



ARERA

Autorità di Regolazione
per Energia Reti e Ambiente



Relazione Annuale 2019 sullo Stato dei
servizi e sull'Attività svolta

.....

PRESENTAZIONE DEL PRESIDENTE

Stefano Besseghini

ROMA, 4 LUGLIO 2019

Autorità, Signore e Signori,

anche a nome del Collegio, desidero innanzitutto ringraziare, per l'attenzione con cui costantemente guarda alla nostra attività, **il Presidente della Repubblica, che ci ha ricevuto ieri al Quirinale**. Ringrazio il **Presidente della Camera** per l'ospitalità, i rappresentanti del **Parlamento e del Governo** e quelli delle **Amministrazioni centrali e territoriali** dello Stato, delle **Autorità amministrative indipendenti**, degli **Enti pubblici**, degli **organi giudiziari** e dell'**Avvocatura dello Stato, dei corpi militari** e tutti gli ospiti qui presenti.

L'ultima relazione, tenuta da quella che oggi è l'Autorità per l'Energia, Reti e Ambiente, era caratterizzata dal ricorrere di un termine, anà-gennao, che suona un po' come un'esortazione ma il cui significato è quello di "rinascita".

Indica, soprattutto, **la rinascita di uno spirito nuovo in un corpo esistente. È questa l'accezione migliore** con cui vogliamo raccogliere un ideale testimone per questo lungo percorso, ormai giunto al quarto passaggio.

Il corpo dell'Autorità è quello che si è formato nel corso degli anni grazie alla dedizione, allo studio e al lavoro delle donne e degli uomini che vi hanno operato e che vi operano e a cui, tutte e tutti, va sin da ora il nostro ringraziamento sincero e profondo.

Per contro, con periodicità definita, si rinnova **il Collegio che potremmo considerare lo spirito** e che incarna quel delicato e sottile mix di competenze, esperienze e sensibilità e che ha il ruolo di connotare **l'andamento della complessa macchina**.

La quarta consiliatura dell'Autorità svolge oggi la sua prima relazione al Parlamento e al Governo presentando quindi non solo la mole di attività di cui avete ampia rendicontazione nella relazione sullo "Stato dei servizi" e sulla "Attività svolta", ma anche e soprattutto la visione cui questa consiliatura intende ispirarsi per essere

genuina ed efficace interprete di quel ruolo delicato che la Legge costitutiva le ha assegnato.

In apertura di questa relazione, un pensiero e un ringraziamento vanno quindi ai colleghi che ci hanno preceduto, cui ovviamente va il merito dei pregi che oggi vengono riconosciuti a questa Istituzione e la cui azione riverbera nella nostra quotidianità.

L'avvio del Collegio ad anno inoltrato ha impedito di svolgere la relazione del Presidente nel 2018 e di effettuare una riflessione sulla modalità che ha caratterizzato il passaggio tra le due consiliature: la cosiddetta *prorogatio*, nel corso della quale l'Autorità ha dovuto limitare i propri interventi ai soli temi di ordinaria amministrazione

Nella lunga vita dell'Autorità questo ha forse rappresentato il momento più complesso della sempre delicata relazione tra indirizzo politico e indipendenza del Regolatore.

Esistono esperienze e modelli consolidati in grado di garantire il giusto ricambio e la necessaria continuità cui si potrebbe fare riferimento per evitare che nel futuro situazioni analoghe si possano ripetere.

È ben noto che il valore delle Autorità risiede soprattutto nel carattere dell'indipendenza, che deve essere difeso nei principi, onorato negli atti e rispettato nelle relazioni.

La relazione annuale rappresenta il momento più alto e solenne del processo di *accountability*, proprio perché la stessa Autorità trova nella pubblicizzazione dei propri atti e nella dialettica con gli altri poteri dello Stato un elemento ontologico della propria azione.

Si tende spesso a ridurre il termine di *accountability* al significato di “trasparenza”.

Non è così, o meglio è più che così. Per questo, alla trasparenza delle informazioni abbiamo voluto affiancare la pubblicazione ampia dei dati, la trasparenza dei fini, la condivisione dei metodi e dei processi di regolazione.

Accountability è, quindi, soprattutto responsabilità. Responsabilità che si traduce, molto concretamente, nella capacità di fornire con chiarezza, scevra da inutili tecnicismi, indicazioni di natura strategica che permettano al Parlamento di comprendere e di valutare l'azione dell'Autorità.

Sin dal suo insediamento questo Collegio ha inteso dichiarare la volontà di garantire una leale collaborazione istituzionale.

Essa si sostanzia principalmente nell'attenta gestione delle relazioni interistituzionali e nella **massima collaborazione nell'evoluzione dei singoli provvedimenti normativi per fornire, sin dall'inizio, quegli elementi istruttori in grado di meglio orientarne la formazione.**

Questo affinché alla complessità degli atti non si sovrappongano inefficienze comunicative e interpretative.

È un atteggiamento che questo Collegio intende confermare, anche **ricorrendo** nei tempi e modi opportuni **allo strumento della segnalazione** previsto dalla nostra legge istitutiva, **nella prospettiva di circoscrivere i rischi e di condividere le possibili soluzioni, nella consapevolezza che spesso la natura fortemente tecnica dei temi mal si presta ad interventi occasionali, non strutturati e frammentati tra una pluralità di interlocutori.**

Si è avanzata l'ipotesi che la *Relazione Annuale* dell'Autorità possa essere oggetto di un successivo momento di audizione congiunta da parte delle commissioni

competenti di Camera e Senato. Sarebbe da cogliere come elemento di completamento del momento istituzionale che oggi viviamo.

Sempre nell'ambito dell'*accountability* si colloca la recente pubblicazione del Quadro Strategico dell'Autorità, anch'esso oggetto di un processo di consultazione concretizzatosi in due giorni di audizioni cui ha partecipato un'ampia platea di *stakeholder*.

Per comprendere la visione regolatoria che ispirerà la IV consiliatura non è possibile prescindere da una considerazione: questo settennato si colloca in una prospettiva temporale che, traguardando i numerosi obiettivi sovranazionali fissati al 2030, coglie gran parte di una fase che potremmo ben chiamare la **“transizione verso la sostenibilità”**.

