



Relazione Annuale  
sullo Stato dei servizi  
e sull'Attività svolta

PRESENTAZIONE DEL PRESIDENTE

*Stefano Besseghini*

2025

ROMA, 17 GIUGNO

## **Autorità di regolazione per Energia Reti e Ambiente**

---

Stefano Besseghini	<i>Presidente</i>
Gianni Castelli	<i>Componente</i>
Andrea Guerrini	<i>Componente</i>
Clara Poletti	<i>Componente</i>
Stefano Saglia	<i>Componente</i>

Autorità, Signore e Signori,

Ringrazio per la presenza, l'ospitalità e le parole di introduzione, il Presidente della Camera dei deputati.

Saluto e ringrazio i rappresentanti del Parlamento e del Governo cui la Relazione Annuale è indirizzata e in particolare i presenti qui, oggi, in rappresentanza del Paese.

Un saluto particolare a tutti coloro che quotidianamente fanno funzionare i sistemi dell'energia, dell'acqua e della gestione dei rifiuti e del teleriscaldamento di questo Paese, consentendo a tutti noi la qualità della vita che viviamo.

Nell'ultima relazione di questo collegio, ancor più in occasione del trentesimo anniversario della legge istitutiva dell'Autorità, è inevitabile una certa tentazione al racconto, alla sintesi, magari all'interpretazione di quanto accaduto e financo alla consegna di qualche verità indiscussa per il prossimo periodo, che riteniamo di aver intravisto o compreso in questi nostri anni di attività.

Per quanto possibile cercherò di evitarvi tutto questo, anche se è probabile che cada in tentazione.

Proverò invece a condividere le domande che ci paiono rimanere ancora aperte, nella speranza che siano buone domande per stimolare buone risposte.



L'unica cifra che mi pare accomuni tutti noi, in questa fase storica, è quella dell'incertezza.

Una incertezza che rischia di minare le fondamenta stesse della nostra società. Il ritorno di paure quasi medievali, per le guerre e per le pandemie, sfidano la nostra fiducia nella modernità.

La concretezza del mondo reale sta lasciando il posto alla digitalizzazione dei desideri.

La principale distorsione del digitale è stata quella di introdurre nelle nostre vite l'idea della immediatezza.

L'immediatezza della risposta, l'annullamento delle distanze e la compressione dei tempi hanno amplificato i nostri atti di volontà.

Finanza e digitale hanno plasmato una società in cui la virtualizzazione dei desideri ha costruito un valore concretamente monetizzabile, ma al costo di una perdita della percezione della concretezza e dei limiti.

Se nel mondo digitale la descrizione stessa della soluzione può essere un'ontologia della soluzione, questo non è vero nella realtà fisica.

Mi si chiede spesso quale sia il ruolo della regolazione in questo contesto e certo la risposta è complessa. Uno dei ruoli è rappresentare un punto di sintesi tra i diversi portatori di interesse, nell'identificazione di una concreta e sostenibile implementazione della evoluzione tecnica e normativa dei settori.

Al tempo stesso però la regolazione deve farsi carico di una coerenza intertemporale tra le inevitabili eredità del passato e le sollecitazioni che vengono dall'innovazione.

Se questa coerenza intertemporale beneficiava, sino a qualche anno fa, della relativamente lenta evoluzione dei settori, oggi è proprio la velocità dell'evoluzione che pone una ulteriore sfida alla nostra azione.



Una significativa sollecitazione alla regolazione è certamente l'introduzione di sistemi di intelligenza artificiale.

È intuibile che un massiccio impiego di questo strumento potrebbe rappresentare un significativo contributo alle risorse operative delle nostre strutture.

È però necessario che la sua introduzione sia accompagnata da una attenta riflessione sulle implicazioni, perché la regolazione non può evolvere per prove ed errori (che pure saranno inevitabili)



L'altro grande tema del nostro tempo è il cambiamento climatico.

Non abbiamo potuto avviarci nel percorso di transizione energetica verso assetti ambientalmente sostenibili trainati da una tecnologia che avesse le risposte disponibili, ma siamo stati spinti, oltre che dal riconoscimento dei costi non solo economici del non fare, anche da una chiara volontà politica che spesso ha cercato di "proporre" la soluzione tecnologica.

Un approccio che avrebbe avuto bisogno di una sequenza di casi di successo per potersi affermare e consolidare in una progressiva amplificazione e replicazione delle soluzioni e che invece ha incontrato, come forse era inevitabile, ostacoli e difficoltà.

Questo ci espone oggi alla oscillazione del pendolo della storia.

Talune tecnologie hanno spianato la strada a grandi cambiamenti epocali e la loro

rapida evoluzione ha permesso un naturale processo di selezione delle stesse.

Sono sicuro di strapparvi un sorriso nel pensare a quanti dispositivi, tecnologie, soluzioni che appartengono alla nostra memoria, abbiano suscitato più di una speranza ma poi si sono consegnate all'oblio perché rapidamente sorpassate da qualcosa di più efficace.

Non necessariamente di migliore dal punto di vista tecnologico, ma in grado di intercettare meglio i bisogni del mercato e in definitiva quelli dei consumatori finali.

Questo nel settore dell'energia è ancora agli albori.

L'urgenza di poter accedere ad un diverso percorso di sviluppo ci ha portato a chiedere a regole, obiettivi, obblighi e mercati, di definire traiettorie di ingresso e di uscita delle diverse tecnologie.

Un processo peraltro asimmetrico poiché, ad esempio, le traiettorie di uscita dalle fonti convenzionali non si sono determinate con la stessa chiarezza di quelle di ingresso delle rinnovabili, forse nella speranza che le prime si sarebbero costruite per differenza.

Non credo ci siano soluzioni che possano essere condivise nel breve spazio di questa riflessione, ma posso condividere l'auspicio ad un metodo che ha accompagnato questo collegio per il suo intero mandato.

Quello di guardare alla evoluzione del contesto energetico passando dal principio di piacere, stimolato dalla modernità, ad un concreto principio di realtà, riconoscendo che un'evoluzione così complessa ed articolata debba necessariamente e positivamente confrontarsi con il contesto esterno ma anche, e forse soprattutto, con la capacità di non limitare o comprimere i benefici che la modernità stessa ha portato alle persone.



Il settore idrico, per primo, ci porta una esperienza diretta del cambiamento climatico, nel continuo alternarsi di allarmi per i due fenomeni estremi della siccità e delle più frequenti alluvioni, la penetrazione del cuneo salino, la minore disponibilità delle acque grezze, la crescente pressione sulle reti fognarie per la gestione delle acque reflue.

Elementi che portano il settore ad affrontare il tema del ciclo idrico in una prospettiva forzosamente più ampia, in cui interventi e relativi costi non sono più confinati al solo rapporto sinallagmatico con l'utenza per la gestione del bene acqua fornito, ma devono allargarsi alla considerazione dell'impatto complessivo che la gestione delle acque comporta.

L'allargamento della prospettiva porta con sé due inevitabili conseguenze. Da una parte, un sempre maggiore e più efficace coordinamento tra tutti coloro che del bene acqua, a vario titolo ed a vario livello, si occupano e dall'altra il coinvolgimento di una platea più ampia di quella che insiste sul servizio idrico integrato propriamente detto nella copertura dei costi necessari.



L'acuirsi della crisi climatica impone una riflessione strutturale sulle strategie di adattamento che devono essere adottate dalle gestioni territoriali.

Le risposte infrastrutturali oggi in discussione si articolano su più livelli: l'ampliamento e la riqualificazione degli invasi esistenti; la realizzazione di nuove opere di captazione e accumulo; l'interconnessione tra diversi sistemi acquedottistici per ridurre la vulnerabilità locale; il potenziamento della capacità di riuso delle acque reflue trattate, in particolare per usi agricoli e industriali e, non ultima, la gestione della domanda.

ARERA ha progressivamente integrato il tema climatico nella propria azione: ne sono esempio i criteri di riconoscimento tariffario degli investimenti per la resilienza, le valutazioni costi-benefici per interventi di adattamento nell'ambito PNRR e la promozione di piani strategici di gestione acque in collaborazione con le autorità di bacino.



In un contesto in cui il fabbisogno di investimenti è in ulteriore crescita il ruolo della tariffa come strumento di copertura diviene più rilevante.

Le risorse pubbliche straordinarie hanno consentito, nel quinquennio 2021-2026, l'avvio di numerosi progetti infrastrutturali anche in contesti territoriali fragili, riducendo temporaneamente la pressione sulle gestioni.

Tuttavia, la fine del ciclo straordinario pone nuovamente la questione della copertura stabile e pluriennale degli investimenti.

In questo scenario, la tariffa ritorna ad essere l'unico strumento regolato e strutturalmente disponibile a sostegno della capacità di investimento degli operatori, continuando a rispettare criteri di equità sociale e territoriale, anche a fronte di eventuali oneri aggiuntivi che potrebbero essere richiesti dalla digitalizzazione o da pressioni sui costi dell'energia.

D'altra parte, la capacità di attrarre fondi del PNRR e della programmazione 2021-2027 è strettamente connessa alla solidità dei piani d'ambito e alla presenza di gestori tecnicamente ed economicamente strutturati.

