



analoghe negli anni passati, questi settori si trovano a dover fare i conti con una condizione di contesto nuova o, forse, a lungo poco considerata: **l'incidenza e la velocità di cambiamenti climatici, sempre più sensibili ai fattori di impatto antropici, e la velocità e mutevolezza dei comportamenti dei consumatori, sempre più sensibili e permeabili ai fattori di innovazione tecnologica.**

È l'azione combinata di tali fattori che ha concorso, e sta concorrendo, al continuo rafforzamento di una consapevolezza comune circa la necessità di modelli di sviluppo in grado di coniugare sostenibilità economica, sociale e ambientale. Tale necessità, a fianco del richiamo agli obiettivi di decarbonizzazione, di transizione da un modello di economia lineare a uno di economia circolare e di lotta al cambiamento climatico, rappresenta una sfida per chiunque abbia a cuore processi di crescita. Essa trova nella regolazione uno strumento di azione insostituibile, nella misura in cui saprà concentrarsi in maniera selettiva sulle **priorità** per la tenuta e la solidità del sistema produttivo sotteso, nonché sui conseguenti **strumenti di intervento**. Tali priorità e strumenti andranno individuati mantenendo inalterata quella prospettiva di coerenza che è qualificante per l'operato di ogni Regolatore: ossia la visione progettuale e di lungo termine maturata anche attraverso l'ascolto di tutti quegli attori che dovranno dare il loro contributo responsabile.

Nel contesto descritto è dunque più che mai vero ed attuale – come evidenziato nel Quadro Strategico di ARERA¹ – il rilievo crescente che sta assumendo la **forte interdipendenza tra i settori energia e ambiente**, un rilievo che il sistema di imprese rappresentato da Utilitalia – proprio perché caratterizzato da gestori spesso chiamati ad operare su entrambi i fronti – vive attraverso la necessità di interpretare e tradurre sempre più velocemente i fattori di cambiamento, anche attraverso una continua attività di ri-orientamento dei propri investimenti. Un cambiamento che, come si diceva, investe non solo gli elementi di natura climatica, ma anche i comportamenti e le abitudini dei cittadini fruitori dei servizi, condizioni tutte rispetto alle quali diventa decisivo ogni fattore in grado di abilitare la modernizzazione e l'innovazione del “*modus*

¹ DCO 139/2019/A, pag. 5



operandi” dell’impresa che gestisce il servizio. Sono infatti le aspettative dei clienti/consumatori e la rapida evoluzione tecnologica il principale motore di cambiamento strategico, sia del sistema di imprese che erogano i servizi, sia di un rinnovato approccio regolatorio, in grado di preservare inalterato il sistema di tutele e di garanzie in uno scenario in rapida evoluzione.

È evidente che, in questo contesto, la finestra di opportunità per costruire e acquisire le strategie e le capacità necessarie per essere sempre all'avanguardia, su entrambi i fronti, appare alquanto ristretta. La centralità crescente che sta acquisendo l’uso di piattaforme digitali per le operazioni e le relazioni con i clienti, infatti, sta influenzando radicalmente non solo lo sviluppo dei mercati dei servizi ma anche le modalità di gestione operativa orientate tipicamente all’asset, imponendo al sistema dei servizi ed ai loro operatori una trasformazione fondamentale del modello di business che deve essere progettato per soddisfare rapidamente le aspettative dei consumatori ricorrendo a tecnologie potenzialmente dirompenti.

Tale cambiamento di paradigma potrà essere misurato anche in funzione della capacità concreta di contribuire al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Si richiama l’Agenda 2030 su due aspetti: da un lato fornisce la necessaria organicità nel disegnare politiche integrate e coerenti per garantire la sostenibilità attuale e futura nel Pianeta e del sistema produttivo nel suo complesso e nella sua complessità, dall’altro garantisce una prospettiva temporale sufficientemente ampia per rendere possibili pianificazioni industriali coerenti. Per tale ragione essa rappresenta oggi il *framework* cui ricondurre le strategie dell’Unione Europea e allo stesso tempo è il riferimento sempre più diffuso per il nostro sistema d’imprese, che declinano operativamente strategie di sviluppo sostenibile, che creano nel contempo valore e prosperità per sé e i contesti sociali di riferimento. In tal senso quindi, potrebbero essere esplicitati dal Regolatore gli obiettivi e i target dell’Agenda 2030 in modo da sviluppare specifici indicatori di qualità derivati dagli Obiettivi stessi, in linea con quanto oggi già sviluppato e rilevato dalle imprese, ad esempio nella qualifica ai fini della decarbonizzazione degli investimenti, da attribuirsi secondo il livello di



rischio (fisico, climatico, operativo, sanitario, ambientale) che questi concorrono a mitigare / compensare. A ciò, si affiancano le dimensioni dell'innovazione tecnologica, della formazione dei lavoratori e della loro sicurezza, delle pari opportunità.