Tutti i settori di riferimento dell'azione di questa Autorità stanno conoscendo uno sviluppo all'impronta della sostenibilità economica, ambientale e sociale, la cui declinazione per gli ambiti energetico, idrico e della gestione dei rifiuti si concretizza in obiettivi di decarbonizzazione, mitigazione della siccità e sviluppo dell'economia circolare.

La comune **spinta alla sostenibilità determina anche l'emergere di elementi di interdipendenza tra settori**, una interdipendenza spinta certamente dall'innovazione tecnologica, ma anche dalla crescente consapevolezza dell'utente che vuole sentirsi parte attiva, in qualche modo protagonista consapevole di questa evoluzione.

Per questo motivo, accanto agli specifici obiettivi settoriali, l'Autorità ha indicato nel **Quadro Strategico tre “obiettivi trasversali”** utili a far emergere, anche nell'operatività interna, la richiamata intersettorialità: **il consumatore consapevole, l'innovazione e la promozione della *compliance* regolatoria**.

Il consumatore è il paradigma assoluto della trasversalità dei settori per la sua unicità nella pluralità dell'offerta di servizi.

È beneficiario, in accordo alla Legge istitutiva stessa dell'Autorità, degli effetti di una regolazione infrastrutturale efficiente, di un mercato concorrenziale e dell'omogeneità nella qualità dei servizi.

Il consumatore consapevole è un consumatore non solo in grado di operare delle scelte il più possibile "razionali", ma anche di comprendere gli aspetti rilevanti dei servizi che gli vengono offerti.

Per esempio, è un consumatore in grado di apprezzare il ciclo idrico integrato nella sua complessità e di apprezzare anche il ruolo che è chiamato a rivestire nella raccolta differenziata, prerequisito per una moderna ed efficace gestione dei rifiuti. Egli è anche in grado di sfruttare le occasioni offerte da un sistema energetico che lo vede sempre più coinvolto in un ruolo attivo nella gestione dei propri consumi elettrici fino al ruolo di *prosumer*.

L'Autorità è chiamata, quindi, oltre che a supportare le iniziative di informazione promosse dai gestori, anche a realizzare specifiche campagne di informazione e sensibilizzazione volte a migliorare la consapevolezza del consumatore/utente sul funzionamento e sull'evoluzione nei servizi pubblici che gli vengono offerti.

La regolazione congiunta dei settori energia, acqua e rifiuti offre un'occasione unica per una lettura intersettoriale della tutela che non può più essere quella di vent'anni fa, ma deve saper interpretare nuove necessità e impiegare i nuovi linguaggi e le tecnologie con cui tutti noi utenti siamo abituati a interagire.

I diritti garantiti da una regolazione efficace, la digitalizzazione e i *social network* hanno spinto l'asticella delle aspettative dei consumatori sempre più in alto.

La modalità attraverso la quale l'utente interagisce con il gestore del servizio diventa essa stessa indicatore di "qualità" e il valore delle soluzioni personalizzate e del "tempo impiegato" diventano criteri di scelta sempre più rilevanti.

Un consumatore consapevole è, anche, un consumatore consapevole delle misure strutturate da ARERA a favore di coloro che si trovano in difficoltà economica o in una condizione di fragilità sociale, In questo ambito si inserisce il fondamentale strumento dei bonus elettricità, gas e idrico.

Questa Autorità è fortemente impegnata nella loro corretta applicazione, sia per l'importanza che questi strumenti rivestono nella dimensione del *welfare*, sia per la possibilità che garantiscono nel sostenere l'implementazione di strumenti tariffari liberi da sussidi incrociati impliciti.

Il superamento della progressività della tariffa elettrica, faticoso approdo cui si è giunti dopo una lunghissima fase di consultazione e una progressiva implementazione in corso, vede nella disponibilità di un efficace strumento come il bonus il suo ideale complemento.

Con una recente segnalazione a Parlamento e Governo questa Autorità ha inteso richiamare come, nonostante l'impegno profuso per diffondere la conoscenza dei bonus per il settore elettrico, gas ed idrico, il ricorso a queste agevolazioni non risulta ancora particolarmente esteso pur in presenza di gravi difficoltà economiche nel Paese.

Gli ultimi dati disponibili indicano in 2,2 milioni le famiglie con una certificazione ISEE utile per l'accesso ai bonus, a fronte di solo 800 mila nuclei familiari che hanno effettivamente usufruito del bonus elettrico. Rispetto alla platea dei potenziali aventi diritto si è raggiunto il 36%, peraltro con una significativa variabilità territoriale e per di più con un rapporto inversamente proporzionale alla concentrazione di potenziali destinatari.

L’Autorità auspica, quindi, che sia approvata al più presto una norma, aperta anche al fattivo contributo degli enti locali, che consenta l’efficiente scambio telematico tra la banca dati INPS e quella del Sistema Informativo Integrato procedura che, introducendo elementi di automatismo nell’assegnazione del bonus, aumenterebbe la platea dei beneficiari e determinerebbe una significativa riduzione dei costi di gestione del sistema.

Il tema del supporto al consumatore fragile si amplia poi al più generale concetto di “povertà energetica”. Si tratta di un tema di grande rilevanza e delicatezza per le forti implicazioni sociali che ha e rispetto al quale l’Autorità intende mantenere un’attenta posizione di studio e approfondimento, anche in questo caso compatibile con una visione intersettoriale.

La “transizione verso la sostenibilità” richiede significativi avanzamenti tecnologici e spesso non può prescindere da questi.

Iniziative internazionali come *Mission Innovation* ma lo stesso programma *Horizon2020* e il *Clean Energy Package* pongono l’innovazione al centro della transizione.

L’innovazione e lo sviluppo tecnologico costituiscono un elemento di opportunità per il potere abilitante delle soluzioni, ma al tempo stesso possono esporre al rischio di onerose soluzioni di obsolescenza tecnologica legata alla loro stessa rapida evoluzione.

In altri termini, il tasso di obsolescenza delle tecnologie è cresciuto moltissimo determinando un conflitto con i tempi del loro dispiegamento su larga scala.

È strutturalmente necessario cominciare ad immaginare che i clienti possano avere servizi differenziati non per ragioni di costo ma per la differenza tra generazioni tecnologiche e tempi di dispiegamento su larga scala delle soluzioni.

