questo punto che si auspica un intervento proattivo da parte di ARERA, in concertazione con altri enti istituzionali, allo scopo di favorire la "generazione di un mercato" attraverso l'adozione di schemi di incentivo simili a quelli già sviluppati nel settore dell'energia elettrica e del gas con riferimento al meccanismo dei Certificati Bianchi.

Con riferimento, invece, alla valutazione in merito alla possibilità di adottare corrispettivi o **interventi compensativi** a beneficio delle comunità interessate (cfr. pag. 32 del Documento), resta inteso che questi devono rientrare nell'alveo della fiscalità generale.

Anche il **settore rifiuti** esprime l'esigenza – colta in particolare nell'**OS.14** - di convogliare verso i target di sostenibilità ambientale e circolarità l'esigenza di investimento per il miglioramento della qualità dei servizi e l'adeguamento infrastrutturale. Appare essenziale a tal fine lo sviluppo di meccanismi regolatori che, valorizzando gli spazi della concorrenza, integrino le attuali regole con una disciplina della qualità sia per la parte della raccolta che per quella impiantistica. Infatti, la natura del settore, connotato da molteplici variabili che informano le caratteristiche della produzione e della gestione del rifiuto, richiede necessariamente un approccio regolatorio legato alle performance raggiunte: nel caso degli impianti, differenti per la tipologia dei flussi in ingressi ma anche per le diverse tecnologie utilizzate, le leve regolatorie potranno contribuire a fornire un'indispensabile coerenza tra le esigenze infrastrutturali del territorio e le scelte più compatibili con la gerarchia del rifiuto.

Questo approccio deve essere indirizzato, in particolar modo ed in coerenza con l'obiettivo di chiusura del ciclo dei rifiuti a livello locale, alle situazioni dove è presente un **gap infrastrutturale** che rischia di pregiudicare gli obiettivi di sostenibilità, oltre che livelli accettabili di qualità dei servizi a valle della filiera. La regolazione può sostenere un percorso di adeguamento impiantistico attraverso la definizione, per gli impianti che verranno identificati come "minimi" nella programmazione settoriale, di adeguate leve per gli investimenti e l'ammodernamento tecnologico, attraverso una regolazione *ad hoc* basata sul concetto di essenzialità e il contributo alla chiusura del ciclo a livello locale, anche agevolando il coordinamento con gli iter autorizzativi e la governance locale al fine di minimizzare le barriere amministrative.

Nei **settori energetici**, diversamente da quelli ambientali, l'esigenza di sostenere gli investimenti non deriva dall'esigenza di superare situazioni di inadeguatezza infrastrutturale, ma di accompagnare con azioni tempestive un percorso di transizione che, sulla spinta delle direttive europee, avanza ad un ritmo spedito. La rete di **distribuzione** è sempre più centrale rispetto a tale processo, dal momento che costituisce il tessuto attraverso il quale la decarbonizzazione dei consumi energetici raggiunge l'utente finale, soprattutto in relazione agli sforzi richiesti nei settori del riscaldamento e dei trasporti. Il distributore deve quindi essere valorizzato quale facilitatore di soluzioni tecnologiche innovative (da quelle digitali rivolte ai mercati a valle alla gestione dei servizi per la mobilità elettrica e gli accumuli, dalla promozione del *sector coupling* all'integrazione nelle reti gas del biometano e dell'idrogeno), rappresentando un attore del tutto neutrale rispetto al mercato e allo sviluppo di nuovi servizi.

Tale approccio va letto coerentemente con il **cambio di paradigma del sistema elettrico** fissato dalla regolazione nazionale ed europea e dovuto, in primo luogo, anche alla migrazione delle risorse di flessibilità dalla rete di trasmissione alle reti di distribuzione. L'evoluzione normativa ribadisce l'importanza della cooperazione tra TSO e DSO per una gestione efficiente delle reti. Ed è in tale contesto che, ad esempio, areti sta lavorando ad un progetto pilota, in stretta collaborazione con il TSO, volto a sperimentare le modalità con cui possono essere acquisiti i servizi ancillari locali necessari per l'esercizio in sicurezza delle reti di distribuzione (o porzioni di esse).

Il DSO, in virtù della sua potenziale suscettibilità alle implicazioni della transizione energetica (in particolare, per quanto concerne la migrazione della generazione verso la rete di distribuzione e gli scenari di elettrificazione dei consumi richiamati dallo stesso Documento – cfr. **OS.29**), risulta il soggetto maggiormente impattato dal punto di vista operativo. Pertanto, in accordo al suo ruolo, deve:

- garantire l'esercizio in sicurezza della rete e la qualità del servizio di distribuzione assicurando l'integrazione della Generazione Distribuita e la sostenibilità della crescente elettrificazione dei consumi;
- ottimizzare la gestione dei flussi di energia sulla rete per minimizzare le esigenze di potenziamento infrastrutturale;
- abilitare al mercato dei servizi di dispacciamento le risorse flessibili localizzate sulla propria rete e renderle disponibili a Terna (al fine di incrementare la flessibilità dell'intero sistema elettrico) garantendo al contempo che l'erogazione di detti servizi non comprometta la sicurezza e la stabilità delle reti di distribuzione;
- sviluppare il ruolo di acquirente dei servizi ancillari dovendo gestire reti sempre più attive e complesse al fine di renderle resilienti alla transizione energetica e favorendone la veloce realizzazione.