Da parte nostra si considera la sostenibilità nelle sue tre dimensioni: ambientale, sociale ed economica (ESG), un tratto distintivo e ineludibile della nostra *mission d'impresa*. Le nostre associate per delineare il proprio posizionamento in termini di sostenibilità fanno sempre più utilizzo di rendicontazioni non finanziarie attraverso standard internazionali per certificare i risultati conseguiti e i traguardi da raggiungere oltre che l'emersione / gestione dei vari fattori di rischio.

Potrebbe essere opportuno l'indirizzo dell'Autorità per assumere a riferimento standard "*non-financial reporting*" specifici del settore, per un aumento della trasparenza nella rappresentazione delle performance dei gestori.

Risulterà strategica, nel raggiungimento di obiettivi sfidanti posti in tempi relativamente brevi, la scelta della semplificazione della regolazione espressa dall'Autorità² per tutti i settori, semplificazione che dovrà essere sostanziale e portare a concreti effetti nello snellimento delle procedure. Tale scelta vede l'Autorità e gli operatori fortemente compartecipi nell'individuazione degli interessi da raggiungere e demanda agli operatori la responsabilità dell'individuazione delle modalità di dettaglio nell'attuazione degli stessi.

Emerge dunque un quadro in cui anche la regolazione sarà chiamata a cogliere ed assecondare la sfida derivante dalla necessità di declinare – tanto per i settori energetici, quanto per quelli ambientali – un nuovo modello di sviluppo, coniugando flessibilità, stabilità di medio-lungo periodo e capacità di essere *driver* di innovazione nonché attento interprete di rinnovate esigenze ed abitudini dei consumatori, non ultima quella di accedere ai servizi con modalità sempre più "*easy to use*". **In questo contesto, che trova declinate nel Quadro Strategico delle direttrici di intervento ben precise e coerenti con il sostegno dello sviluppo industriale dei settori regolati, l'attesa del sistema di imprese rappresentate da Utilitalia è che ARERA continui ad operare di**

² DCO 139/2019/A, pag. 12



conseguenza, con particolare riferimento a quello spirito di “autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione”³ che ne qualifica il DNA della propria missione istituzionale.

§§§

IL FRAMEWORK REGOLATORIO: I TEMI TRASVERSALI

Nel contesto operativo, politico ed industriale nel quale ci si muove appaiono quanto mai pertinenti i temi trasversali individuati dall’Autorità.

La **centralità del consumatore** nel processo regolatorio, declinata attraverso gli obiettivi OS.1 OS.2 e OS.3, risulta parte integrante del *toolkit* di ARERA già in uso. Tuttavia, l’intenzione di puntare su una regolazione che favorisca la consapevolezza da parte dei consumatori dello stato dei servizi e processi decisionali e che miri a dare loro una maggiore voce sulla evoluzione degli stessi appare un fondamentale e condivisibile sviluppo. Naturalmente come verranno definiti gli strumenti partecipativi e di trasparenza andrà modulato in funzione del livello di sviluppo industriale del servizio, nonché dell’eventuale ruolo e sviluppo del mercato. Nel settore idrico, in particolare, il crescente coinvolgimento e la partecipazione consapevole del consumatore finale a innovative forme di ascolto, potranno utilmente concorrere a rispondere alla domanda di maggiore consapevolezza e trasparenza che il settore sta da tempo esprimendo.

Risulta quindi fondamentale l’attenzione posta dall’Autorità nel **primo obiettivo** sulla promozione della trasparenza e chiarezza nel dialogo con i consumatori attraverso strumenti di comunicazione innovativi quali ad esempio lo sviluppo di strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) e l’adozione di schede di chiarimento dei diversi provvedimenti. L’innovazione tecnologica potrà dare un contributo essenziale per aumentare la consapevolezza del consumatore e la conoscenza dei servizi offerti dai Gestori.

³ Cfr. art. 2, comma 1 L.481/1995



Per quanto riguarda i meccanismi di rilevazione del livello di soddisfazione del consumatore, esplicitati nel **secondo obiettivo**, l'Autorità potrebbe creare un sistema che coinvolga nel processo anche le imprese al fine di indirizzare in modo congiunto regolazione ed azione conseguente delle imprese.