L'integrazione tra pianificazione industriale e regolazione pubblica resta pertanto un nodo decisivo.



La digitalizzazione del servizio idrico è diventata un asse strategico, spinta sia dagli obiettivi di efficienza operativa che dalle opportunità offerte dalla innovazione tecnologica.

Le tecnologie digitali trovano applicazione lungo tutta la filiera.

L'adozione di sistemi di telecontrollo avanzati ha consentito una maggiore capacità di intervento in tempo reale e una migliore gestione delle manutenzioni.

Sempre più diffuso è l'utilizzo di modelli di simulazione digitale (*digital twins*) che permettono di rappresentare il comportamento dinamico delle reti.

La regolazione di ARERA ha già riconosciuto, in coerenza con il dibattito europeo, la rilevanza strategica di questi strumenti, visto che nel MTI-4 il perseguimento stesso degli obiettivi promuove l'adozione di telecontrollo e di sensoristica diffusa, in un quadro che non trascura il sostegno alle altre tecnologie per incrementare la qualità del servizio.



Il Metodo Tariffario Idrico per il quarto periodo regolatorio (MTI-4) coniuga le esigenze di stabilità economica-finanziaria dei gestori con la necessità di tutelare l'utenza, incentivare gli investimenti e promuovere una gestione efficiente e sostenibile del servizio.

Lo fa rafforzando un sistema di riconoscimento dei costi sempre più orientato agli esiti, in ciò rafforzando la coerenza generale con l'analogo cambio di assetto in corso nel settore energia con l'introduzione del ROSS (Regolazione per Obiettivi di Spesa e di Servizio).

Punta a rafforzare la realizzazione degli interventi, superando logiche meramente contabili e spostando l'attenzione sui risultati conseguiti in termini di servizi resi, infrastrutture realizzate, qualità tecnica e commerciale, impatti ambientali mitigati.

La recente introduzione dell'indicatore M0 assume una rilevanza strategica quale indicatore ambientale finalizzato a monitorare e valorizzare la resilienza del sistema idrico, intesa come la capacità di un territorio di far fronte alle pressioni quantitative e qualitative sulle fonti idriche.

M0 consente di cogliere con immediatezza il rapporto tra domanda e disponibilità, offrendo una rappresentazione sintetica ma significativa del grado di equilibrio (o di squilibrio) in cui opera il servizio idrico.

L'adozione di M0 consente di affiancare alla dimensione economica della regolazione tariffaria una lettura ambientale che, pur non influenzando direttamente il calcolo delle tariffe, contribuisce a indirizzare la programmazione degli investimenti e le scelte strategiche delle autorità locali.

In un'ottica di governance multilivello, la disponibilità di informazioni ambientali sintetiche e comparabili tra i territori rappresenta un presupposto essenziale, per quel coordinamento tra attori richiamato in premessa.

Inoltre, la costruzione e l'aggiornamento periodico di questo indicatore impongono una riflessione approfondita sui dati di base, sulla coerenza delle fonti informative, sull'armonizzazione dei criteri di calcolo. In questo senso, l'M0 è anche un motore di miglioramento della qualità del dato pubblico.



La governance multilivello nel settore idrico rappresenta un esempio di applicazione del principio di sussidiarietà e della possibile cooperazione tra diversi livelli di governo: Stato, Regioni, Enti di Governo dell'Ambito (EGA) e gestori del servizio idrico integrato.

La logica multilivello dovrebbe consentire di combinare la prossimità territoriale dell'EGA con la visione sistemica dell'Autorità centrale, garantendo al tempo stesso un presidio tecnico e istituzionale sulla qualità del servizio e sull'equilibrio economico-finanziario del sistema.

La sua efficacia, tuttavia, è sempre stata legata alla capacità di cooperazione e coordinamento tra i soggetti coinvolti, nonché alla chiarezza e stabilità del quadro normativo di riferimento.

Negli ultimi anni, la giurisprudenza – in particolare quella costituzionale e amministrativa – ha avuto un ruolo rilevante nel definire i confini delle competenze tra i diversi livelli. In diversi casi, le decisioni dei giudici hanno cercato di riequilibrare il sistema in favore dell'autonomia territoriale ma, alcune pronunce recenti sembrano spingersi oltre, mettendo in dubbio la tenuta del modello multilivello.

I temi sono diversi: dalle sentenze che hanno rimesso in discussione l'obbligatorietà dell'ambito unico regionale o sovracomunale, anche in presenza di un ATO già costituito, a quelle che hanno ampliato il potere delle Regioni nel definire i criteri di affidamento del servizio, fino alle più recenti decisioni tese a riconoscere la natura endoprocedimentale delle decisioni degli ATO.

La giurisprudenza, nell'intento ovviamente legittimo di precisare taluni ambiti di competenza, potrebbe finire per alimentare una logica di disintermediazione che andrebbe nella direzione contraria a quella del coordinamento auspicato.

Piuttosto che proseguire in rivendicazioni di competenze esclusive o in rinnegamenti di profili di responsabilità, sarebbe utile rafforzare gli strumenti di cooperazione e coordinamento, nella consapevolezza della complessità del quadro istituzionale e sarebbe forse opportuna una rivisitazione del quadro legislativo nazionale, per chiarire in modo più netto le funzioni e le prerogative dei diversi livelli di governo.

La tenuta del modello multilivello nel settore idrico non è scontata, ma rappresenta una condizione necessaria per procedere con serietà nel lavoro intrapreso.



Nonostante siano passati decenni dalla riforma che ha introdotto il concetto di gestore unico, molti territori italiani non sono ancora riusciti a completare questo processo di modernizzazione.

I ritardi organizzativi accumulati nel tempo hanno reso necessari interventi sempre più mirati, incluse le misure previste dal PNRR e una disciplina di rafforzamento della governance, che tuttavia hanno trovato solo parziale applicazione ed hanno accentuato i divari territoriali nella qualità e nell'efficienza del servizio idrico.

La casistica è presto riassunta: persistono ancora territori nei quali non è stato completato alcun affidamento; una seconda categoria riguarda quegli ambiti territoriali dove sono stati individuati gestori cosiddetti "salvaguardati" ma non ancora il gestore unico.

Molti di questi affidamenti, originariamente attribuiti a soggetti che possedevano le capacità gestionali e realizzative necessarie, stanno ora giungendo a scadenza ma senza che si verifichi l'assegnazione della gestione a un soggetto unico, rischiando di pregiudicare la capacità di proseguire e rafforzare il trend di crescita degli investimenti e di miglioramento delle performance.

Un terzo aspetto critico riguarda le gestioni autonome e quelle che, pur non avendo conseguito la qualificazione necessaria, continuano di fatto nelle loro attività. Si tratta di singole amministrazioni locali, che da oltre trent'anni ritengono di possedere le caratteristiche necessarie per non dover confluire nel gestore integrato.

Infine, esistono situazioni più virtuose, dove l'affidamento al gestore unico è stato completato ma nelle more di un processo di consolidamento con altri gestori che restano temporaneamente attivi sul territorio.

Ma l'aspetto particolarmente delicato riguarda le scadenze imminenti di alcuni affidamenti storici.

I primi affidamenti al gestore unico risalgono agli anni Novanta e molti altri, successivi, non hanno previsto la durata massima di trent'anni. L'avvicendamento tempestivo ed efficace tra gestori diventa quindi un fattore cruciale per permettere ai territori interessati di mantenere la capacità di realizzazione di programmi di investimento di lungo periodo.

Siamo nella fase finale del procedimento per la definizione del bando-tipo per le gare nel settore idrico, che potrà essere un ulteriore strumento utile per gli enti affidanti per rispettare le tempistiche necessarie.

L'obiettivo finale è quello di sviluppare caratteristiche organizzative necessarie per realizzare programmi di investimento ambiziosi e di lungo termine, superando definitivamente la fase di prima implementazione della riforma per affrontare le sfide future e garantire a tutti i cittadini italiani un servizio idrico efficiente e sostenibile.



Giova ricordare che il settore dei rifiuti ha visto attivarsi la regolazione in coincidenza con l'avvio di questa consiliatura. È in corso, in questa fase, l'elaborazione del terzo metodo tariffario che concludendosi con la fine di luglio permetterà al settore di avviare il nuovo quadriennio nel 2026 con le previsioni del terzo metodo tariffario (MTR3)

Il primo periodo (2018-2021, MTR) è stato caratterizzato da una forte attenzione alla trasparenza dei costi, al miglioramento della qualità, e alla verifica degli effetti della perdurante mancanza, in talune aree del Paese, di impianti di chiusura del ciclo.

Il secondo periodo (2022-2025, MTR-2) è stato rivolto al compimento di profili regolatori relativi alla definizione delle tariffe di accesso agli impianti.

Nel 2023, la forte spirale inflazionistica, con disallineamenti molto elevati tra indici *ex post* applicati ai costi consuntivati e ambiziosi *target* di *policy* (*ex ante*) inseriti nel limite di crescita alle entrate tariffarie, ha reso necessarie misure specifiche in sede di aggiornamento infraperiodo, prevedendo la possibilità di bilanciare la pressione monetaria e finanziaria attenuando i vincoli di miglioramento.

