

Relazione Annuale sullo Stato dei servizi e sull'Attività svolta

Presentazione del Presidente
Nicola Dell'Acqua

Roma,
01. 07. 2026

Autorità, Signore e Signori,

Il primo doveroso saluto va al Vicepresidente della Camera dei deputati che ringrazio per le sue parole e l'ospitalità.

Saluto e ringrazio i rappresentanti del Parlamento e del Governo, destinatari della Relazione Annuale, che hanno voluto essere oggi presenti.

Vorrei salutare chi oggi qui rappresenta quanti garantiscono, giorno dopo giorno, l'operatività delle infrastrutture energetiche, idriche, di gestione dei rifiuti e di teleriscaldamento, rendendo possibile il livello di benessere di cui il Paese oggi beneficia.

Un sentito riconoscimento va al precedente Collegio, al cui operato si deve gran parte di quanto questa Relazione racconta.

Un ringraziamento particolare, infine, alle donne e agli uomini dell'Autorità, il cui prezioso lavoro queste pagine raccontano solo in parte. ARERA è un'Autorità amministrativa indipendente con il compito di tutelare gli interessi dei consumatori e promuovere la concorrenza, l'efficienza e la qualità nei servizi di pubblica utilità - energia elettrica, gas naturale, servizio idrico integrato, ciclo dei rifiuti urbani e teleriscaldamento - servizi che non sono astrazioni regolatorie ma condizioni primarie di dignità per i cittadini e fattori essenziali di competitività per le imprese. In questi ambiti, garantire l'equilibrio tra la dimensione sociale, quella economica e quella ambientale è, di fatto, il compito che rende l'Autorità protagonista di un percorso di sviluppo orientato alla sostenibilità: un percorso che si inserisce nel quadro degli impegni internazionali assunti dall'Italia, a partire dai 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

L'indipendenza di questa Autorità non è un privilegio. È una responsabilità. ARERA opera in piena autonomia di giudizio nel quadro degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo e dal Parlamento e nel rispetto del diritto dell'Unione europea, senza dipendere finanziariamente dal bilancio dello Stato, ma finanziandosi con i contributi degli operatori regolati. Questa architettura istituzionale non ha la valenza di costruire distanza dagli altri soggetti del sistema, ma è volta a garantire che le decisioni dell'Autorità siano fondate su criteri tecnici, trasparenti e verificabili, nell'interesse esclusivo degli utenti e del buon funzionamento dei mercati.

Come detto anche in occasione dell'incontro col Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, il 26 febbraio 2026, l'Autorità che guidiamo regola ciò che tocca ogni giorno la vita reale delle persone. Elettricità, gas, acqua, rifiuti. Non sono astrazioni economiche. Sono la luce che si accende, il riscaldamento d'inverno, l'acqua nelle case, le città pulite. Sono condizioni primarie di dignità per i cittadini

e necessarie per le imprese. Per questo, siamo consapevoli che ARERA non è semplicemente un'Autorità tecnica di settore: è un presidio di equità e di coesione sociale. Cittadini e imprese hanno pari dignità nella nostra azione regolatoria. Non possiamo tutelare l'uno a discapito dell'altro. La regolazione ben fatta trova il punto di equilibrio: garantisce mercati efficienti e al tempo stesso protegge chi, in quel mercato, si trova in posizione più debole. È questa la sfida permanente che accettiamo con convinzione.

ARERA esercita funzioni regolatorie in settori economicamente liberalizzati ma costituzionalmente sensibili, perché l'energia, l'acqua, l'ambiente non sono beni qualunque. Sono diritti. E la nostra azione si fonda sui principi di buon andamento, imparzialità, tutela della concorrenza e protezione dell'utenza: principi che trovano nel testo costituzionale il loro fondamento più alto.

Eserciteremo le nostre competenze, e le responsabilità che ne derivano, con trasparenza, con metodo, e con la consapevolezza che ogni nostra decisione ha un nome e un cognome dietro: quello di una famiglia che paga la bolletta, di un artigiano che gestisce i costi dell'impresa, di un anziano o di una anziana che non debbano scegliere tra il riscaldamento e il cibo.

La Quinta Consiliatura, che ho l'onore di presiedere, si è insediata il 1° gennaio 2026, raccogliendo un'eredità solida e presentandosi con la consapevolezza che il mandato ricevuto si esercita all'interno di una fitta rete di relazioni istituzionali: con il Parlamento e il Governo, con le altre Autorità indipendenti, con le istituzioni europee e con i regolatori degli altri Paesi.