Tali aspetti risultano particolarmente delicati se calati in una realtà complessa come l'area metropolitana di Roma che, dalle analisi preliminari degli scenari futuri, risulta fortemente impattata dallo sviluppo della mobilità elettrica con pesanti ripercussioni sul sistema elettrico in termini di variazione del fabbisogno di energia elettrica, nonché di variazioni sul profilo di

domanda di energia elettrica, in forte dipendenza non solo dalla diffusione della mobilità elettrica ma anche (e soprattutto) dei profili di ricarica, con conseguente aumento delle punte di carico e con impatti significativi sulla gestione della rampa serale di carico residuo. Si auspica a tal fine l'individuazione di leve, anche regolatorie, per la realizzazione di *hub* di ricarica che possono garantire la disponibilità del servizio massimizzando l'efficienza degli interventi necessari e la gestione degli impatti sulla rete.

Anche nel settore gas il ruolo della distribuzione rappresenta il principale ambito d'azione per la decarbonizzazione dei consumi finali, sia nell'ottica delle iniziative innovative come il *blending* dei c.d. *green gas* nelle reti, sia rispetto agli obiettivi di efficientamento energetico e riduzione delle emissioni di metano (entrambe iniziative richiamate negli **OS.21** e **OS.28**). Il pieno espletamento delle procedure concorsuali per l'affidamento del servizio negli ATEM individuati (che si auspica verrà facilitato con l'attuazione delle disposizioni previste dal DDL Concorrenza) è un abilitatore di queste iniziative e, più in generale di una maggiore efficienza delle gestioni, e pertanto un ambito che il Regolatore è chiamato ad accompagnare e sostenere.

Nonostante tali considerazioni sul ruolo della distribuzione e il suo necessario contributo agli obiettivi energetici ed ambientali, **alcuni elementi dell'attuale contesto regolatorio appaiono estremamente preoccupanti**. In particolare, la combinazione tra una eventuale contrazione del tasso di remunerazione del capitale investito (**WACC**) per la distribuzione a valle del procedimento avviato con la delibera 380/2020/R/com, e l'implementazione di approcci tariffari innovativi e complessi (i.e. **ROSS** – rispetto al quale si rimanda ai paragrafi successivi) potrebbero portare, in particolar modo in assenza di un'attenzione specifica sul coordinamento delle tempistiche e sulla valutazione degli effetti sui piani infrastrutturali, ad una situazione di sottoinvestimento nel settore (e, con specifico riferimento al gas, ad un irrigidimento della concorrenza in sede di gara – laddove il WACC rappresenta proprio una leva fondamentale per l'offerta) proprio in una fase che richiede iniziative di ulteriore sviluppo delle reti.

Sempre nell'ottica di sostenere progetti (anche sperimentali) che riguardano l'innovazione tecnologica e la disponibilità di servizi sempre più sostenibili, andrebbe valutato il superamento dell'impostazione che, a partire dalle direttive comunitarie, limita il ruolo del DSO ben oltre i rischi che questo potrebbe arrecare alle dinamiche concorrenziali, e quindi non appare in linea con un contesto più maturo in cui alcune tecnologie (soprattutto nelle prime fasi di diffusione) potrebbero essere sviluppate dalle imprese di distribuzione e rese disponibili per il mercato in maniera efficace ed efficiente.

2. AGGIORNAMENTO DEL QUADRO REGOLATORIO

Lo sviluppo della regolazione prospettato dal DCO appare in linea con gli obiettivi dei sistemi energetici ed ambientali, in particolar modo rispetto all'attenzione per il recepimento delle più recenti disposizioni normative e delle nuove opportunità tecnologiche, nonché per l'esigenza di adeguamento infrastrutturale nel comparto idrico e dei rifiuti. Ciononostante, si riportano alcune

considerazioni, su aspetti puntuali, che permetterebbero un'evoluzione più efficiente e coordinata del quadro regolatorio.

In prima battuta, si apprezzano gli orientamenti in merito ad una maggiore chiarezza per *“le modalità di applicazione delle sanzioni, e di commisurazione del costo degli impegni”* (cfr. **OS.10**) che garantirebbero un ricorso dei suddetti strumenti con effetti positivi per l'azione sia del Regolatore che dei soggetti regolati. Sarebbe inoltre estremamente utile valorizzare, sempre nell'ottica menzionata, la diffusione di strumenti di **compliance** regolatoria in grado di sistematizzare una corretta e puntuale gestione degli adempimenti, attraverso la condivisione di modelli standard a cui poter attingere per poter agevolare gli operatori nel dotarsi di un modello di compliance regolatoria. Inoltre, potrebbe essere interessante valutare la possibilità di prevedere agevolazioni per le aziende che, in maniera volontaria, adottino percorsi condivisi con il Regolatore volti a produrre tali modelli standard e favorire la loro applicabilità.

