

Roma, 23 novembre 2021
Prot. n. 2374/2021/DG

AUDIZIONI 2021
QUADRO STRATEGICO ARERA 2022-2025

- Contributo Utilitalia -



IL CONTESTO

Il “Circular Economy Package” e il “Clean Energy Package” rappresentano incontestabilmente gli argini entro i quali il flusso dell’azione del Regolatore è destinato a scorrere nei prossimi anni ed a fornire una nuova impronta rispettivamente ai settori ambientali ed energetici.

Accessibilità economicamente sostenibile ai servizi per il cittadino-utente-consumatore, riduzione dei divari di qualità sul territorio e sostenibilità delle ricadute per l’ambiente rappresentano le tre fondamentali istanze la cui riconduzione a sintesi appare oggi come la principale sfida demandata agli attori istituzionali ed industriali.

L’esito di tale sfida, che appare pesantemente condizionato anche da un contesto macroeconomico di estrema volatilità e rischiosità per gli operatori, dipenderà anche dal pieno utilizzo di quelle leve – tra le quali figura la definizione del WACC – in grado di non intaccare la capacità dei settori regolati di attrarre risorse a servizio degli investimenti necessari per lo sviluppo e il rafforzamento delle infrastrutture necessarie per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione al 2030.

AMBIENTE

Idrico

Dopo quasi 10 anni di regolazione del settore idrico recenti rilevazioni dell’Autorità consentono di mettere a confronto alcune grandezze significative: la fotografia di metà del terzo periodo regolatorio ci consegna un sistema che ha quasi quadruplicato il volume degli investimenti annui pianificati, arrivando a sfiorare i 4 miliardi, riducendo al minimo la forbice esistente tra i volumi pianificati e gli interventi effettuati. Ciò comprova ancora una volta come grazie all’azione regolatoria il settore possa oggi beneficiare di un miglioramento della capacità pianificatoria espressa dai territori, di accresciute capacità di attrazione di risorse da parte del sistema e di realizzazione degli interventi da parte degli operatori.

Riteniamo auspicabile che la capacità dell’Autorità di incidere virtuosamente sugli assetti possa ulteriormente esplicitarsi – anche attraverso la segnalazione delle eventuali misure a tal fine necessarie – in quei contesti in cui gli effetti di rafforzamento della governance tardano ad esplicitarsi, sia per la scarsa se non assente operatività degli enti preposti, sia per le scarse capacità organizzative e realizzative delle entità gestionali. Tale condizione appare pregiudiziale all’efficiente ed efficace impiego delle risorse pubbliche che la fase in corso sta consentendo di rendere fruibili.

Inoltre, in un’ottica di sviluppo dell’innovazione di settore appare oggi più che mai opportuna l’estensione dello strumento della “Sandbox regolatoria”, già sperimentato nel settore energetico, anche al settore idrico a valorizzazione dell’enorme contributo che il settore può dare agli obiettivi di circolarità, per i quali è senz’altro auspicabile un ulteriore potenziamento dei meccanismi incentivanti oggi previsti dal MTI-3



Rifiuti

La promozione della realizzazione di adeguate infrastrutture per la chiusura del ciclo dei rifiuti in condizioni di efficienza, passa ineludibilmente attraverso l'introduzione di segnali economici coerenti con gli obiettivi del *Circular Economy Package*. Il set di misure e strumenti messi progressivamente in campo da Arera, prima con il MTR e poi con il MTR-2, sta offrendo al settore una rinnovata capacità di lettura e di analisi delle evidenze che stanno emergendo, fornendo le condizioni per una fase di rinnovata trasparenza in cui poter declinare obiettivi, strumenti e risorse in una cornice pianificatoria pluriennale, in grado di emancipare il settore da logiche di breve periodo sino ad oggi dominanti.

L'approccio sino ad oggi seguito dall'Autorità sta consentendo di coniugare i diversi assetti che caratterizzano la gestione delle fasi de ciclo dei rifiuti nel Paese, che vanno da contesti caratterizzati da forti rigidità strutturali ed assenza di pianificazione, a realtà in cui gli enti territoriali si sono fatti totalmente carico di una puntuale programmazione dei flussi per garantire un'adeguata copertura della domanda di trattamento, passando attraverso contesti caratterizzati da un maggiore equilibrio tra domanda ed offerta e, quindi, più prossimi ad una dimensione di mercato.

