

QUADRO STRATEGICO 2019-2021 DELL'AUTORITA DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE.

Risposta alla consultazione, audizioni periodiche

Introduzione

Il Quadro Strategico triennale dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) è uno strumento essenziale di programmazione e *accountability* per la regolazione indipendente, grazie anche al ricorso a una vasta consultazione con gli *stakeholder* e a un confronto pubblico testimoniato dalle audizioni periodiche tenutesi nelle giornate dell'8 e del 9 maggio.

Oltre ad aumentare la legittimazione democratica dell'operato dell'ARERA, la pubblicazione di un documento di indirizzo strategico, che contenga delle linee d'azione relative ai prossimi anni, mostra quello che a nostro avviso è il primo beneficio della regolazione indipendente, cioè la stabilità della cornice di regole che sono alla base degli investimenti infrastrutturali, i quali a loro volta consentono di migliorare la qualità del servizio per i consumatori/utenti. La regolazione indipendente, rendendosi più prevedibile e, attraverso documenti strategici condivisi all'esterno, avvicinandosi alle istanze esterne, riduce l'incertezza e i costi di *compliance* dei diversi attori del mercato, a cominciare dalle imprese sulle quali questi oneri in gran parte ricadono.

Più nello specifico, con riferimento al DCO 139/2019/A relativo al Quadro Strategico 2019-2021, riteniamo gli obiettivi e le principali linee di intervento ampiamente condivisibili. In particolare, abbiamo apprezzato tre elementi che crediamo qualificano una regolazione indipendente di tipo avanzato (oltre a quelli ad essa normalmente associati): lo stimolo all'innovazione tecnologica, la capacità di rappresentanza in Europa e verso le Regioni limitrofe e l'equità interregionale.

1. Tre tasselli fondamentali della regolazione indipendente: innovazione, Europa e riduzione dei divari territoriali

Come dimostrano le numerose sperimentazioni relative alle *smart grid* e agli *smart meter* e più in generale i meccanismi premiali adottati negli anni dal regolatore, un'autorità indipendente può creare il corretto quadro di incentivi nel quale le imprese possono realizzare investimenti innovativi, finalizzati a migliorare i servizi ai cittadini-consumatori, laddove, invece, il combinato disposto di regole tecniche

complesse, da un lato, e di una rapida evoluzione tecnologica, dall'altro, rende inadatto e rischioso un intervento di dettaglio da parte delle istituzioni politiche.

L'innovazione è a nostro avviso ben declinata nel documento, sulla base di due pilastri fondamentali: un approccio sistemico e multisettoriale e il principio di neutralità tecnologica.

Il primo pilastro tiene correttamente conto da un lato della crescente integrazione tra diversi mercati (in particolare tra elettricità e gas) e dall'altro del processo di digitalizzazione che investe trasversalmente tutti i settori di competenza dell'ARERA, sia pure con una velocità e delle modalità in parte *sector-specific*. Occorre però avere una visione sufficientemente ampia per poter cavalcare e indirizzare nelle forme più appropriate le tante innovazioni che stanno caratterizzando i diversi ambiti di attività nei quali opera l'Autorità. Allo stesso tempo, occorre farlo rimanendo il più possibile ancorati a un principio di neutralità tecnologica, che una volta stabiliti determinati obiettivi lasci al mercato e alle diverse componenti scegliere il modo più efficiente per conseguirli.

Oltre ad essere prescritta dalle direttive europee, nel caso dell'energia elettrica e il gas, una piena indipendenza dell'autorità di regolazione settoriale consente inoltre all'Italia di incidere adeguatamente e tempestivamente in Europa o verso le regioni limitrofe, negli organismi previsti (l'ACER e il CEER) ma anche in soggetti attivati in tempi e settori diversi sotto l'impulso decisivo del regolatore italiano, come il MedReg (*Mediterranean Energy Regulators*) e il WAREG (*European Water Regulators*). Così come di poter beneficiare, come riportato nella stessa bozza di Quadro Strategico, dalla comparazione tra le diverse esperienze e dallo scambio delle migliori prassi, consentita dalla collaborazione bilaterale con altri regolatori e dalla partecipazione a organismi internazionali di settore.

Sono certamente condivise le intenzioni espresse nel documento dell'Autorità di contribuire attivamente nei settori dell'energia alla definizione delle regole in sede europea e alla volontà di rafforzare il dialogo con i regolatori UE ma anche extra-UE relativamente a Paesi con i quali c'è uno scambio di flussi energetici basati su infrastrutture di interconnessione.

