

Osservazioni di Federutility

Documento di consultazione 528/2014/A

Schema di Linee Strategiche
per il quadriennio 2015-2018

Federutility ritiene particolarmente utile l'opportunità di poter contribuire al procedimento innovativo di consultazione sulle Linee Strategiche che caratterizzeranno l'azione del Regolatore nel prossimo quadriennio, periodo certamente fondamentale per l'evoluzione dei settori: sia per quelli energetici, dove è oramai consolidata l'attività di codesta Autorità ma i profondi mutamenti tecnologici e le esigenze di promozione del mercato richiedono l'adozione di strumenti capaci di governare ed indirizzare il cambiamento, sia per il servizio idrico, dove si va finalmente a delineare un quadro regolatorio in grado di garantire certezza e stabilità per gli investimenti che gli Operatori dovranno effettuare necessariamente nel settore.

In entrambi i comparti è altresì utile che le presenti Linee Guida vadano correlate all'attuale congiuntura economica, che vede il protrarsi di una crisi che non ha precedenti dal dopoguerra, e che rende cruciale la regolazione dei settori che afferiscono alle competenze di codesta Autorità, per rilanciare la competitività del sistema italiano ed europeo così come per raggiungere gli impegnativi obiettivi di sostenibilità previsti già nel breve termine, e per garantire i servizi essenziali alle fasce più disagiate della popolazione.

Appare a tal fine rilevante sottolineare come l'attuale **quadro macroeconomico** imponga di per sé uno straordinario stress per le Aziende, che sono costrette ad assumere decisioni significative sulle proprie aree di business al fine di preservare la propria competitività in una

fase di forte contrazione dei consumi e degli spazi contendibili sui mercati, di sofferenza economica per famiglie e imprese con conseguenti effetti sul fenomeno della morosità in tutti i settori e in tutte le fasce di utenza, di cambiamenti tecnologici inimmaginabili fino a solo un decennio fa che hanno messo in crisi il paradigma energetico tradizionale producendo crescente esposizione finanziaria per le Aziende e pesanti effetti sull'occupazione.

A tale situazione si collegano gli obiettivi di contenimento delle spese e del numero stesso delle Società operanti nei settori dei servizi pubblici, che vedono le stesse indicazioni del Governo prevedere, in ottica di **spending review**, un'accelerazione dei processi di fusioni e acquisizioni tra Aziende.

L'impegno su tale percorso per il sistema associativo rappresentato dalla Federazione è noto, ma non può in tale spirito non trovare nella Regolazione del settore strumenti coerenti con dette finalità. In tal senso la strategia di codesta Autorità deve essere orientata a **semplificare l'attuale quadro regolatorio ed evitare l'imposizione**, se non laddove effettivamente giustificato da adeguati benefici sulla competitività, **di ulteriori obblighi** che producono un impatto economico sulla gestione delle attività e in alcuni casi comportano effetti incoerenti con gli obiettivi di contenimento dei costi finali per i consumatori.

1. LINEE STRATEGICHE DELLA REGOLAZIONE NEI SETTORI DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS E RELATIVI OBIETTIVI STRATEGICI

Come noto, la congiuntura economica e l'evoluzione del parco produttivo elettrico ha profondamente trasformato il mercato, riducendone gli spazi contendibili e determinando la **crisi del settore termoelettrico** tradizionale. Tale crisi si sostanzia in una perdita di valore per il sistema produttivo italiano, che nello scorso decennio aveva puntato sul potenziamento degli asset supportando la costruzione del parco di generazione più efficiente d'Europa, costituito per la gran parte da cicli combinati a gas. Tale crisi si sostanzia anche in una situazione molto critica dal punto di vista occupazionale e strategico, essendo il suddetto parco ancora essenziale come backup per l'intermittenza delle fonti rinnovabili non programmabili – data l'attuale imprevedibilità dell'evoluzione tecnologica e soprattutto di sostenibilità economica dei sistemi di accumulo almeno nel breve/medio termine -, e costituendo in tal senso un potenziale di export verso i Paesi limitrofi dotati di centrali certamente meno flessibili.

La Regolazione dovrà quindi essere orientata ad adeguare la struttura dei mercati all'ingrosso al nuovo paradigma ed alle esigenze di dispacciamento, affinché la maggiore efficienza possa effettivamente permettere – **allocando in maniera corretta i costi** - il trasferimento dei vantaggi economici ai clienti finali.

In quest'ottica riteniamo che gli orientamenti espressi per rendere il mercato elettrico più sicuro ed efficiente (OS4) sia condivisibile, in particolare laddove prevede una responsabilizzazione più stringente per tutte le fonti e la creazione di un apposito segmento di mercato per i **servizi di flessibilità** offerti dagli operatori.

Su tale ultimo aspetto, si auspica che quanto previsto dal decreto del MISE dello scorso 30 giugno sulla disciplina del sistema di remunerazione della disponibilità di capacità produttiva, che dovrebbe avere effetto a decorrere dal 2019, sia rapidamente integrato dal **meccanismo transitorio** delineato dalla proposta inviata da codesta Autorità al MiSE con la delibera

320/2014/R/eel; il suddetto meccanismo transitorio per la remunerazione della capacità flessibile dovrebbe garantire, già a partire dal 2015, l'accompagnamento al sistema a regime, garantendone la sicurezza – scongiurando, cioè, la dismissione non coordinata ed inefficiente di capacità produttiva - e il necessario orizzonte di pianificazione degli investimenti, prevedendo quindi adeguati segnali economici per il mantenimento in funzione degli impianti.

Sempre in tale direzione è auspicabile una **riduzione della componente fissa dei costi** di gestione degli impianti, attualmente elemento di penalizzazione per gli impianti termoelettrici in quanto non coperta dalla remunerazione cui riescono ad accedere gli impianti nell'attuale struttura dei mercati *energy only*; in prima analisi il corrispettivo per la capacità di trasporto gas (OS7) che, nel caso degli impianti termoelettrici, dovrebbe essere resa più flessibile in modo da consentirne un collegamento con l'effettiva offerta sul mercato della produzione.