Una volta definito il perimetro degli impianti "minimi" riteniamo auspicabile una uniforme applicazione del nuovo metodo tariffario a livello nazionale che, coniugando i diversi strumenti di flessibilità introdotti, colga le asimmetrie esistenti.

Riteniamo altresì auspicabile che il percorso avviato da Arera con la definizione dei criteri per la determinazione dei costi efficienti del servizio, oltre a consentire l'emersione delle criticità esistenti e fornire i coerenti segnali economici, si completi quanto prima con la definizione di una adeguata cornice regolatoria in materia di qualità, con particolare riferimento agli aspetti di qualità tecnica e dei servizi infrastrutturali. L'approccio sino ad oggi delineatosi appare correttamente orientato in una direzione output based, l'unica ad avviso nostro in grado di garantire l'impiego delle risorse secondo logiche di coerenza con gli obiettivi del sistema. Il completamento del quadro regolatorio in materia di qualità renderà viepiù stringente l'esigenza di introduzione di uno schema-tipo per la disciplina dei rapporti tra Enti territorialmente competenti e gestori, cui demandare unicamente il perseguimento di obiettivi migliorativi rispetto a quelli minimi, consentendo così un più agevole percorso di convergenza ed omogeneizzazione dei livelli di qualità nelle diverse aree del Paese.



ENERGIA

Reti gas

Per la promozione dell'innovazione, per tecnologie sostanzialmente mature, la regolazione ROSS ha già dimostrato la propria efficacia a seguito delle prime applicazioni in alcuni comparti. Riteniamo che l'innovazione debba essere un tratto distintivo dell'azione degli Operatori regolati.

Nella logica di sperimentazione e verifica di fattibilità di nuovi processi e sistemi di gestione della rete gas, auspichiamo il rapido avvio del preannunciato programma volto a sostenere Progetti pilota nel settore della distribuzione gas. Dalle indicazioni che emergono dalla Commissione UE, la nuova Direttiva per il Mercato del gas assegna al settore un importante ruolo nel percorso della transizione ecologica/energetica. In considerazione delle attese di un significativo riposizionamento della Commissione Europea sul valore strategico delle reti gas e sul loro ruolo nella transizione ecologica, si suggerisce l'adozione di un modello regolatorio sempre più orientato ad incentivare gli investimenti in sostenibilità ed innovazione. Rispetto all'adozione del modello ROSS, si ritiene essenziale l'avvio di una approfondita e cooperativa fase di approfondimento circa il perimetro, i tempi e le modalità di implementazione, tenendo in considerazione la possibilità di attivarlo, gradualmente, a partire da specifiche aree di regolazione.

Riteniamo altresì auspicabile che ARERA accompagni l'evoluzione del settore gas verso la diversificazione delle matrici dei gas distribuiti – biometano, idrogeno, ecc – e, in una logica volta al contenimento di stranded cost o di investimenti che si potrebbero sovrapporre a infrastrutture esistenti, riteniamo che la rete di distribuzione debba essere considerata come il vettore principe per tutti i futuri sviluppi delle matrici gas – idrogeno compreso. In tal senso, appare necessario, anche prefigurare un Sistema di sostegno della ricerca di Sistema gas stabile e in grado di supportare il cammino innovativo che si sta avviando.

In questa direzione auspichiamo che la regolazione favorisca gli investimenti che consentano lo sviluppo di tecnologie in grado di accogliere l'immissione di una produzione diffusa di nuovi green gas, con particolare riferimento allo sviluppo del blended sia di biometano sia di idrogeno, avendo cura anche all'importanza che riveste la promozione delle tecnologie abilitanti nei Piani di investimento contenuti nelle offerte di Gara per il servizio di distribuzione gas, anche funzionali alla sostenibilità tariffaria degli stessi.