Questo deve essere costantemente controbilanciato dalla garanzia di quella convergenza nella qualità dei servizi che è valore fondante della regolazione.

L’Autorità ha da tempo dimostrato particolare attenzione all’innovazione per i soggetti regolati, a partire dai primi progetti pilota in tema di *smart grid* elettriche, sino alle sperimentazioni in corso sui sistemi di aggregazione per l’erogazione di servizi al sistema.

Si deve andare oltre.

Dal ciclo di audizioni relative al Quadro Strategico è emersa con chiarezza l’esigenza di allargare i temi dell’innovazione anche ai settori idrico e dei rifiuti.

Questo avverrà attraverso la definizione di un quadro regolatorio che, nel rispetto della neutralità tecnologica, abiliti progetti innovativi nei servizi regolati anche mediante un fondo dedicato, ispirato al modello regolatorio anglosassone della *sandbox*, per consentire agli operatori di testare sul campo, prototipi e soluzioni di potenziale interesse per l’evoluzione dei diversi sistemi.

La prospettiva di una stabilità nella transizione è forse il più difficile sforzo di armonizzazione che la regolazione è chiamata a fare.

Il terzo obiettivo trasversale del Quadro Strategico richiama il tema della “transizione alla sostenibilità” in un’accezione forse più tecnica, di sostenibilità della stessa regolazione. Obiettivo che punta al rafforzamento della *compliance* regolatoria anche attraverso un rafforzamento dell’azione di monitoraggio ed *enforcement*.

Questo avverrà al netto di un obiettivo comune a tutti i settori di una effettiva semplificazione, che può essere perseguita anche attraverso il coinvolgimento degli operatori.

La definizione di criteri e obiettivi chiari, anziché di specifiche regole di dettaglio, può consentire una regolazione più semplice – sebbene non semplicistica – e più flessibile, puntando sull’allineamento degli interessi e lasciando alle imprese la definizione di dettaglio dei servizi.

L’Autorità ferma restando l’attenzione alla funzione sanzionatoria da svilupparsi secondo i canoni del giusto procedimento e della separazione tra la funzione istruttoria e quella decisoria, si impegna a ridurre significativamente le proprie tempistiche procedurali, prevedendo altresì una graduale introduzione di nuovi strumenti allo scopo di promuovere crescenti livelli di rispetto della regolazione.

ARERA - Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. **È la prima volta che l’Autorità si presenta con questo nuovo nome nella sua *Relazione Annuale*. Un cambio di nome occorso, come noto, all’inizio del 2018 in ragione dell’attribuzione dei compiti di regolazione anche nel settore dei rifiuti.**

A tal proposito la legge recita:

“al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti (...) per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull’intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità (...) nonché di garantire l’adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea (...)”.

Un mandato ampio e di notevole ambizione per un settore che da tempo dimostra importanti limiti, evidenziati anche dalle indagini conoscitive svolte dall’Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato e dall’Autorità Nazionale Anticorruzione che all’argomento ha dedicato uno specifico capitolo del Piano Nazionale Anticorruzione del 2018.

Al di là delle criticità rilevate da entrambe le Autorità, **questo passaggio mi permette di ricordare come emerga la necessità di una forte correlazione tra le Autorità indipendenti nell'affrontare settori che così fortemente impattano sulla vita economica del Paese.**

ARERA si è mossa con sollecitudine, **avviando ad aprile una ricognizione del settore, conclusasi con un documento di consultazione nel dicembre 2018**, relativo agli orientamenti preliminari in merito ai “Criteri per la determinazione dei corrispettivi”.

Un documento che ha avuto una positiva accoglienza da parte degli operatori del settore che hanno riconosciuto la capacità di intercettare le caratteristiche prefigurando approcci in larga parte indicati come condivisibili.

Il principale elemento di difficoltà, nel settore dei rifiuti, rimane la forte eterogeneità gestionale presente nei territori con il paradosso di soluzioni che – pur derivando da scelte normative e regolatorie profondamente diverse – si sono comunque rivelate efficaci nel cogliere i principali obiettivi che sottendono alla politica del settore.

Questo impone una visione regolatoria flessibile, asimmetrica, in grado di recepire e valorizzare le specificità territoriali, soprattutto quelle che hanno elementi di scalabilità dimensionale e replicabilità su altri territori.

Il cantiere dell’Autorità procederà in maniera spedita, con la volontà di mantenere la programmazione annunciata che prevede, accanto alla elaborazione di un metodo transitorio per la regolazione del biennio 2018-2019, l’avvio di un primo periodo regolatorio della durata di quattro anni a partire dal 2020 cadenzato da due semiperiodi di durata biennale.

Il principale “driver” dell’intera azione regolatoria sarà comunque, in questa prima fase, il perseguimento della massima trasparenza del settore.

La trasparenza rappresenta infatti il necessario presupposto sia per la difesa del consumatore-utente che per la riduzione dell'asimmetria informativa nei confronti dell'Autorità, al fine di impostare una regolazione efficace del settore a livello nazionale.

In riferimento agli aspetti di governance, l'Autorità ritiene importante sistematizzare le attività a presidio degli assetti territoriali. **Promuovere un quadro chiaro e certo per la gestione del ciclo dei rifiuti è il prerequisito per permettere la definizione di criteri con i quali accompagnare la transizione – su tutto il territorio nazionale – da tassa a tariffa. Una tariffa avente natura di corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.**

ARERA in questo settore punta innanzitutto ad un'azione di trasparenza sui costi complessivi, attraverso una prima fase di regolazione dei corrispettivi (transitorio 2018-2019), nonché una costruzione regolatoria in grado di intercettare la poliedricità del settore, anche con misure asimmetriche. Per esempio, differenziando in funzione degli scostamenti rilevati il percorso di efficientamento del servizio e valorizzando opportunamente specifici profili, fra cui – senza pretese di completezze né di priorità – la legittimità degli affidamenti, il rispetto dello stesso Piano nazionale anticorruzione, elementi di sostenibilità ambientale e valutazioni di qualità del servizio.

L'azione di ARERA può fornire un contributo essenziale al riordino del settore dei rifiuti e al miglioramento delle performance tecniche ed economiche.