Per quanto riguarda il percorso di **integrazione del mercato italiano con quelli europei** (OS5), per quanto questo si valuti favorevolmente in ottica di efficienza allocativa della produzione in ambito continentale – rispetto alla quale l'Italia potrebbe sfruttare il pregio di flessibilità del proprio parco di generazione -, si sottolinea come il market design complessivo dovrebbe essere caratterizzato da un'impostazione più bottom up di quanto successo finora. Infatti, sebbene l'attività di armonizzazione dei codici di rete per la gestione delle allocazioni transfrontaliere costituisca un passaggio decisivo per il processo di integrazione, l'omogeneizzazione di alcuni elementi caratterizzanti i singoli mercati nazionali non appare banale, anche perché spesso questi sottendono specificità infrastrutturali e impiantistiche dei singoli Paesi.

La prospettiva di adesione al **Target Model elettrico** e ad un regime di *continuous trading*, in linea di principio condivisibile, va in questo senso calato nella struttura dell'offerta sul mercato italiano, caratterizzata dalla fortissima incidenza di produzione rinnovabile non programmabile collegata alla rete di distribuzione, che può porre delle criticità in ottica di negoziazione prossima al momento della delivery.

Analogo discorso può essere effettuato per il settore del gas: nelle more di recepimento della Direttive europee, il **sistema di bilanciamento nazionale (OS8)** appare ancora lontano rispetto allo standard europeo e ai modelli che maggiormente si avvicinano ad esso, quello austriaco e tedesco. In particolare, la funzionalità della sessione G-1, anomala rispetto alle piattaforme presenti negli altri paesi dell'Unione, dovrebbe essere ridefinita in un'ottica di progressiva armonizzazione dei meccanismi a livello comunitario.

Al fine di limitare le asimmetrie informative ed i costi ad esse connessi, è opportuno garantire la certezza normativa e la stabilità regolatoria, nonché una maggiore **trasparenza** di reperimento dei dati relativi al Sistema gas Italiano. Attualmente infatti le informazioni per avere una fotografia completa dei flussi e delle capacità presenti sul Sistema (Trasporto e Stoccaggio) sono frammentarie, incomplete, poco chiare e discordanti fra fonti diverse, con conseguente difficoltà per gli Utenti di effettuare le necessarie previsioni dello stato e dell'evoluzione dello stesso.

Relativamente allo **sviluppo delle reti di distribuzione a servizio del mercato**, va sottolineato come i Gestori delle reti di distribuzione di energia elettrica e gas abbiano svolto, nel corso degli ultimi 15 anni, un lavoro egregio a sostegno dello sviluppo della liberalizzazione e della efficienza dei mercati.

Lo sviluppo della domanda è stato sostenuto adattando le risposte alle nuove e più articolate richieste che provenivano dagli utenti della rete e la qualità del servizio della distribuzione ha raggiunto traguardi che non possono oggettivamente che definirsi di elevato livello.

Tutto ciò si è ottenuto grazie ai rilevanti investimenti infrastrutturali e gestionali che sono stati realizzati in un contesto di costante e progressiva contrazione in termini reali della tariffa a remunerazione dei costi dell'attività dei Gestori di rete.

Se da un lato è ben nota la posizione di Federutility circa la condivisione di una evoluzione della parte della tariffa di rete destinata alla remunerazione dei nuovi investimenti verso **modelli *output oriented***, che in ogni caso dovranno necessariamente essere ispirati a criteri di semplificazione amministrativa, dall'altro dobbiamo sottolineare come, con riguardo proprio al tema della remunerazione degli investimenti, vi sia una forte preoccupazione tra le Imprese associate circa il possibile svilimento degli strumenti regolatori che hanno sostenuto l'azione dei Gestori di rete.

E' in questo senso da sottolineare come l'aumento del costo dell'energia per i clienti finali del nostro Paese non tragga origine dall'andamento della tariffa di rete. I periodi regolatori che si sono succeduti hanno infatti progressivamente eroso in termini reali i ricavi dei Gestori e la tariffa di rete è stata anche utilizzata quale ammortizzatore per incrementi di costo che si generano da altri fronti.

In tale ottica, segnaliamo all'Autorità la necessità di assicurare al settore della distribuzione di energia elettrica e del gas una prospettiva di sviluppo stabile e immune da effetti che Imprese industriali impegnate in Piani di investimento, dettati anche da indicazioni del Regolatore, non sono in grado di sterilizzare. Una corretta ed adeguata remunerazione degli investimenti è la leva per sostenere gli ulteriori interventi che i Gestori delle reti energetiche dovranno realizzare nonché salvaguardare un patrimonio – le Imprese del settore – che non deve essere depauperato.

Federutility non ritiene condivisibile in tal senso la regolazione asimmetrica che l'Autorità ha stabilito per la **distribuzione gas** a seguito delle gare di Ambito. Ribadiamo, anche in questa sede, che riteniamo sia un grave *vulnus* limitare la possibilità di reale ed efficace competizione tra il Gestore uscente e i Gestori entranti nell'ambito, soprattutto perché tale regolazione non consente di massimizzare il beneficio della gara per i clienti finali e di conseguire l'ottimo economico per il Sistema. Riteniamo che l'Autorità debba riesaminare tale posizione e

individuare soluzioni che minimizzino gli effetti che riteniamo indesiderati della regolazione adottata, ma che Federutility rileva concreti.

La dinamica dei mercati dell'energia elettrica e del gas nonché lo straordinario sviluppo nel settore elettrico del fenomeno della generazione distribuita sono stati tali da imporre ai Gestori di rete investimenti in tempi anche decisamente ristretti, rispetto a percorsi che diversamente si sarebbero verificati, che hanno evidenziato il **ruolo abilitante delle tecnologie della distribuzione per l'efficienza del mercato (OS11)**.