Reti elettriche

Investimenti nelle reti di distribuzione

L'obiettivo di sistema di favorire una crescente elettrificazione dei consumi richiederà l'adozione di misure regolatorie coerenti, anche per supportare il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione.

Tra queste misure Utilitalia auspica l'introduzione di opportuni strumenti che valorizzino la capacità di spesa degli operatori, soprattutto nell'orizzonte temporale di impiego imposto dalla disponibilità di risorse finanziarie rinvenienti dal PNRR. In quest'ottica riteniamo auspicabile che Arera utilizzi la sua potestà regolatoria per accelerare l'impiego di tali disponibilità, secondo logiche che evitino la neutralità della regolazione rispetto all'accesso a tale fonte di approvvigionamento, declinando opportuni segnali economici che possano essere colti dai DSO.

Sul fronte degli interventi a favore dell'innovazione riteniamo opportuno il superamento del limite che l'attuale metodo tariffario comporta nel non consentire il riconoscimento di alcune soluzioni informatiche non capitalizzabili (quali ad esempio le infrastrutture in cloud) introdotte dagli obblighi regolatori 2G. In questa prospettiva la misura elettrica potrebbe costituire un ulteriore primo banco di prova per la regolazione ROSS-base, anche in termini di minimizzazione degli oneri amministrativi in capo ad ARERA.

Diffusione della mobilità elettrica

In considerazione del prevedibile ampio sviluppo di nuove configurazioni di consumo elettrico e di un conseguente incremento degli usi finali di energia elettrica, le reti di distribuzione saranno in tempi brevi protagoniste di una stagione di forti investimenti.

In tema di elettromobilità, in particolare, anche in qualità di firmataria di un Protocollo di intesa con e-distribuzione e Motus-E, Utilitalia auspica che prosegua il confronto con gli Uffici dell'Autorità per una corretta e opportuna regolamentazione del nascente comparto. Tale regolamentazione, che dovrà riferirsi sia alla ricarica pubblica che a quella privata, dovrà accompagnare e supportare lo sviluppo della mobilità elettrica, individuando le opportunità di coordinamento tra gli attori della filiera coinvolti (Gestori delle reti di distribuzione - Charging Point Operators - Clienti finali) e gli eventuali obblighi di comunicazione di avvenuta installazione di dispositivi di ricarica in ambito privato per permettere ai DSO la corretta gestione delle proprie reti.

Revisione della regolazione dell'autoconsumo

ARERA ha già più volte affermato che il modello di "rete virtuale", ormai confermato dall'attuale quadro normativo-regolatorio, sta già dimostrando tutta la propria efficace valenza con l'attivazione di un primo nucleo di Comunità e non risultano impedimenti di sorta.



Utilitalia auspica un partecipato processo di consultazione relativamente alla previsione introdotta dall'emanando schema di d.lgs di recepimento della direttiva 944/2019 sulla possibilità per le CEC acquisire/stipulare contratti di locazione di quota parte di una rete elettrica esistente o di realizzarne una propria. Considerati i vantaggi del modello "virtuale" non si ritiene in nessun modo efficiente ed efficace che le Comunità gestiscano porzioni di rete di distribuzione, introducendo complessità e criticità di Sistema di estrema rilevanza, con il concreto rischio di destrutturare un patrimonio industriale nazionale faticosamente costruito nei decenni scorsi. La sostenibilità economico/tecnica delle Comunità, infatti, passa attraverso un DSO che possa, tra l'altro, armonizzare lo sfasamento temporale tra le produzioni e gli assorbimenti di potenza che caratterizzano un qualunque insieme di utenze, attraverso l'azione di "polmone di compensazione" degli squilibri energetici che caratterizzano l'esercizio delle reti elettriche. Utilitalia auspica che queste e altre considerazioni più puntuali sul tema siano condivise con l'Autorità nell'ambito del mandato a questa affidato di adottare i provvedimenti necessari per dare attuazione alle disposizioni contenute negli schemi di d.lgs.