Crediamo inoltre che una regolazione di carattere nazionale, che assegni un ruolo centrale all'ARERA, sia in grado di ridurre le sperequazioni tra differenti aree del Paese, che non siano originate da caratteristiche geografiche ma da diverse condizioni di efficienza nella gestione del servizio o di asimmetria informativa tra le autorità territoriali (es. autorità d'ambito nei settori idrico e dei rifiuti) e i gestori (asimmetria che può ridursi sensibilmente grazie anche alla raccolta dei dati effettuata da un regolatore nazionale, in grado di comparare una pluralità di operatori confrontandone i risultati sulla base di analisi standardizzate).

In un nostro recente studio¹, confrontando alcuni indicatori di qualità del servizio nei settori dell'elettricità, dell'acqua e dei rifiuti, è emerso con chiarezza che nel primo settore, sottoposto alla regolazione dell'Autorità da più di venti anni, il ruolo che il regolatore ha svolto negli anni nel

¹ I-Com, *Il ruolo della regolazione indipendente per vincere la sfida della transizione energetica e dell'economia circolare*, 2018, scaricabile al seguente indirizzo: <https://www.i-com.it/wp-content/uploads/2019/02/Studio-I-Com-1.pdf>

promuovere regole di mercato eque, omogenee e stabili ha incentivato gli investimenti nelle reti elettriche e l'attività di stimolo al conseguimento di standard qualitativi per i clienti ha spinto le imprese a migliorare progressivamente la qualità e l'efficienza del servizio offerto e a renderla il più possibile omogenea sul territorio nazionale. Per quanto riguarda il settore idrico, la cui regolazione è stata attribuita all'ARERA molto più recentemente con il decreto n.201/11, convertito nella legge n. 214/11, lo studio I-Com riporta che, pur essendo troppo presto per avere un chiaro impatto dell'attribuzione all'Autorità delle competenze settoriali sugli investimenti, i dati degli ultimi anni mostrano un andamento incoraggiante insieme a una ripresa della qualità del servizio. E lasciano ben sperare sulla possibilità che anche nel ciclo dei rifiuti, la competenza acquisita più di recente dall'Autorità possa promuovere gli investimenti in modo tale da aumentare la qualità dei servizi sia in termini assoluti che di omogeneità territoriale.

Per quest'ultimo aspetto, basti ricordare che pareggiata a 100 nel 2000 la deviazione standard delle variabili *proxy* di qualità del servizio tra le Regioni nei tre settori considerati nello studio, nel 2016 il dato era sceso a 44,2 nel settore elettrico mentre nello stesso anno aveva raggiunto un valore pari a 157 per la gestione dei rifiuti. Personalmente crediamo che non ci sia elemento più evidente di questo dato che debba giustificare un forte impegno di ARERA per ridurre l'elevato *divide* territoriale nei servizi ambientali, sia nei rifiuti che nell'idrico (*water service divide*).

2. Consumatori/utenti e mercati retail

Il Quadro Strategico menziona più volte la necessità di rendere più consapevoli i consumatori/utenti, nell'energia come nell'acqua e nei rifiuti.

Ci sembra che l'approccio debba essere realistico e pragmatico. Occorre perseguire strumenti che rendano gli individui più informati a parità di capacità cognitive e di investimento di tempo.

In questo senso, gli strumenti digitali, opportunamente calibrati e offerti da piattaforme attendibili, rappresentano un'opportunità straordinaria. Magari uniti talvolta, specie nei servizi non di mercato, all'impiego di applicazioni di *behavioural economics*, che siano in grado di orientare verso obiettivi virtuosi il comportamento degli utenti in situazioni di inerzia o *gap* informativo.

Non bisogna tuttavia dimenticare che ancora un quinto degli italiani non si è mai avventurato su Internet e tra questi la percentuale di consumatori vulnerabili e con capacità cognitive basse è estremamente elevata. Soprattutto per questa fascia di popolazione (e non solo per questa), il principale mezzo di comunicazione resta la televisione, ed è quindi certamente positivo che, nel rinnovo del Contratto Nazionale di Servizio che lega Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE) e RAI – Radiotelevisione italiana S.p.A per il periodo 2018-2022, sia previsto l'obbligo per la concessionaria radiotelevisiva di assicurare spazi per la diffusione di informazioni sui servizi di pubblica utilità, tra cui le reti di erogazione e distribuzione di energia e acqua. Per le trasmissioni di questa tipologia, la RAI può avvalersi del

supporto dell'ARERA, a cui compete vigilare annualmente sulla conformità ai criteri di concorrenza e trasparenza degli spot pubblicitari riguardanti il proprio ambito. Il MiSE, quindi, ha accolto la raccomandazione della Commissione di Vigilanza Rai, che, nel dicembre 2017, aveva chiesto che venisse inclusa l'energia tra i programmi di servizio, oltre a spazi che favoriscano l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale.

