



SEGNALAZIONE
136/2020/I/COM

**SEGNALAZIONE DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE A PARLAMENTO E GOVERNO IN MERITO ALLE
MISURE A SOSTEGNO DEGLI INVESTIMENTI E A TUTELA DELLE
UTENZE FINALI DEL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI
RIFIUTI, URBANI E ASSIMILATI, E DEL SERVIZIO IDRICO
INTEGRATO E DEI CLIENTI FINALI DI ENERGIA ELETTRICA E GAS
NATURALE, IN CONSEGUENZA DELL'EMERGENZA
EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19**

Segnalazione a Parlamento e Governo ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge
14 novembre 1995, n. 481

23 aprile 2020

1. Premessa

L’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (di seguito: Autorità), nell’esercizio dei suoi poteri di segnalazione (*ex* articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481), intende sottoporre all’attenzione di Parlamento e Governo l’opportunità di valutare le prime ipotesi di intervento normativo, al fine di contribuire a mitigare, per quanto possibile, la situazione di disagio e le eventuali criticità per i clienti finali di energia elettrica e gas naturale, nonché delle utenze finali del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti, urbani e assimilati, derivanti dall’attuale emergenza epidemiologica COVID-19.

L’Autorità, nell’esercizio delle funzioni regolatorie assegnate e nell’ambito dei settori di propria competenza, è già intervenuta con i primi provvedimenti urgenti - descritti nel successivo paragrafo 2 - allo scopo di contribuire, nel rispetto e in coerenza con la decretazione d’urgenza del Governo, a far fronte alla situazione emergenziale che ha colpito il nostro Paese.

Tali provvedimenti sono stati indirizzati, in via prioritaria, a rafforzare le tutele dei clienti/utenti dei servizi, con riferimento sia alla garanzia della fornitura del servizio sia all’accesso ai bonus sociali.

Al riguardo, si deve evidenziare che, date le competenze attribuite dal Legislatore all’Autorità, le misure emergenziali attuate non hanno potuto incidere sul complesso delle risorse economiche afferenti al sistema energetico e ambientale di riferimento, intervenendo invece sui termini di incasso e di pagamento, con effetti di natura finanziaria. I provvedimenti sinora adottati dall’Autorità hanno, infatti, natura temporanea, sospensiva o anticipatoria; gli effetti finanziari che ne derivano sono gestiti principalmente attraverso l’utilizzo del “Conto emergenza COVID-19”¹, istituito a tale scopo presso la Cassa per i servizi energetici ambientali (CSEA), con una disponibilità di un miliardo e mezzo di euro.

Vista la limitatezza delle risorse a disposizione, le misure emergenziali, pur necessarie per far fronte alle criticità per i consumatori e per talune imprese, derivanti dalle stringenti limitazioni introdotte a livello nazionale dai decreti governativi e, più in generale, dalla pandemia, non potranno tuttavia essere mantenute nel tempo in via strutturale; ciò causerebbe, infatti, una perdita di solidità economico-finanziaria per intere filiere settoriali, con ricadute negative, in ultima istanza, sui clienti/utenti dei

¹ Cfr. deliberazione 60/2020/R/com.

servizi. Ciò anche in considerazione del fatto che, con riferimento agli oneri generali di sistema afferenti al settore elettrico, la riduzione dei prelievi di energia elettrica da parte delle diverse tipologie di clienti “non domestici” comporta sin d’ora un mancato gettito (solo parzialmente compensato dall’aumento dei consumi domestici che è ragionevole attendersi), che dovrà essere recuperato.

L’Autorità ritiene, pertanto, opportuno avviare il superamento delle misure urgenti adottate nell’ultimo mese e valutare l’introduzione di nuovi strumenti di attenuazione delle criticità emergenti già a partire dalle prossime settimane, anche sulla base delle informazioni acquisite nell’ambito della sua continua attività di monitoraggio.

2. Le misure adottate dall’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente per far fronte all’emergenza epidemiologica da COVID-19

Nell’attuale congiuntura emergenziale, l’Autorità ha raccomandato² che siano adottate e condivise tra gli operatori prassi tese a garantire la massima sicurezza e protezione dal rischio di contagio di tutto il personale, con particolare attenzione a coloro che hanno funzioni o competenze essenziali per la garanzia della continuità del servizio, contestualmente chiarendo che *“la condizione di stato di emergenza, che riguarda tutto il Paese, costituisce un elemento di cui [l’Autorità medesima] terrà necessariamente conto ai fini dell’applicazione delle discipline regolatorie introdotte nei settori di propria competenza (...)”*.