Nel **settore idrico** si ritiene che la regolazione debba cogliere l'attuale finestra, in cui gli investimenti per l'ammodernamento delle infrastrutture nel segno della transizione ecologica e della messa in sicurezza del territorio sono centrali nell'agenda politica del Paese. Per farlo appare necessario porsi obiettivi più coraggiosi fino allo sviluppo di una regolazione che, come naturale prosecuzione dell'approccio di *yardstick regulation* adottato finora, innalzi il livello di valore aggiunto che il settore può raggiungere. In questo senso si auspica l'adozione di un approccio che aumenti la visibilità regolatoria rispetto agli **sforzi aggiuntivi** che i singoli gestori industriali possono effettuare, e leve incentivanti mirate per i benefici che tali sforzi possono comportare per il sistema, i consumatori e l'ambiente.

Prima di commentare gli obiettivi strategici identificati dal Documento, si ritiene che in un momento in cui il servizio idrico risulta impattato da una serie di nuove normative, anche di derivazione comunitaria, la regolazione non possa prescindere dal necessario **riconoscimento dei maggiori costi** a carico dei Gestori dovuti alle nuove disposizioni, considerando anche la natura di costi derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali, o dalla variazione degli obblighi relativi al servizio universale.

A differenza, ad esempio, del settore elettrico (cfr. Testo integrato delle disposizioni per l'erogazione dei servizi di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica – TIT, e del Testo Integrato Misura Elettrica – TIME), il Metodo tariffario idrico per il terzo periodo regolatorio – **MTI-3** non sembra cogliere tale esigenza e stabilisce esclusivamente all'articolo 27 *“Componenti a conguaglio inserite nel VRG”* che tra tali componenti sono individuati alla lettera e) quei *“costi delle attività afferenti al SII sostenuti per variazioni sistemiche nelle condizioni di erogazione del servizio o per il verificarsi di eventi eccezionali”*; riteniamo quindi che il fatto che il MTI-3 **non prevede in alcun modo la copertura di eventuali costi aggiuntivi sostenuti per modifiche/aggiornamenti della normativa primaria** pone il servizio idrico integrato in una posizione subalterna, se non discriminatoria, nei confronti degli altri servizi regolati.

Di seguito si rappresentano pertanto le principali normative altamente impattanti sui costi dei Gestori idrici:

- **Direttiva Acque Potabili – Direttiva UE 2020/2184 da recepire nell’ordinamento italiano**

Malgrado la nuova normativa europea relativa alle Acque potabili ancora non sia stata recepita dal nostro Paese, già risulta evidente l’impatto avrà sul settore idrico. Diversi sono gli *items* su cui porre l’attenzione ma il *risk-based approach* resta probabilmente quello dagli aspetti (economici e regolatori) più interessanti, anche alla luce delle risposte da fornire ai fenomeni legati ai cambiamenti climatici in atto. La nuova Direttiva 2020/2184, in tal senso, chiarisce che il termine ultimo per l’adozione di tale nuovo approccio alla regolazione economica è fissato al 2029. Un contributo di primo piano è atteso pertanto dalla regolazione ARERA: la capacità di premiare (o penalizzare) i gestori in base alla riduzione del rischio di fenomeni avversi sulla qualità del servizio potrebbe rappresentare un’ipotesi di lavoro con cui valutare eventuali integrazioni rispetto all’attuale regolazione sulla qualità tecnica. Il *risk-based approach* irrompe dunque nel quadro regolatorio attuale e apre a soluzioni innovative per incentivare le gestioni a migliorare le performance qualitative del servizio.

- **Normativa sulla Cybersecurity e servizi Cloud**

Il 6 luglio 2016 è stata emanata dal Parlamento Europeo la cd. Direttiva NIS, ovvero una direttiva che contiene una serie di misure legislative che hanno lo scopo di creare un livello comune, quanto più elevato possibile, di sicurezza delle reti e in generale dei sistemi informativi all’interno dell’Unione Europea. L’attuazione in Italia della Direttiva NIS è intervenuta con Decreto Legislativo 65 del 18 maggio 2018 entrato in vigore dal 26 giugno 2018.

I settori che rientrano nell’ambito di applicazione del decreto attuativo sono quelli espressamente previsti dalla Direttiva (ossia energia, trasporti, banche, mercati finanziari, sanità, fornitura e distribuzione di acqua potabile e infrastrutture digitali; nonché motori di ricerca, servizi cloud e piattaforme di commercio elettronico). I Gestori del Gruppo Acea hanno proceduto pertanto ad organizzarsi per il rispetto della normativa primaria di derivazione comunitaria prevedendo quindi costi ingenti sia a livello di Opex che di Capex.