Risulta altresì fondamentale il focus del **terzo obiettivo** ovvero la protezione dei consumatori vulnerabili. Si condividono le linee introdotte, ad esempio, in merito al **rafforzamento degli strumenti esistenti volti a permettere l'accesso al bonus** per un maggior numero di aventi diritto. In quest'ottica Utilitalia ritiene che esistano ancora margini per interventi orientati ad un concetto ancora più ampio di protezione del consumatore. In particolare ci si riferisce non solo al set di strumenti regolatori possibili per migliorare l'accessibilità al servizio in maniera continuativa e secondo elevati livelli di qualità, ma anche a tutte quelle misure che possano risultare efficaci in termini di accrescimento della *affordability* per i cittadini/utenti. Tale problema, che attiene la dimensione della consapevolezza dell'esistenza di un servizio pubblico, è particolarmente acuto per i settori dell'ambiente, caratterizzati dalla necessità di omogeneizzazione dei servizi e forte recupero infrastrutturale (si pensi ad esempio al tema del "*water service divide*"⁴). Al fine di garantire un omogeneo livello di servizio in tutto il paese sarà fondamentale, in questa prospettiva, superare il *gap* infrastrutturale che caratterizza talune aree ed adeguare l'infrastruttura alle sfide poste dai cambiamenti climatici.

Nel settore idrico in particolare, per agevolare la sostenibilità tariffaria in presenza di dinamiche di investimento crescenti, potrebbe forse essere utile **considerare livelli tariffari omogenei per aree più ampie possibili**. La definizione dell'area tariffaria potrebbe essere studiata al fine di contemperare esigenze di efficienza (la tariffa deve dare segnali adeguati al costo del servizio) e di carattere redistributivo/solidaristico (il costo del servizio non dovrebbe incidere in maniera fortemente differenziata fra i vari territori). In questo senso un'area da considerare per un primo approfondimento potrebbe essere quella del distretto idrografico. Questa infatti è un area caratterizzata

⁴ DCO 139/2019/A, pag. 30



da una maggiore relazione/integrazione del contesto operativo (fonti di approvvigionamento, bacini ricettori, ecc...) e quindi dei *driver* di costo; ma nel contempo è un'area sufficientemente ampia per permettere una perequazione di differenti variazioni tariffarie derivanti da disomogenee necessità di investimento.

Appare meritevole di particolare attenzione il **quarto obiettivo** strategico, incentrato sull'innovazione del sistema ed in particolare sullo sviluppo di un approccio che consenta di sfruttare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie attraverso una progressiva revisione della regolazione esistente, alla luce delle nuove funzionalità rese possibili dalla digitalizzazione. L'Autorità, al riguardo, propone di mettere in campo un approccio analogo a quello del Regolatore inglese delle *sandbox*, che prevede di testare idee meritevoli suggerite dagli operatori per permettere la realizzazione di un progetto. Accanto a tale approccio Utilitalia ritiene che, sempre mutuando l'esperienza del Regolatore inglese (in particolare Ofgem) potrebbe essere valutato l'inserimento in tariffa di una componente da destinare ad un fondo per erogare un contributo alla soluzione tecnologica migliore. Il Regolatore inglese, infatti, ha introdotto un meccanismo chiamato inizialmente *Innovation Funding Incentive* (IFI) ora *Network Innovation Allowance* (NIA) che offre finanziamenti agli operatori da utilizzare per finanziare progetti innovativi⁵.

È inoltre assai apprezzabile la volontà espressa dell'Autorità di rafforzare – nell'ambito dell'*accountability* regolatoria – metodologie di valutazione dell'impatto regolatorio ed in particolare adottare un'analisi ex ante degli interventi regolatori. Tale metodologia, ove estesa anche all'ambito dei provvedimenti di regolazione economico-tariffaria, eventualmente sulla base di modalità di partecipazione anche su base volontaria dei soggetti regolati, non solo risulterebbe oltremodo utile nelle fasi incipienti della regolazione – come quella che sta caratterizzando il settore dei rifiuti – ma potrebbe aprire la strada all'adozione futura di metodi standardizzati per le fasi attinenti l'adozione di ogni tipo di decisione tariffaria.

⁵ Al riguardo si veda <https://www.ofgem.gov.uk/electricity/distribution-networks/network-innovation/innovation-funding-incentive>



regolatorio verso ineludibili logiche di asimmetria e necessità di innovazione, scelta che per il settore dei rifiuti dovrà ad avviso di Utilitalia essere ancora più marcata.