Il telecontrollo della cabine secondarie, la completa installazione dei contatori elettronici e, più di recente, la realizzazione dei sistemi di teledistacco della generazione distribuita hanno reso la **rete elettrica più smart** di quanto si possa pensare. Queste tecnologie da un lato hanno offerto e daranno al cliente finale maggiore qualità del servizio (compresa una diminuzione del rischio di *blackout* per le misure messe in campo per la difesa del SEN) che, oramai, si considera giustamente un fatto acquisito ma che richiedono continua attenzione e impegno da parte dei Gestori per assicurarne il livello efficiente e dall'altro offrono nuove opportunità e prospettive per servizi a valore aggiunto a vantaggio degli stessi clienti finali. Federutility condivide l'approccio dell'Autorità di un progressivo e riflessivo avvio di nuove funzionalità delle reti – anche attraverso i progetti pilota – ma ritiene che è necessario valutare e valorizzare opportunamente i benefici che nuove tecnologie e nuovi investimenti apporteranno al mercato e i rischi per i Gestori che l'adozione di nuove tecnologie indurranno sulle reti; riteniamo opportuno che tali aspetti debbano trovare una reale e concreta manifestazione attraverso adeguati moltiplicatori del fattore di remunerazione degli investimenti.

Per quanto riguarda le azioni per la diffusione degli **smart meter gas (OS10)**, nel rinnovare l'impegno delle Imprese associate e della Federazione per il perseguimento delle finalità indicate dal Regolatore, vogliamo parimenti segnalare – analogamente a quanto già fatto in passato – come a tutt'oggi il supporto ricevuto dall'industria del settore non può essere definito

lusinghiero e ciò non potrà non rilevare sulla velocità con la quale dovrà rispondere alle aspettative in merito.

Inoltre, altre impegnative responsabilità si profilano a carico del Gestore delle reti e ciò per assicurare lo sviluppo del **settore del biometano (OS9)**, per consentire la partecipazione attiva dei clienti finali al mercato elettrico, per abilitare e consentire agli impianti FER di partecipare attivamente al mercato dei servizi di rete; queste attività permetteranno ad un numero sempre maggiore di Operatori di accedere alle opportunità di mercato ma i costi sostenuti dai Distributore dovranno trovare un corretto e tempestivo riconoscimento e, ci permettiamo di suggerire, una appropriata allocazione.

Pertanto, chiediamo al Regolatore una estrema cautela nell'adottare azioni quali quelle delineate nella bozza di Linee strategiche, che noi valutiamo di potenziale destrutturazione del ruolo del Distributore nel processo di erogazione del servizio, e rispetto alle quali andrebbero valutati non solo gli aspetti relativi al rapporto tra costi e benefici dell'intervento, ma anche l'impatto sulla sicurezza delle forniture. Anche in questa sede, si ribadisce che Federutility ritiene opportuno e adeguato un ruolo del Sistema Informativo Integrato SII in funzione di Certificatore dei processi; già ad oggi si sta concretamente verificando come un processo commerciale attribuito al SII – la voltura - si risolva in un percorso complesso per il Sistema e peggiorativo della qualità del servizio percepita dal cliente finale.

2. LINEE STRATEGICHE DELLA REGOLAZIONE NEL SETTORE IDRICO E RELATIVI OBIETTIVI STRATEGICI

Il settore idrico italiano ha raggiunto quest'anno, a due decenni di distanza dall'approvazione della legge Galli, l'importante obiettivo della definizione di una regolazione tariffaria completa e di medio termine, di portata nazionale. In particolare, gli ultimi quattro anni hanno visto il settore al centro di una serie di eventi, normativi e regolatori, che su più fronti – anche se non sempre

in modo organico - hanno portato ad una profonda modifica dell'assetto normativo e regolatorio di gestione del servizio.

Il lavoro svolto dall' Autorità che ha portato, attraverso tappe successive, alla definizione del Metodo Tariffario Idrico, ha consentito, da un lato, il superamento della frammentazione dei metodi tariffari adottati a livello locale e, dall'altro lato, un riferimento tariffario certo e di medio periodo. Condizione, quest'ultima, particolarmente importante per sostenere la finanziabilità del settore idrico.

Nonostante la significativa attività sino ad ora svolta, permangono ad oggi alcune criticità, tra le quali assume crescente peso, col trascorrere del tempo, la mancata approvazione tariffaria, per il biennio 2012-2013, di un numero ancora rilevante di gestioni.

Si tratta di situazioni in sospeso, dovute alla presenza di *teta sopra cap* (che riguardano più di cento gestioni), anche per l'effetto dell'esistenza di conguagli rilevanti, dovuti alla storica inerzia con cui i soggetti competenti hanno proceduto in passato ai dovuti aggiornamenti tariffari. La mancata approvazione delle tariffe definitive per gli anni 2012/2013, per le gestioni interessate, sta perpetrando una situazione di squilibrio economico-finanziario che rende più difficoltoso il necessario percorso di ripresa degli investimenti.

Oltre a tali aspetti, riteniamo doveroso richiamare l'attenzione anche sulla necessità, quanto mai urgente, di avviare il procedimento volto a definire le regole tariffarie per il periodo successivo al 2015. La definizione del metodo tariffario per il secondo periodo regolatorio, infatti, è uno dei presupposti indefettibili per conferire al settore quelle prospettive di stabilità e certezza (*predictability*) necessarie alla finanziabilità del settore ed alla sua capacità attrattiva di investimenti, anche dall'estero, secondo le tipiche logiche di auto-sostegno dei settori regolati industrialmente evoluti.

Tornando agli aspetti di tipo programmatico e alle linee strategiche poste in consultazione dall'Autorità, il prossimo quadriennio rappresenta, a nostro avviso, il giro di boa che il settore, e le Istituzioni preposte al suo governo, dovranno affrontare al fine di consentire la realizzazione degli obiettivi che negli ultimi anni sono stati definiti.

In tal senso cogliamo l'opportunità di confrontarci con l'Autorità sullo schema di linee strategiche posto in consultazione, per evidenziare priorità e obiettivi che il sistema associativo che rappresentiamo reputa centrali.

La linea strategica individuata dall'Autorità in merito alla **necessità di un riordino della governance del settore** (OS 14 – OS 15), intesa in senso estensivo (cioè con riferimento alla frammentazione delle competenze e funzioni dei diversi livelli di governo, al mancato riordino della normativa di settore e alla dispersione e mancato coordinamento delle funzioni di programmazione, organizzazione e gestione) appare senza dubbio condivisibile.