La scelta fatta dall'Autorità ha permesso un generale contenimento degli incrementi dei corrispettivi, pur a fronte di crescite nei prezzi degli input produttivi particolarmente pronunciate.

Oggi, la definizione dell'impianto della nuova regolazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani (MTI3) cerca di coniugare la determinazione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento con la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento.

Data per acquisita la necessità di mantenere un quadro generale di regole stabile, efficace e credibile dai vari attori presenti nel comparto, sarà necessario promuovere una maggiore qualità e un ricorso ampio all'innovazione, al fine di migliorare la percentuale di recupero del materiale.

D'altra parte, sarà necessario rafforzare la programmazione di carattere economico-finanziario individuando modalità di redazione dei piani sulla base di un orizzonte pluriennale.

Ma due punti richiedono una specifica attenzione, i costi della raccolta differenziata e la classificazione degli impianti minimi.

I dati che gli ETC hanno trasmesso all'Autorità relativamente all'indicatore "Ha", che misura il grado di copertura dei costi della raccolta differenziata, segnalano una situazione che richiede specifici approfondimenti.

Nel campione raccolto, le gestioni per cui l'indicatore assume valori al di sotto del 40%, rappresentano, in termini di popolazione corrispondente, circa il 60%.

Nell'analizzare i risultati del monitoraggio dell'indicatore *Ha*, alla luce delle norme che impongono una copertura pari ad almeno l'80%, occorre tener presente che persiste una differenza tra i ricavi che i sistemi di *compliance* riconoscono (come rendicontati dai medesimi sistemi di *compliance*) e quelli oggetto di trasmissione all'Autorità ai fini del calcolo dell'*Ha*, perché una quota dei proventi non viene registrata correttamente nei bilanci dei soggetti titolari dell'avvio a riciclo, con potenziali effetti anche sul calcolo dell'indicatore *Ha*.

Malgrado ciò, la persistenza di risultati insoddisfacenti suggerisce da un lato l'adozione di misure di ulteriore efficientamento delle attività di raccolta e di valorizzazione dei materiali effettivamente calibrate sul contesto specifico, dall'altro la necessità di adottare una visione delle attività gestionali sempre più completa, in grado di indicare le misure necessarie per favorire una reale economia circolare, con vantaggi economici direttamente percepibili dalle comunità impegnate nello sforzo di migliorare le proprie performance.

Infatti, la raccolta differenziata, seppure di buona qualità, è condizione solo necessaria ma non sufficiente per il riciclo. Il vero obiettivo resta il recupero dei materiali in ottica di economia circolare, obiettivo che non può prescindere da adeguate soluzioni impiantistiche.

Il nuovo metodo tariffario confermerà la regolazione degli impianti minimi coerentemente con gli indirizzi rinvenibili nel Piano Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR) adottato dal MASE, che fissa gli obiettivi e le linee strategiche a cui le Regioni e le Province autonome si attengono nella elaborazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti.

Nel rispetto del quadro programmatico appena descritto, e dei pronunciamenti del Consiglio di Stato, l'Autorità ha proceduto alla riedizione del proprio potere di fissazione dei criteri per la determinazione delle tariffe di trattamento, a valere sugli anni 2024 e 2025.

L'individuazione degli impianti minimi avviene in ragione dell'eventuale esistenza di pressione competitiva nel territorio di riferimento.

Giova anche richiamare che, su iniziativa del Parlamento, il MASE ha istituito, con l'Autorità e ISPRA, un tavolo di analisi del PNGR incaricato dell'esame dei criteri per l'identificazione degli impianti "minimi".

Nello svolgimento dei lavori, sono stati raccolti dati e informazioni utili per analizzare le criticità nella individuazione degli impianti minimi da parte delle Regioni oltre che per migliorare l'adeguamento della pianificazione regionale a quella nazionale.

Gli elevati livelli di prezzo registrati in talune aree del Paese e le evidenze in merito alle decisioni di individuazione degli impianti "minimi" suggeriscono la validità dell'istituto ma richiedono un più efficace impiego da parte dei titolari delle funzioni di programmazione.

L'Autorità, ritiene che la regolazione tariffaria degli impianti sia un valido strumento per sostenere e promuovere una moderna e adeguata dotazione impiantistica.



Una significativa novità è stata l'introduzione, dal 28 marzo di quest'anno, del cosiddetto "bonus rifiuti", che prevede uno sconto del 25% sulla TARI per le famiglie in condizioni economiche disagiate.

L'Autorità si è tempestivamente attivata per consentire l'implementazione di tale provvedimento, malgrado la tempistica molto ristretta dettata dalla ravvicinata scadenza dei provvedimenti che i singoli comuni erano chiamati ad intraprendere per consentire la necessaria bollettazione.

È ben vero che i termini sono poi stati differiti ma è altresì evidente che i provvedimenti dell'Autorità non potevano tenere conto di tale evenienza e, peraltro, molte amministrazioni locali avevano già provveduto agli atti necessari anche prima della scadenza originaria del 30 aprile. Inoltre, la normativa non

ha tenuto in considerazione la sovrapposizione con altre forme di scontistica e agevolazione, già applicate a livello territoriale e che comportano un aggravio generalizzato nelle tariffe dei non percettori.

Come previsto dallo stesso DPCM, la copertura di tale provvedimento è garantita da una componente perequativa a livello nazionale che, è stata fissata, in prima applicazione, per un importo di 6 €/utenza/anno.

Il settore dei rifiuti gode di alcune peculiarità che rendono il processo più delicato rispetto, ad esempio, al settore dell'energia o a quello idrico, soprattutto alla luce della forte differenziazione nei costi del servizio, ai notevoli squilibri in termini di qualità dello stesso e, non ultimo, per i significativi livelli di morosità che lo caratterizzano a causa dell'impossibilità di adottare misure di contrasto efficaci come la sospensione.

È attualmente in corso una consultazione in materia e seguiranno, a breve, ulteriori delibere per lo sviluppo del meccanismo di implementazione dei pagamenti ai beneficiari. In tal senso giova ricordare che anche la piattaforma operativa sviluppata con ANCI (SGATE), troverà nuove occasioni di sviluppo.

Come per tutti gli interventi legati a bonus, che presuppongono componenti di natura perequativa, sono possibili naturalmente valutazioni di carattere generale che dovrebbero rientrare più nella valutazione del legislatore che del regolatore, come gli aspetti legati alla distribuzione potenzialmente non omogenea dei vantaggi e degli oneri di questi strumenti, in particolare in settori caratterizzati da forti differenze a livello nazionale.

L'applicazione del bonus rifiuti si è rivelata una cartina di tornasole della frammentazione organizzativa e della conseguente complessità nello sviluppare iniziative che cerchino di calare nella realtà locale elementi derivanti dalla programmazione centrale.



Come diffusamente illustrato anche nell'ambito della *"Quarta Relazione, ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201"* il settore dei rifiuti si caratterizza per una *governance* non giunta, tuttora, a un grado di piena maturazione.

La parcellizzazione della *governance* del settore emerge considerando la platea degli organismi, con particolare riferimento agli Enti Territorialmente Competenti (ETC). Per l'aggiornamento biennale (2024-2025) delle predisposizioni tariffarie, risultano infatti configurati come ETC circa 3.100 soggetti, di cui 98 con competenze a livello sovracomunale (per una popolazione residente di circa 37,5 milioni di abitanti) e circa 3.000 di dimensione comunale (corrispondenti a circa 21,4 milioni di abitanti).

Non emergono significativi progressi nell'aggregazione tra ambiti comunali in favore di ambiti pluricomunali, le poche eccezioni si osservano nel Centro e nel Nord-Est, con particolare riferimento alla Regione Veneto. Anche a livello tariffario, perciò, il settore continua ad apparire estremamente frammentato.

Con l'obiettivo di semplificare l'azione amministrativa, per quanto possibile attraverso le leve a disposizione, l'Autorità intende prevedere il rafforzamento delle regole esistenti in materia di aggregazione della pianificazione economico-finanziaria, preservando al contempo un'impostazione fondata sulla responsabilizzazione dei soggetti competenti a livello locale.

In quest'ottica, oltre all'attuale disposizione semplificatoria degli adempimenti per EGA sovracomunali, l'Autorità intende prevedere la facoltà, in capo all'ETC che affidi il servizio in modo congiunto, di predisporre un PEF unitario a livello di affidamento e la valutazione delle determinazioni dell'ETC avverrebbe a livello del PEF unitario.



Le modalità di calcolo dei corrispettivi applicati alle utenze del settore rifiuti sono ancora quelle disciplinate con il ben noto Dpcm 158/99. L'Autorità, nel valutare l'evoluzione della regolazione di settore, ha ritenuto indifferibile un primo intervento di riordino.

La complessità e la delicatezza della materia hanno suggerito un'attenta ricognizione (nella forma dell'indagine conoscitiva), effettuata nel 2024, sulle strutture tariffarie applicate agli utenti, sulla cui base è stato pubblicato un rapporto che ha stimolato proficui approfondimenti.