La leale collaborazione istituzionale non è una formula di stile, è il metodo attraverso cui la regolazione indipendente può produrre risultati concreti, coerenti e duraturi per il sistema-Paese. In ambiti di frontiera come la protezione dei dati, la tutela della concorrenza, la sicurezza informatica e la regolazione ambientale, nessuna autorità ha da sola tutte le competenze necessarie. Lavorare insieme, in modo sistematico e non episodico, serve a evitare sovrapposizioni, colmare vuoti e mettere a fattor comune saperi complementari.

Lo stesso vale sul piano internazionale, con una valenza ulteriore data dalla partecipazione di ARERA alle principali sedi della regolazione europea. Non si tratta di presidiare tavoli: si tratta di portare l'esperienza italiana nella definizione di standard comuni, contribuire a che la transizione energetica produca regole coerenti tra i diversi sistemi nazionali e fare in modo che i consumatori europei — indipendentemente dal Paese in cui vivono — godano di tutele equivalenti. Un obiettivo che richiede credibilità tecnica, continuità di presenza e capacità di costruire alleanze tra regolatori che condividono gli stessi problemi.

In un contesto segnato dall'accelerazione della transizione energetica, dalla pressione sui costi dovuta al contesto internazionale, dall'innovazione tecnologica e da una rinnovata attenzione alla dimensione sociale dei servizi pubblici, ARERA intende essere interlocutore autorevole e affidabile e, come detto nel discorso al Presidente della Repubblica, capace di dire cose scomode quando necessario, con il rigore e la trasparenza che la funzione impone.

C'è un tema che attraversa trasversalmente tutti i settori e che il Quadro Strategico, in questi giorni in consultazione, affronta con consapevolezza crescente: l'intelligenza artificiale. Si tratta di uno strumento prezioso per accrescere l'efficienza e l'efficacia amministrativa. Penso in particolare alle nostre attività di vigilanza: l'intelligenza artificiale sarà uno strumento fondamentale a supporto delle attività di *enforcement* sui mercati, per rendere più sistematica e tempestiva la capacità di rilevare condotte scorrette, per verificare il rispetto delle regole e dei diritti di utenti e consumatori.

Nella nostra prospettiva, abbiamo tuttavia anche l'onere di valutare l'impatto sull'impiego di risorse energetiche e ambientali associato ai data center. Senza voler discutere in questa sede degli innegabili benefici industriali di tali infrastrutture, non possiamo non rimarcare che per fronteggiare il rischio di stress sul consumo delle risorse sarà sempre più necessario uno sforzo congiunto da parte di tutti i soggetti coinvolti, che abbia come chiave l'integrazione di responsabilità in un disegno più ampio, supportando il convergente sviluppo di sistemi di produzione energetica sostenibile e di riuso dell'acqua.



Questo Collegio ha iniziato il suo lavoro in un quadro in cui lo scenario internazionale continua a esercitare una pressione significativa sui mercati energetici: le tensioni geopolitiche hanno reso evidente quanto la dipendenza da fonti di importazione esponga i sistemi nazionali a fenomeni di rialzo dei prezzi e a rischi per la sicurezza degli approvvigionamenti, con effetti diretti e tangibili sulle bollette di famiglie e imprese.

In questo contesto, una delle prime scelte del nuovo Collegio è stata quella di impostare il mandato, sin dal suo avvio, con una marcata vocazione all'ascolto. Nel corso dei mesi di aprile e maggio 2026, sono stati condotti incontri diretti con associazioni dei consumatori, operatori dei settori regolati, associazioni di categoria e istituzioni, per un totale di circa cento soggetti coinvolti e oltre trecento partecipanti. Ascoltare prima di decidere non è un gesto di cortesia istituzionale: è un metodo. Le priorità che emergono da quei confronti - la tutela dei consumatori vulnerabili, la riduzione dei costi per le imprese, la semplificazione nell'accesso ai servizi, la qualità delle prestazioni ambientali - hanno orientato la costruzione del Quadro Strategico 2026-2029. Per garantire che questo dialogo non si esaurisca in una fase preliminare, il Collegio ha deciso di istituire l'Osservatorio della rego-

lazione: una sede permanente di confronto con portatori di interesse, esperti e mondo della ricerca, chiamata a seguire l'evoluzione dei settori nel tempo e ad alimentare la qualità delle scelte regolatorie lungo tutto il quadriennio.