Tale tema appare a nostro avviso prioritario poiché solo una governance istituzionale snella, con tempistiche procedurali certe, può consentire di rendere effettive le scelte di investimento e l'impiego efficiente delle risorse finanziarie che il settore dovrà liberare. In questa prospettiva riteniamo che, in analogia a quanto previsto per la disciplina dell'iter di approvazione delle tariffe del primo periodo regolatorio, sarà necessario continuare a prevedere quei rimedi procedurali (quali il silenzio-assenso) in grado di neutralizzare l'inerzia dei soggetti competenti di fronte agli adempimenti posti a loro carico, al fine di evitare il rallentamento del percorso di crescita del settore.

Appare a questo fine rilevante che, anche sotto il profilo della pianificazione e programmazione degli investimenti, tale riorganizzazione faccia emergere con chiarezza il ruolo e il contributo che i gestori possono e debbono avere nello sviluppo del settore idrico nel suo complesso. In particolare si ritiene che vada verificata la possibilità che il gestore, in un'ottica di pianificazione integrata, diventi il soggetto attuatore degli interventi per la tutela quali-quantitativa della risorsa idrica previsti tra le misure della pianificazione di gestione.

Pertanto il riassetto della governance dovrà avvenire secondo una logica multilivello, che aumenti il grado di coordinamento tra i diversi ordini di pianificazione ed il razionale concorso di ognuno di essi alla gestione del territorio, valorizzando il ruolo del gestore del servizio idrico nella definizione e esecuzione dei piani.

Per quanto attiene invece l'obiettivo strategico dello **sviluppo di misure per il finanziamento delle infrastrutture idriche (OS 16)**, appare senza dubbio condivisibile l'introduzione di una regolazione incentivante che possa avviare un processo virtuoso di miglioramento dell'efficienza del sistema idrico a diversi livelli. Fermo restando il successivo lavoro di approfondimento sul metodo di regolazione incentivante che si vorrà adottare, appare importante evidenziare sin d'ora che metodi di regolazione del tipo *output based*, potrebbero non essere di immediata applicabilità ad un settore, come quello idrico, non ancora sufficientemente maturo dal punto di vista regolatorio, a meno di non voler ammettere – soprattutto nella fase iniziale – spiccate disomogeneità qualitative nella erogazione del servizio nelle diverse porzioni del territorio nazionale. Del resto, anche le caratteristiche attuali del settore non ne permetterebbero comunque una rapida implementazione non potendosi trascurare ad esempio le difficoltà legate alla misura dei risultati. Ad oggi si potrebbero invece prevedere, ed attuare nel breve periodo, misure incentivanti di regolazione per tipologie di investimenti - individuate ex ante - idonee a risolvere le principali criticità esistenti sul territorio, prevedendo o forme di riconoscimento maggiorate degli oneri finanziari sostenuti per l'accelerazione di tali investimenti, ovvero forme di riconoscimento di tipo premiale basate sul costo evitato per il numero di utenti/abitanti a beneficio dei quali gli interventi vengono effettuati (€/anno/ab.). Soluzioni di questo tipo avrebbero peraltro il beneficio - non secondario - di incentivare in modo selettivo gli investimenti comportando una efficiente individuazione degli obiettivi prioritari.

Per quanto attiene l'aspetto, senza dubbio ancora non del tutto risolto, della appetibilità finanziaria del settore idrico e della capacità del sistema di far fronte agli investimenti, specie quelli prioritari a livello nazionale appare interessante la proposta di sviluppare - a tendere -

ulteriori strumenti di finanziamento, fermo restando che tali soluzioni non possono che essere considerate come misure complementari alla leva tariffaria che ne costituisce il presupposto principale ed essenziale. Parallelamente si potrebbero inoltre valutare anche soluzioni di più immediata applicabilità per assicurare una maggiore certezza dei flussi finanziari quali ad esempio misure annuali di adeguamento tariffario per sterilizzare gli effetti della variazione dei volumi.

Si ritiene inoltre opportuno ribadire quanto già detto in altre occasioni circa l'urgenza di affrontare la questione del valore terminale e della durata residua degli affidamenti come preconditione per il finanziamento dei piani di investimento, oltre che quella relativa all'opportunità dell'incentivazione degli investimenti prioritari e 'sostenibili'. In particolare le illustrate criticità potrebbero essere mitigate dalla introduzione di misure ulteriori e transitorie quali ad esempio l'allungamento delle concessioni in scadenza, al fine di garantire una maggiore stabilità al sistema in attesa della completa definizione del complessivo quadro regolatorio. Auspichiamo pertanto che l'Autorità possa rappresentare nelle sedi istituzionali competenti l'opportunità di un tale intervento.

L'attuale disciplina della proprietà delle infrastrutture idriche, che impone la titolarità pubblica di reti e impianti del servizio idrico, unita all'assenza di norme chiare che consentano il recupero del valore residuo degli investimenti a scadenza delle concessioni, implica una serie di criticità che incidono in maniera sostanziale sulla bancabilità delle gestioni. Questo intervento deve essere unito, come del resto individuato nell'obiettivo specifico OS17, alla definizione della Convenzione-tipo – argomento sul quale l'Autorità ha già avviato un procedimento rispetto al quale si auspica, anche alla luce delle recenti evoluzioni normative, una tempestiva conclusione.

Si condivide l'esigenza di promuovere **l'aggregazione degli operatori del servizio (OS 18)** prevedendo in ogni caso un sistema di incentivi anche al fine di accelerare il processo attuativo. In questa direzione, si ritiene ipotizzabile l'adozione di misure ispirate a logiche simili a quelle

introdotte per l'incentivazione delle aggregazioni nel settore della distribuzione elettrica, prevedendo però differenti tipologie dimensionali di aggregazione ed incentivi più concreti per gli operatori in modo da indirizzare una efficace aggregazione del settore. Si ritiene in ogni caso necessario, in via preliminare alla introduzione di siffatti meccanismi incentivanti, un opportuno processo di condivisione delle metodologie attuative anche al fine di delineare un percorso di riforma del settore verso un'ottica industriale. Questo consentirebbe anche di tener conto efficacemente delle condizioni di maggiore criticità che interessano parte del territorio nazionale.