Alla luce di quanto brevemente rappresentato si ritiene che, qualora si ravvisino incrementi così importanti di costi estranei alla sfera di controllo dell’Autorità ed obbligatori per ottemperanza alle leggi, **l’Autorità medesima regoli di conseguenza il riconoscimento di tali partite estendendo, come per gli altri settori regolati, la qualifica di costo per evento eccezionale o variazione sistemica, ovvero creando una componente tariffaria ad hoc per tali situazioni.** Resta inteso che tale componente di costo operativo non risulta comprimibile e pertanto non potrà essere ricompresa nel sistema di efficientamento previsto dal metodo tariffario MTI-3 all’art. 17.

Un altro aspetto importante sul quale riteniamo necessaria un’apposita riflessione da parte del Regolatore riguarda le **Opere Strategiche** di interesse nazionale, come la messa in sicurezza di Roma Capitale. Data la rilevanza di tali iniziative riteniamo essenziale prevedere una soluzione

regolatoria che possa coniugare l'applicazione del metodo tariffario con le esigenze, anche finanziarie, di realizzazione di tali opere strategiche.

Per quanto riguarda quindi l'**OS13** (ie. *Favorire il miglioramento della qualità e dell'efficienza delle infrastrutture idriche*) ed in particolare la disciplina della **qualità tecnica**, si ritiene che l'approccio metodologico più corretto – prima di prevedere una modifica o addirittura il completamento della disciplina - sia quello di consolidare l'identificazione di criteri oggettivi ed unici di rilevazione, misura, registrazione e rappresentazione degli indicatori e di verifica della loro efficacia e rispondenza alle finalità fissate dalla stessa Autorità. La risoluzione delle problematiche relative alla costruzione degli indicatori sono state già più volte sottolineate dalla Scrivente ed evidenziate anche a valle dei primi risultati esplicitati nelle diverse approvazioni tariffarie pubblicate dall'Autorità, e rappresenta un passaggio propedeutico al completamento della regolazione così come proposto nel Documento in consultazione.

Si rinviene quindi l'esigenza di un'analisi oggettiva dei suddetti dati disponibili a valle del primo biennio di "sperimentazione" e di una eventuale riconsiderazione degli attuali indicatori in ordine alla loro formulazione, ai valori obiettivo, alla effettiva possibilità di ottenere valori confrontabili tra i diversi gestori, alla effettiva possibilità del loro raggiungimento (in particolare considerando i numerosi fattori territoriali non controllabili dal gestore), contemplando anche modifiche che tengano conto dei principi di sostenibilità ed economia circolare. A tal fine, si auspica che possa essere presa in considerazione una revisione degli **attuali macroindicatori RQTI**, volta a garantire un'osservazione più solida delle performance dei gestori. Un ambito operativo utile per sviluppare un confronto su tali temi, rispetto ai quali come Gruppo ACEA sono state effettuate prime analisi, può essere costituito da tavoli di lavoro tecnici con associazioni e gestori che portino ad una condivisione chiara, unica ed inequivocabile degli indicatori su cui vengono misurate le performance e soprattutto una chiara identificazione delle grandezze, anche attraverso specificazioni in appositi Manuali.

In merito all'eventuale introduzione di nuovi **standard specifici** o potenziamento di quelli vigenti, si segnala che:

- pur condividendo direttrici e finalità evidenziate dall'Autorità relativamente al potenziamento degli standard specifici a garanzia della continuità del servizio di acquedotto si rappresenta che, come già implementato per il settore energy e gas, potrebbe essere prevista una regolazione sperimentale incentivante con adesione di tipo volontario. Il nuovo meccanismo potrebbe prevedere incentivi per step di realizzazione ovvero per il raggiungimento di obiettivi parziali e, per lo meno nel breve periodo, non contemplare alcuna forma di penalità per il mancato conseguimento del target previsto. A titolo esemplificativo, si potrebbe ipotizzare la fissazione di un livello obiettivo con opportune franchigie entro le quali sia previsto il riconoscimento di un premio parziale ovvero il mancato riconoscimento dello stesso contestualmente alla non applicazione delle penali. In alternativa, potrebbero essere individuate delle fasce di applicazione di premi e penali in base al posizionamento del valore finale degli indicatori di qualità rispetto al livello di partenza e al livello obiettivo.

- relativamente ai nuovi indicatori già rappresentati nel DCO 405/21 in tema di misura si intende confermare la posizione del Gruppo Acea già espressa in tale contesto. Non si condivide l'applicazione di nuovi standard specifici ritenendo preferibile adottare standard generali prestazionali al fine di non introdurre eventuali comportamenti distorsivi ovvero opportunistici dell'utenza.