Se la transizione alla sostenibilità è un *fil-rouge* della nostra riflessione, questo è ancora più vero per il settore idrico.

L'acqua è una risorsa la cui indisponibilità mette a rischio la sopravvivenza stessa e i crescenti pericoli di siccità, che ormai caratterizzano anche le nostre latitudini,

giustificano la particolare attenzione di cui è oggetto. Da questo discende la necessità di un approccio improntato a una crescente responsabilità, sia a livello nazionale che europeo.

Sul fronte europeo, la nuova direttiva acque potabili, di prossima approvazione, cambierà radicalmente la prospettiva del settore, spostando l'approccio dagli interventi per il contenimento dei danni ad un approccio basato sulla valutazione del rischio per l'intera filiera. Ne deriverà un monitoraggio dell'intero sistema idro-potabile, dalla fonte di captazione al singolo rubinetto, con importanti ripercussioni sul sistema di gestione e su quello di regolazione.

La stessa direttiva introduce, poi, elementi volti a migliorare il grado di trasparenza e *accountability* dei gestori del servizio idrico nei confronti di tutti gli *stakeholder*.

Coerentemente con tali prospettive, **l'Autorità ha previsto all'interno del proprio Quadro Strategico una linea di azione volta a realizzare una regolazione di tipo *sunshine*, basata sulla pubblicazione dei dati di performance dei gestori, anche in ottica comparativa.**

Tale modello regolatorio coniuga la limitazione dei costi di funzionamento con la costituzione di un contesto di competizione virtuosa tra i diversi soggetti concessionari del servizio idrico.

Grande importanza, infine, assumerà la promozione della misura con lo sviluppo di un piano per l'installazione di contatori smart e l'avvio, ancorché a titolo sperimentale, di una misurazione puntuale, attivando un rapporto diretto con le singole unità immobiliari.

Preme evidenziare che l’Autorità condivide il riconoscimento esplicito del diritto all’acqua potabile di qualità, nonché alla fruizione dei servizi igienico-sanitari, quali diritti umani essenziali, ma al tempo stesso ritiene fondamentale realizzare importanti interventi infrastrutturali, presupposto per un’effettiva fruizione e reale tutela dei consumatori in tutte le aree del Paese.

In linea generale, l’azione regolatoria ha prodotto nel settore idrico un rilevante incremento degli investimenti, passati da valori prossimi al miliardo di euro nell’anno 2012, a circa il triplo nel 2018. Il tasso di effettiva realizzazione degli interventi previsti è significativamente migliorato, passando da valori che si attestavano attorno al 50% negli anni ante regolazione a circa l’80% attuale.

Tra le misure volte a garantire il ripristino e la manutenzione delle infrastrutture idriche, l’Autorità ha introdotto una componente tariffaria all’interno del primo metodo tariffario, denominata Fondo Nuovi Investimenti, costituita da un’anticipazione dei ricavi di importo pari all’entità degli investimenti da finanziare. Ne sono seguiti due effetti positivi: il rafforzamento della capacità di spesa per investimenti degli operatori – finalmente collegata all’infrastruttura gestita – e una nuova puntuale mappatura di tutte le opere necessarie alla erogazione del servizio.

È emersa, tuttavia, un’interpretazione distorta che ha portato taluni operatori a impiegare le nuove risorse non solo per gli investimenti, ma anche per garantire maggiori benefici agli azionisti, distribuendo detta anticipazione di ricavi a titolo di dividendo.

L’Autorità, nell’ottobre 2018, ha tempestivamente precisato le necessarie modalità di rendicontazione relative all’impiego del FoNI nei termini utili per gli adempimenti contabili attivando al contempo una collaborazione con l’Organismo Italiano di Contabilità che potrà portare all’emanazione di principi contabili ad hoc.

ARERA ha messo a disposizione la propria competenza, in un quadro di rafforzata e ampia collaborazione interistituzionale, per la finalizzazione di un elenco per la sezione “acquedotti” del Piano nazionale di interventi nel settore idrico, a valere sui fondi della Legge di Bilancio 2019.

Le attività di controllo e di monitoraggio previste dalle norme richiamate, unitamente all’azione regolatoria dell’Autorità, permetteranno di conseguire tassi di realizzazione degli interventi in linea con quelli, sempre più soddisfacenti, registrati nell’attuazione della spesa per investimenti coperta da tariffa.

È ben noto che **il più generale tema della governance del settore idrico è all’attenzione del Parlamento** con le proposte di legge n.52 (On. Daga) e n.773 (On. Braga).

Credo comunque giovi richiamare alcuni elementi informativi sulle principali criticità riscontrate nell’attuale assetto.

Emerge con sempre maggiore evidenza il fenomeno del Water Service Divide. A fronte di una ampia area del Paese, collocata in prevalenza al Nord e al Centro, in cui la fruizione dei servizi, la realizzazione degli investimenti, l’attività legislativa regionale, i meccanismi decisorii degli Enti di governo dell’ambito e le capacità gestionali e industriali degli operatori appaiono in linea con il raggiungimento dei più elevati obiettivi del settore, **persistono situazioni, principalmente nel Sud e nelle Isole, in cui si perpetuano inefficienze, abusivismo e tassi di morosità** che raggiungono il 50%.

I mancati pagamenti devono trovare una regolazione che consenta di non far ricadere sulla generalità degli utenti l’onere complessivo.

Al contempo, si ritiene che **un'operazione di aggregazione gestionale, in grado di coinvolgere anche rilevanti risorse pubbliche, possa garantire un servizio idrico in linea con gli standard nazionali ed europei, anche nelle aree del Paese attualmente penalizzate.**

Permane la forte **necessità di una governance stabile e indipendente, che eviti gli elementi di sovrapposizione tra i diversi livelli istituzionali, e di un sistema di regole certe**, affinché tutti gli attori del settore possano compiere le proprie scelte perseguendo l'obiettivo dell'efficienza a beneficio del consumatore. Anche in questo ambito l'obiettivo è portare gradualmente a denominatore comune realtà geografiche estremamente difformi.

Dunque, il costante monitoraggio sull'effettiva realizzazione degli investimenti previsti, la riduzione del Water Service Divide, la promozione di gestioni industriali in grado di fornire il servizio a costi efficienti, nonché l'utilizzo efficace delle risorse pubbliche eventualmente disponibili rappresentano le priorità su cui concentrarsi.