Appare prioritario, all'interno degli obiettivi strategici declinati, intervenire quanto prima sulla **definizione di un sistema di unbundling contabile (OS 19)** per il settore idrico quale presupposto indispensabile sia per una corretta valorizzazione dei costi tariffari (anche in considerazione della partenza del secondo periodo regolatorio nell'esercizio 2016), sia per la esatta individuazione di alcune componenti di costo che oggi risultano non adeguatamente imputate (ci si riferisce ad esempio al riconoscimento dei costi ambientali e della risorsa).

La stessa **individuazione di frontiere di costi efficienti**, che riteniamo essere l'approdo ottimale per ogni regolazione tariffaria idonea ad una crescita omogenea del settore secondo logiche di costo-standard, risulta di difficile attuazione in mancanza di una contabilità unbundlizzata e comunque risulterebbe non omogenea sul territorio nazionale. Ad oggi si potrebbe affrontare un discorso di efficienza esclusivamente per l'energia elettrica, tema già posto dalla Federazione all'attenzione dell'Autorità e rispetto al quale ribadiamo la necessità di considerare, oltre che l'aspetto - già incluso in tariffa - della efficienza lato approvvigionamento, soprattutto la possibilità di riconoscere, a parità di perimetro volume e filiera tecnologica, gli interventi di vero e proprio efficientamento dei consumi energetici, sempre considerando le peculiarità del territorio servito.

Questo tipo di approccio consentirebbe anche una maggiore **efficienza idrica**, in particolare indirizzando i piani di investimento sulla misura e sulla **riduzione delle perdite (OS 20)**.

Relativamente a quest'ultime, non si può trascurare che il livello delle perdite dipende dalle specificità del gestore considerato e dai peculiari obiettivi della comunità locale. Adeguate politiche di regolazione, che introducono meccanismi di premi/penalizzazioni, possono indurre la convergenza tra l'ottimo per l'azienda e l'ottimo per la società.

Concordando con l'**introduzione di una tariffa sociale (OS 21)** per gli utenti che versano in condizioni di disagio economico, si ritiene altrettanto importante l'introduzione di una disciplina della **qualità contrattuale del servizio** basata su meccanismi incentivanti, almeno fino al conseguimento degli obiettivi di uniformità nazionale degli standard di qualità commerciale del servizio. Del resto una incentivazione consentirebbe di conseguire più rapidamente tale obiettivo.

Appare tuttavia rilevante evidenziare una priorità in merito alla questione **della morosità del settore (OS 22)**. Tale fenomeno, non solo nel settore che qui interessa, sta assumendo le dimensioni e la gravità di una vera e propria "piaga diffusa", rispetto alla quale si ritiene necessario adottare opportune misure atte ad evitare la socializzazione di costi determinati da condotte opportunistiche e, allo stesso tempo, garantire il massimo sostegno alle categorie di utenze che ne hanno bisogno.

Purtroppo dobbiamo riscontrare che l'approccio tradizionalmente utilizzato dall'Autorità nella disciplina di questo fenomeno (anche nel settore dell'energia), non ha evitato che nei meandri di una regolazione assai complessa, pur ispirata al doveroso principio di tutela degli utenti finali, si potessero annidare le opportunità per condotte scorrette, di vera e propria "evasione", spesso ingegnose e difficilmente prevedibili anche dal regolatore. Riteniamo che, in quest'ottica, la regolazione debba evolvere verso una maggiore selettività della disciplina dei comportamenti genericamente ascritti al fenomeno "morosità", assumendo il coraggio di introdurre misure dissuasive forti e mirate per quei fenomeni di sistematica elusione dei pagamenti ispirata da una evidente spregio del principio di buona fede. Tali misure, a nostro avviso, dovrebbero essere associate a forme di incentivazione premiale per i comportamenti virtuosi di quegli utenti che, viceversa, ispirano le proprie condotte ai principi di lealtà e buona fede contrattuale.

In questa direzione riteniamo che dovrà essere adottata una disciplina regolatoria completa e puntuale delle procedure di distacco, rispetto alla quale non sembra affatto opportuno garantire un livello minimo di fornitura di acqua per le utenze morose in quanto tale garanzia di servizio comporterebbe un rischio significativo di incremento dei tassi di morosità, derivante dalla probabile diffusione di comportamenti opportunistici, quali gli accumuli. Il sistema delineato, inoltre, garantendo a tutti, indistintamente, la fornitura del servizio, tenderebbe a penalizzare gli utenti che pagano regolarmente, sui quali l'Autorità sarebbe costretta a caricare i costi generati da tale meccanismo.

L'obiettivo di una **progressiva omogeneizzazione dei settori in materia di strumenti di assistenza** (OS 24) deve essere necessariamente preceduta da una regolazione più uniforme tra i settori. Attualmente infatti il settore idrico non possiede una regolazione specifica ed uniforme in materia di reclami, servizio di conciliazione, etc, e pertanto non appare di diretta attuabilità il ricorso alle procedure attualmente in uso dello Sportello del consumatore e analoghe. A tendere, si considera in ogni caso positiva l'estensione del call center, dello Sportello del consumatore o del Servizio di conciliazione al settore idrico.

Si coglie inoltre l'occasione per segnalare due aspetti di estrema importanza e peculiari per il settore idrico rispetto agli orientamenti dell'Autorità in tema di **promozione della compliance regolatoria**, di cui al capitolo 4.2.

Condividendo l'approccio dell'Autorità in materia di *enforcement*, che vuol privilegiare le attività a monte dell'apertura dei procedimenti ispettivi e sanzionatori (OS 25), nell'ottica di prevenire e limitare le possibili violazioni, si rappresenta infatti la necessità per gli operatori e le istituzioni del settore idrico di poter avere a disposizione strumenti formativi e di training da parte dell'AEEGSI, in considerazione sia della scarsa dimestichezza degli stessi con le procedure in uso presso il Regolatore sia per la relativa novità della regolazione in sé. Considerata infatti l'esperienza del primo ciclo tariffario per il settore idrico, e l'avvio del prossimo che presto sarà definito, si ritiene opportuno istituire da parte dell'Autorità una via comunicativa preferenziale

per i Gestori che necessitano un confronto con l'Autorità, confronto a volte fondamentale per non incorrere in imprecisioni dovute a interpretazioni soggettive.