Trova inoltre piena condivisione la previsione (cfr. pag. 28 del Documento) di un **controllo degli investimenti** effettivamente realizzati rispetto a quelli pianificati, attesa l'importanza che tale variabile riveste, nel quadro tariffario. Tale attività di verifica dovrebbe basarsi su regole chiare ed una generale attenzione alla semplificazione delle procedure di controllo sugli stati di avanzamento, possibilmente coerenti e non sovrapposti con i controlli già previsti da altri soggetti istituzionali. Correlata a questo aspetto è anche l'esigenza di favorire procedure autorizzative più snelle e prevedere tempistiche per l'erogazione dei contributi più aderenti con l'avanzamento della realizzazione delle opere.

Inoltre, al fine di ottimizzare il processo delle verifiche, appare indispensabile che siano adeguatamente valutati i casi in cui gli investimenti non sono stati realizzati ed in particolare laddove il Gestore:

- abbia ancora in corso istruttorie (per extra teta o morosità) o non ha ancora ottenuto la conclusione dell'iter approvativo da parte degli EGA e/o dell'Autorità e, quindi, non ha potuto applicare le tariffe adeguate alla copertura dei costi (e di conseguenza di investimenti);
- presenti consistenti conguagli tariffari per riduzione dei volumi;
- non abbia acceso il finanziamento correlato al piano degli investimenti;
- sia in presenza di ricorsi pendenti sul Piano approvato dall'Autorità;
- non sia riuscito a realizzare il Piano degli Interventi secondo le previsioni per mancato rilascio delle autorizzazioni.

Relativamente all'**OS18** (ie. *Promuovere livelli di qualità e tutele omogenee per tutti i consumatori dei servizi idrici*) ed in particolare all'adeguamento prospettato per la disciplina della **qualità contrattuale** (RQSII), preme evidenziare come sia necessario – per efficienza di sistema e raggiungimento dei risultati attesi – garantire continuità all'impostazione generale disegnata dalla stessa Autorità dopo un lungo percorso di consultazione, con consistente impegno in termini organizzativi e operativi da parte dei gestori. A valle delle valutazioni relative alla prima applicazione del meccanismo incentivante potrà essere svolta una analisi più solida sulla eventuale necessità di apporre correttivi alla regolazione. Resta inteso che in tal senso tavoli di confronto con operatori e associazioni potrebbero apportare un valore aggiunto proveniente dalle specifiche esperienze sul campo.

Nell'ambito del medesimo OS18, viene affrontato altresì il tema dell'aggiornamento della regolazione della **morosità** (REMSI) tesa a contemperare in maniera equilibrata sia la salvaguardia degli utenti (vulnerabili, non disalimentabili, cd buoni pagatori) che l'equilibrio economico e finanziario dei Gestori che, qualora venisse meno, comprometterebbe altresì la qualità del servizio. Si guarda con favore alla proposta contenuta nel DCO 489/21 di aggiornamento biennale

del metodo tariffario relativa all'eventuale rilassamento dei vincoli alla quantificazione del costo di morosità massimo ammissibile, tenuto conto delle possibili difficoltà riscontrate nel medio periodo dalle gestioni per il recupero dei relativi crediti.

Relativamente all'aggiornamento della disciplina applicabile in tema di morosità alle utenze condominiali, si accoglie con estremo apprezzamento una chiara pronuncia regolatoria per sgombrare il campo da qualsiasi interpretazione che sia in contrasto con il principio dell'unicità del rapporto contrattuale in capo al Condominio. Resta evidente la necessità di promuovere la trasformazione da utenze aggregate ad utenze singole con le opportune cautele dovute alla complessità di sistema determinata sia dalle difformi condizioni abitative e di sviluppo edilizio ed urbanistico riscontrabili sul territorio nazionale che ai profili impiantistici, agli aspetti comportamentali dell'utenza finale e della proprietà edilizia interessata. I fattori menzionati, a fronte di eventuali sforzi tesi al cambiamento dello stato vigente, potrebbero evidenziare barriere tecnico/economiche allo sviluppo del sistema.

Relativamente al **settore dei rifiuti**, l'esperienza registrata finora evidenzia le peculiarità del settore in termini di eterogeneità di governance e di assetti, e di conseguenza l'esigenza di far ricorso a necessari aggiustamenti per adattare i meccanismi regolatori al comparto. Si apprezza in tal senso l'approccio "graduale e asimmetrico" (cfr. **OS.17**) entro cui aggiornare il MTR-2 adottato con la delibera 363/2021/R/rif, e l'attenzione per i temi della qualità – esplicitata in particolare nell'**OS.14** anche in relazione all'impiantistica – che dovrebbe trovare spazio nel prossimo quadriennio.