Il sistema energetico italiano ha attraversato nel 2025 una fase di consolidamento dopo gli anni della crisi dei prezzi, in un quadro internazionale segnato da crescita moderata e da un'incertezza che non accenna a ridursi. Le tensioni geopolitiche, culminate nel primo trimestre del 2026 con una nuova fiammata dei prezzi del gas sui mercati europei, ricordano che la vulnerabilità strutturale del sistema agli shock esterni non è superata. L'Italia resta un Paese manifatturiero che dipende in misura significativa da energia importata, e il differenziale dei prezzi dell'elettricità e del gas rispetto alla media europea continua a pesare sulla competitività delle imprese e sui bilanci delle famiglie. Ridurre questo divario non è solo un obiettivo regolatorio: è una condizione di equità sociale e di tenuta del sistema produttivo nazionale.

Il PUN medio 2025 è stato di 115,9 €/MWh (+7% sul 2024), il più alto tra le principali borse europee. I prezzi italiani restano strutturalmente superiori a quelli di Francia (61,1 €/MWh) e Spagna (65,3 €/MWh), per la forte dipendenza dalla generazione a gas.

A fronte delle significative variazioni delle quotazioni registrate nei primi mesi del 2026, ARERA ha istituito l'Unità di Vigilanza Energetica, per il monitoraggio in tempo reale dei prezzi all'ingrosso e al dettaglio, con aggiornamenti giornalieri e un canale diretto verso Governo, Parlamento e istituzioni europee. Non si tratta di una risposta episodica. L'Autorità intende fare della sorveglianza continua dei mercati e della promozione di strumenti di disaccoppiamento della formazione del prezzo dell'energia elettrica tra il gas e le fonti rinnovabili una delle direttrici strutturali del proprio operato nei prossimi anni, nella convinzione che ridurre la dipendenza dalla volatilità dei mercati all'ingrosso sia la condizione per avvicinare i prezzi italiani agli standard europei e restituire certezza a famiglie e imprese. In tale quadro, sarà rafforzata la sorveglianza dei mercati energetici all'ingrosso in coordinamento con ACER e con le altre autorità competenti, con particolare riferimento all'applicazione del quadro REMIT, volto a prevenire e contrastare abusi di mercato, pratiche di insider trading e manipolazioni dei prezzi.

In un contesto di elevata penetrazione delle FER, che nel 2025 hanno coperto il 48% della produzione nazionale di energia elettrica, assume rilievo lo sviluppo e l'integrazione nei mercati di risorse di flessibilità non fossile - *demand response*, *storage*, risorse distribuite - rimuovendo barriere all'ingresso e definendo un quadro armonizzato per aggregatori e meccanismi di partecipazione. È altresì necessa-

rio assicurare segnali di prezzo corretti, eliminando distorsioni regolatorie che ostacolano una piena valorizzazione di tali risorse.

In questo quadro, un ruolo strategico spetta all'idroelettrico a bacino e ai pompaggi idroelettrici: infrastrutture che, oltre a garantire flessibilità e adeguatezza al sistema, producono esternalità positive di ampia portata - dalla resilienza della risorsa idrica alla prevenzione del dissesto idrogeologico - e che l'Autorità intende valorizzare, anche segnalando alle istituzioni competenti la loro rilevanza nei processi di assegnazione e di rinnovo delle concessioni.

In una prospettiva di più lungo periodo, in coerenza con il dibattito in corso a livello nazionale sulla diversificazione delle fonti di generazione e con il principio di neutralità tecnologica che da sempre caratterizza l'azione dell'Autorità, quest'ultima si farà trovare pronta all'introduzione di strumenti efficaci per integrare nel sistema elettrico la generazione da ulteriori fonti che si andranno a determinare nel futuro.

In tale orizzonte si inscrivono anche le nuove competenze in via di attribuzione: il decreto legislativo che designa l'Autorità quale autorità nazionale per il settore dell'idrogeno è prossimo alla finalizzazione. A questo potrebbe aggiungersi l'estensione della regolazione dell'Autorità alle attività di trasporto tramite rete e di stoccaggio della CO₂, attualmente disciplinate solo in via transitoria. Lo sviluppo dell'idrogeno rappresenta uno degli elementi abilitanti del processo di decarbonizzazione, in particolare per i settori *hard-to-abate* e per l'integrazione delle fonti rinnovabili non programmabili: definire un quadro regolatorio chiaro per l'accesso alle reti, le tariffe e le condizioni di sviluppo della filiera - in stretto coordinamento con i settori elettrico e del gas, per evitare ridondanze infrastrutturali e rischi di costi non recuperabili - costituirà uno dei principali impegni dell'Autorità nel prossimo quadriennio.