Se abbiamo richiamato all'inizio la comunanza nella transizione verso la sostenibilità dei diversi settori regolati è innegabile che la **“transizione energetica” ne rappresenti il paradigma**. Una visione che nel corso degli anni ha condiviso “obiettivi”, in tempi recenti “traiettorie” ed è costantemente impegnata nella definizione dei migliori strumenti per la sua implementazione.

Un importante e innegabile contributo è il completamento, proprio in questi giorni, della grande visione della **“Energia pulita per tutti gli Europei”**, con la pubblicazione in **Gazzetta Europea dei regolamenti e delle direttive sul mercato elettrico e governance**.

Incidentalmente i regolamenti entrano in vigore proprio nella giornata di oggi, una coincidenza che vogliamo considerare ben augurante.

Quello che si presenta è uno scenario articolato, come sempre frutto di mediazioni che andranno ricondotte in sede di applicazione ad una maggiore coerenza con le esigenze nazionali.

Esigenze nazionali che non devono essere interpretate in chiave “conservativa”. **In molti casi la regolazione italiana ha già recepito e implementato in maniera più avanzata alcune indicazioni che la mediazione Europea ha limitato** per tener conto delle esigenze comuni.

È prematuro trarre valutazioni sull’impatto complessivo che le nuove norme determineranno ma emerge già chiaramente come i regolatori nazionali saranno chiamati ad un grande sforzo di coordinamento della propria azione con i soggetti europei esistenti o neocostituiti che, pure, dovranno trovare la propria chiave interpretativa nella nuova, complessa governance che va delineandosi.

In questo ambito un **ruolo sempre più rilevante lo giocherà l’Agenzia europea dei regolatori dell’energia – l’ACER** – che, giova ricordare, non è esso stesso un regolatore indipendente ma un’Agenzia interprete delle indicazioni strategiche della Commissione Europea.

In questo senso, la recente nomina di un membro del nostro Collegio, la Dott.ssa Poletti, a Presidente del Consiglio dei regolatori è testimonianza dell’attento presidio che questa Autorità intende garantire dell’intero processo di regolazione europea.

Se la parte genuinamente regolatoria dovrà, quindi, confrontarsi con strutture sovranazionali appare del tutto evidente che anche dalla dimensione europea arrivi una forte sollecitazione ai regolatori nazionali a svolgere ruoli di monitoraggio del funzionamento dei settori. In particolare, in applicazione del Regolamento europeo REMIT al fine di prevenire comportamenti abusivi.

Appare chiaro che il presidio e l'attenzione alla regolazione euro-unitaria non vede nel completamento del *Clean Energy Package* un punto di arrivo ma un **punto di partenza per conseguire, come detto nel nostro Quadro Strategico, lo sviluppo di una normativa sovranazionale rispettosa della specificità dei sistemi energetici nazionali e regionali e improntata all'efficienza.**

Gli obiettivi di decarbonizzazione introdotti a livello europeo e declinati a livello nazionale nel Piano Nazionale Integrato Energia e Clima, i limiti mostrati dal modello di mercato elettrico centrato su orizzonti temporali di breve periodo nel supportare lo sviluppo di impianti di generazione e il progressivo superamento delle logiche storiche di approvvigionamento del gas naturale a favore di nuovi equilibri di mercato a livello globale, sono tre elementi che pongono una sfida importante per garantire l'adeguatezza e la sicurezza del sistema elettrico e del gas naturale nel medio periodo, nonché un loro sviluppo e funzionamento efficiente.

Lo strumento del *Capacity Market*, dopo un lungo processo, ha avuto il necessario via libera dalla Commissione, è stato firmato il decreto di attuazione e si avvia ora il completamento del percorso regolatorio di implementazione. Questo costituisce uno strumento in grado di fornire il contesto di adeguatezza del sistema, al cui interno poter sviluppare la crescente quota di generazione distribuita da fonte rinnovabile.

L'Autorità intende completare l'adeguamento del disegno del mercato dei servizi di dispacciamento a quello europeo, preservando tuttavia la gestione centralizzata e co-ottimizzata del sistema da parte di Terna. **In tale ambito le unità di consumo, produzione e stoccaggio precedentemente escluse** dal mercato del dispacciamento – rinnovabili non programmabili e generazione distribuita, accumuli, veicoli elettrici – **potranno fornire risorse per i servizi** anche tramite forme di aggregazione, fermo restando il principio della neutralità tecnologica e tenendo conto dei risultati derivanti dai progetti pilota.

Nella tensione che deve giustamente caratterizzare una così ambiziosa transizione è però necessario che i livelli di performance che caratterizzano il nostro attuale sistema siano il benchmark da migliorare per il nuovo assetto.

La qualità della fornitura del sistema elettrico è un elemento cui grande attenzione è stata prestata sin dall'inizio dell'attività regolatoria e che attualmente evolve sia relativamente alla mitigazione degli effetti degli eventi estremi (resilienza), sia rispetto all'ammodernamento di componenti di porzioni di rete al perimetro del sistema (colonne montanti).

Prime analisi dimostrano che, sia in termini di durata che di numerosità delle interruzioni tra il 2017 ed il 2018 si è registrato un peggioramento e una mancata riduzione delle differenze territoriali, con il mantenimento di peggiori performance nelle regioni del sud e nelle isole.

È questo un tema che l'Autorità intende affrontare con determinazione, costituisce di per sé un obiettivo strategico dell'azione del prossimo triennio e ha visto la pubblicazione di un documento per la consultazione dedicato in questi giorni.

Se la transizione energetica vede sicure protagoniste le fonti rinnovabili, è generalmente condiviso che il gas sia un ineludibile vettore di transizione in grado di assistere i sistemi energetici nella conversione da tecnologie più emmissive.

Uno dei dibattiti più accesi per il potenziale impatto in termini di costo delle infrastrutture è certamente quello della rilevanza del gas nel medio periodo e della sostenibilità delle relative infrastrutture.

Questa Autorità ritiene che le infrastrutture gas rappresenteranno anche nel medio termine un investimento rilevante e strategico, in grado di garantire quella stabilità e diversificazione della fornitura che ancora rappresenta un elemento di sicurezza per ogni sistema energetico.