Idrico

Così è stato, infatti, per il **settore del servizio idrico integrato**, per il quale si può ragionevolmente affermare che l'avvento della regolazione ha indotto un generale rafforzamento delle funzioni pubbliche di pianificazione e controllo, secondo logiche di allocazione delle risorse rinvenienti dalla tariffa in coerenza con le priorità del settore. Il complesso set di strumenti messo in campo in circa sei anni di regolazione – dalla metodologia tariffaria alla regolazione della qualità contrattuale e tecnica, passando attraverso una nuova struttura dei corrispettivi omogenea su tutto il territorio nazionale – sta consentendo al sistema di perseguire un disegno in grado di liberare effetti benefici sulla propria struttura industriale, in termini di capacità di attrarre investimenti, di misurazione delle *performance* degli operatori nonché di trasparenza nei confronti dei consumatori finali. Le basi che sono state poste per la dotazione di strumenti di misurazione e comparazione delle *performance*, anche su base territoriale, rappresentano un'ineludibile opportunità per il consumatore per poter esprimere una valutazione di insieme dell'attività svolta dal gestore, anche in una prospettiva di crescente coinvolgimento ed ingaggio di questo fondamentale attore, in un'ottica di gestione più partecipata della risorsa.

L'introduzione di una regolazione indipendente ha dunque posto le condizioni perché gli investitori possano guardare a tale settore con maggiore fiducia.

Infatti, se si prende a riferimento un periodo di dieci anni anteriore all'avvio della regolazione indipendente, quale ad esempio quello compreso tra il 1999 (anno di avvio di molti Piani d'Ambito ai sensi della Legge Galli) ed il 2009 (ultimo anno di riferimento disponibile e preso in considerazione dalle relazioni del Conviri) il volume di investimenti realizzati medio annuo, al netto dei contributi pubblici, risulta essere pari a circa 0,450 miliardi di euro.



Confrontando tale dato con i dati desumibili dalla pianificazione degli interventi nel periodo successivo all'avvio della regolazione indipendente, che per il periodo 2012-2015 evidenziano un valore medio annuo di 1,15 miliardi di euro (pari a 4,6 miliardi di euro su base cumulata) e per il periodo 2016-2019 di 2,1 miliardi di euro (pari a 8,4 miliardi di euro su base cumulata), risulta evidente il contributo dato al rilancio del settore dall'assetto istituzionale e gestionale disegnato negli ultimi anni.

L'evoluzione positiva del quadro regolatorio nel settore idrico, l'adozione di metodologie definite e la presenza di un regolatore credibile hanno altresì portato ad un miglioramento del posizionamento del profilo di rischio delle società del settore idrico italiano, apprezzato dagli investitori e dalle agenzie di *rating*.

Per queste ragioni Utilitalia ha espresso i propri timori sugli effetti negativi e regressivi, in termini di rallentamento dello sviluppo infrastrutturale del comparto, che comporterebbe un cambio radicale dell'assetto di governo del settore, in una fase in cui la fragilità del tessuto idrogeologico del paese è sempre più evidente. Infatti sono sempre più numerosi i periodi di siccità ed è sempre più evidente la crescente competizione per l'accesso alla risorsa limitata che è l'acqua da parte di più attori (basti pensare agli usi agricoli e produttivi).

Alle soglie del terzo periodo regolatorio che prenderà avvio dal 2020, riteniamo che il percorso avviato da ARERA per il settore idrico abbia in sé tutti i requisiti per consolidare l'ingresso in una dimensione in cui, attraverso la definizione di obiettivi di qualità ed obiettivi di costo in una cornice pianificatoria sempre più efficace, potranno essere rafforzati gli investimenti infrastrutturali tesi al miglioramento ed alla omogeneizzazione dei livelli di qualità sul territorio nazionale, secondo logiche di crescente efficienza.

Tuttavia, per quanto riguarda il prospettato intervento in materia di regolazione della morosità, alcuni recenti intendimenti manifestati da ARERA sul tema, che come noto costituisce uno dei fenomeni patologici che impatta più negativamente sullo sviluppo del settore, sembrano fornire segnali di controtendenza rispetto al percorso evolutivo intrapreso. Le soluzioni al momento soltanto prospettate, infatti, sebbene condivisibili nelle parti tese a fornire adeguata protezione ai consumatori finali in situazioni di disagio



economico e già aventi diritto al bonus, avrebbero comunque l'effetto indesiderato di penalizzare i comportamenti più virtuosi, dal momento che sarebbero foriere di costi ulteriori (ascrivibili ai mancati pagamenti da parte di soggetti diversi da quelli meritevoli di protezione), rispetto a quelli attualmente sostenuti dal sistema, la cui copertura graverebbe sui corrispettivi sostenuti dalla generalità dell'utenza con una ripartizione iniqua e che non verrebbe compresa.