In questo quadro, ACEA – in qualità di uno dei principali operatori nazionali nella gestione dei rifiuti urbani – ritiene che le linee di intervento da stressare siano:

- Il **coordinamento dell'azione regolatoria con la governance del sistema**, anche alla luce della ricognizione sistematica degli assetti di governo locale (cfr. **OS.20**) e delle innovazioni normative previste in particolar modo con il PNGR, al fine di mettere a disposizione degli operatori tempistiche e meccanismi certi e stabili, che possano mettere gli stessi nelle condizioni di poter contribuire agli obiettivi di adeguatezza impiantistica rispetto agli obiettivi di efficienza e circolarità del settore;
- Nell'ambito di tale coordinamento, assicurare la **coerenza dei Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti con le leve regolatorie applicate e gli assetti di mercato**, in particolar modo nella programmazione dei flussi della raccolta;
- L'adozione di una **disciplina di qualità specifica per gli impianti** che valorizzi le performance tecnologiche e di servizio rispetto in primis all'obiettivo di garantire a livello locale la disponibilità di trattamento e recupero in linea con gli obiettivi di circolarità;
- La definizione di **schemi tipo per i contratti di servizio** (cfr. **OS.19**), che prevedano adeguate garanzie finanziarie per i conferitori, nonché strumenti di copertura della morosità attraverso leve specifiche per la gestione degli impianti (che spesso hanno pochi contratti ma di grandi dimensioni).

Riteniamo che l'**interlocazione con la dimensione locale** sia in questa fase necessaria per uno sviluppo armonico della regolazione nel settore del trattamento dei rifiuti. Se, da un lato, il

confronto con gli Enti competenti per la programmazione settoriale può restituire una maggiore conoscenza sugli assetti di partenza sui quali i meccanismi regolatori dovranno appoggiarsi attraverso un approccio necessariamente asimmetrico, quello con gli operatori ha una valenza altrettanto dirimente: l'eterogeneità delle situazioni infrastrutturali e tecnologiche e dei contesti territoriali in cui gli impianti ricadono potrebbe richiedere di adeguare aspetti specifici del metodo tariffario e della disciplina della qualità. L'organizzazione di **appositi tavoli tecnici** (o focus group) con gli operatori contribuirebbe a far emergere e portare a sintesi tali aspetti, soprattutto nei contesti in cui non è presente un EGATO operativo, valutando le soluzioni più efficienti per raggiungere gli obiettivi prefissati dal Regolatore.

Nei **settori energetici**, come già evidenziato in precedenza, preoccupa innanzitutto l'orientamento presente all'**OS.26** che prevede un'evoluzione dei meccanismi tariffari verso i cosiddetti sistemi ROSS (regolazione per obiettivi di spesa e servizi). Pur condividendo le finalità di tale impostazione, ravvisiamo che nella fase attuale, caratterizzata da rilevanti cicli di investimento richiesti per lo sviluppo di reti abilitanti per la transizione energetica, **la complessità gestionale di un superamento dei meccanismi vigenti a favore di sistemi come il ROSS rischia di spiazzare il settore e rendere più farraginoso lo sviluppo infrastrutturale**. L'obiettivo di evitare fenomeni di "sovrainvestimento" e *goldplating* favorite dalle dinamiche di valorizzazione dei CAPEX secondo le regole attuali potrebbe essere raggiunto in una maniera parimenti efficace attraverso un approccio meno discontinuo, che privilegi la verifica più mirata dei piani di investimento degli operatori infrastrutturali ed il monitoraggio degli interventi previsti. Tale approccio consentirebbe di traguardare in maniera più graduale e condivisa l'eventuale adozione di un approccio ROSS, limitandolo ad una prima fase ad ambiti regolatori sperimentali e ben delimitati, permettendo agli operatori e alla stessa Amministrazione di dotarsi delle strutture tecniche in grado di gestire un cambiamento strutturale di sistema.

Quanto sopra rappresentato va letto anche in combinazione con l'**aggiornamento del tasso di remunerazione del capitale investito per i servizi infrastrutturali (WACC)**, ed in particolare per le reti di distribuzione. Ferme restando le valutazioni sulle esigenze di investimento da sostenere, desta preoccupazione l'adozione di un provvedimento che **rischia di essere influenzato dall'attuale contesto macroeconomico caratterizzato da circostanze uniche** che rendono difficile un orizzonte di valutazione adeguato. Si ribadisce a tal fine come sia assolutamente indispensabile tenere in adeguata considerazione le osservazioni degli operatori sul tema, e assicurare forme di gradualità ad eventuali meccanismi innovativi che potrebbero comportare effetti distorsivi nel medio periodo.

In particolare, il **DCO 488/2021/R/com attualmente in consultazione** desta preoccupazione rispetto agli investimenti richiesti al settore. L'osservazione delle dinamiche relative allo *spread* che scontano i Titoli di Stato italiani e quelli di altri Paesi europei manifesta uno scenario differente da quello alla base degli orientamenti di ARERA, così come le attese legate all'inflazione. La distonia tra una metodologia di calcolo viziata da tali sottostanti ed il contesto reale in cui le *utility* operano è un rischio per il sistema che non può non essere sottolineato con riguardo al raggiungimento degli obiettivi strategici che il presente Documento pone.