L'azione regolatoria ha operato su più fronti e proietta già le sue direttrici sul quadriennio che si apre. Sui mercati all'ingrosso, l'architettura del dispacciamento elettrico è stata rinnovata con l'adozione del Testo Integrato del Dispacciamento Elettrico (TIDE), che abilita tutte le risorse di rete - accumuli, carichi flessibili, aggregati distribuiti - a concorrere alla fornitura dei servizi di bilanciamento in condizioni di neutralità tecnologica. Il percorso proseguirà con il superamento graduale del PUN e la piena applicazione dei prezzi zonal, avvicinando il mercato italiano agli standard europei.

Sul fronte del gas, la riforma del *settlement* ha condotto a un modello orientato all'efficienza allocativa e alla responsabilizzazione degli operatori; il prossimo passo è accompagnare la progressiva decarbonizzazione del settore, promuovendo l'elettrificazione con flessibilità della offerta e anche della domanda, favorendo l'integrazione dei gas rinnovabili e dell'idrogeno - in un quadro regolato-

rio stabile che sappia gestire la transizione senza compromettere la sicurezza degli approvvigionamenti. Le scelte regolatorie dovranno poggiare su scenari di sviluppo della domanda e dell'offerta coerenti tra i diversi settori energetici, per anticipare i cambiamenti strutturali attesi e calibrare la transizione senza esporre il sistema a rischi di fornitura. A ciò si affianca l'esigenza di rafforzare l'integrazione dei mercati del gas a livello europeo e regionale - migliorando i meccanismi di allocazione della capacità, l'interoperabilità e il bilanciamento - per accrescere la liquidità e la resilienza del sistema rispetto a *shock* geopolitici e tensioni sui flussi di approvvigionamento. È un passaggio che non ammette approssimazioni: il progressivo superamento del gas naturale a favore di altri vettori energetici dovrà essere governato con il massimo rigore, in ogni sua fase, affinché la stabilità del sistema resti la condizione imprescindibile di ogni scelta regolatoria.

Sul piano infrastrutturale, prosegue la transizione verso la Regolazione per Obiettivi di Spesa e di Servizio (ROSS), avviata nella versione base e in corso di estensione alle imprese di maggiore rilevanza: un approccio che richiederà particolare attenzione alla gestione dell'asimmetria informativa nelle fasi iniziali e strumenti adeguati di verifica dell'impatto, tra cui la metodologia di analisi dei rendimenti effettivi (RORE) e la revisione dei criteri di determinazione del costo del capitale (WACC), in un'ottica di maggiore armonizzazione con le prassi regolatorie europee. In materia di piani straordinari di investimento pluriennale per i concessionari della distribuzione elettrica, l'Autorità ha chiarito con nettezza che nessun riconoscimento tariffario automatico può derivare dalla loro approvazione e che l'impatto in bolletta del corrispettivo per la rimodulazione delle concessioni deve essere minimizzato, in quanto incompatibile con i principi di tariffazione a costi efficienti. Il ciclo di investimenti nelle reti non è destinato a ridursi: la crescita della generazione distribuita, l'integrazione delle fonti rinnovabili e la necessità di adattare le infrastrutture a una nuova concezione di resilienza climatica richiedono un aggiornamento organico della disciplina delle connessioni — anche attraverso un testo unico che unifichi le regole per produttori e clienti finali e introduca misure per prevenire la saturazione virtuale della rete — e una regolazione capace di orientare gli investimenti senza scaricare sui consumatori oneri impropri. La selettività degli investimenti resterà un criterio guida: accanto agli strumenti tradizionali, la regolazione promuoverà soluzioni innovative — *grid-enhancing technologies*, approcci *non-wire*, flessibilità e digitalizzazione — capaci di aumentare la capacità delle reti contenendo i costi di sistema. Sul fronte delle concessioni, l'Autorità sosterrà il completamento del quadro normativo necessario a introdurre dinamiche concorrenziali nella distribuzione elettrica entro il 2030.