L’Autorità, nell’immediatezza dell’emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 marzo 2020 e 11 marzo 2020 e, al fine di mitigare, per quanto possibile, la situazione di disagio e di potenziale criticità per i consumatori finali e per le imprese dei settori regolati, derivanti dalle limitazioni agli spostamenti fisici e all’esercizio di alcune attività, ha disposto³, per il periodo compreso tra il 10 marzo e il 3 aprile 2020, la sospensione delle procedure di gestione della morosità e delle conseguenti interruzioni della fornitura di energia elettrica, di gas naturale - compresi i gas diversi dal gas naturale distribuiti a mezzo di rete urbana - e del servizio idrico integrato, disponendo, al contempo, la riattivazione delle forniture eventualmente sospese (o limitate/disattivate) dal 10 marzo 2020.

² Cfr. comunicato stampa dell’Autorità 11 marzo 2020, in ordine all’“Emergenza COVID-19”.

³ Cfr. deliberazione 60/2020/R/com.

Il termine del 3 aprile 2020 di durata delle menzionate misure adottate dall’Autorità è stato posticipato al 13 aprile 2020⁴ e, successivamente, al 3 maggio 2020⁵, in conformità alla proroga delle misure di contenimento dell’epidemia disposta dai provvedimenti governativi che si sono susseguiti nel periodo dell’emergenza.

Inoltre, per contenere le situazioni di sofferenza derivanti soprattutto dalle limitazioni agli spostamenti fisici e per tenere conto del potenziale impatto di tali limitazioni in termini di ritardi nei pagamenti⁶ e di inadempimenti che, in condizioni ordinarie, non si sarebbero realizzati, l’Autorità ha previsto⁷ la possibilità per i clienti finali serviti in regime di tutela e per i clienti con un contratto avente ad oggetto la c.d. *offerta PLACET*, nonché per gli utenti finali del sistema idrico integrato di accedere ad un piano di rateizzazione, della durata di dodici mesi, senza il pagamento di interessi, per gli insoluti imputabili al mancato pagamento di fatture riferite al periodo di efficacia delle predette misure di contenimento.

È opportuno sottolineare che gli interventi relativi alla sospensione delle procedure di gestione della morosità non rappresentano una deroga per tutti i clienti finali dal pagamento delle fatture ricevute, quanto piuttosto una forma di tutela per quei clienti che si trovino in una situazione di particolare disagio – più grave dell’ordinario – derivante dall’obbligo di limitazione degli spostamenti fisici previsto dai provvedimenti governativi e, quindi, dall’impossibilità di effettuare con regolarità i pagamenti dovuti.

Sempre al fine di contenere le necessità di spostamenti fisici per specifici adempimenti, l’Autorità ha sospeso temporaneamente⁸, dal 1° marzo 2020 al 30 aprile 2020, i termini di scadenza delle domande di rinnovo dei bonus sociali per la fornitura di energia elettrica, gas naturale e acqua sostenuta dai clienti in gravi condizioni di disagio economico e sociale. La richiesta di agevolazione presentata entro i 60 giorni successivi alla scadenza della sospensione darà luogo al beneficio senza soluzione di continuità rispetto alla scadenza originariamente prevista.

Giova ricordare come le suddette misure a tutela dei clienti finali possano determinare un onere per gli altri soggetti coinvolti nelle diverse filiere e, più in generale, una alterazione dell’ordinato svolgersi dei rapporti contrattuali, con la caratteristica di aggravarsi in funzione della durata delle misure straordinarie, come rilevato in

⁴ Cfr. deliberazione 117/2020/R/com.

⁵ Cfr. deliberazione 124/2020/R/com.

⁶ Si pensi ai casi di bollette consegnate in ritardo dal sistema postale o alle bollette che non utilizzano sistemi di addebito diretto e pagate in ritardo perché il cliente non può uscire per il pagamento.

⁷ Cfr. deliberazione 117/2020/R/com.

⁸ Cfr. deliberazione 76/2020/R/com.

premessa. Nei settori energetici, in particolare, gli eventuali inadempimenti dei clienti potrebbero, infatti, a loro volta, incidere negativamente sui pagamenti dovuti dai venditori alle imprese di distribuzione.