Tra i molteplici obiettivi che si pone la riforma, da varare nell'ambito del pacchetto 2025 entro la fine del mese di luglio, rientra anche quello di promuovere una maggiore aderenza al principio cardine europeo del "*chi inquina paga*".

Appare necessario favorire una sostanziale armonizzazione delle modalità applicative e valorizzare le attività di misura in grado di chiarire al cittadino la correlazione tra i propri comportamenti ed i costi del servizio.

Come accaduto nel caso di riforme particolarmente pervasive, l'Autorità ritiene opportuno valutare quelle modalità applicative che possano permettere al settore, alla luce della sua complessità organizzativa, una implementazione graduale.



Prima di affrontare l'importante capitolo dell'energia, lasciatemi richiamare l'attività svolta nel settore del teleriscaldamento.

Come noto nel 2023 il legislatore ha esteso le competenze dell’Autorità attribuendole il compito di stabilire le tariffe di cessione del calore, in modo da armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse.

L’Autorità ha scelto di dare immediata attuazione alle nuove disposizioni di legge, adottando un approccio multifase, prevedendo l’applicazione, a partire dal 1° gennaio 2024, di un metodo tariffario transitorio (MTL-T) e avviando contestualmente un procedimento per la definizione del metodo tariffario applicabile a regime, con l’obiettivo di definire il vincolo ai ricavi sulla base dei costi efficienti del servizio.

Già nella definizione del metodo transitorio (da ultimo esteso, con taluni affinamenti, anche all’anno 2025), l’Autorità è intervenuta per superare le principali criticità emerse sui prezzi del servizio, in particolare agendo sulla metodologia di determinazione del costo evitato (principale driver regolatorio del settore) e ponendo un cap al prezzo dei combustibili.

La conclusione del procedimento per la definizione del metodo tariffario applicabile a regime è prevista per la fine dell’anno in corso.



Il tema del costo dell’energia non brilla per novità né originalità, con accenti e toni diversi rappresenta una costante di quasi tutte le relazioni annuali di questa Autorità. Ancora oggi, il nostro mix dipende significativamente da materia prima di importazione costosa e spesso esposta a imprevedibili sollecitazioni esogene che ne minano la sicurezza di fornitura.

La forza di un paese manifatturiero, quale l’Italia, dipende da vari fattori tra cui sicuramente la sua capacità di garantire la sicurezza e sostenibilità economica delle forniture energetiche.

Bene ha fatto il Governo a riportare nel dibattito il tema della tecnologia nucleare, non perché sia possibile nel breve una rilevante e significativa penetrazione nel mix, ma perché anche lì soffia il vento dell’innovazione e un Paese industrializzato, rilevante, con la competenza tecnico scientifica dell’Italia, non può non avere un contesto normativo in grado di agevolare lo sviluppo delle soluzioni innovative in ogni settore, sia che provengano da nuovi *breakthrough* tecnologici che dalla evoluzione di tecnologie note.

Ma qualunque prospettiva di sviluppo del nuovo nucleare si misura sulla scala di anni, per cui i temi dell’approvvigionamento e del costo dell’energia nei prossimi anni rimangono aperti, fermo restando l’impegno alla decarbonizzazione del nostro sistema energetico.

L'impegno attivo nello sviluppo di soluzioni di medio e lungo termine non può giustificare un allentamento dell'impegno immediato alla transizione verso assetti di produzione e di consumo sostenibili.



Un punto centrale di dibattito resta quello del *disaccoppiamento*, della remunerazione di mercato elettrico fra le fonti di produzione con o senza costi marginali di produzione. Della possibilità cioè che due fonti che contribuiscono alla fornitura del medesimo prodotto (l'energia elettrica) possano vedere prezzi diversi, non coincidenti con un prezzo marginale come accade attualmente.

È anche questo un dibattito dai toni spesso concitati, tra chi vi intravede un immediato beneficio immaginandosi, credo, quale destinatario della quota di energia disponibile a minor costo e chi fatica ad abbandonare la visione unificata di un unico mercato a pronti.

Quello che pare crescere è senz'altro il consenso attorno al fatto che la crescente quota di fonti rinnovabili presente nel mercato e la scarsa attitudine di quest'ultimo a fornire i segnali di prezzo sufficientemente stabili e prevedibili e quindi adeguati ad investimenti in capacità (come reso evidente dalla necessità dei capacity market), richieda una riflessione seria ed approfondita su eventuali revisioni o integrazioni del modello.

Se qualche anno fa abbiamo suggerito di non affrontare il tema, nel quadro complesso della fase emergenziale dei prezzi e alla luce di uno scenario troppo eccezionale per essere usato a riferimento, oggi è il momento di comprendere come far evolvere il disegno di mercato, in modo che sappia, da una parte, registrare gli effetti dei cambi di assetto di generazione e, dall'altra, offrire in maniera trasparente quei segnali di prezzo utili ai consumatori ed agli investitori.

Probabilmente questa evoluzione passa attraverso il riconoscimento del fatto che il mercato (o forse, a questo punto, i mercati) dovrà saper apprezzare ulteriori e diversi elementi di valore, rispetto alla sola disponibilità di energia. In questa direzione si sono mosse alcune proposte a livello internazionale (Grecia e Inghilterra) e anche in Italia si è aperto il dibattito, sia a livello accademico che nelle associazioni di categoria.

Una domanda ineludibile, nell'affrontare questi argomenti, è se e quanto gli strumenti di volta in volta attivati (mercato a pronti, contratti PPA, CFD, modelli di asta con controparte pubblica, ecc...) siano in grado di esplorare il corretto prezzo del bene scambiato in un contesto concorrenziale, non esponendosi a situazioni di scarsità di offerta. L'integrazione dei mercati e l'armonizzazione degli strumenti a livello europeo possono aiutare in questo.

Occorre poi considerare l'effettivo vantaggio che il sistema può trarre dagli investimenti pubblici a sostegno di determinate tecnologie.



Nel mese di ottobre 2024, ARERA ha avviato un'indagine conoscitiva sui mercati elettrici nazionali ad asta con consegna a breve termine, focalizzandosi sul periodo 2023-2024 con l'obiettivo di valutare gli esiti di tali mercati e identificare eventuali criticità o anomalie che possano richiedere interventi regolatori o segnalazioni all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

L'iniziativa deriva ed espande una prima verifica svolta su un solo operatore nel corso del 2022 che ha lasciato intravedere l'utilità di un approccio più sistemico al tema.

L'indagine, caratterizzata da una notevole complessità, vedrà tra qualche giorno, come previsto dalla relativa delibera, la pubblicazione di un rapporto finale. Tale rapporto si concentrerà sugli esiti dell'analisi del mercato del giorno prima che ha richiesto ulteriori significativi approfondimenti a valle delle risultanze della prima fase completata alla fine del mese di marzo.

Dall'intenso lavoro di questi mesi emerge in ogni caso una chiara indicazione di carattere generale. In una situazione di mercato caratterizzata da crescenti e rilevanti complessità, connesse principalmente alla differente struttura di costi (e costi-opportunità) delle fonti produttive, ai vincoli di rete e più in generale di sistema, è necessario rafforzare l'attività di monitoraggio continuo, in grado di dare segnali, anche sanzionatori, al mercato, in collaborazione con i regolatori nazionali dei mercati per noi più rilevanti e con ACER.

Ciò nella consapevolezza che strumenti di enforcement ex-post, pur necessari per dare agli operatori di mercato e ai consumatori la garanzia del rispetto delle regole, non siano da soli idonei a garantire un contesto competitivo, che richiede costante attenzione all'evoluzione degli strumenti di regolazione ex ante atti ad ampliare gli spazi del confronto concorrenziale, come il mercato della capacità e lo sviluppo delle reti e dei sistemi di flessibilità e accumulo.



Un aspetto rilevante della evoluzione del settore elettrico riguarda il significativo aumento prospettico degli investimenti in infrastrutture di rete, rispetto al quale vi è un ampio e diffuso consenso.

Non si tratta di un investimento legato unicamente al rafforzamento della generazione distribuita, come ampiamente previsto, ma anche ad una significativa evoluzione del concetto di resilienza per tenere conto delle evoluzioni climatiche.

Questa Autorità non si è fatta certamente trovare impreparata al tema, avendo attivato da molto tempo specifiche attività a supporto della resilienza e dei necessari sviluppi di rete, tanto che i piani di sviluppo dei principali distributori hanno incorporato l'attenzione al tema e la straordinarietà del ciclo di investimenti.

La legge di Bilancio 2025 ha previsto che, con decreto del MASE di concerto con MEF, su proposta dell'Autorità, siano definiti termini e modalità per la presentazione da parte dei concessionari del servizio di distribuzione dell'energia elettrica di piani straordinari di investimento pluriennale, dettagliando specifici obblighi minimi che gli investimenti devono perseguire e criteri per la determinazione degli *"oneri che i concessionari del servizio di distribuzione dell'energia elettrica sono tenuti a versare in ragione della rimodulazione"* della durata delle concessioni.

È ancora aperto un documento di consultazione e l'Autorità provvederà rapidamente alla trasmissione dei criteri al MASE, ma giova richiamare qui alcuni aspetti di assoluto rilievo.