Per quanto riguarda invece l'obiettivo inerente la programmazione efficace e la realizzazione degli investimenti per un servizio di qualità, Utilitalia auspica che, contestualmente agli interventi relativi alla necessità di orientare in maniera efficace la spesa per investimenti verso le finalità stabilite dalla regolazione della qualità tecnica, vada avviata una fase di confronto sui risultati del primo biennio di applicazione della stessa. Tale momento risulterà fondamentale per valutare l'efficacia sia della definizione delle grandezze sottese ai macro indicatori, sia dei livelli standard individuati per ciascuno di essi. Solo una efficace ed attenta ricalibrazione degli standard attuali, infatti, potrà condurre il sistema verso una crescente riduzione dei differenziali esistenti nei livelli di prestazione del servizio tra le diverse aree del Paese, con ciò traguardando in maniera ancora più efficace il fondamentale obiettivo di una loro omogeneizzazione. In questo contesto di inevitabile *"fine tuning"*, il cui punto focale è il perseguimento di obiettivi di efficienza e di efficacia nell'erogazione di un servizio di qualità, appare auspicabile una riflessione ulteriore sulla permanenza (sotto forma di costi non efficientabili), in capo ai gestori idrici, di una parte di rischi e distorsioni connessi ad attività a cavallo tra il settore idrico e quello dei rifiuti, come lo smaltimento dei fanghi della depurazione. Infatti, tali attività, in tempi recenti, hanno manifestato una forte esposizione non solo a dinamiche tipiche del mercato ma anche a fluttuazioni normative tali da generare un quadro di rischio complessivo rispetto al quale i gestori idrici sono intrinsecamente avversi. Sotto questo profilo, Utilitalia auspica che le crescenti criticità possano a breve contare su adeguati strumenti regolatori (come ad es. la qualificazione di questi costi come *"aggiornabili"* e con indicatori di qualità *output-based*) che non facciano ricadere unicamente sui gestori tali rischi e distorsioni. L'Autorità potrà



Tale processo dovrebbe portare alla definizione di una regolazione asimmetrica, e in grado di tener conto degli elementi significativi che emergeranno da tale ricognizione, oltre che coerente con un assetto istituzionale multilivello, utilizzando anche elementi per la salvaguardia di quelle situazioni in cui l'azione del mercato operi già in maniera efficace e autonoma per il raggiungimento degli obiettivi sottesi dall'azione regolatoria. Per le caratteristiche specifiche del settore un altro elemento che potrà opportunamente caratterizzare l'avvio della regolazione nella gestione dei rifiuti urbani è la gradualità, necessaria per permettere al settore di coordinarsi rispetto ai parametri delle condizioni previste nel caso di affidamenti.

Sarà essenziale e quanto mai necessario recuperare nel futuro una stretta coerenza tra il costo e la qualità del servizio⁶, operando su due livelli:

- da un lato andando a superare gradualmente il sistema di copertura dei costi in forma di tributo a favore di un meccanismo tariffario, modulato sulla base del comportamento dell'utente o comunque commisurato al livello di fruizione del servizio. Tale tariffa dovrà essere in grado di passare al consumatore segnali di prezzo corretti ma allo stesso tempo in linea con il pieno riconoscimento dei costi efficienti del gestore;
- dall'altro definire assieme al metodo tariffario la qualità tecnica del servizio al fine di catturarne il corretto valore e non penalizzare le gestioni che hanno investito per eccellere.

La tariffa dovrà essere un efficace elemento di sviluppo industriale del settore e per comprenderlo basti notare che il costo totale del servizio annuo pro capite, è stato pari nel 2017⁷ a 153,57 euro/abitante per anno al Nord, a 228,87 euro/abitante per anno al Centro ed a 181,01 euro/abitante per anno al Sud. Tali cifre determinano un paradosso, tanto evidente quanto apparente, per cui oggi i costi a carico dei cittadini risultano più

⁶ DCO 139/2019/A: OS.8 Regole tariffarie chiare e trasparenti per la copertura dei costi efficienti della gestione dei rifiuti

⁷ Dati 2017 – Rapporto Ispra rifiuti Urbani 2018



alti laddove il servizio è meno efficiente e i risultati al di sotto degli obiettivi di legge, oltre a risultare pesantemente condizionati dalla mancanza di impianti, dato che rappresenta un esempio da letteratura di “costo del non fare” e che ricade sui consumatori.

Come indicatore della dinamica dei costi potrebbe essere considerato il costo annuo per abitante equivalente per area omogenea, con criteri definiti dal Regolatore, in funzione dei molti fattori che possono influenzare il costo pro capite per singolo comune (aree turistiche, assimilazione dei rifiuti speciali, incidenza del pendolarismo su aree urbane), dato che, di contro, rappresenta un elemento di lettura assolutamente rilevante e significativo per macro area.

Negli elementi di valutazione della qualità dei servizi in termini di sostenibilità e della gestione dei rischi dovrà essere considerato con attenzione, ai fini del riconoscimento tariffario, l’aspetto dei costi sociali a carico delle aziende, derivanti degli impatti sanitari sugli operatori, in particolare nelle attività di raccolta manuale.