Successivamente alla stipula del contratto di servizio, nel giugno 2018 l'ARERA ha approvato la delibera 346/2018, che ha dato il via libera allo schema di Accordo quadro 2018-2022 con la RAI. Nella delibera vengono incluse "specifiche campagne di informazione e diffusione delle diverse tematiche legate all'attività istituzionale dell'Autorità di interesse degli utenti intermedi e finali, con specifico riferimento alla pubblicizzazione e alla diffusione delle informazioni in merito alla piena apertura del mercato e alle condizioni di svolgimento dei servizi". Inoltre, si prevede che la divulgazione avverrà tramite "messaggi" e "momenti di approfondimento", inquadrati nell'ambito di "programmi già in palinsesto di ampia audience sul *target* adulti e/o di eventuali programmi ad-hoc". Per ogni anno di vigenza dell'Accordo fanno poi concordate con la Rai "le iniziative e le attività di informazione e di comunicazione da realizzarsi, previa informativa al Collegio dell'Autorità, sulla base di appositi atti applicativi che ne disciplineranno le condizioni attuative, normative, economiche e temporali".

Crediamo si tratti di un'occasione preziosa che vada sfruttata appieno tanto per passaggi dedicati all'educazione all'uso consapevole dell'energia (ma anche delle risorse idriche e di una corretta gestione dei rifiuti, giustamente evocati nel Piano strategico) quanto per momenti di formazione sui mercati *retail* di energia elettrica e gas naturale. Passaggi, questi ultimi, ancor più importanti alla luce del superamento delle tutele di prezzo previsto per luglio 2020.

A tal proposito peraltro crediamo che l'utilizzo del mezzo televisivo crediamo sia indispensabile e urgente nell'ambito della campagna istituzionale multimediale (Delibera 746/2017/R/com), da svolgere con l'avvalimento di Acquirente Unico, come del resto previsto dalla stessa Legge sulla Concorrenza (L. 124/2017).

A questo proposito, osserviamo come non sia più differibile, a quasi un anno dal 1° luglio 2020, procedere rapidamente con tutte le misure di attuazione previste dalla Legge sulla Concorrenza. Rinvii ulteriori della scadenza, peraltro senza che si siano registrati significativi passi in avanti dall'agosto scorso, cioè da quando si è deciso lo slittamento di un anno, rischierebbero di minare definitivamente un percorso atteso fin dalla prima direttiva europea di apertura del mercato elettrico (96/92/CE) e dal Dlgs. 79/1999 (c.d. "Decreto Bersani") che l'ha attuata in Italia e di cui ricorre il ventennale in queste settimane.

Si aggiunga che in questo modo come minimo si lascerebbero nell'incertezza imprese, consumatori ma anche le istituzioni (a cominciare appunto dall'ARERA) o peggio se ne vanificherebbero gli sforzi di questi anni.

Anche se non è un'azione che rientra nel Quadro Strategico ma certamente potrebbe impattare l'evoluzione almeno con riferimento ai mercati retail elettrico e gas, pensiamo dunque sia arrivato il momento perché l'Autorità eserciti il suo potere di segnalazione richiamando tutte le istituzioni competenti ad esercitare le proprie responsabilità, ben definite dalla Legge Concorrenza e ribadite in occasione del rinvio annuale.

3. Semplificazione, valutazione dell'impatto regolatorio e ruolo del Quadro strategico triennale

Gli obiettivi di semplificazione del corpus di regole, ormai cresciuto considerevolmente, in particolare nei settori energetici, appaiono senz'altro condivisibili e da incoraggiare. Così come ci pare essenziale rafforzare le attività di valutazione dell'impatto della regolazione, sia *ex ante* che *ex post*, sia per migliorare la qualità delle norme che come strumento ulteriore di *accountability*. La sede dell'Osservatorio della Regolazione può rilevarsi utile, specie nell'idea evocata dall'Autorità che possa aprirsi al contributo di una vasta pluralità di soggetti interessati.

In particolare, crediamo sia importante coinvolgere gli *stakeholder* dell'ARERA nella scelta del tipo di provvedimenti da sottoporre ad AIR (e successivamente a VIR) ma anche nel raffinamento dei criteri metodologici con le quali condurle.

Nello spirito della valutazione *ex post*, che viene giustamente messa su uno stesso piano di rilevanza di quella *ex ante* dal documento strategico dell'Autorità, crediamo sia utile prevedere al termine del periodo di riferimento del Quadro strategico triennale un'analisi che consenta all'ARERA o ad altri interessati di verificarne l'attuazione. Per facilitare questo esercizio, che crediamo fondamentale per un funzionamento ottimale dell'Autorità e per dare la giusta valenza allo stesso documento strategico, bisognerebbe circostanziare il più possibile sia gli obiettivi che le linee di intervento, anche rispetto all'opzione zero, cioè l'evoluzione inerziale della situazione attuale, in modo tale da poter apprezzare meglio in che modo quanto scritto nel Quadro strategico avrà trovato attuazione, con una stima dell'impatto effettivo che in mancanza non ci sarebbe stato o sarebbe stato differente.