I piani straordinari di investimento pluriennale dovranno possedere logiche di complementarità e di non sovrapposizione con la disciplina dei piani di sviluppo ordinari che, come detto in premessa, hanno già internalizzato elementi quali la resilienza.

D'altra parte, questa complementarità si dovrà estendere alla validità dei criteri di regolazione fissati dall'Autorità. Nessun affidamento può derivare dall'approvazione del piano straordinario di investimento pluriennale in quanto, anche sugli investimenti di tale piano, l'Autorità continuerà a definire ordinarie modalità di valutazione e riconoscimento tariffario.

Ma l'aspetto forse più delicato è che, secondo la norma, i concessionari del servizio di distribuzione sono tenuti a versare al governo degli oneri in ragione della rimodulazione della durata della concessione. Questo rappresenta una sostanziale novità rispetto alla natura a titolo gratuito delle concessioni vigenti. La norma prevede, inoltre, che l'onere di rimodulazione venga trasferito in bolletta e che sia soggetto alla remunerazione propria degli investimenti infrastrutturali, con ulteriore aggravio per i consumatori. L'Autorità ritiene che questa previsione si ponga in contrasto con i principi generali di tariffazione basata sui costi efficienti del servizio e che, a tutela degli interessi di utenti e consumatori, risulti dunque opportuno minimizzare, se non annullare, l'impatto dell'onere di rimodulazione in bolletta.



Negli ultimi anni si è sviluppato il consenso a livello europeo sul fatto che lo sviluppo infrastrutturale necessiti, oltre alla regolazione delle reti, di affiancare agli strumenti di concorrenza nei mercati (i mercati propriamente detti) strumenti

di concorrenza per il mercato (tipicamente aste a lungo termine), in grado di accompagnare lo sviluppo delle fonti rinnovabili garantendo adeguatezza, attraverso i mercati della capacità e flessibilità, ad esempio con le aste per lo stoccaggio.

Si tratta di un modello sviluppato nel tempo nel nostro Paese e che oggi si propone come riferimento per altri paesi europei.

La volatilità che ha caratterizzato i mercati energetici negli ultimi anni e che verosimilmente caratterizzerà almeno i corsi del mercato elettrico anche nei prossimi, impatta negativamente sulla rischiosità degli investimenti a mercato, sempre più caratterizzati da costi fissi, indipendenti dall'utilizzo degli stessi.

La regolazione delle infrastrutture a rete ha visto l'avvio della regolazione per obiettivi di spesa e di servizio (ROSS) nella sua versione "base" e contestualmente il proseguimento delle attività per la prossima applicazione della sua versione "integrale" per le imprese più rilevanti.

Con questo approccio si prosegue nello sforzo che da sempre caratterizza la regolazione infrastrutturale di coniugare il contenimento dei costi con il livello di servizio erogato agli utenti, lasciando spazio all'imprenditorialità nello stabilire le migliori modalità di investimento e di gestione delle reti.

La fase di completamento richiederà cautela al fine di limitare gli effetti negativi che potrebbero derivare dall'asimmetria informativa, soprattutto nella fase iniziale e di rafforzare contestualmente gli strumenti di controllo e verifica di impatto della regolazione.



A distanza di quasi un anno dal definitivo superamento del servizio di tutela è certamente utile svolgere qualche riflessione sul mercato retail.

Un primo punto, sul quale mi soffermerei solo di passaggio, è la positiva azione svolta dal sistema nel trasferimento di oltre 3,6 milioni di utenti non vulnerabili dal servizio di Maggior Tutela al Servizio a Tutele Graduali. Un passaggio che, al di là delle considerazioni di merito su cui torneremo più avanti, ha visto il positivo e fattivo ingaggio di tutti gli attori coinvolti, in modo che fosse minimo il disagio per i consumatori finali.

Si impone un doveroso ringraziamento, quindi, certamente all'azione degli uffici dell'Autorità ma anche agli operatori, all'ABI e alla Banca d'Italia, che hanno fornito un supporto determinante nella transizione senza ostacoli dei sistemi di pagamento automatico.

L'azione di ARERA non si è limitata ad una necessaria funzione organizzativa e di

regolazione, ma ha aggiunto un'attività di informazione e di accompagnamento mirate a fornire elementi concreti informativi e operativi ai consumatori, in maniera molto diretta e comprensibile.

Naturalmente l'informazione su temi complessi, come quelli legati all'energia, richiede continuità e l'adattamento dei messaggi e del linguaggio ai diversi target. Elementi non facilmente attivabili dalla pubblica amministrazione, che è costretta spesso a doversi orientare su messaggi formalmente corretti e importanti ma lontani dal vissuto comunicativo del consumatore medio.

Soprattutto nel mercato retail di piccola taglia, come la stragrande maggioranza dei consumatori domestici, il concetto della capacitazione del consumatore deve inevitabilmente confrontarsi con un consolidato scetticismo dei clienti, spesso accompagnato da disinteresse e dal convincimento che pochi o nulli siano gli strumenti a disposizione per ottenere una fornitura a prezzi ritenuti corretti.

Tutto questo fa sì che il principale elemento scambiato sul mercato elettrico retail non sia l'energia o i servizi connessi, ma la fiducia nel marchio dell'operatore, spesso determinata da pregiudizi e frequentemente collegata alla sua capacità di spesa per promuoversi o al suo posizionamento storico nel mercato.

Nel supportare le scelte dei consumatori è quindi rilevante non solo dare elementi di comparazione sull'elemento di costo della commodity e del servizio ma anche, e lo sarà sempre di più in prospettiva, sulla effettiva "qualità" del servizio complessivamente erogato.

L'Autorità anche nel 2024 ha dedicato grande attenzione al tema della tutela dei consumatori, da un lato rafforzando le misure a tutela della consapevolezza del consumatore e gli strumenti a sua disposizione, dall'altro prevedendo interventi volti a compensare la connaturata asimmetria informativa che caratterizza i rapporti di consumo. Sul punto, tengo particolarmente a ricordare, che questa Autorità, in collaborazione con AGCM, vigila sul mercato nell'ambito delle sue potestà regolatorie e di enforcement, con particolare attenzione al fenomeno del teleselling.

Dall'efficacia di tali strumenti dipenderà in buona parte lo sviluppo effettivo di dinamiche concorrenziali tra gli operatori volte sia portare al consumatore assieme alla fornitura di energia servizi a reale valore aggiunto e, non meno importante, a ridurre l'importante differenza che ancora oggi si riscontra tra i prezzi del mercato libero e la sottostante struttura di costi che penalizza le fasce più deboli.



A partire dal 1° luglio 2025, la bolletta di energia elettrica e gas naturale in Italia cambierà volto.

Si tratta di una riforma profonda, frutto di un lungo percorso di ascolto e analisi condotto dall'Autorità, con l'obiettivo di offrire ai consumatori uno strumento in grado di coniugare le esigenze di sintesi e di comprensibilità con la necessaria completezza informativa.

La nuova bolletta nasce per migliorare il rapporto del cittadino con il mercato dell'energia, rendendo più semplice l'accesso ai dati sui consumi, alle condizioni economiche sottoscritte e all'evoluzione dei propri comportamenti energetici.

La bolletta, da questo punto di vista, non è solo un atto amministrativo, ma è il principale punto di contatto tra il consumatore e il sistema energetico. Deve parlare in modo comprensibile a tutti, senza rinunciare al rigore informativo necessario per chi desidera approfondire.

Il nuovo modello è stato costruito con cura.

Si basa su un'impostazione modulare, che consente di fornire nella parte iniziale una sintesi immediata delle informazioni fondamentali: l'importo da pagare, il periodo di riferimento, lo stato dei pagamenti, le condizioni dell'offerta sottoscritta.

Il cuore innovativo del documento è lo *"scontrino dell'energia"*, una rappresentazione sintetica ma efficace della composizione del costo totale, secondo la semplice formula "quantità per prezzo". In questo modo ogni utente potrà comprendere a colpo d'occhio da quali componenti è formata la propria spesa energetica, distinguendo tra le parti legate ai consumi effettivi, le quote fisse e, per l'energia elettrica, la quota potenza.

Accanto a questa sezione, viene introdotto il *"box offerta"*, uno spazio dedicato a riepilogare con precisione e chiarezza le condizioni economiche applicate: nome dell'offerta, codice identificativo, modalità di determinazione del prezzo, scadenze contrattuali. Il tutto con l'intento di favorire la verifica dell'effettiva applicazione dei termini contrattuali da parte del fornitore e, al tempo stesso, rendere più facile per l'utente orientarsi nel mercato.

Oltre alla parte sintetica, resta disponibile per chi lo desidera una sezione di dettaglio, nella quale sono riportati tutti gli elementi contabili e tecnici della fatturazione, come i prezzi unitari, i volumi, gli eventuali ricalcoli, la ripartizione delle componenti regolamentate e non regolamentate.

In questo modo la bolletta riesce a tenere insieme due esigenze: la semplicità per la generalità degli utenti e l'accuratezza per chi ha necessità di approfondimento.

La riforma si completa con un intervento organico sulla trasparenza delle offerte commerciali.