Si potrebbe inoltre potenziare strumenti già in uso: ad esempio potrebbe risultare utile la pubblicazione di FAQ dell'Autorità su delibere complesse o su specifici argomenti di maggiore interesse così come alla organizzazione di seminari e momenti tecnici di approfondimento.

Considerando, infine, l'attuale fase di transizione del settore idrico ed il contesto sociale di riferimento, si propone di valutare se privilegiare (ed intensificare eventualmente) i controlli ex ante sull'operato dei gestori in virtù del fatto che l'apertura del procedimento sanzionatorio di per sé amplifica, in un settore in cui ancora domina l'aspetto ideologico, l'impatto negativo e potrebbe rendere ancora più difficile l'accettabilità a livello sociale.

3. INQUADRAMENTO E PRINCIPI GENERALI DELLA REGOLAZIONE DEL TELERISCALDAMENTO, TELERAFFRESCAMENTO E ACQUA CALDA PER USO DOMESTICO

Nell'esprimere ancora una volta la nostra forte perplessità circa l'opportunità di sottoporre anche il settore del teleriscaldamento ad un processo regolatorio, vogliamo assicurare all'Autorità, così come già in atto, la massima collaborazione delle Imprese associate operanti nel settore per strutturare congiuntamente i possibili indirizzi, in una prospettiva costi/benefici che tenga conto anche degli interessi degli operatori che ne saranno sottoposti.

In proposito riteniamo che il teleriscaldamento non possa essere regolato secondo schemi mutuati da quelli del settore elettrico e del gas stante il carattere esclusivamente locale delle singole iniziative e l'assenza di una infrastruttura unitaria a livello nazionale.

In una logica di razionalizzazione delle risorse disponibili in ambito regolatorio, e condividendo l'approccio dell'Autorità in materia di priorità di intervento, riteniamo che i temi maggiormente condivisibili e omogeneizzabili a livello nazionale possano essere quelli inerenti la trasparenza delle offerte commerciali e la qualità commerciale dei servizi offerti, considerando in ogni caso soglie sotto le quali l'intervento regolatore appare penalizzante.

Al fine di contribuire ad indirizzare le attività del Regolatore, vogliamo inoltre sottolineare che le future disposizioni per il settore dovranno garantire **parità di trattamento** con settori potenzialmente concorrenti: quali gestioni calore (indifferentemente dal vettore utilizzato – gas, teleriscaldamento o elettricità) e nuove tecnologie quali caldaie a condensazione, cogeneratori distribuiti, pompe di calore. Relativamente a queste ultime, al termine di un lungo dibattito e di un processo di confronto, l'Autorità ha pubblicato le disposizioni per la sperimentazione tariffaria che, nelle ipotesi, dovrebbe sostenere la diffusione delle pompe di calore. Questa tecnologia, nell'immediato e a maggior ragione in futuro, rappresenta un sistema alternativo a disposizione di tutta l'utenza che si pone in concorrenza al teleriscaldamento – anche sostenuta da robuste forme di incentivazione; dal nostro punto di vista, ciò dovrà essere valutato opportunamente per garantire la neutralità della regolazione.

Sebbene le linee di indirizzo della regolazione dovranno essere predisposte a valle della ricognizione avviata dal GdL istituito dall'Autorità, un altro aspetto che dovrà essere valutato con riguardo all'assetto dell'intero settore energetico è quello relativo alla misura del calore tramite contatori individuali a livello di singolo appartamento, o in alternativa, sistemi di termoregolazione e contabilizzazione individuale per singolo radiatore, con oneri a carico dell'esercente il servizio.

La corretta ed equilibrata attribuzione della responsabilità del servizio della misura consentirà di non determinare un ingiustificato aggravio di oneri in capo ai gestori di teleriscaldamento posto che:

- la Direttiva comunitaria prescrive l'obbligo di installazione dei contatori di calore individuali entro il 31 dicembre 2016, ma nulla dice circa l'obbligo di installazione dei sistemi efficienti di termoregolazione (valvole termostatiche) e men che meno ne attribuisce l'onere ai gestori del teleriscaldamento;
- dovrà essere trovato un equilibrio tra le attività poste in capo ai Gestori di servizi energetici svolti in edifici serviti dal teleriscaldamento e in edifici serviti dal gas metano o da altro vettore energetico. Per questi ultimi infatti l'obbligo di contabilizzazione individuale sembra restare in capo al singolo condominio.
- se interpretata correttamente la lettera d) del comma 5 dell'art. 9, attribuisce responsabilità all'Esercente del servizio (solo teleriscaldamento o forse anche qualsiasi attività volta a soddisfare l'esigenza di riscaldamento dello stabile) per la ripartizione di consumi centralizzati. Si tratta di una responsabilità che non può competere all'Esercente del servizio effettuare, essendo di competenza del singolo condominio e per esso del suo Amministratore.

Vogliamo auspicare che i temi citati e altri di dettaglio possano essere esaminati congiuntamente, nei limiti delle rispettive competenze e attribuzioni, dal GdL previsto dall'Autorità e dalle Imprese associate a Federutility, portatrici, queste ultime, di una esperienza operativa ultradecennale e multiforme, che potrà risultare utile all'attività del Regolatore.

4. LINEE STRATEGICHE E RELATIVI OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI ENFORCEMENT

Come ricordato in precedenza, i settori energetici sono caratterizzati da un'ampia e consolidata presenza della Regolazione, che ha definito in maniera puntuale obblighi di servizio e standard prestazionali. Tali strumenti sono stati necessari ad accompagnare la liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica ed il gas, e hanno permesso ai clienti finali di avere a disposizione numerosi strumenti di tutela, attivi e passivi.

Ad un decennio dalla liberalizzazione, possiamo ritenere che la presenza di un mercato concorrenziale dell'energia sia oramai un elemento noto da parte dei consumatori, nonostante solo una parte di questi ultimi abbia effettivamente deciso di aderire ad un'offerta libera. Come appare dimostrato da diverse rilevazioni demoscopiche, condotte non da ultimo dalla stessa Autorità, alla base della scarsa proattività dei clienti rispetto alla liberalizzazione sembra esserci una parziale delusione delle aspettative che l'apertura dei mercati aveva determinato: **ancor prima della scarsa consapevolezza dei consumatori c'è l'assenza di un significativo vantaggio economico delle offerte sul mercato libero rispetto a quelle regolate** cui i clienti domestici possono affidarsi, a cui si aggiunge un **sostanziale livellamento dei parametri di qualità**, oggetto di una Regolazione a nostro avviso eccessivamente invasiva nei settori aperti alla concorrenza.