Nel mercato retail, il superamento del servizio di Maggior Tutela per i clienti domestici non vulnerabili — avvenuto il 1° luglio 2024 — ha confermato una dinamica strutturale già nota: nel mercato libero di piccola taglia si scambia prevalentemente fiducia nel marchio dell'operatore, non *commodity*. I differenziali tra le offerte scelte dai consumatori e quelle più efficienti disponibili restano elevati, e i dati di monitoraggio mostrano che le scelte di acquisto sono ancora in larga parte svincolate dalla conve-

nienza effettiva. La riforma della bolletta, entrata in vigore nel luglio 2025, risponde a questa distorsione alla radice: rendere leggibile la composizione dei costi e comparabili le condizioni contrattuali è la preconditione perché la concorrenza produca benefici reali. Nel quadriennio che si apre, l'obiettivo è portare questo lavoro a compimento — rafforzando il Portale Offerte, proseguendo nell'aggiornamento del Codice di condotta commerciale, introducendo nuovi strumenti di enforcement e accompagnando con misure dedicate il passaggio, previsto nel marzo 2027, dei clienti ancora nel Servizio a Tutele Graduali verso il mercato libero. Un mercato davvero competitivo, in cui la liberalizzazione si traduca in vantaggi concreti per i consumatori, resta la misura ultima dell'efficacia dell'azione regolatoria in questo settore.



I settori ambientali — acqua, rifiuti, telecalore — condividono con l'energia una caratteristica fondamentale: sono servizi di pubblica utilità la cui qualità misura concretamente la capacità dello Stato di garantire condizioni di vita dignitose ai cittadini e di ridurre le disuguaglianze territoriali che attraversano il Paese. La regolazione in questi settori non lavora su mercati liberalizzati ma su sistemi in cui la tariffa è l'unico strumento strutturalmente disponibile per sostenere gli investimenti: una responsabilità che richiede rigore tecnico e attenzione costante all'equità sociale.



L'acqua è il punto di partenza naturale, e non solo per ragioni di ordine. Chi scrive conosce direttamente la complessità della gestione idrica in Italia, avendola affrontata dal lato delle politiche pubbliche nazionali prima di assumere questo mandato. Quella prospettiva ha rafforzato una convinzione: la crisi idrica non è un'emergenza ricorrente da gestire, è una condizione strutturale da governare con strumenti stabili, investimenti programmati e una regia istituzionale capace di tenere insieme i diversi livelli di competenza. Dal processo di uso razionale della risorsa idrica può e deve nascere non solo un sistema più resiliente agli eventi climatici estremi ma anche opportunità di sviluppo sostenibile e di lungo periodo per i comparti economici, dall'agricoltura all'industria, su cui si basa la competitività del Paese e la qualità della vita dei cittadini. È esattamente il terreno su cui ARERA è chiamata a fare la sua parte.

Il settore idrico porta con sé, più di ogni altro, l'evidenza diretta del cambiamento climatico. Anche per questo sono inaccettabili perdite idriche che si attestano mediamente al 42,5% su scala nazionale, con punte significativamente più elevate nel Mezzogiorno, e oltre un milione di residenti nei capoluoghi di provincia ha subito nel 2024 misure di razionamento. L'Italia è il primo Paese dell'Unione europea per prelievo di acqua dolce a uso potabile — 411 litri per abitante al giorno — e al tempo stesso uno dei Paesi con le maggiori inefficienze nella distribuzione. Il Water Service Divide

non è una fotografia statica: è la conseguenza di decenni di ritardi negli investimenti e di una governance frammentata.

Però dall'arrivo dell'Autorità il settore ha ingranato una marcia diversa, si tratta di un dato di fatto innegabile di cui siamo orgogliosi: nel quarto periodo regolatorio la spesa programmata ammonta a circa 28 miliardi di euro, e l'accresciuta capacità organizzativa dei gestori ci fa essere ottimisti sul fatto che saranno spesi nella giusta direzione. Basti pensare che l'azione regolatoria ha prodotto un rilevante incremento della spesa per investimenti, passata da valori di poco superiori al miliardo di euro nell'anno 2012, fino a superare i sei miliardi di euro nel 2025. Il quadro europeo definito dalla *Water Resilience Strategy* affida all'Autorità una responsabilità ulteriore: tradurre in strategie regolatorie gli obiettivi delle Direttive europee, per una gestione della risorsa idrica sempre più efficiente.