A partire dal luglio 2025, ogni operatore sarà tenuto a pubblicare in modo visibile e accessibile le condizioni tecnico-economiche delle proprie offerte, corredate dal codice identificativo dell'offerta e dalla scheda sintetica prevista dalla regolazione.

La nuova bolletta è un investimento in trasparenza, in fiducia, in partecipazione. In un settore sempre più complesso e strategico come quello dell'energia, la capacità di comunicare in modo chiaro è una condizione essenziale per rafforzare la qualità del servizio.

Useremo gli stessi principi anche nella campagna informativa sulla nuova bolletta che diffonderemo in TV, in radio e sui social media, nel periodo tra luglio e ottobre.



Il *Portale Offerte* dell'ARERA, attivo dal 2018, continua ad essere l'unico strumento completo, istituzionale e indipendente che consente ai consumatori di confrontare davvero tutte le offerte di energia elettrica e gas naturale disponibili sul mercato.

Nonostante la sua potenzialità, l'utilizzo del Portale da parte degli utenti è stato inferiore rispetto a quello dei comparatori commerciali.

Nel 2024 hanno visitato il portale offerte oltre 2,55 milioni di visitatori, circa 210.000 al mese in crescita dell'1,8% rispetto al 2023 numeri troppo bassi perché incidano sulle scelte dei consumatori.

È naturale che i comparatori commerciali godano di un maggiore traffico di utenti, grazie a intense e continuative campagne pubblicitarie, grafiche più accattivanti e offerte promozionali seppur limitate ai singoli operatori con i quali hanno rapporti di collaborazione. Questi strumenti spesso forniscono un'esperienza utente più coinvolgente, con funzionalità aggiuntive come la possibilità di sottoscrivere contratti direttamente attraverso il sito.

Il Portale Offerte dell'ARERA, essendo un'opzione affidabile e imparziale, potrebbe certamente beneficiare di ulteriori miglioramenti per aumentare la sua attrattiva e facilità d'uso.

Va in questa direzione l'introduzione di una versione mobile, ma è indubbio che, pur nelle differenze tra i comparatori commerciali e un comparatore istituzionale e indipendente, sarebbe senz'altro utile dedicare risorse ad una campagna di posizionamento del Portale Offerte in grado di favorire un uso più frequente e consapevole dello strumento.



Il mercato retail domestico ha raggiunto ormai una configurazione relativamente stabile pur in un profilo di relativa complessità. È una complessità che si coglie soprattutto cercando di descrivere le diverse casistiche in cui può ricadere un consumatore. La principale differenza oggi è tra cliente vulnerabile e cliente non vulnerabile.

Il cliente vulnerabile si trova indifferentemente sul mercato libero o nel servizio di tutela.

Malgrado taluni esprimano dubbi sul reale valore di scelta di un cliente vulnerabile che si trova sul mercato libero, è un dato di fatto che la maggioranza dei clienti vulnerabili oggi siano su tale mercato (circa 8 milioni verso i 3 milioni regime di tutela).

Da evidenziare come anche una quota rilevante dei clienti destinatari di bonus sia sul mercato libero.

Se la valutazione delle ragioni della scelta di un vulnerabile di stare sul mercato libero può essere ampia, certamente è da segnalare l'atipicità del fatto che si trovino sul mercato libero dei clienti destinatari di bonus.

Poiché è stabilmente vero che pur con intensità variabili il mercato libero ha sempre espresso costi superiori rispetto a quello di tutela, tali clienti si trovano con un bonus che in parte viene eroso dai maggiori costi della fornitura.

Il cliente non vulnerabile può trovarsi in sole due condizioni: è uscito volontariamente dal servizio di tutela e quindi sarà fornito da un venditore del mercato libero, oppure, è uscito dal servizio di tutela per il venire meno di quest'ultimo al 1° luglio 2024 ed è quindi servito oggi nel servizio a tutele gradualità.

Situazione che permarrà sino al marzo 2027, quando transiterà automaticamente alla migliore offerta in quel momento proposta dal suo fornitore di tutela graduale oppure ad un altro fornitore del mercato libero.

La configurazione di mercato raggiunta oggi non può considerarsi un disegno organico ma una sorta di stratificazione progressiva, quasi dinamica, di una serie di evoluzioni che hanno cercato di governare i rischi di un passaggio troppo diretto, dal servizio di tutela al mercato libero, prima con l'identificazione dei clienti vulnerabili, successivamente con l'attivazione del servizio transitorio di tutela graduale in un momento in cui il percorso di sviluppo di condizioni di concorrenzialità del mercato non è ancora completo, poi con la temporanea estensione dell'accesso al STG ai clienti vulnerabili.

Va detto che la particolare dinamica dei mercati negli anni cruciali del 2020 e del 2022, dapprima con un significativo crollo della domanda (e dei prezzi)

e successivamente con una ancor più significativa impennata dei prezzi, ha indotto percezioni non sempre corrette dell'andamento dei diversi servizi.

Difficile qui proporre una ricostruzione completa ma alcuni elementi di alto livello andrebbero richiamati e dovrebbero diventare elementi condivisi nel dibattito che accompagna questi temi.

Un primo elemento riguarda la differenza di prezzo tra i due servizi, mercato libero e maggior tutela.

Possiamo dire che dal 2012 al 2019, quindi su un arco temporale lungo, caratterizzato da prezzi dell'energia relativamente stabili e certamente più bassi di ora, il prezzo nel servizio di maggior tutela per i clienti domestici è stato costantemente inferiore a quello espresso dal mercato libero con un differenziale in media pari al 19%.

Nel periodo 2020-2024 le cose sono andate diversamente per dinamiche che sono da ricondurre ai ben noti temi del COVID, della crisi dei prezzi e dei mutamenti geopolitici.

In particolare, nel corso del 2022 e parte del 2023 il prezzo del servizio di tutela è stato superiore a quello del mercato libero.

Giova però ricordare che il cosiddetto *decreto Aiuti bis* dell'Agosto 2022 era intervenuto in materia, sospendendo fino al 30 giugno 2023 l'efficacia di ogni clausola contrattuale che consentisse all'impresa fornitrice di modificare unilateralmente le condizioni generali di contratto relative alla definizione del prezzo.

Con la fine del 2023 i due valori si sono nuovamente invertiti e per tutto il 2024 la differenza è stata particolarmente marcata a favore del servizio di tutela, di fatto grazie alle particolari modalità di recupero dei costi del servizio di tutela che, per consolidata regolazione, compensano le variazioni in eccesso o in difetto pagate nel periodo precedente su un arco temporale successivo relativamente lungo.

Dall'inizio del 2025 abbiamo visto ritornare un differenziale non dissimile da quello che ha caratterizzato i due mercati nel decennio precedente.

Questa differenza di prezzi va apprezzata, ma non va sovrastimata.

Ricordiamo che il confronto si svolge in questo caso tra una media di prezzi di offerte del mercato libero e l'unica proposta che caratterizza il servizio di tutela. Peraltro, sul mercato libero è ritornata significativa la presenza di offerte a prezzo fisso.

È del tutto evidente che, nella media del mercato libero, esistano offerte che si collocano sopra l'offerta di tutela ma se questo differenziale stesse nell'ordine di qualche punto percentuale sarebbe la valorizzazione di eventuali servizi non previsti dalla tutela.

Sfortunatamente, le indicazioni del monitoraggio e dell'indice di scelta dimostrano che i consumatori si trovano a compiere scelte solo in minima parte riconducibili alle offerte più convenienti sul mercato e i differenziali di costo, tra le offerte scelte e quelle più convenienti, sono spesso superiori al 20%, differenziale che naturalmente aumenta significativamente se lo si confronta con il prezzo del servizio a tutele gradualmente, dove raggiunge valori pari 40%. Confronto che però deve tenere conto delle specificità di quest'ultimo servizio.

Un'ulteriore considerazione riguarda l'effettiva mobilità dei consumatori, alla luce della inerzia che caratterizza questo settore. Ne abbiamo avuto chiara evidenza anche nella recente opportunità offerta ai clienti vulnerabili di rientrare nel servizio STG con adesioni ad oggi assai modeste.

La cessazione delle tutele di prezzo ha avuto come conseguenza per una parte dei consumatori un aumento dei costi e per tutti della pressione dei call center dei venditori.

Qualcosa sta cambiando visto che i numeri di quest'anno per la prima volta evidenziano una significativa crescita degli switching e una maggiore attenzione alle condizioni di fornitura ma anche qui monitoraggio continuo ed un dibattito serio sulla possibilità di promuovere una concorrenza sostanziale tra operatori, paiono i temi da affrontare con intensità crescente.



Negli ultimi anni, l'Autorità ha avviato un processo di profonda trasformazione del sistema di *settlement* del gas naturale, con l'obiettivo di rafforzare l'efficienza operativa, la trasparenza allocativa e l'allineamento alle best practices europee. Questo intervento rientra in una visione sistemica volta a responsabilizzare gli operatori del mercato, garantire coerenza tra dati misurati e allocati, e un equilibrio sempre più preciso e tempestivo tra domanda e offerta di gas.