Un elemento che è presente in diversi passaggi del Documento, a partire dagli elementi di contesto (pag. 10) fino alle linee di intervento settoriali (**OS.21** e **OS.28**), è l'esigenza di un inasprimento delle regole di **unbundling per le imprese di distribuzione**. A nostro avviso interventi di questo tipo rappresenterebbero un onere per tutto il sistema, ingiustificato rispetto al rischio reale per la concorrenza nei mercati retail e in quelli emergenti dell'innovazione. In tal senso la legislazione comunitaria, recepita in maniera approfondita da ARERA nel quadro regolatorio vigente, già sembra assicurare a sufficienza i requisiti di terzietà dei DSO e l'assenza di sussidi incrociati tra le Imprese. Si ritiene, al contrario, che nel quadro delle valutazioni strategiche sul ruolo della distribuzione nel dispacciamento locale e nell'abilitazione di nuovi servizi per il mercato, sia importante stabilizzare l'attuale contesto regolatorio – frutto di interventi rilevanti, come ad esempio il *debranding* che ha investito i principali operatori della distribuzione nazionale – e operare per portare a termine le riforme derivanti dalle evoluzioni della normativa comunitaria, *in primis* la Direttiva 944/2019 e della Direttiva c.d. RED II.

In quest'ottica, si apprezza l'approccio descritto dal Documento (cfr. **OS.25**) per quanto concerne l'allineamento della regolazione rispetto alla presenza – sempre più rilevante – di **nuovi soggetti commerciali e nuove forme di produzione e consumo**. In particolare, si condivide che l'evoluzione delle tutele per i consumatori collegati a tali configurazioni non possa che svilupparsi in un quadro di condivisione delle responsabilità richieste a tutti gli attori per una gestione in sicurezza del sistema. La regolazione avrà quindi l'importante compito di trovare un approdo equilibrato nella definizione dei rapporti contrattuali con i nuovi soggetti commerciali, quali le comunità energetiche, i gruppi di acquisto e gli aggregatori. Con specifico riferimento alle **comunità energetiche**, in vista della revisione della regolazione prevista con il recepimento della Direttiva RED II, tali configurazioni tenderanno sempre più verso la gestione di porzioni della rete di distribuzione. Le complessità derivanti da una tale impostazione impongono la definizione di una regolazione necessariamente simmetrica che altrimenti rischierebbe di ingenerare importanti distorsioni di mercato.

3. CONSOLIDAMENTO ED EFFICIENTAMENTO DEI MERCATI

I mercati energetici e ambientali rappresentano i principali vettori per lo sviluppo efficiente di tecnologie e servizi per i consumatori. In tale contesto, alla regolazione è affidato il compito di bilanciare la presenza di regole per sviluppare la concorrenza in modo non distorsivo con opportuni strumenti di tutela per i clienti, individuando quindi le prescrizioni per gli operatori giudicate essenziali per definire *ex ante* il contesto normativo all'interno del quale lasciare al mercato stesso lo spazio necessario per un sano sviluppo di nuovi prodotti e servizi a costi efficienti.

Tale aspetto appare estremamente significativo soprattutto per lo sviluppo dei **mercati retail energetici**, in vista del prossimo superamento delle tutele di prezzo a favore – con il contributo dell'evoluzione della normativa settoriale di derivazione comunitaria - di un **pieno sfruttamento**

delle dinamiche concorrenziali. Pur condividendo, in quest’ottica, un percorso di rafforzamento di quelle tutele “non di prezzo” volte a fornire ed aggiornare gli strumenti più adatti per lo sviluppo della consapevolezza dei consumatori, le linee di intervento descritte nel documento sembrano andare nella direzione di ampliare ulteriormente gli adempimenti a carico degli operatori, rispetto ai quali non si ravvisa un reale beneficio lato clienti, bensì il rischio di generare ulteriori oneri economici e gestionali per il sistema: ci si riferisce, ad esempio, alla valutazione di un eventuale rafforzamento delle politiche di separazione del marchio, oppure alla prospettiva di introduzione di ulteriori vincoli sugli obblighi informativi, già significativi.

Preme evidenziare come, per lo sviluppo delle logiche di mercato efficaci, da un lato sia estremamente importante non rendere eccessivamente rigidi, e quindi uniformi, tutti quegli aspetti caratterizzanti la relazione cliente/fornitore che potrebbero costituire parte del terreno di competizione fra operatori; dall’altro, sia necessario assicurare che il mercato venga animato da scelte pienamente libere e consapevoli da parte dei consumatori. Tale obiettivo, ad avviso di Acea, si ritiene maggiormente perseguibile attraverso la strada della semplificazione e razionalizzazione del materiale informativo messo a disposizione dei consumatori, piuttosto che tramite un appesantimento dei canali informativi, che, pur perseguendo il medesimo obiettivo, rischia di portare ad un effetto diametralmente opposto.