Si apprezza il riferimento⁸ a meccanismi di promozione della capacità del sistema locale affinché gestisca integralmente i rifiuti, individuando le modalità più efficaci per accrescere l’accettazione sociale di nuovi investimenti nei segmenti contendibili delle filiere, quali gli impianti di trattamento e di recupero, strategici per il riequilibrio dei flussi fisici dei rifiuti e la chiusura del ciclo.

L’azione regolatoria dovrà altresì favorire in questo settore il progresso tecnologico per una transizione all’economia circolare, processo che richiede analisi sempre più attente, in termini di tracciabilità e verificabilità, della gestione e del riciclo nonché della valorizzazione di materie prime seconde sulla spinta degli obiettivi europei in materia, come pure di specifici *target* nazionali. Questi ultimi derivano anche dal *gap* infrastrutturale che persiste tra le regioni italiane che, come richiamato più volte, richiede un particolare sforzo concentrato nelle aree più deficitarie per il miglioramento dell’efficienza della gestione dell’intero ciclo, con l’obiettivo di arrivare a una graduale

⁸ DCO 139/2019/A: OS.13 Promozione di adeguate infrastrutture per la gestione del ciclo dei rifiuti



convergenza verso standard minimi di qualità dei servizi rendicontata con indicatori omogenei.

Il Paese ha un'estrema necessità di nuovi impianti di trattamento soprattutto per il trattamento della frazione organica e il recupero termico in impianti di incenerimento per il rifiuto residuo e gli scarti da differenziata. Tale infrastrutturazione impiantistica è fondamentale per chiudere il ciclo nel rispetto della gerarchia⁹ di gestione dei rifiuti, anche in considerazione del fatto che la raccolta differenziata (per cui si prevede un aumento costante nei prossimi anni, soprattutto nel meridione) comporta anch'essa la produzione di una frazione non valorizzabile, che va smaltita nella maniera ambientalmente più corretta.

Il recupero energetico ricopre un ruolo strategico¹⁰ nella produzione di energia elettrica e termica da fonti rinnovabili, attraverso l'incenerimento e la digestione anaerobica del rifiuto organico con produzione di biogas e biometano, oltre ad essere essenziale per evitare il conferimento in discarica. Si ricorda che se il settore della termovalorizzazione non verrà rafforzato, l'Italia sarà costretta a continuare a ricorrere in maniera eccessiva allo smaltimento in discarica, contravvenendo ai *target* previsti dal recente Pacchetto EU per l'economia circolare.

Nel settore ambientale dal 2012 al 2017 sono stati realizzati investimenti per soli 1,4 miliardi di euro, pari a 14 euro annui per abitante. Per il 2018/2021 sono invece stati pianificati investimenti per 1,3 miliardi (22 euro annui per abitante). Nel passato Utilitalia ha stimato¹¹ che il fabbisogno di investimenti minimo per il conseguimento degli obiettivi fissati dalle direttive europee sull'economia circolare fosse pari a circa 3,9 miliardi di euro di cui 1,8 per nuovi impianti di incenerimento, 1 miliardo per nuovi impianti di trattamento del rifiuto organico, 0,8 mld per il potenziamento dei modelli di raccolta per il raggiungimento dell'obiettivo del 65% di raccolta differenziata e 0,3 mld

⁹ DCO 139/2019/A: OS.8 Regole tariffarie chiare e trasparenti per la copertura dei costi efficienti della gestione dei rifiuti. Linea di intervento d)

¹⁰ Rapporto Recupero Energetico in Italia Utilitalia e Ispra 2019

¹¹ Greenbook 2018 - Utilitatis



per l'implementazione di un modello di tariffazione puntuale. Altri studi di settore¹² molto recenti hanno valutato investimenti in impianti di riciclo, recupero e smaltimento per 10 miliardi di euro basando la propria analisi sugli obiettivi del nuovo Pacchetto di Direttive europee "Economia Circolare": 65% di riciclo effettivo e meno del 10% in discarica (attualmente tale valore è del 23%¹³) sul totale dei rifiuti entro il 2035.

Al di là del valore assoluto degli investimenti, che vanno quantificati in base agli obiettivi di legge e ai criteri che devono essere ancora determinati per la definizione dei flussi di rifiuti da prendere a riferimento, la difficoltà che però bloccano il processo di infrastrutturazione impiantistica nel paese non risiedono, come già ricordato, nella fase di reperimento delle risorse economiche necessarie ma nel garantire un quadro stabile all'interno del quale programmare gli investimenti, rimuovere gli ostacoli legati alla lentezza dei processi autorizzativi e all'accettazione sociale degli impianti che è necessaria anche per un riequilibrio territoriale degli stessi, fattori per i quali l'azione del regolatore potrà essere fondamentale, anche attraverso meccanismi di incentivazione e leva tariffaria.