Pertanto, in generale, si ritiene che il rilancio del processo di liberalizzazione ed il trasferimento dei vantaggi ai clienti finali debba guardare più che ad un irrigidimento degli oneri per gli operatori, ad un adeguato supporto alla concorrenza: ciò sia in termini di leve economiche sulla bolletta, che vanno ricercate eliminando le barriere alla concorrenza insite negli stessi regimi di tutela, ma anche di valorizzazione delle peculiarità delle singole offerte. Tale azione incoraggerebbe gli operatori ad adottare strategie più efficaci per intercettare le esigenze del singolo cliente e, di conseguenza, a renderlo più consapevole dei vantaggi della concorrenza.

In tale ottica, sono apprezzabili gli interventi di codesta Autorità volti a incrementare la consapevolezza dei consumatori, o la ratio sottostante la recente delibera sulla cosiddetta Bolletta 2.0. Sarebbe tuttavia essenziale portare a termine il processo di **semplificazione regolatoria** nei settori energetici, laddove invece sono ancora numerosi e sfidanti gli obblighi cui tutti gli operatori sono sottoposti.

Non ultimo, in ordine cronologico e di importanza, appare l'orientamento di codesta Autorità per quanto espresso nell'ambito del DCO 346/2014/R/com relativamente alla riforma degli obblighi

in materia di **separazione funzionale**; la suddetta impostazione sembra eccedere le previsioni del Legislatore comunitario, risultando contrapposta all'esigenza di alleggerire gli adempimenti in capo agli operatori ed i relativi costi di gestione – ci si riferisce in particolare all'estensione degli obblighi per le imprese sotto i 100.000 utenti nel settore elettrico – a fronte di benefici discutibili in una situazione molto difficile a livello macroeconomico in generale, e nello specifico per il settore.

Risulta assolutamente non condivisibile a tal proposito la proposta di implementare una separazione della politica di comunicazione e di marchio – il cosiddetto **debranding** richiamato nell'OS11 – imponendo non un mero divieto di ingenerare quella confusione nel consumatore che le Direttive intendono contrastare, bensì una differenziazione radicale del logo delle diverse attività. Tale misura comporterebbe costi esponenziali – in particolare per gli effetti che questa avrebbe nel caso delle Aziende multiservizio -, in alcuni casi con effetti transitori – ad esempio per l'attività nel servizio di maggior tutela - e comunque a nostro avviso non giustificati da una proporzionalità con le finalità della misura, specie laddove la stessa normativa prevede che taluni player, come i distributori, non abbiano contatti con il cliente finale.

Altrettanto non condivisibile appare l'orientamento di codesta Autorità rappresentato dalla recente delibera 410/2014/E/com - recante le Linee guida per la razionalizzazione del **sistema di tutela** dei clienti finali per la trattazione dei reclami e la risoluzione extragiudiziale delle controversie insorte con gli operatori del settore -, specialmente laddove si propone un meccanismo che sottrae al venditore, già ad un primo livello, il proprio rapporto con il cliente laddove in questa fase si riescono ad intercettare le problematiche ed operare un miglioramento del servizio offerto. Con riferimento all'OS23, la regolazione non dovrebbe a nostro avviso sostituirsi a tale rapporto, che costituisce un tassello della concorrenza, e la stessa missione delle Associazioni dei consumatori, nella loro prossimità rispetto alle esigenze del cliente, non può trovare ragione quale livello operativo istituzionale del Regolatore, laddove ruoli e competenze devono necessariamente rimanere ben distinti.

L'incorporazione della totalità degli strumenti di tutela all'interno del perimetro della Regolazione - che sembra emergere dall'orientamento di codesta Autorità - costituisce a nostro avviso un elemento di rigidità e di appiattimento del mercato che va a detrimento di altri strumenti, ed in particolare le **Conciliazioni paritetiche** sulle quali le Aziende e le Associazioni dei consumatori hanno investito, che possono garantire tutele alternative e complementari a quelle regolatorie e che rendono il sistema italiano perfettamente *compliant* alle disposizioni comunitarie in tema di ADR.

Relativamente allo sviluppo di **indicatori reputazionali** (OS26), se da un lato si è espressa una generale condivisione per la proposta avanzata nell'ambito della revisione della disciplina della qualità del servizio di call center e servizi ulteriori nell'ottica di contenere il rischio di *over regulation*, dall'altro si evidenzia come un unico dato numerico – peraltro non ancora delineato nella sostanza - non sia in grado di intercettare e rappresentare efficacemente la complessità dei servizi offerti.

In alcune circostanze, la regolazione non può peraltro prescindere dall'adozione di correttivi del quadro regolatorio alla luce delle evidenze del mercato, derogando ai propri orientamenti originali laddove questo serve a ristabilire la salute della concorrenza. Appare infatti a nostro avviso che strumenti introdotti proprio per tutelare la concorrenza finiscano ad oggi, per colpa dei comportamenti opportunistici che purtroppo possono sottendere, per danneggiare proprio le dinamiche di mercato. La crescita inarrestabile del fenomeno della **morosità**, fatte salve le condizioni di disagio economico – anch'esse crescenti - che però dovrebbero trovare sostegno altrove, si annida infatti nella mancanza di ostacoli regolatori e reputazionali che impediscano o penalizzino il cliente cattivo pagatore che cambia fornitore e lascia al precedente un credito che questi difficilmente riuscirà a recuperare. L'adozione di **misure di prevenzione** in mano al venditore, finanche il **blocco dello switching** già previsto in alcuni Paesi e pertanto evidentemente non contraddittorio con i principi comunitari, appare a nostro parere l'unica strada capace di prevenire tali comportamenti, dal momento che gli strumenti finora previsti non si sono rivelati efficaci, e le stesse proposte del recente DCO 477/2014/R/com, per quanto

apprezzabili, costituiscono solo una parziale risposta ad una problematiche che penalizza seriamente il mercato ed i clienti buoni pagatori.