A tale fine, l'Autorità è intervenuta⁹, sospendendo l'applicazione delle procedure di inadempimento previste per gli utenti dei servizi di trasporto di energia elettrica e di distribuzione del gas naturale, rispetto agli eventuali mancati pagamenti delle fatture emesse dal distributore in scadenza nel mese di aprile. Inoltre, al fine di tenere conto dell'effetto per i distributori derivante dal conseguente minor incasso dagli utenti del trasporto di energia elettrica e della distribuzione di gas naturale, l'Autorità ha individuato specifiche deroghe, per un arco di tempo determinato, a favore dei distributori nella fissazione degli importi da corrispondere alla CSEA e al Gestore dei servizi energetici (GSE), per gli oneri generali di sistema.

In particolare, per il servizio idrico integrato, l'Autorità ha previsto di valutare l'attivazione di meccanismi di attenuazione (facendo eventualmente ricorso al conto da ultimo citato) nei casi in cui l'Ente di governo dell'ambito riscontri, per la pertinente gestione, criticità finanziarie di straordinaria rilevanza derivanti dall'applicazione delle misure sopra richiamate.

Come sottolineato in premessa, al fine di garantire, nella fase di emergenza, la sostenibilità finanziaria degli interventi previsti e di quelli di eventuale futura adozione, a sostegno dei clienti finali dei settori elettrico, gas e degli utenti finali del settore idrico, l'Autorità ha provveduto ad istituire¹⁰, presso la CSEA, un apposito conto di gestione a valere sulle giacenze disponibili, per un valore complessivo di 1,5 miliardi di euro.

Infine, in attuazione al decreto-legge n. 9/2020, l'Autorità ha disposto, per le utenze degli undici Comuni individuati dall'allegato 1 al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° marzo 2020, la sospensione, fino al 30 aprile 2020, dei termini di pagamento delle fatture e degli avvisi di pagamento - emessi o da emettere - per la fornitura di energia elettrica, acqua, gas, ivi inclusi i gas diversi dal gas naturale distribuiti a mezzo di reti canalizzate, e il ciclo integrato di gestione dei rifiuti urbani, con l'obbligo di rateizzazione automatica degli importi per il successivo pagamento.

⁹ Cfr. deliberazione 116/2020/R/com.

¹⁰ Cfr. deliberazione 60/2020/R/com.

3. Considerazioni e proposte relative al settore ambientale

Proposta a sostegno della trasparenza e della sostenibilità sociale nel settore dei rifiuti

Sulla base degli esiti dell'attività di monitoraggio del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, ovvero dei singoli servizi che lo compongono, rafforzata dall'avvio dell'emergenza COVID-19¹¹, l'Autorità sta lavorando all'adozione di ulteriori urgenti misure regolatorie tese a:

- assicurare, anche alla luce delle recenti disposizioni normative introdotte dall'articolo 107¹² del decreto-legge n. 18/2020 (c.d. decreto Cura Italia) e in un'ottica di tutela degli utenti, la corretta applicazione delle regole di trasparenza, tenuto conto della soglia dei costi efficienti di esercizio e di investimento da ammettere a copertura, secondo quanto stabilito dal Metodo tariffario rifiuti (MTR), adottato dall'Autorità con la deliberazione 443/2019/R/rif;
- garantire, in una logica di sistema, l'equilibrio economico e finanziario dei settori ambientali e le connesse condizioni di sostenibilità per i fruitori del servizio;
- individuare anche per questo settore strumenti volti alla mitigazione degli effetti per gli utenti o per loro singole categorie, derivanti dall'attuale emergenza epidemiologica, tenendo conto, in ossequio al principio "*chi inquina paga*", del periodo di sospensione delle attività produttive industriali e commerciali disposte con i recenti provvedimenti governativi e con gli altri atti adottati dalle autorità competenti;
- prevedere la facoltà di introdurre specifiche agevolazioni su base locale per gli utenti domestici, considerate le criticità sul tessuto socio-economico prodotte dall'emergenza in atto, disponendo contestualmente che i connessi oneri con finalità sociale possano trovare copertura, in fase di prima

¹¹ Con riferimento ai settori ambientali, si vedano le attività avviate con le deliberazioni 102/2020/R/rif e 125/2020/R/idr.