Per migliorare la qualità del servizio sarà necessaria una sempre maggiore diffusione di sistemi di informatizzazione insieme a una capacità di innovazione tecnologica che dovrà essere un elemento qualificante nel riconoscimento dei costi di gestione.

Sul lato morosità¹⁴ la definizione di procedure e criteri uniformi, volti a contenere tale fenomeno da parte dell'utenza e a favorire una efficace gestione dei crediti, sarà imprescindibile per assicurare sia la continuità del servizio, sia la copertura dei costi efficienti dello stesso.

Sarà essenziale quanto prospettato dal Regolatore¹⁵ in termini di sostegno al processo di costituzione e di piena operatività degli Enti di governo d'ambito dove programmati,

¹² Rapporto Fise Assambiente "Per una Strategia Nazionale dei rifiuti", 2019

¹³ Rapporto ISPRA Rifiuti Urbani 2018

¹⁴ DCO 139/2019/A: OS.9 Miglioramento della qualità del servizio e contenimento della morosità nel ciclo dei rifiuti

¹⁵ DCO 139/2019/A: OS.14 Riordino degli assetti del settore ambientale



disciplina sulla trasparenza del servizio e la regolazione della qualità tecnica – costituiranno i pilastri sui quali articolare lo sviluppo efficiente delle infrastrutture di teleriscaldamento. Pertanto, se da un lato i prossimi mesi vedranno gli operatori del settore impegnati ad affrontare le nuove sfide imposte da codesta Autorità, dall’altro per la stessa sarà fondamentale valutare i risultati del primo periodo regolatorio per ciascuna disciplina, al fine di delineare i prossimi sviluppi regolatori.

In ogni caso, i nuovi interventi prospettati dall’ARERA in materia di integrazione di nuovi impianti di generazione di calore e di recupero di calore disponibile in ambito locale potranno supportare l’ancora elevato potenziale di sviluppo del settore, ma dovranno essere coniugati con la necessità di non comportare oneri tali da compromettere la competitività della tecnologia con altri sistemi che, sebbene spesso caratterizzati da *performance* ambientali peggiori, non sarebbero sottoposti ai medesimi obblighi regolatori. Il teleriscaldamento è infatti l’unica tecnologia in grado di recuperare su territori relativamente estesi, significativi quantitativi di calore di scarto non altrimenti utilizzabile, proveniente dai siti produttivi, derivante da fonti rinnovabili o prodotto in assetto cogenerativo. Le reti di teleriscaldamento sono inoltre sistemi energetici articolati, in grado di svilupparsi capillarmente sul territorio e di trasportare calore su larga scala. Ciò richiede un’attenta valutazione dei margini di sviluppo del settore e dei possibili strumenti da adottare per conseguire livelli di diffusione adeguati rispetto agli obiettivi di efficienza e di riduzione delle emissioni di gas clima-alteranti. Per quanto riguarda, invece, la prospettata introduzione di una regolazione della misura, Utilitalia ritiene che, questa debba essere oggetto di attenta valutazione e condivisione con gli *stakeholder* del settore, non essendo facilmente ravvisabili le leve economico-finanziarie in grado di promuovere interventi particolarmente innovativi in materia.

Per quanto fin ora esposto, in un contesto in cui gli sviluppi del settore sono molteplici e l’azione del legislatore nazionale risulta particolarmente necessaria, si auspica che codesta Autorità possa tenerne conto nell’ambito del produttivo percorso di confronto già da tempo avviato sulle materie oggetto di regolazione diretta.



segnali di corretta incentivazione. Si tratta di un fenomeno nel quale è stata coinvolta fortemente anche la distribuzione, strumentale alla necessaria integrazione di questa capacità produttiva con la rete e, dunque, con il mercato.

La transizione verso la decarbonizzazione, unitamente ai processi di trasformazione che stanno coinvolgendo i sistemi energetici, accresceranno la necessità di reti in grado di integrare produzione diffusa sul territorio con forme di consumo ed usi diffusi sul territorio sempre più innovativi. Per gestire tali cambiamenti sarà più che mai necessario, ancora una volta, non solo avere un quadro ed una visione d'insieme di tipo strategico necessariamente coerente con il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), ma anche dare segnali di incentivazione corretti e proporzionati agli effettivi benefici per la rete, evitando di mettere a rischio la stabilità della gestione degli asset e i vincoli redistributivi degli oneri sui consumatori (quelli più "vulnerabili" sono quelli che più difficilmente beneficeranno delle possibilità tecnologiche). Su questo aspetto sappiamo che l'attenzione del Regolatore è massima e Utilitalia non può che condividere il criterio della selettività quale strumento primario per perseguire la crescita, con forte attenzione alla sua effettiva sostenibilità ed equilibrio. Un punto di attenzione riguarda i costi per i distributori derivanti dalla gestione dei Titoli di Efficienza Energetica. L'esperienza degli ultimi anni ha mostrato la grande efficacia dello strumento rispetto al raggiungimento degli obiettivi ambientali. Tuttavia, il meccanismo è stato altresì caratterizzato da una grande volatilità, soprattutto nel periodo più recente, rispetto alla disponibilità di progetti e relativi titoli, che si è poi riflessa in una grande volatilità del prezzo. Tutto ciò si traduce in un elevato rischio di costi "impropri" a carico dei distributori. Si auspica che il maggior rischio cui sono esposti i distributori, evidentemente improprio rispetto al servizio caratteristico gestito, possa essere tenuto in considerazione sia nella regolazione tariffaria, sia nella definizione dei meccanismi di rimborso degli oneri sostenuti.