Al tempo stesso riconosce che il processo di elettrificazione dei consumi determinerà una notevole pressione in termini di *switching* tecnologico, soprattutto in quelle situazioni in cui condizioni climatiche e difficoltà logistiche nella realizzazione delle reti di distribuzione gas renderanno sfavorevole il bilancio costi-benefici.

Sul fronte del trasporto il disegno è chiaro. Il contesto di riferimento è quello europeo e **l’Autorità intende superare le barriere esistenti per allineare sempre più stabilmente il prezzo del mercato italiano con quello delle principali borse europee, promuovendo corrispettivi di trasporto più efficienti e rispondenti ai costi.**

In questo senso l’implementazione del Regolamento istitutivo del Codice di Rete relativo a strutture tariffarie armonizzate per il trasporto del gas deve avvenire coerentemente con il comune obiettivo di contribuire all’integrazione del mercato, a migliorare la sicurezza dell’approvvigionamento e a promuovere l’interconnessione tra le reti del gas.

L’Autorità ha recentemente osservato che il comportamento di alcuni Stati sembrerebbe portare alla formazione di barriere di entrata nei rispettivi sistemi di trasporto, operando così scelte opposte rispetto agli auspici richiamati. Per questo ha avviato le necessarie interlocuzioni e intende contribuire attivamente allo sviluppo del dibattito istituzionale sul prossimo “gas package”.

A quasi 12 anni dall’intervento del legislatore che ha disposto la creazione di “...*ambiti territoriali minimi per lo svolgimento delle gare per l’affidamento del servizio di distribuzione del gas*” prevedendo, peraltro, “...*l’identificazione di bacini ottimali di utenza, in base a criteri di efficienza e riduzione dei costi*” il processo continua a non decollare, nonostante siano passati 8 anni dall’emanazione del Regolamento interministeriale per lo svolgimento delle gare.

Ad oggi solo due gare – sulle oltre 170 previste – sono arrivate alla fase di assegnazione – e uno dei due casi è ora oggetto di contenzioso.

L’Autorità attribuisce cruciale importanza – ancor di più a valle di un così lungo iter normativo e dei grandi sforzi già compiuti da decine di stazioni appaltanti per conto di migliaia di comuni italiani – **ad una significativa accelerazione dei processi di gara** per i benefici attesi per famiglie e imprese in termini di riduzione dei costi.

In ultimo, l’Autorità ritiene che **anche la durata delle nuove concessioni, oggi prevista pari a 12 anni, dovrebbe essere oggetto di ulteriore riflessione** da parte del Legislatore, valutandone un allungamento, sia in una prospettiva di economicità del processo amministrativo di gara, sia di rafforzamento dell’incentivo degli operatori verso investimenti che favoriscano l’efficienza, la sicurezza e l’innovazione del servizio.

Anche il settore gas è investito da importanti cambiamenti di natura tecnologica che, in questo caso portano alla identificazione di gas rinnovabili quale possibile alternativa al gas fossile, sia per il soddisfacimento delle esigenze primarie, sia a supporto dello sviluppo delle fonti rinnovabili, rappresentando un interessante sistema di accumulo dell’energia in eccesso da fonte rinnovabile.

L’evoluzione di questi sistemi richiede ancora il superamento di alcune barriere di natura tecnologica ed economica. Essi rappresentano quindi un ottimo paradigma dell’atteggiamento che un moderno regolatore deve avere nei confronti di settori che, pur legati ad aspetti infrastrutturali di natura “convenzionale”, possono offrire nuove opportunità.

Un gas rinnovabile, sostenibile e in grado di ridurre la dipendenza del nostro Paese in settori non immediatamente accessibili alle nuove tecnologie rappresenta una opportunità che merita l’attenzione di studio, ricerca e innovazione attualmente in corso.

Non posso esimermi dallo svolgere qualche riflessione sul tema che traggiamo da qui ad ormai un anno: il **completo superamento del meccanismo della tutela di prezzo per il segmento retail del mercato.**

Nel tempo la tutela è diventata essa stessa parte del mercato e ha saputo ricavarsi spazi di efficienza che l'hanno resa un competitor diretto degli operatori.

Il mercato libero esiste ormai da diversi anni e il processo di migrazione ha conosciuto una dinamica crescente con il 43,4% dei clienti domestici che si trova nel mercato libero per il settore elettrico e il 50,1% nel settore gas.

La potenziale "attivazione" di un così ampio set di clienti ha evidenti motivi di interesse per gli operatori del settore e rappresenta un potenziale di crescita importante per una dinamica di mercato che, altrimenti, richiederebbe – ai ritmi attuali – un'evoluzione non inferiore ai 10 anni.

La legge 125 del 2007 aveva già tracciato un percorso di massima per identificare lo strumento della "salvaguardia" come elemento di garanzia per l'utente. Successivi passaggi normativi, fino alla legge Concorrenza 124 del 2017, hanno completato il percorso di superamento dei regimi di tutela.

Il processo avanza, però, a velocità diverse con alcune mancanze tra le quali, forse la più rilevante, è l'emanazione di un decreto per lo sviluppo di misure di accompagnamento. **È, quindi, evidente che a luglio 2020 potrebbe presentarsi una situazione non ottimale, ma è altrettanto evidente che l'eventuale ulteriore rinvio della scadenza rappresenterebbe un elemento di incertezza che farebbe venire meno il carattere cogente delle diverse azioni.**

Viene a volte argomentato che il superamento della maggiore tutela esporrebbe l'utente al rischio di un mercato strutturalmente non in grado di offrire i previsti vantaggi, in primis economici, rispetto al suo mantenimento.

Quello su cui ci si deve interrogare è quale modello sia più coerente rispetto alla evoluzione del settore. Il già richiamato *Clean Energy Package* e la decentralizzazione della generazione spingono verso forme crescenti di “democratizzazione” dell’energia con alcuni consumatori – tipicamente quelli più consapevoli – che tenderanno ad assumere un ruolo sempre più attivo anche grazie alle sollecitazioni che vengono dall’innovazione.

Che tutto questo sia compatibile con il mantenimento di un sistema di tutele come oggi strutturato appare un evidente ossimoro ed infatti lo stesso *Clean Energy Package* indica la necessità di un suo superamento.