Si ritiene, da ultimo, fondamentale che l’accompagnamento dei clienti verso il mercato libero giunga con tutte le precondizioni essenziali affinché esso sia percepito come un passaggio consapevole e ben organizzato, grazie anche al contributo della Regolazione, in maniera tale che ciò possa effettivamente trasferire un valore addizionale – economico o nei servizi – ai consumatori. Si condivide quindi l’obiettivo prioritario di attuare tutte le residuali azioni necessarie per il completamento della rimozione delle tutele di prezzo anche per i clienti domestici e le microimprese, ivi compresa innanzitutto l’adozione - giudicata *ineludibile* dallo stesso Documento - dell’**Albo venditori**. Nel definire tale strumento, anche alla luce delle recenti vicende che hanno caratterizzato il mercato elettrico, si auspica che venga assegnato un rilievo ancor più predominante a tutti gli indicatori afferenti alla solidità economico finanziaria degli operatori di vendita, attraverso l’individuazione di requisiti che siano effettivamente in grado di intercettare i comportamenti opportunistici e/o le situazioni patologiche, piuttosto che indicatori di performance (già oggi adeguatamente monitorati e definiti dalla regolazione).

Acea ritiene particolarmente importante l’obiettivo di implementare misure atte a garantire il sistema e i clienti finali rispetto alle conseguenze economiche di possibili default degli operatori della vendita: ciò anche alla luce della necessità di creare una solida base di affidabilità e fiducia nella liberalizzazione da parte di tutti gli stakeholders, in primis i clienti finali.

A tale obiettivo concorre anche l’esigenza di **definire quanto prima i prossimi passi della liberalizzazione** in maniera tale da consentire agli operatori di poter effettuare consapevolmente le proprie scelte imprenditoriali e ai clienti di alimentare quel sentimento fiducia che costituisce elemento imprescindibile per stimolarne la necessaria proattività in un mercato che vede il consumatore al centro. In tale ottica si auspica che il superamento dei regimi di tutela dei prezzi per i clienti domestici e le microimprese avvenga - sulla scorta del modello francese adottato per il

2021 e in analogia alle logiche utilizzate dalla stessa Arera nel 2013 con riferimento al settore gas - in prosecuzione del rapporto di fornitura con il venditore storico, tramite l'applicazione di un'offerta c.d. "controllata" dall'Autorità, che lasci tuttavia la possibilità di offrire anche servizi aggiuntivi.

Resta ferma la necessità di inviare a tali categorie di clienti, in tempi ragionevoli, una adeguata e specifica informazione circa le condizioni economiche che saranno applicate a seguito della cessazione del prezzo regolato, al fine di stimolare, ove lo ritengano opportuno, una scelta differente. Non si ritiene, viceversa, che venga garantita alcuna libertà di scelta al cliente che viene affidato coattivamente ad un fornitore diverso, selezionato tramite gara, che applica condizioni economiche con esso non condivise. La metodologia sopra descritta, che dovrebbe comunque contemplare l'individuazione di un tetto antitrust a livello nazionale per singolo Gruppo societario, avrebbe il duplice beneficio di garantire, da un lato, la consapevolezza e la libertà di scelta dei clienti, dall'altro, che la transizione avvenga senza un eccessivo aggravio di costi gravanti sull'intero sistema.

Al tempo stesso si richiama l'attenzione sul fatto che gli esercenti la maggior tutela elettrica – nel contesto della liberalizzazione dei mercati *retail* – agiscono quali fornitori di ultima istanza con obbligo a contrarre e, pertanto, sono chiamati a sopportare costi fissi per i quali lo svuotamento del portafoglio clienti potrebbe non permetterne il recupero. Per tale ragione, come già preannunciato con le delibere 491/2020/R/eel e 604/2020/R/eel, si ritiene opportuno integrare le linee di intervento del prossimo quadriennio con un intervento in merito al ristoro dei cosiddetti "*sunk costs*" della maggior tutela.

Il settore del **trattamento dei rifiuti urbani** vede, come noto, la presenza di assetti regionali differenti, a partire dalla presenza o meno di dinamiche di mercato per la gestione dei flussi provenienti dalla raccolta. In coerenza con le disposizioni del TUA e delle future evoluzioni normative (che saranno presumibilmente affrontate con il PNGR), il mercato costituisce un elemento positivo sia dal punto di vista dell'efficienza allocativa, sia per la promozione delle tecnologie migliori. Per tale ragione si condivide l'impostazione adottata per la regolazione settoriale che, interfacciandosi con un quadro regionale diversificato ma estremamente interconnesso dal punto di vista della gestione dei rifiuti, ha riconosciuto il ruolo del mercato nella fase del trattamento, indirizzando al contempo le *performance* verso risultati coerenti con la qualità richiesta ai servizi ed il rispetto della gerarchia dei rifiuti.