Utilitalia condivide con vigore anche la massima attenzione che andrà riservata alla necessità che divenga quanto prima pienamente operativo un **mercato della capacità**,



finalizzato a salvaguardare l'integrità del sistema elettrico nel suo complesso, anche in considerazione della necessità di minimizzare i costi di sistema posti a carico dei consumatori finali per far fronte alle condizioni minime di adeguatezza e sicurezza operativa, recentemente poste in seria discussione dalla significativa riduzione del margine di riserva produttiva in condizioni di picco di domanda. La rapida implementazione e partenza del *capacity market* costituisce una basilare esigenza per offrire i necessari segnali di prezzo, sia sul medio che sul lungo periodo, agli operatori che detengono capacità produttiva, in ottica di neutralità tecnologica, al fine di poterla mantenere in esercizio o di realizzarne nuova, più efficiente e flessibile, remunerandola secondo criteri di mercato. Ciò soprattutto in considerazione dei paralleli e più che condivisibili obiettivi di *phase-out* dal carbone, che richiederanno peraltro al comparto del gas naturale un primario ruolo di *backup* verso la transizione energetica e la realizzazione degli obiettivi al 2030, sempre in un contesto di sicurezza e di adeguatezza del sistema elettrico nazionale. In questa cornice riteniamo auspicabile l'avvio anche per i DSO non solo di un sostegno ad esperienze di "*local dispatch*" in grado di garantire maggiore osservabilità sulle risorse locali, ma anche la possibilità di *sandbox*, in parallelo a quelli di Terna, nel rispetto del mercato.

Sul fronte della evoluzione dei **mercati retail** Utilitalia ritiene che già da tempo il sistema ha manifestato la necessità di che il Regolatore ri-orienti il proprio approccio in una nuova direzione.

Sebbene l'istituto della maggior tutela abbia protetto efficacemente la clientela di massa nel nostro Paese, senza ostacolare lo sviluppo del mercato, l'evidenza relativa a tutti i paesi Europei conferma che il funzionamento dei mercati della vendita di energia elettrica per la clientela di massa è condizionato crucialmente dall'inerzia dei consumatori. Questo conferma che l'imperfezione del meccanismo concorrenziale nel settore risiede dal lato della domanda, anche in considerazione del fatto che la qualità dei principali processi a supporto del mercato della vendita di energia elettrica in Italia – *metering, settlement e switching* - è in linea con i migliori standard Europei.



In quest'ottica è ragionevole attendersi che l'adozione di misure lato offerta per la fornitura ai clienti inerti della maggior tutela, al momento della cessazione di questo istituto, avranno tutte un impatto limitato sullo sviluppo della concorrenza nel mercato, stante la scarsa propensione di molti consumatori a partecipare attivamente al mercato. Appare pertanto auspicabile, come peraltro avvenuto in tutti i paesi in cui la vendita di energia elettrica alla clientela di massa è stata liberalizzata, che l'intervento pubblico si concentri ulteriormente sull'obiettivo di promuovere la consapevolezza e la partecipazione attiva dei consumatori al mercato. Ciò nonostante, appare presumibile (come dimostrato dall'evidenza di altri Paesi) che nel medio periodo specifici segmenti di consumatori non saranno in condizione di ricorrere autonomamente al mercato per l'approvvigionamento di energia, ragion per cui, ad avviso di Utilitalia, sono apprezzabili le forme di tutela non di prezzo selettive e pienamente compatibili con il mercato che sono state introdotte, alle quali potranno essere affiancati, a titolo esemplificativo, strumenti di assistenza diretta nella selezione del fornitore di energia.

Sempre sul versante utenti si ricorda che le iniziative di contrasto alla povertà energetica a favore dei consumatori vulnerabili rappresentano già oggi una cifra distintiva dell'attività delle nostre imprese.