¹² L'articolo 107 del decreto-legge n. 18/2020, dopo aver previsto, al comma 4, che "Il termine per la determinazione delle tariffe della Tari e della Tari corrispettivo, attualmente previsto dall'articolo 1, comma 683-bis, della legge 27 dicembre 2013, n.147, è differito al 30 giugno 2020", dispone, al comma 5, che "I comuni possono, in deroga all'articolo 1, commi 654 e 683, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, approvare le tariffe della TARI e della tariffa corrispettiva adottate per l'anno 2019, anche per l'anno 2020, provvedendo entro il 31 dicembre 2020 alla determinazione ed approvazione del piano economico finanziario del servizio rifiuti (PEF) per il 2020. L'eventuale conguaglio tra i costi risultanti dal PEF per il 2020 ed i costi determinati per l'anno 2019 può essere ripartito in tre anni, a decorrere dal 2021".

attuazione, nell'ambito delle componenti di costo da ricomprendere tra le entrate tariffarie.

Al fine di delineare un quadro chiaro e stabile per una trasparente individuazione dei costi del servizio da ripartire tra gli utenti (secondo i meccanismi di mitigazione degli effetti negativi generati dall'attuale stato emergenziale sopra richiamati), l'Autorità ritiene opportuno che sia precisato - in un'ottica di certezza dei rapporti giuridici e degli obblighi in capo ai soggetti interessati, coniugando esigenze di tutela della finanza locale con le garanzie di continuità dei servizi essenziali e, dunque, con l'equilibrio economico-finanziario dei gestori - che l'esercizio delle deroghe previste al comma 5 del citato articolo 107 del decreto-legge n. 18/2020 da parte dei Comuni possa avvenire, nei casi in cui si rinvergono difficoltà oggettive, tenuto conto delle documentabili criticità amministrative connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e, comunque, sulla base di quanto stabilito dall'Autorità. La medesima Autorità intende agire affinché la vigente previsione normativa - riconoscendo ai Comuni la facoltà di avvalersi delle deroghe all'applicazione dell'articolo 1, comma 654, della legge n. 147/2013 (in ordine al principio di copertura dei costi del servizio) e dell'articolo 1, comma 683, della medesima legge (che richiede una determinazione delle tariffe della TARI e di quella corrispettiva coerente con l'elaborazione del piano economico finanziario - PEF) - non sia interpretata come un mandato generico a replicare i corrispettivi dello scorso anno, indipendentemente dalla situazione attuale e dalle necessarie verifiche sul costo delle attività da svolgere. Un'impostazione diversa che, per una malintesa esigenza di semplificazione, si traduca in una invarianza dei corrispettivi, avrebbe il limite di non intercettare le profonde dinamiche avviate con l'emergenza in atto, tali da alterare, in alcuni casi in forte riduzione e in altri in aumento, i profili di costo del servizio.

L'azione di completamento e di integrazione della regolazione vigente potrebbe risultare più efficace se accompagnata da interventi legislativi che contribuiscano a rafforzare la certezza e la stabilità del quadro di riferimento, a garanzia della continuità del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati, della tutela dell'utenza e della finanza locale.

In particolare, si evidenzia l'opportunità di un intervento normativo teso a sostenere le azioni urgenti che l'Autorità ritiene necessarie per affrontare in maniera adeguata l'attuale emergenza. In particolare, con riferimento:

- alla sopra citata definizione da parte dell'Autorità di taluni criteri per il contenimento dei corrispettivi applicabili alle categorie di utenze non domestiche maggiormente colpite dall'emergenza. Per attenuare l'impatto di

- tale intervento sulle altre tipologie di utenze, ovvero sulle annualità future, potrebbero essere necessarie risorse quantificabili - sulla base di stime di settore relative all'incidenza delle entrate tariffarie attribuibili alle utenze non domestiche, nonché alla luce di una prima ricognizione delle attività assoggettate agli obblighi di sospensione - in circa 400 milioni di euro;
- alle iniziative assunte dai Comuni o da altri gestori delle tariffe a tutela degli utenti, disponendo che la medesima Autorità istituisca un sistema per la perequazione dei costi di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, anche differenziati, urbani ed assimilati.