Il Metodo Tariffario Idrico per il quarto periodo (MTI-4) consolida un approccio orientato agli esiti, coerente con la maturazione della pianificazione delle infrastrutture e dei programmi di investimenti orientati al miglioramento delle performance tecniche. L'introduzione dell'indicatore M0-Resilienza idrica segna un passo significativo: per la prima volta la regolazione incorpora una lettura ambientale del sistema, misurando il rapporto tra domanda e disponibilità della risorsa e orientando la programmazione degli investimenti in funzione dello stress idrico territoriale. Nel secondo semestre del 2025 l'Autorità ha adottato lo schema di bando di gara per gli affidamenti nel servizio idrico integrato, strumento atteso che risponde a una delle criticità più persistenti: numerosi affidamenti risalenti agli anni Novanta stanno giungendo a scadenza senza che si sia ancora definito un successore dotato delle capacità necessarie per garantire continuità agli investimenti.

La governance resta il nodo più difficile. Il monitoraggio del 2025 conferma che in diverse aree — Campania e Sicilia in primo luogo — permangono situazioni di stallo nell'affidamento al gestore unico, con affidamenti storici in scadenza e processi bloccati dal contenzioso. I primi affidamenti risalgono agli anni Novanta: trent'anni di gestione costruita, di investimenti programmati, di *know-how* accumulato rischiano di disperdersi nell'assenza di un passaggio ordinato al successore. I cittadini di quei territori pagano il prezzo di inefficienze che non dipendono dalle loro scelte.

La regolazione di ARERA ha dimostrato di essere una leva efficace per sbloccare queste situazioni e garantire continuità agli investimenti di lungo periodo, portando una vera ricchezza ai cittadini — e mi rivolgo soprattutto alle generazioni che verranno. Speriamo di essere, anche attraverso il dialogo con il territorio, una spinta verso la sicurezza e la resilienza per tutte le aree del Paese: il successo in questo senso arriverà quando smetteremo di usare la parola "emergenza" per nascondere un deficit amministrativo e tecnologico nella gestione della risorsa più importante per la nostra esistenza.

Nell'ambito dell'apertura dell'Autorità al confronto con gli altri enti pubblici impegnati nella pianificazione dell'uso della risorsa idrica, riveste particolare interesse la collaborazione formale avviata con le Autorità di Bacino Distrettuali. Tale interlocuzione tra i diversi attori deve muovere dalla consapevolezza che la fragilità del sistema aumenta senza responsabilità condivisa: il tema delle concessioni di prelievo è un'occasione per superare le rivalità tra i diversi utilizzi e ricercare un equilibrio di cui tutto il sistema possa beneficiare.



Il ciclo dei rifiuti urbani condivide con il settore idrico molte delle stesse fragilità strutturali: una governance ancora frammentata, divari territoriali profondi tra Nord e Sud, investimenti che, nonostante traiettorie di crescita registrate negli ultimi anni, risultano ancora insufficienti in alcune aree del Paese. È il settore in cui la regolazione di ARERA è la più giovane: il lavoro avviato negli scorsi anni rappresenta un patrimonio di dati e miglioramento dei processi gestionali, non solo per la regolazione, ma per tutto il sistema, soprattutto alla luce degli obiettivi di economia circolare.

Con una produzione nazionale di rifiuti urbani che si attesta sui 30 milioni di tonnellate, il Paese ha assistito ad un graduale ma ininterrotto aumento del livello della raccolta differenziata, oramai prossima al 70%. Sono rassicuranti le performance del Sud e delle Isole che, con tassi di crescita importanti, stanno progressivamente recuperando terreno nonostante rimangano al di sotto dell'obiettivo minimo del 65%.

Tuttavia, permane una situazione di eterogeneità territoriale soprattutto in termini di dotazione impiantistica: alcune Regioni ancora oggi non sono in grado di raggiungere l'autosufficienza nella chiusura del ciclo, e sono costrette a trasportare in altre aree, se non addirittura all'estero, i propri rifiuti, contravvenendo agli obiettivi di programmazione e producendo effetti negativi per l'ambiente.