Il modello pre-riforma, si basava prevalentemente su profili convenzionali e stime storiche, con margini di incertezza elevati e limitati strumenti di incentivazione per comportamenti previsionali accurati da parte degli utenti del bilanciamento. Le penalità per errori o deviazioni erano modeste, non modulabili in funzione dell'errore, e spesso insufficienti a indirizzare comportamenti virtuosi.

Questo approccio comportava effetti negativi su più livelli.

L'Autorità è intervenuta con una serie di provvedimenti mirati, adottati nel periodo 2016–2023, che ne hanno progressivamente ridisegnato radicalmente il funzionamento.

Ciò ha richiesto un importante lavoro di consultazione e confronto con i soggetti coinvolti. Il dialogo continuo ha permesso di calibrare le riforme con un equilibrio tra rigore tecnico, sostenibilità operativa e coerenza con le linee guida europee abilitando una gestione più precisa dei flussi fisici di gas naturale, con impatti positivi sulla sicurezza, sulla qualità della rete e sui costi del servizio.



Prima delle conclusioni credo sia importante richiamare alcuni aspetti di natura trasversale ai diversi settori regolati da Arera.

Anche nel 2024 l'attività di tutela del consumatore e di enforcement, svolte dall'Autorità, hanno rivestito un ruolo rilevante a tutela dei consumatori e a garanzia dell'attuazione della regolazione.

Le ispezioni presso i soggetti regolati, effettuate con la collaborazione del Nucleo Speciale Beni e Servizi della Guardia di Finanza, hanno portato a contestazioni per infrazioni pari a circa 8,4 milioni di euro.

In particolare, sono proseguite le attività, già avviate nel 2023, per la verifica dell'erogazione dei bonus sociali elettrico e gas alle famiglie in condizioni di disagio economico, "sbloccando" bonus non erogati per 2,4 milioni di euro.

Infine, nel corso dell'anno la Guardia di Finanza ha effettuato, su richiesta di Arera, controlli telefonici nei confronti dei call center alcuni venditori del mercato libero, relativi alle informazioni precontrattuali fornite nel corso di contatti telefonici con potenziali clienti; a seguito di tali controlli, nelle scorse settimane sono stati avviati procedimenti sanzionatori nei confronti di 8 venditori.

Va segnalato che l'Autorità ha approvato le disposizioni per consentire, a partire dall'Ottobre 2024 l'operatività presso la sede di Milano di un Nucleo Carabinieri, dipendente dal Comando Tutela Ambientale e Sicurezza Energetica, per lo svolgimento di attività progettuali e di *enforcement* in particolare nell'ambito del procedimento per le valutazioni quantitative previste dal meccanismo incentivante della qualità tecnica del servizio idrico integrato.

Il 2024 ha rappresentato un anno di significativo consolidamento per l'attività sanzionatoria dell'Autorità, che per la prima volta ha accertato violazioni in materia di sicurezza del funzionamento del Sistema Informativo Integrato.

Passando dai mercati retail ai mercati all'ingrosso, è proseguita l'applicazione del Regolamento REMIT, con l'accertamento di una condotta manipolativa sull'invio

di segnali al mercato sui prezzi dei prodotti energetici.

Nel complesso, dal punto di vista economico, le sanzioni irrogate nel 2024 all'esito di procedimenti ordinari hanno raggiunto l'ammontare complessivo di 4,9 milioni di euro, con un netto aumento rispetto all'anno precedente.

L'attività svolta dallo Sportello per il consumatore dell'Autorità ha assunto, nel corso del tempo, un ruolo sempre più centrale, il numero verde di ARERA, gestito in avalimento da Acquirente Unico, ha gestito oltre 1 milione di chiamate, confermando il proprio ruolo di supporto autorevole e indipendente ai cittadini.

Per far fronte alla domanda crescente si è ricorso al supporto di adeguati strumenti di Intelligenza Artificiale, peraltro già utilizzata nel portale vocale del call center.

Tutto ciò ferma restando l'assistenza qualificata ai clienti finali svolta sul territorio dalle associazioni dei consumatori, con le quali l'Autorità ha rafforzato la collaborazione.

Una collaborazione mutuata anche attraverso la partecipazione attiva ai focus group e ai tavoli tecnici dedicati alle novità della regolazione e all'evoluzione dei mercati, fra cui il *Tavolo consumatori superamento tutela è stato un esempio certamente efficace.*

Il Servizio Conciliazione rappresenta sempre più il principale strumento di tutela successivo al reclamo all'esercente ha ricevuto complessivamente oltre 34.000 domande, consentendo di ottenere oltre 21 milioni di euro con un tasso di soddisfazione degli utilizzatori del Servizio Conciliazione pari al 95%.

Inoltre, analogamente a quanto avvenuto per i settori idrico e del telecalore, a fine 2024 sono state adottate disposizioni per l'estensione graduale dei servizi dello Sportello per il consumatore al settore dei rifiuti. Dallo scorso mese di aprile anche gli utenti di questo settore possono rivolgersi al contact center per ottenere informazioni o trasmettere segnalazioni e, dal prossimo mese di ottobre, saranno attivi anche gli strumenti di risoluzione delle controversie.

Nel 2024 sono stati riconosciuti automaticamente circa 2,8 milioni di bonus sociali elettrici e 1,7 milioni di bonus gas. Nel corso dell'anno è proseguito il percorso per la completa attuazione del bonus sociale idrico, misura che ha garantito il sostegno a quasi 2 milioni di famiglie quadruplicando il numero di famiglie raggiunte.

Nei primi mesi del 2025 l'Autorità, dando immediata attuazione a quanto disposto dalla normativa primaria, ha infine avviato il processo per la definizione delle modalità applicative per l'erogazione del bonus sociale rifiuti, di cui potranno beneficiare circa 3 milioni di famiglie in condizioni di disagio economico.

I caratteri di flessibilità ed automaticità del sistema di gestione dei bonus sociali costruito negli anni precedenti hanno recentemente consentito peraltro il rapido avvio dell'erogazione del contributo straordinario di 200 euro previsto dal Governo a fronte dei registrati picchi dei prezzi dell'energia.

La funzione giustiziale di risoluzione delle controversie tra operatori e gestori - deflattiva del contenzioso, rapida, gratuita e agevolmente fruibile dagli operatori - è risultata efficace strumento in un numero crescente di casi, sia attraverso le decisioni del Collegio di Arera che, soprattutto, favorendo accordi diretti tra le parti. Nell'anno 2024 si è registrato peraltro una sensibile diminuzione delle archiviazioni causate da vizi procedurali.

Nel corso del 2024, il giudice amministrativo si è pronunciato su alcune questioni di rilevante interesse per la regolazione tariffaria e dei mercati. In particolare, il Consiglio di Stato ha riconosciuto la legittimità del provvedimento di riesercizio del potere adottato dall'Autorità in materia di provvedimenti prescrittivi mentre il TAR Lombardia ha confermato la tenuta giuridica della regolazione in materia di *capacity market*.

Nel corso del 2024 l'Autorità ha attuato un articolato programma formativo su competenze regolatorie, smart working e valutazione delle performance, in parte realizzato in collaborazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione e attraverso la propria Academy interna.

Il sistema di trasparente programmazione delle attività di Arera è proseguito attraverso un consolidato ciclo di programmazione strategica e operativa. I programmi di attività vengono resi pubblici attraverso specifici documenti, sviluppati attraverso Piani operativi interni, rendicontati pubblicamente per quanto riguarda gli obiettivi raggiunti e rivisti periodicamente al mutare degli elementi di scenario.

Si anticipa qui che la rendicontazione finale del Quadro strategico 2022-2025 sarà pubblicata in prossimità della conclusione della corrente Consiliatura.

Inoltre, nella prospettiva di riuscire a valutare sempre meglio l'efficacia della propria azione e gli impatti della regolazione sui settori di competenza e sulle diverse categorie di destinatari, nonché di migliorare la qualità del processo di definizione delle regole, l'Autorità ha inteso dare nuovo slancio alle attività di analisi di impatto della regolazione con riferimento, in particolare, a interventi, quali la revisione della Bolletta 2.0, aventi significativo impatto sul sistema e sugli utenti.



Quale può essere il ruolo del regolatore indipendente in un mondo che sta trasformandosi anche nel rapporto tra stati nazionali e regolazione europea?

La trasformazione in corso è profonda: non riguarda solo i settori regolati, ma il quadro istituzionale in cui il regolatore stesso si muove. Il punto di partenza è la crescente sovrapposizione tra ambito nazionale e quadro normativo europeo. In settori come l'energia, il digitale o la concorrenza, il regolatore nazionale è parte di un sistema multilivello in cui le decisioni assunte a Bruxelles hanno effetti diretti sull'equilibrio dei mercati domestici.

Questo non significa una perdita di autonomia, ma piuttosto un ampliamento della responsabilità: interpretare le norme europee alla luce delle caratteristiche specifiche del proprio sistema-Paese, rappresentare istanze nazionali nei consessi europei, adattare strumenti comuni a condizioni locali e ampliare il respiro della comunicazione da nazionale a internazionale, coordinandosi con le istituzioni e i regolatori degli altri Paesi.