Proposta a sostegno degli investimenti nel servizio idrico integrato

In linea con le finalità sottese alle “*misure di sostegno alla liquidità delle imprese e di copertura dei rischi di mercato particolarmente significativi*” varate con i recenti provvedimenti legislativi, valutata la “*straordinaria necessità e urgenza di contenere gli effetti negativi che l'emergenza epidemiologica COVID-19 sta producendo sul tessuto socio-economico nazionale*”¹³, l'Autorità ritiene necessaria - con specifico riferimento al settore idrico - l'adozione di iniziative volte a potenziare l'efficacia di taluni strumenti già previsti dalla normativa vigente a sostegno dell'accesso al credito e finalizzati alla realizzazione degli interventi di cui al Piano nazionale idrico (disciplinato all'articolo 1, comma 516 e seguenti, della legge n. 205/2017), ovvero ritenuti prioritari per l'adeguamento delle infrastrutture idriche ai parametri di qualità tecnica fissati dall'Autorità con la deliberazione 27 dicembre 2017, 917/2017/R/idr.

Una significativa promozione della spesa per investimenti richiede l'impiego congiunto e coordinato di misure regolatorie¹⁴ e non regolatorie, per evitare che i progressi registrati negli ultimi anni siano attenuati, se non vanificati, dalle forti criticità emerse col diffondersi dell'epidemia.

¹³ Cfr. decreto-legge n. 23/2020.

¹⁴ L'azione regolatoria ha prodotto un rilevante incremento della spesa per investimenti, passata da valori prossimi al miliardo di euro nell'anno 2012, a oltre il triplo nel 2018 e nel 2019. Il recepimento della regolazione della qualità tecnica (varata dall'Autorità alla fine del 2017) ha portato gli Enti di governo dell'ambito - d'intesa con i relativi soggetti gestori - a rivedere le pianificazioni per gli anni 2018 e 2019, rideterminando in aumento, di circa il 14%, il fabbisogno di investimenti inizialmente programmato, facendo registrare un fabbisogno di investimenti complessivamente pari a circa 3,5 miliardi di euro all'anno.

Con specifico riguardo alle misure non regolatorie – che nei provvedimenti adottati dall’Autorità sono ricomposti in un unico e coerente quadro di stimoli al rilancio della spesa per investimenti, incrementandone l’efficacia complessiva – assume particolare rilevanza (in termini di sviluppo della *“programmazione e realizzazione degli interventi necessari alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità e [del] potenziamento e (...) adeguamento delle infrastrutture idriche”*) il citato Piano nazionale idrico, con riferimento al quale, l’articolo 1, comma 517, della legge n. 205/2017, attribuisce all’Autorità il compito di trasmettere ai Ministri competenti l’elenco degli interventi necessari e urgenti *“ai fini della definizione della sezione «acquedotti»”*¹⁵.

Per il sostegno degli interventi (e delle progettazioni degli interventi considerati strategici) da ricomprendere nei futuri stralci del Piano nazionale, potrebbe essere opportuno un intervento normativo che preveda lo stanziamento di risorse aggiuntive rispetto a quelle disponibili a normativa vigente, le quali – con riferimento alla sezione «acquedotti» – ammontano a 40 milioni di euro annui per gli anni dal 2019 al 2028¹⁶.

Un ulteriore strumento, già introdotto dal Legislatore per l’ammodernamento delle infrastrutture idriche, è rappresentato dal *“Fondo di garanzia per gli interventi finalizzati al potenziamento delle infrastrutture idriche, ivi comprese le reti di fognatura e depurazione”*, istituito presso la CSEA¹⁷.

Il Fondo di garanzia opera in tutto il territorio nazionale ed ha come scopo un’adeguata tutela della risorsa idrica e dell’ambiente secondo le prescrizioni dell’Unione europea e il contenimento degli oneri gravanti sulle tariffe. Il citato Fondo rappresenta una delle misure attivabili per favorire la realizzazione degli investimenti programmati, nonché per il recupero del deficit infrastrutturale del

¹⁵ Le verifiche compiute dall’Autorità hanno portato ad individuare, nella Relazione 20 giugno 2019 252/2019/I/idr, 26 interventi/progetti (poi ricompresi nel *“primo stralcio del Piano nazionale degli interventi nel settore idrico – sezione acquedotti”* adottato con d.P.C.M. 1 agosto 2019) – con copertura rinvenibile nelle risorse dell’articolo 1, comma 155, della legge n. 145 del 2018 (pari a 40.000.000 euro, per l’anno 2019, e a 40.000.000 euro, per l’annualità 2020) - che attiveranno complessivamente una spesa per investimenti stimata in circa 540 milioni di euro.