Sarebbe al tempo stesso auspicabile, come già accennato, che la stessa regolazione dei prezzi da parte dell'Autorità facesse propria l'esigenza di lasciare **margini adeguati alla concorrenza**, indirizzando altrove - e nello specifico più correttamente in forma di tutele per i clienti effettivamente in condizione di disagio economico, e non in forma di obblighi di servizio per gli operatori - lo spazio per i seppur necessari strumenti di tutela, laddove questi oggi sono riconosciuti in ragione di criteri non capaci di discriminare la situazione reddituale del cliente e in alcuni casi si dimostrano distorsivi per il mercato.

Risulta esemplare, a tal proposito, la situazione del mercato elettrico, dove sono gli **esercenti la maggior tutela** che, nonostante l'ambito regolato in cui operano, sovente si fanno carico di una parte dei costi del servizio, ed in particolare quelli derivanti dalla morosità di tale segmento, e in alcuni casi sono costretti a ricorrere a coperture derivanti dai settori liberi, al quale quindi sottraggono risorse che potrebbero essere impiegate a beneficio dei clienti.

La scrivente Federazione ha già ritenuto di dover segnalare la forte incidenza della morosità sulla gestione economica dell'attività e la inadeguatezza del meccanismo di remunerazione vigente rispetto agli oneri relativi ai mancati pagamenti ed alla gestione del credito registrati negli anni, nonché ai costi effettivi di gestione del servizio. Gli attuali livelli di remunerazione riconosciuti per l'attività di commercializzazione – ed in particolare la **componente tariffaria RCV per il settore elettrico** - sono infatti insufficienti rispetto all'esposizione finanziaria derivante dall'aumento dei comportamenti opportunistici da parte dei clienti e dall'aggravio di attività ed oneri che gravano sugli operatori. Si sottolinea in particolare l'entrata in vigore dalla legge 23.05.2014 n.80 che pone in capo agli esercenti obblighi che riteniamo non essere propri dell'attività che essi svolgono.

Relativamente al servizio di maggior tutela sarebbe inoltre auspicabile una riflessione sull'attuale **perimetro** cui esso si rivolge; questo, a differenza del settore del gas dove si è assistito ad un primo restringimento, è rimasto invariato dall'apertura del mercato ad oggi, disincentivando la proattività dei clienti e producendo situazioni – paradossali rispetto l'obiettivo di convergenza tra i settori – in cui lo stesso cliente risulta vulnerabile nel settore elettrico ma non in quello gas. Pertanto, se si ritiene che la maggior tutela sia l'unico strumento capace di tutelare la clientela più debole contrattualmente, al tempo stesso si ritiene che almeno un primo passo verso lo svuotamento di tale mercato debba essere operato con riferimento ai consumatori non domestici, i quali ormai dovrebbero essere in grado di interagire sul mercato e ricercare le migliori condizioni di fornitura; d'altronde, l'esperienza nel settore del gas dimostra che tali clienti non abbiano manifestato particolari problematiche in tale passaggio, che costituirebbe un segnale importante nel percorso di liberalizzazione, che nel settore elettrico sembra essere stagnante.

Il settore attende inoltre l'attuazione della **riforma delle tariffe di rete elettriche** previste dal d. lgs. 102/2014, e che costituirebbe certamente un elemento positivo per le finalità di concorrenza sopra rappresentate, oltre che in ottica di promozione delle applicazioni più efficienti ed ambientalmente sostenibili. L'auspicio a tal proposito (OS12) è che la gradualità prevista dallo stesso Legislatore non costituisca una motivazione per rimandare la riforma a data da destinarsi, quando invece questa - come abbiamo rappresentato nel Documento inviato a seguito dell'incontro sul tema organizzato da codesta Autorità – rappresenta un intervento necessario a modificare un assetto superato dal contesto sociale ed economico attuale.

Ovviamente anche tale riforma, ma in generale la difficile situazione socioeconomica del Paese, pone il tema della revisione degli strumenti di tutela economica per i clienti in situazioni di disagio, ed in particolare dello strumento del **bonus elettrico e gas** che va comunque a nostro avviso maggiormente valorizzato, sia dal punto di vista dell'informazione che ad oggi risulta carente – come i dati sull'utilizzo del bonus stesso sembrano dimostrare -, sia dal punto di vista della platea degli utilizzatori e al contributo economico che esso intende assicurare. Come già

accennato, la tutela dei consumatori più svantaggiati dovrebbe operare un importante passaggio metodologico – coerente con quanto prospettato da codesta Autorità nell'OS29 e nell'OS30 - ed essere sempre più associata alla relativa situazione reddituale, mentre la struttura tariffaria dovrebbe limitarsi a riflettere i costi del sistema per assicurare la fornitura. In questo senso, condividendo a pieno la ratio della Segnalazione di codesta Autorità (273/2014/l/com), sarebbe auspicabile uno strumento economico più ampio, legato ad esempio al trattamento fiscale o a meccanismi previdenziali, capace di fornire un vero supporto al reddito dei consumatori.

5. LINEE STRATEGICHE E RELATIVI OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI ACCOUNTABILITY E TRASPARENZA

La scrivente Federazione condivide e sostiene gli obiettivi individuati già nel Piano Strategico 2012-2014 in materia di trasparenza delle attività dell'Autorità e di coinvolgimento degli stakeholder nei processi decisionali. In tal senso, particolare apprezzamento si esprime per l'impulso che codesta Autorità ha sempre fornito ai processi di consultazione, che in occasione dei temi di più ampia portata – come nel presente caso – hanno visto anche la convocazione di apposite Audizioni, o di seminari di approfondimento.

Relativamente al principio di *accountability* (OS31), si evidenzia che le esigenze di prevedibilità del quadro regolatorio, alla base delle attività degli operatori, rende necessaria l'adozione di misure volte ad assicurare a questi ultimi un'adeguata certezza circa l'interpretazione delle disposizioni di settore, nonché delle stesse tempistiche di risposta dell'Autorità rispetto ad eventuali segnalazioni effettuate dalle Aziende