Nel corso del 2018 l’Autorità, tramite l’Acquirente Unico, ha promosso lo sviluppo del Portale Offerte che rappresenta uno degli elementi necessari per lo sviluppo di quei servizi di tutela non di prezzo che l’Autorità presidierà ed intensificherà, anche successivamente al completamento del mercato libero. Il Portale Offerte è stato recentemente lanciato attraverso una campagna pubblicitaria, diffusa anche grazie agli spazi RAI messi a disposizione dal Dipartimento Informazione e Editoria della Presidenza del Consiglio.

Non è l’unico.

Da qualche giorno è disponibile on line anche la prima versione del Portale Consumi, un servizio che permetterà a ciascun utente di conoscere i propri consumi energetici. Attraverso la comprensione delle principali caratteristiche del proprio profilo energetico, sarà possibile identificare infatti con maggiore semplicità le offerte commerciali che più vi rispondono.

L’Autorità ha, inoltre, indicato le caratteristiche chiave per lo sviluppo dei gruppi di acquisto, forme di aggregazione della domanda che si sono dimostrate efficaci nel

fornire vantaggi economici ai partecipanti e nel rinforzare la capacità contrattuale dei consumatori.

Questi strumenti devono affiancarsi ad altri che permettano la tutela consapevole del consumatore.

In questo senso meritano una menzione i numeri in costante crescita dello **Sportello del Consumatore Energia e Ambiente dell’Autorità che ha registrato 345.000 contatti nel 2018** e, in particolare, quelli della **conciliazione extragiudiziaria in larga parte attivabile e gestibile via web. In questo secondo caso, circa 13.000 richieste giunte nel 2018** – in larga parte legate a problemi di fatturazione – hanno portato ad una **conclusione positiva nel 66% dei casi per un controvalore di 5,6 milioni di euro.**

Tra le condizioni necessarie da soddisfare per lo sviluppo del mercato libero vi è però, evidentemente, anche il rafforzamento del lato offerta, caratterizzato ad esempio nel settore elettrico, da una **crescita del numero di operatori – giunti a 638 – e al tempo stesso da un aumento del tasso di concentrazione del mercato.**

Il settore deve anche cercare il definitivo affrancamento dall’immagine di un comparto particolarmente inaffidabile, in mano ad una varietà di **soggetti dediti a pratiche commerciali aggressive, quando non scorrette.**

La nostra azione, in collaborazione con l’Autorità Garante della Concorrenza del Mercato è e sarà incessante in questo senso, ma è di fondamentale importanza che un segnale venga dagli stessi operatori, che provvedano a non impostare le proprie, lecite, campagne di acquisizione di nuovi clienti su meccanismi che abbiano come inevitabile effetto collaterale quello di stimolare iniziative quali quelle ricordate.

L’investimento in strutture commerciali motivate, formate e attente alla qualità dell’offerta e alla consapevolezza del consumatore, sarà per gli operatori un elemento di vantaggio competitivo nel medio periodo.

A questo sforzo da parte degli stessi operatori è necessario abbinare in tempi brevi **la definitiva approvazione di un albo dei fornitori che assicuri una garanzia stabile nel tempo di corretta capacità economica e operativa degli operatori di mercato.** L'Autorità ha fornito le proprie indicazioni operative al Ministero dello Sviluppo Economico, cui spetta la titolarità del relativo decreto, ma intende anche offrire la propria disponibilità ad operare quale soggetto attuatore nell'ambito delle proprie consuete attività di controllo e monitoraggio del mercato.

I tre pilastri, albo dei fornitori, Portale Offerte e Portale Consumi rappresenteranno a regime un set di strumenti moderno, digitalizzato ed affidabile per supportare un mercato libero dell'energia in grado di fornire gli output attesi al consumatore.

Eppure, ancora non basta.

Sempre prendendo come esempio il settore elettrico, **lo scenario che oggi, e che realisticamente ritroveremo in larga parte al luglio 2020, ci offre un numero di clienti serviti in maggior tutela di circa 19 milioni** e circa 76.000 in salvaguardia.

L'Autorità intende ora procedere alla definizione delle caratteristiche del meccanismo per la salvaguardia dei piccoli utenti, in modo che anche questo strumento sia definito nelle sue caratteristiche fondamentali entro la fine del 2019.

Il servizio di salvaguardia dovrà avere un carattere residuale rispetto al mercato libero, garantire la continuità del servizio per il tempo necessario a identificare un nuovo fornitore, avendo quindi natura temporanea e incentivare il passaggio al mercato libero.

Per procedere in questo senso, verrà rilasciato un documento di consultazione volto a definire i primi aspetti di dettaglio delle modalità di implementazione come, tra gli altri, gli aspetti regolatori a garanzia degli esiti concorrenziali delle procedure e i requisiti per l'affidabilità degli esercenti la salvaguardia.

Parlare di tutela di prezzo permette di svolgere una breve riflessione conclusiva su due episodi che hanno rappresentato un passaggio delicato nella regolazione. In occasione delle disposizioni tariffarie per il secondo e il terzo trimestre del 2018 si è scelto di intervenire sulla modulazione delle variazioni al rialzo della tariffa, utilizzando il margine di disponibilità della Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali, tramite un intervento mirato su alcune componenti delle voci dei cosiddetti “oneri di sistema”.

Dovendo trarre da questo episodio una *ratio* appare del tutto ragionevole che l’Autorità abbia posto in essere interventi di natura straordinaria, pur nella limitatezza degli strumenti e fornendo i necessari elementi di valutazione.

Giova anche ricordare che nei due trimestri successivi è stato possibile ripristinare completamente le disponibilità dei conti complessivi.

Al tempo stesso, è utile precisare che **questa Autorità non intende vincolare risorse presso la Cassa con il solo fine di garantire una capacità di intervento nel controllo delle variazioni tariffarie. È per lo stesso motivo che ha ritenuto recentemente di segnalare il rischio che impegni derivanti da norme esterne alla gestione del sistema elettrico, che determinino vincoli nella disponibilità dei fondi stessi, rappresenterebbero un pericolo per l’ottimale gestione dei flussi in un’ottica di minimizzazione del loro impatto sulla bolletta dei consumatori.**

Nulla di quanto rappresentato in questa relazione annuale sarebbe possibile senza il lavoro quotidiano di una struttura composta da persone di elevata professionalità. Una professionalità che deve saper coniugare elevate competenze tecniche, una visione globale dei contesti in cui gli aspetti tecnici si calano e la consapevolezza di operare in un quadro istituzionale di grande valore, che chiama i singoli a comportamenti e atteggiamenti che devono confrontarsi con una deontologia specifica perché specifici sono il ruolo e l’unicità della Regolazione.