¹⁶ Cfr. articolo 1, comma 155, della legge n. 145/2018, che prevede che *“Per l’attuazione di un primo stralcio del Piano nazionale di interventi nel settore idrico di cui all’articolo 1, comma 516, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, e per il finanziamento della progettazione di interventi considerati strategici nel medesimo Piano è autorizzata la spesa di 100 milioni di euro annui per gli anni dal 2019 al 2028, di cui 60 milioni di euro annui per la sezione «invasi»”*.

¹⁷ Il Fondo è stato istituito ai sensi dell’articolo 58 della legge n. 221/2015 e gli è stata data attuazione con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 maggio 2019, con il decreto del Ministro dell’Economia e delle finanze 19 novembre 2019 e con la deliberazione dell’Autorità 8/2020/R/idr.

settore, che – come viene ribadito nella relazione illustrativa che accompagna il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri³⁰ maggio 2019 - *“necessita di ingenti investimenti infrastrutturali e notevoli impegni finanziari per colmare il gap infrastrutturale esistente e per poter garantire un servizio di qualità, soprattutto nel settore depurativo e fognario - che presenta numerosi agglomerati oggetto di infrazioni comunitarie per non conformità alla direttiva 91/271/CEE in materia di acque reflue - ma anche nel settore acquedottistico per la fornitura di acqua conforme ai parametri di qualità per l’uso potabile, (...), nonché nel settore degli impianti di ritenuta (dighe), comprese le adduzioni e derivazioni dagli stessi impianti di ritenuta”*, in ogni caso funzionali al servizio idrico integrato.

A legislazione vigente, il Fondo è finanziato tramite una specifica componente tariffaria perequativa UI4¹⁸, operativa a partire dal 2020, i cui primi versamenti presso la CSEA sono attesi entro il mese di maggio.

Si segnala, anche al fine di prevenire ritardi o minori entrate nel versamento del gettito tariffario atteso, l’opportunità di intervenire con una norma di rango primario volta ad integrare le risorse disponibili e ad assicurare la piena operatività, già partire dal corrente anno, della garanzia.

L’intervento normativo potrebbe:

- accrescere la finanziabilità dei programmi di investimento e l’accelerazione della realizzazione degli interventi, conferendo mandato all’Autorità a stabilire modalità semplificate di gestione del Fondo (applicabili fino al 31 dicembre 2021, in deroga alla disciplina vigente), relativamente agli aspetti che il citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 maggio 2019 espressamente rimette alla definizione da parte dell’Autorità (quali, a titolo esemplificativo, i requisiti soggettivi dei richiedenti, le modalità di richiesta della garanzia, le modalità e i termini di rilascio della garanzia, i finanziamenti e le altre operazioni finanziarie ammessi al rilascio della garanzia);
- in fase di prima attuazione, integrare le risorse del Fondo, rafforzando l’effetto leva della garanzia, mediante il ricorso a risorse a carico della finanza pubblica a sostegno del settore idrico. Tali risorse, essendo alimentate unicamente da una apposita componente tariffaria, potrebbero rivelarsi inizialmente troppo limitate rispetto alle crescenti esigenze di

¹⁸ Tale componente è stata introdotta dall’Autorità con la deliberazione 580/2019/R/idr per alimentare il Fondo citato.

impiego, alla luce, da un lato, delle criticità emergenti in termini di stabilità della domanda e di regolarità nei pagamenti e, dall'altro, dell'incremento relativo al fabbisogno di investimenti. Si potrebbe, con uno stanziamento a carico della finanza pubblica di 100 milioni di euro per gli anni 2020-2021, contribuire al rilancio degli investimenti nel settore¹⁹, accrescendo la platea delle potenziali infrastrutture realizzabili e accelerandone il compimento.

4. Proposte relative ai bonus sociali elettricità, gas, acqua e rifiuti

Per quanto riguarda la tutela dell'utenza domestica, l'Autorità da sempre considera il bonus sociale quale strumento privilegiato a sostegno delle famiglie in condizioni di particolare disagio economico sociale. Come evidenziato in premessa, tenuto conto dell'attuale situazione di emergenza sanitaria, l'Autorità ha già disposto²⁰ un rinvio delle scadenze per i rinnovi dei bonus in scadenza. A completamento del quadro, si suggerisce di valutare l'opportunità di prevedere il rinnovo automatico e senza soluzione di continuità, per ulteriori dodici mesi, dei bonus sociali nazionali, con scadenza tra il 1° marzo e il 31 dicembre 2020, per le forniture di energia elettrica, gas naturale e acqua.