ARERA ha da sempre promosso una intensa attività in questo senso, l'antesignana intuizione di MEDREG (associazione dei regolatori del mediterraneo, della quale l'Autorità ha stabilmente la vicepresidenza) in una proiezione nel Mediterraneo sostenuta dal convincimento che il Mediterraneo non è tutto Europa ma l'Europa ha bisogno di tutto il mediterraneo, lo sviluppo di WAREG (associazione dei regolatori europei del settore idrico) sostenuto dalla presidenza ARERA per tre mandati, la BES (Balkan Energy School) a supporto dei paesi balcanici, recentemente costituita ma già riconosciuta come storia di successo da MASE e MAECI, la stabile qualificata partecipazione alle più significative associazioni della regolazione europea e la presidenza di ACER, sono esempi concreti di questa visione.

In un mondo che cambia rapidamente, il regolatore deve assumere una funzione di sorveglianza prospettica. Questo significa, ad esempio, sviluppare strumenti di monitoraggio avanzato, in grado di cogliere segnali precoci di instabilità nei mercati.

Un aspetto sempre più rilevante è anche il rapporto con il cittadino. L'indipendenza del regolatore, che resta un principio fondamentale, non può essere interpretata come distanza.

L'autorità regolatoria deve mantenere la propria autonomia dai soggetti regolati e dal decisore politico, ma non può permettersi l'autoreferenzialità.

La fiducia del pubblico non si costruisce solo con la competenza tecnica, ma anche con la trasparenza delle scelte, la coerenza degli indirizzi e la capacità di rendere intellegibili decisioni complesse. In questa prospettiva, il regolatore assume anche una funzione comunicativa e culturale: deve informare, spiegare, motivare, educare, accorciando le distanze, alleggerendo il tono e semplificando il linguaggio senza essere fuorvianti e con spirito di servizio.

Credo sia evidente la direzione che questo Collegio, durante gli anni del proprio

mandato, ha impresso alla comunicazione e alla trasparenza delle informazioni. Senza perdere in autorevolezza e in equilibrio istituzionale si sono aperti account sulle principali piattaforme social, si sono realizzate campagne informative televisive, radiofoniche e approfondimenti giornalistici, per accompagnare i cittadini e le imprese nei passaggi più delicati.

Non mi riferisco soltanto al Covid o all'impennata dei prezzi dell'energia degli anni più recenti – in cui ogni provvedimento è stato illustrando ricercando il giusto target cui era indirizzato - ma anche alla conclusione del percorso di tutela, oppure alle calamità che hanno colpito alcuni territori dell'Italia più di altri portando alla necessità di una comunicazione asimmetrica e localizzata.

Abbiamo avuto appuntamenti settimanali in radio, campagne condivise con altre Autorità (come quella realizzata con AGCM per difendere dai call center aggressivi), tutorial sul canale YouTube dell'Autorità, video su piattaforme destinate ai giovanissimi e presto, prestissimo (nei prossimi giorni), la campagna informativa dedicata alla Nuova Bolletta e allo *Scontrino dell'Energia*.

La comunicazione si è confermata, insomma, una leva strategica dell'azione regolatoria. Questo collegio ha abbandonato la logica top-down nel passaggio delle informazioni e si è preso la responsabilità di seguire (inseguire, talvolta) i cittadini e le imprese direttamente nei media che loro utilizzano.

In sintesi, la trasformazione in atto impone al regolatore di essere un attore istituzionale consapevole, capace di ascoltare la società e leggere il contesto, mediare tra spinte diverse, e offrire una direzione chiara in una fase di transizione.

La sua autorevolezza si misurerà sempre più non solo sulla qualità tecnica dei suoi atti, ma sulla capacità di essere punto di riferimento per operatori, cittadini e decisori, in un tempo in cui il quadro delle certezze è in continua evoluzione.



Nel contesto attuale, caratterizzato da un'accelerazione dell'adozione di strumenti di Intelligenza Artificiale (IA) nei processi decisionali pubblici e privati, la questione della spiegabilità degli algoritmi assume un rilievo strategico, soprattutto quando tali strumenti sono impiegati in ambiti regolatori.

L'*Explainable Artificial Intelligence* (XAI) si configura non solo come un requisito tecnico desiderabile, ma come una condizione necessaria per garantire la legittimità, la trasparenza e l'affidabilità delle decisioni automatizzate o assistite da IA all'interno dei sistemi di regolazione.

In ambito regolatorio, l'impiego dell'IA può riguardare attività molto diverse: dall'analisi di conformità alle normative, alla sorveglianza dei mercati, fino all'elaborazione di scenari previsionali su cui fondare scelte regolative o sanzionatorie.

Il primo nodo critico è di natura epistemica: in che misura è possibile comprendere e giustificare una decisione presa da un algoritmo complesso?

I modelli "black-box", per loro natura, producono risultati spesso accurati ma difficilmente interpretabili.

In un contesto regolatorio, tuttavia, la correttezza statistica non è sufficiente: è necessario poter fornire una motivazione accessibile e coerente con l'ordinamento, sia in fase istruttoria, sia in sede di controllo e contenzioso.

Il secondo nodo è istituzionale.

Il ricorso a sistemi automatizzati non può comportare una deresponsabilizzazione dell'Autorità regolatrice. Al contrario, l'uso dell'IA impone un rafforzamento delle garanzie procedurali, proprio per evitare che le decisioni siano percepite come arbitrarie o indecifrabili. In quest'ottica, la XAI rappresenta uno strumento di riconnessione tra l'efficienza tecnica dei modelli e la dimensione deliberativa e pubblica delle decisioni regolatorie.

La XAI agisce anche come strumento di mediazione tra culture diverse — quella algoritmica e quella amministrativa — favorendo processi di apprendimento reciproco e co-produzione del sapere.



Autorità, Signore e Signori, Gentili ospiti, questo apre alle conclusioni di questa relazione doverosamente occupate dai consueti ringraziamenti che non sono un vuoto esercizio di stile ma il genuino e pubblico riconoscimento di quanto l'attività dell'Autorità trovi in una fitta rete di relazioni e collaborazioni un essenziale supporto.

Colgo l'occasione per estendere il ringraziamento dell'intero Collegio e degli Uffici al Consiglio di Stato e al TAR Lombardia, all'Avvocatura dello Stato, alla Corte dei conti, alle altre Autorità indipendenti, per la continua e fattiva collaborazione.

Un grazie anche all'ACER, al Consiglio Nazionale Consumatori ed Utenti, al gruppo GSE ad RSE, alla CSEA, la Cassa dei servizi energetici e ambientali, all'ENEA, alle Regioni e alle autonomie locali, all'Anci e agli enti di governo degli ambiti territoriali riuniti in ANEA.

Infine, al Collegio dei Revisori, al Nucleo di valutazione e controllo strategico, all'Arma dei Carabinieri - con la quale si è aperta una preziosa collaborazione e - con un ringraziamento particolare - alla Guardia di Finanza che, attraverso il Nucleo speciale Beni e Servizi, assicura quotidianamente da tempo il proprio sostegno alle nostre attività.

Ma il ringraziamento più sentito lasciatemelo per le nostre colleghe ed i nostri colleghi che ci hanno accompagnato in questi lunghi anni un po' sopportandoci e molto supportandoci in un dialogo sempre franco, di merito nel comune intento di fornire le migliori soluzioni possibili alla elevata complessità dei problemi che ci siamo trovati ad affrontare.



E vengo alla conclusione che difficilmente potrà aggiungere altro alle già tante cose dette. Come ricordavo nella mia prima relazione annuale l'Autorità a breve rinnoverà il proprio spirito, ma il corpo continuerà a garantire quegli elementi di professionalità, leale collaborazione istituzionale, elevatissima competenza che permetteranno al nuovo collegio di riprendere rapidamente le fila di una avventura che non ammette pause od esitazioni.

Un augurio quindi che le caratteristiche che hanno fatto di Arera il soggetto di riferimento che è oggi trovino nella nuova guida un nuovo vigore.

Un pensiero sinceramente grato ai miei compagni di viaggio Clara, Andrea, Gianni, Stefano per il modo con cui abbiamo attraversato assieme tante vicissitudini con l'incrollabile volontà di trovare pur nella fatica del confronto un punto di caduta comune.

L'ultima riflessione lasciate quindi che sia personale. Non l'ho mai fatto in tutti questi anni perché la funzione ha sempre prevalso sull'uomo come credo sia giusto che sia.

Ho avuto l'occasione in questi sette anni di vivere una esperienza unica, la necessità di trarre dai miei anni di vita tutto quello che avevo per metterlo a disposizione di una funzione che ho vissuto con dedizione totale nel convincimento che servire il proprio paese rappresenti il miglior modo per restituire l'enorme quantità di attenzione, formazione, cultura, amore che la società che mi circonda ha voluto donarmi sino ad oggi.

Ho avuto maestri, educatori, affetti che mi hanno permesso di vestire questo ruolo. Non sta a me trarre giudizi posso solo ringraziare dal profondo del mio cuore della straordinaria opportunità che mi è stata offerta.

Grazie.



[www.arera.it](http://www.arera.it)