È un patrimonio di donne e di uomini operosamente al servizio della Repubblica che deve crescere e consolidarsi in un contesto organizzativo e gestionale in grado di valorizzarne la crescita, la formazione, ma anche la capacità di operare con modalità improntate sempre più alla collaborazione, al superamento dei silos funzionali interni ed esterni, al confronto con gli operatori e in generale i portatori di interesse del settore.

Tutto questo richiede un importante sforzo identitario perché sono la forza della propria identità e la consapevolezza dei valori su cui si basa la propria azione che permettono di aprirsi al confronto costruttivo cui chiamano le sfide che abbiamo sino a qui ricordato.

Questo si può ottenere con un'efficace organizzazione interna che permetta di ottimizzare i processi di sviluppo e *procurement*, con la promozione di percorsi di formazione continua di alto livello, sia gestionale che tecnico-specialistica, e con una adeguata comunicazione in grado di promuovere la riconoscibilità dell'insieme di valori identitari che caratterizzano ARERA.

Sono tutti fronti che questo Collegio intende perseguire e sviluppare nel profondo convincimento che l'investimento sulle donne e sugli uomini che non *lavorano* in Autorità, ma che *costituiscono* l'Autorità, sia il principale strumento di crescita.

In questo senso, la prossima stabilizzazione, sostenuta dal legislatore, di un significativo numero di persone che operano in Autorità ormai da molti anni è la dimostrazione di un importante segnale al consolidamento delle competenze e apre, assieme ai nuovi inserimenti che si determineranno per rispondere alle nuove attribuzioni regolatorie, ad una autorità moderna, giovane – con una età media che si colloca intorno dei 45 anni – e in grado di rispondere ai crescenti impegni che le vengono affidati.

La dinamica richiamata più volte nel corso di questa relazione, legata allo sviluppo tecnologico e alle transizioni in corso, non può non coinvolgere appieno anche l’Autorità e le uniche risposte plausibili sono formazione, aggiornamento e interazione con le strutture più moderne dei settori regolati, affinché la qualità tecnica delle donne e degli uomini che operano in ARERA sia sempre in grado di cogliere il valore della frontiera.

Rivolgo, quindi, un ringraziamento particolare a tutto il personale, donne e uomini, di questa Istituzione, il cui impegno e lavoro quotidiano rendono possibile il buon funzionamento dell’Autorità stessa.

Inoltre colgo l’occasione per estendere il ringraziamento dell’intero Collegio e degli Uffici, anche al TAR Lombardia, al Consiglio di Stato, all’Avvocatura dello Stato, al Consiglio nazionale consumatori ed utenti, al gruppo GSE, alla Cassa dei Servizi Energetici Ambientali, all’ENEA, al nostro Collegio dei Revisori e al Nucleo di valutazione e controllo strategico, e, in particolare, alla Guardia di Finanza che attraverso il Nucleo speciale assicura quotidianamente il proprio sostegno alle nostre attività.

Autorità, Signore e Signori, Gentili ospiti nel trarre le **conclusioni di questa nostra prima *Relazione Annuale*** credo che una riflessione debba andare al contesto socioeconomico in cui le straordinarie rivoluzioni e cambiamenti che anche da queste poche note emergono si collocano.

Il nostro Paese attraversa, assieme ad altri ma forse più faticosamente, una **lunga fase di difficoltà economica**.

Il settore dei servizi pubblici appare certamente uno dei più rilevanti in termini di investimenti, i cui effetti possono rapidamente dispiegarsi sia in termini di occupazione che di miglioramento della vita dei nostri concittadini.

Se dovessi individuare un fattore comune che caratterizzi l'ampia gamma di temi coperti da ARERA e di cui solo una modesta rappresentazione sono stato in grado di tratteggiare, **è la preoccupazione per il sistematico divario territoriale che questo Paese dimostra nelle diverse situazioni.**

Lo osserviamo, e in qualche modo lo accettiamo spesso con una eccessiva condiscendenza, quasi che prenderne atto sia un modo per esorcizzarlo.

Non è certamente un elemento proprio solo dei servizi pubblici, ma è **dai servizi pubblici che può venire una fenomenale leva di cambiamento.**

Essi infatti riguardano tutti i cittadini nel loro quotidiano.

La mancanza di un servizio idrico appropriato nel proprio territorio non si aggira cercando l'acqua altrove, un servizio di gestione dei rifiuti costoso e non adeguato si manifesta quotidianamente davanti agli occhi, così come l'inadeguatezza di un'infrastruttura energetica.

È questa la principale sfida che questo Collegio sente di dover cogliere.

Immaginare che schemi e modelli possano operare in maniera indistinta nelle diverse aree del Paese rappresenterebbe un sintomo di presunzione intellettuale fortissima.

I fisici sanno bene che i modelli non coincidono con la realtà e che si deve essere prontamente disponibili ad abbandonare un modello quando non è utile ad interpretarla.

Quando il modello vuole avvicinarsi alla realtà deve cominciare a prendere atto e a misurare l'effetto che le deviazioni dall'idealità hanno sul modello e sui suoi risultati. Queste deviazioni dall'idealità sono i difetti e la realtà è, in fondo, la fisica dei difetti.

Abbiamo bisogno oggi, nel nostro Paese, di una regolazione che sappia costruire la “regolazione dei difetti”, da intendersi come una Regolazione profondamente calata nella realtà e in grado di sospingere con la fermezza delle regole e la “gentilezza della progressività” i servizi che dobbiamo garantire ai nostri concittadini verso caratteristiche di omogeneità, efficacia ed efficienza, tali da non indurre la sensazione che esistano parti del Paese destinate ad essere diverse.

È un impegno grande e grande sarà l'impegno che tutti noi metteremo.

Grazie e buon lavoro a tutti.