La misura delineata consentirebbe a tali bonus sociali, già previsti dal Legislatore a beneficio dei nuclei familiari con un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) al di sotto di specifiche soglie predeterminate e dei percettori del reddito e della pensione di cittadinanza, di dispiegare con continuità i propri effetti a favore dei consumatori che ne hanno diritto, evitando oneri amministrativi sia alla popolazione interessata sia alle strutture amministrative preposte alla gestione degli stessi bonus, viste le stringenti limitazioni agli spostamenti fisici e all'esercizio di una serie rilevante di attività ancora vigenti, anche nel momento in cui le attuali condizioni di emergenza saranno gradualmente superate. La semplificazione proposta interesserebbe le famiglie beneficiarie dei bonus sino all'avvio del riconoscimento automatico dei bonus stessi ai nuclei familiari che ne hanno diritto, già previsto a partire dall'anno 2021²¹.

¹⁹ Si ritiene utile precisare che l'effetto moltiplicatore sulla spesa per gli investimenti nel comparto idrico può giungere a 3,3 (corrispondente alla soglia minima di garanzia pari al 30% della spesa per l'intervento).

²⁰ Cfr. deliberazione 76/2020/R/com.

²¹ In base all'articolo 57-bis del decreto-legge n. 124/2019.

Il riferimento all’ISEE, quale condizione di accesso ai bonus elettrico, gas e idrico, consente già per le vie ordinarie di rispondere anche alle nuove condizioni di disagio economico e sociale createsi a seguito dell’esplosione dell’emergenza sanitaria e delle conseguenti misure restrittive adottate. Infatti, la disciplina in materia di ISEE stabilisce che, in presenza di eventi avversi (per esempio, perdita del lavoro, interruzione di un trattamento previdenziale, assistenziale e indennitario, variazione del reddito del nucleo familiare superiore al 25%), ci sia la possibilità di calcolare l’ISEE corrente in luogo di quello ordinario.

Si segnala, infine, per quanto concerne il bonus nel settore dei rifiuti, come un rilevante contributo alla promozione della tutela ambientale, in un quadro di sostenibilità sociale, potrebbe giungere dall’adozione del previsto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri²², con il quale saranno individuati i principi e i criteri in base ai quali l’Autorità è chiamata ad assicurare agli utenti domestici del servizio di gestione integrato dei rifiuti urbani e assimilati in condizioni economico-sociali disagiate l’accesso alla fornitura del servizio a condizioni tariffarie agevolate, definendo le relative modalità relative attuative, tenuto conto del principio del recupero dei costi efficienti di esercizio e di investimento.

5. Considerazioni relative al settore energetico

Come anticipato in premessa e per le ragioni illustrate, l’Autorità ritiene che la salvaguardia dell’equilibrio economico finanziario del sistema richieda il superamento delle misure regolatorie introdotte in questa fase di emergenza sanitaria, eventualmente con gradualità e in maniera differenziata per tipologia di cliente. Al fine di commisurare i modi e i temi di questo passaggio, è stato avviato un monitoraggio dei tassi di morosità dei clienti e dei flussi di incasso/pagamento nelle filiere, i cui primi elementi saranno disponibili nelle prossime settimane.

Sempre con riferimento ai flussi di incasso/pagamento, si ritiene, altresì, necessario ribadire come misure che comportino la sospensione dei pagamenti da parte dei clienti finali risultino difficilmente modulabili e, laddove applicate in modo estensivo, metterebbero a grave rischio la stabilità economico-finanziaria del sistema.

Qualora il Governo e il Parlamento ritenessero opportuno aiutare i cittadini e le imprese attraverso interventi che incidano sul costo dell’energia, è doveroso portare alla Loro

²² In base all’articolo 57-*bis* del decreto-legge n. 124/2019.

attenzione alcune riflessioni relative alle modalità con cui tali aiuti potrebbero essere efficacemente realizzati, ribadendo, al contempo, per le motivazioni già richiamate inerenti alla stabilità economico finanziaria del settore, che tali interventi dovrebbero essere finanziati con risorse pubbliche.