Unbundling

L'attuale modello di *unbundling* adottato, infatti, risponde già a specifici indirizzi comunitari e nazionali: sia il dettato del comma 3, art. 35 della direttiva 944/2019 che l'art. 38, comma 2 del d.lgs 93/2011 prevedono una specifica vigilanza da parte di ARERA per le imprese verticalmente integrate affinché queste ultime non possano trarre vantaggio dall'integrazione verticale per alterare la concorrenza. Inoltre, anche nella prospettiva di un approvvigionamento da parte dei Distributori di prodotti e servizi necessari per il funzionamento efficiente, affidabile e sicuro del proprio sistema di distribuzione, in ambito comunitario è già previsto che il DSO adotti norme oggettive, trasparenti e non discriminatorie e sviluppate in coordinamento con il Gestore del sistema di trasmissione e gli altri partecipanti al mercato interessati. Da ultimo, la stessa direttiva 944/2019 ha ritenuto adeguato per lo svolgimento di tali servizi il regime di *unbundling* societario e funzionale, regime già ampiamente adottato in ambito nazionale.

In un'ottica evolutiva del Sistema elettrico nel suo complesso per giungere al più efficiente ed efficace modello di mercato funzionale al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità perseguito dal Clean Energy Package, riteniamo già sufficientemente solida l'attuale disciplina di separazione delle attività relativamente al segmento della distribuzione di energia elettrica.

Riteniamo ragionevole prevedere che il monitoraggio di ARERA porterà a confermare l'attuale disciplina evitando nuovi, maggiori e non necessari oneri gestionali a carico dei DSO elettrici.



Mercati retail

In vista delle scadenze che da qui a poco più di un anno determineranno la completa apertura del mercato della vendita al dettaglio, l'intento di aumentare la vigilanza in termini di corretta applicazione dei corrispettivi renderebbe più opportuna un'azione ex post di enforcement, anche in coordinamento con l'AGCM, piuttosto che l'intensificazione di una regolazione ex ante che rischierebbe di limitare troppo il mercato nello sviluppo di nuovi prodotti e servizi, anche utili alla transizione. A tal proposito sarebbe opportuno valorizzare al massimo il complesso di prescrizioni regolatorie oggi esistenti sulle modalità di promozione delle offerte e sulla trasparenza contrattuale e post contrattuale (nuovo Codice di Condotta Commerciale), nonché sulla trasparenza dei documenti di fatturazione (Bolletta 2.0).

TELERISCALDAMENTO

Utilitalia condivide la visione espressa da Arera sul significativo contributo che il "settore del telecalore" può apportare agli obiettivi di sostenibilità ambientale ed apprezza l'intenzione dell'Autorità di "promuovere infrastrutture di telecalore di elevata qualità, efficienza energetica e sostenibilità ambientale". D'altra parte, in esito alla progressiva implementazione della regolazione – fra l'incremento degli adempimenti gestionali e amministrativi e dei costi indotti dalla regolazione – sta esponenzialmente crescendo il grado di asimmetria rispetto alle tecnologie concorrenti del settore, beneficiarie di un sistema incentivante più premiante e non soggette ad alcun vincolo regolatorio, in un contesto penalizzante per il teleriscaldamento in virtù della carenza di implementazione di meccanismi di sostegno, in grado di valorizzare le esternalità positive dei sistemi di teleriscaldamento e teleraffrescamento efficiente.

Con riferimento alle attività volte alla definizione delle condizioni tecnico-economiche per la connessione di impianti di terzi alle reti di telecalore, si auspica l'adozione di un modello regolatorio leggero, che tenga in considerazione l'eterogeneità dei sistemi di telecalore, la salvaguardia del loro equilibrio tecnico-economico ed il ricorso privilegiato a strumenti di mercato, quale la libera negoziazione fra le parti, quali i fornitori terzi di calore e gli operatori dei sistemi di telecalore, che sono pariteticamente qualificati in termini di dotazione di strutture specialistiche e di competenze tecniche e commerciali.

Per quanto riguarda la qualità tecnica ci auguriamo possa seguire l'iter già intrapreso senza revisioni prima della fine del primo periodo regolatorio, così da non creare problematiche nella gestione dei sistemi.