Un altro elemento di riflessione è che, nonostante il crescente tasso di raccolta differenziata, quello di riciclaggio si attesta al 52,3%, al di sopra del target europeo del 50% già fissato per il 2020, ma ancora lontano dal 55% richiesto per il 2025 e dal 60% al 2030. Lo scarto tra quanto differenziamo e quanto riusciamo a riciclare, circa il 16%, ci racconta quanto sia fondamentale la "qualità" delle nostre azioni di cittadini per contribuire all'economia circolare. La raccolta differenziata di qualità è condizione necessaria, non sufficiente: il vero obiettivo è il recupero dei materiali in ottica di economia circolare, e lì i divari impiantistici — concentrati soprattutto nel Mezzogiorno — continuano a frenare il progresso.

Da questo punto di vista, come Autorità siamo perfettamente consapevoli che gli sforzi richiesti ai cittadini e al sistema in generale per una migliore qualità differenziata si deve tradurre in un efficiente

reimpiego del materiale recuperato nell'industria manifatturiera, che richiede materie prime seconde a prezzi competitivi. In questo modo la circolarità riesce ad abbracciare gli obiettivi ambientali e quelli di competitività del sistema economico, in linea con gli indirizzi del *Clean Industrial Act*.

Tenendo in mente questa situazione e queste sfide, il 2025 ha segnato un'accelerazione significativa sul piano regolatorio. L'Autorità ha adottato il Testo Integrato Corrispettivi Servizio Gestione Rifiuti (TI-CSER), primo intervento organico di riordino della tariffazione agli utenti dopo decenni di applicazione del DPCM 158/99, orientandola verso il principio europeo del "chi inquina paga" e aprendo la strada alla tariffazione puntuale. Il terzo metodo tariffario (MTR-3) definisce per il quadriennio 2026-2029 le regole di riconoscimento dei costi e le tariffe di accesso agli impianti, in un quadro che punta a coniugare sostenibilità economica dei gestori e sviluppo dell'impiantistica necessaria a chiudere il ciclo. Il consolidamento della disciplina sulla qualità tecnica si propone di fornire alle Amministrazioni e ai cittadini metriche oggettive per valutare i servizi e scegliere i modelli organizzativi e infrastrutturali più adatti rispetto ai diversi contesti territoriali e socioeconomici. Sul fronte della tutela sociale, il bonus rifiuti — uno sconto del 25% sulla TARI per le famiglie in condizioni di disagio economico — ha messo in luce tutta la complessità operativa di un settore con circa 2.700 enti territorialmente competenti: un numero che spiega molte delle difficoltà di attuazione uniforme delle politiche nazionali.

La frammentazione è la sfida strutturale del settore. La grande maggioranza degli enti competenti opera a dimensione comunale, gestendo un servizio che richiederebbe economie di scala ben più ampie per funzionare in modo efficiente. Non si tratta solo di un'anomalia organizzativa: è la causa diretta delle difficoltà nell'attuare politiche uniformi, come ha dimostrato plasticamente il bonus rifiuti, ed è all'origine della proliferazione di piani economico-finanziari che appesantisce l'azione amministrativa senza produrre qualità regolatoria. Il Quadro Strategico indica un percorso che l'Autorità intende percorrere con determinazione: rafforzare il ruolo degli Enti di governo d'ambito, promuovere l'aggregazione gestionale, sviluppare la dotazione impiantistica nelle aree più carenti, migliorare la qualità della raccolta differenziata e semplificare le procedure di approvazione dei piani economico-finanziari, per restituire certezza ed efficacia a un sistema amministrativo che la frammentazione ha reso farraginoso.

La razionalizzazione degli assetti locali non è un obiettivo burocratico, è la condizione perché la transizione verso l'economia circolare produca benefici reali e omogenei su tutto il territorio nazionale. Il superamento della frammentazione municipale della governance non può più essere rinviato: il completamento della riforma degli Enti di governo dell'ambito, con una dimensione almeno regionale, costituisce il presupposto per garantire all'intero Paese standard di servizio uniformi ed economie di scala adeguate.



Il telecalore è un settore che ARERA regola dal 2014, ma la competenza tariffaria — il cuore della regolazione — è stata attribuita solo nel 2023. È questa asimmetria a renderlo peculiare: un settore conosciuto, su cui la regolazione economica è ancora in costruzione, con un potenziale reale di contributo alla decarbonizzazione del riscaldamento urbano che vale la pena valorizzare.