Nelle bollette, come noto, sono presenti servizi di vendita (materia prima, commercializzazione e vendita), servizi di rete (trasporto, distribuzione, gestione del contatore), oneri generali di sistema (applicati come maggiorazione della tariffa di distribuzione) e imposte. La valorizzazione di tali voci segue un complesso meccanismo di determinazione delle singole componenti fisse e variabili legate sia all'energia prelevata sia alla potenza, nonché ai corrispettivi fissi applicati periodicamente a ciascun punto di prelievo. Parte della bolletta è, dunque, naturalmente commisurata al livello di consumo di ciascun cliente e si adegua automaticamente in caso di contrazione dell'attività²³. La rimanente parte della bolletta, pur riflettendo le caratteristiche di prelievo del cliente, non risente del livello di consumo. Questo in coerenza con la complessa struttura dei costi lungo la filiera. Sfruttando questa struttura tariffaria, eventuali interventi normativi, volti a contenere in via emergenziale il costo dell'energia per i clienti che hanno subito una riduzione o una sospensione dell'attività a seguito delle misure di contenimento della pandemia COVID-19, potrebbero focalizzarsi sulle componenti fisse. Questo anche con riferimento agli oneri generali di sistema.

L'intervento potrebbe dunque ridurre o azzerare le “quote fisse” relative alle voci della bolletta elettrica “trasporto e gestione del contatore” e “oneri generali” e potrebbe, tra l'altro, anche essere modulato dal punto di vista temporale. A titolo esemplificativo, nel caso di esercizi che hanno dovuto sospendere la propria attività, se per il trimestre aprile – giugno 2020, con riferimento al settore elettrico, ai clienti finali non domestici alimentati in bassa tensione con potenza disponibile superiore a 3.3 kW (quindi, tipicamente, piccoli esercizi commerciali, artigiani, professionisti, servizi e piccoli laboratori), venisse applicata transitoriamente una quota fissa di entità corrispondente a 3 kW di potenza impegnata, si determinerebbe un costo a carico della finanza pubblica pari a circa 600 milioni di euro. Tale intervento si tradurrebbe in una significativa riduzione della bolletta (rispetto a quella che sarebbe emessa in assenza di intervento), anche superiore al 70% per clienti, ad esempio, con 15 kW di potenza impegnata

²³ Tale effetto non si produce, tuttavia, per le utenze elettriche asservite a impianti di processo, tipicamente in settori con processi di fusione continui ad alte temperature (ma non esclusivamente), che non possono essere totalmente disattivati e richiedono un prelievo anche in condizioni di sostanziale fermo della produzione.



Inoltre, le eventuali risorse a valere sulla finanza pubblica da dedicare ai suddetti interventi potrebbero confluire direttamente nel “Conto emergenza COVID-19”, istituito presso CSEA, dove già convergono le risorse a copertura delle misure emergenziali disposte dall’Autorità.

L’utilizzo delle bollette energetiche come strumento di sostegno economico emergenziale avrebbe il vantaggio di essere immediatamente fruibile dalle imprese senza oneri amministrativi, consentendo allo stesso tempo un certo grado di selettività nella scelta dei destinatari. Tra l’altro, incidendo in misura maggiore sulle imprese che abbiano dovuto sospendere o ridurre la propria attività a seguito dell’emergenza, tale intervento renderebbe anche meno convenienti eventuali richieste di disconnessione e di successiva riconnessione al sistema, che determinerebbero costi a carico dell’intero sistema²⁴.

Tra gli strumenti a disposizione del Legislatore per la riduzione del costo dell’energia, l’Autorità non può che richiamare ancora le proposte già più volte formulate in merito alla parziale fiscalizzazione degli oneri generali di sistema²⁵, che consentirebbe anche di modulare l’onere per il bilancio dello Stato, anche a beneficio dei clienti finali domestici.

Alla luce di tutto quanto premesso, l’Autorità auspica che le proposte normative appena illustrate, affinché producano positivi ed efficaci effetti, possano trovare accoglimento, ove condivise, in tempi rapidi.

²⁵ Memoria 588/2018/I/eel, per l’audizione dell’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente del 4 dicembre 2018 presso la Commissione Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei deputati, in merito alla risoluzione sulle iniziative urgenti in materia di riscossione degli oneri generali del sistema elettrico.