Il servizio copre in Italia circa il 3% delle utenze, concentrato quasi interamente nelle aree urbane del Nord — cinque regioni rappresentano il 95% dell'energia termica erogata — ed è in espansione costante: tra il 2000 e il 2024 la volumetria allacciata è più che triplicata, passando da 117 a 412 milioni di metri cubi, con le reti cresciute da 1.091 a oltre 5.000 km. Il mix delle fonti si sta lentamente diversificando — gas naturale al 70,5%, con rifiuti e bioenergie che insieme coprono quasi il 26% — e la cogenerazione rappresenta la tecnologia prevalente. Un settore in crescita strutturale, il cui contributo alla decarbonizzazione del riscaldamento residenziale è destinato ad ampliarsi con l'avanzare della transizione energetica.

Da subito si è scelto un approccio graduale: un metodo transitorio basato sul costo evitato, con un limite al prezzo per proteggere gli utenti dalla volatilità dei mercati, ha fornito un primo quadro di regole al settore e di tutele per gli utenti, mentre si costruiva il metodo definitivo. L'eterogeneità strutturale del settore — reti di dimensioni, fonti e configurazioni molto diverse tra loro — ha richiesto un'istruttoria approfondita: il metodo a regime non è stato adottato entro il 2025 e il transitorio è stato prorogato di un anno, con alcuni affinamenti mirati emersi dalla prima fase di applicazione.

Nella sua strategia futura l'Autorità individua nel telecalore uno degli strumenti per la decarbonizzazione del riscaldamento urbano, sostenendone lo sviluppo infrastrutturale e puntando a definire un metodo tariffario a regime che riconosca i costi efficienti e orienti gli investimenti verso fonti rinnovabili e recupero termico. A questo si aggiunge un'estensione attesa: il decreto-legge 21/2026 ha previsto l'applicazione del bonus sociale anche al telecalore, misura che l'Autorità è chiamata a definire nel dettaglio e che segna un passo significativo nell'integrazione del settore nel sistema delle tutele sociali.



Ho tenuto questo argomento per ultimo. Sarebbe un errore leggerlo come un'appendice. La tutela dei consumatori e degli utenti: è la misura ultima di ogni scelta regolatoria. Tariffe, qualità dei servizi, *enforcement*, trasparenza delle offerte — tutto confluisce nella domanda concreta se i cittadini ricevono servizi adeguati a prezzi equi e dispongono degli strumenti per far valere i propri diritti. È da questa prospettiva che occorre leggere il lavoro svolto e quello che ci attende.

Nel 2025 lo Sportello per il consumatore ha gestito quasi 787.000 chiamate e circa 30.000 domande al Servizio Conciliazione, che ha consentito di recuperare oltre 21 milioni di euro a favore degli utenti con un tasso di soddisfazione del 95%. I dati mostrano una tendenza interessante: nei settori energetici i volumi diminuiscono — segnale di una stabilizzazione del sistema — mentre nei settori ambientali crescono, trainati dall'estensione progressiva dei servizi al settore idrico e, dal 2025, ai rifiuti. È la naturale conseguenza di una regolazione che matura e raggiunge territori prima scoperti. Sul fronte dei bonus sociali, nel 2025 sono stati riconosciuti automaticamente circa 2,8 milioni di bonus elettrici e 1,7 milioni di bonus gas, con l'estensione in corso al settore idrico e quella appena avviata per rifiuti e telecalore.

L'Autorità intende confermare, anche in considerazione delle reiterate tensioni sul fronte dei prezzi, l'obiettivo di adeguamento e miglioramento degli strumenti messi a disposizione per i consumatori che versano in condizioni di disagio economico e/o fisico e per coloro che sono colpiti da eventi calamitosi.

Tutto ciò è necessario, non sufficiente. Il consumatore che ARERA vuole costruire nel quadriennio 2026-2029 non è solo un soggetto da proteggere dagli abusi degli operatori o da sostenere nei momenti di difficoltà economica: è un soggetto attivo, capace di orientarsi nel mercato, di scegliere consapevolmente, di partecipare alla transizione energetica. La distanza tra questa visione e la realtà attuale è tuttavia ancora ampia — i dati sul mercato retail dell'energia lo dimostrano con chiarezza — ed è proprio questa distanza a definire il lavoro da fare. Rafforzare il Portale Offerte, integrarlo con il Portale Consumi, semplificare le bollette nei settori ambientali, sviluppare strumenti informativi accessibili a tutti, estendere la conciliazione obbligatoria ai rifiuti: sono passi concreti verso un consumatore che non subisce il mercato, bensì lo usa.

Nel 2025, l'Autorità ha consolidato una strategia di comunicazione integrata e multicanale, orientata a sostenere i cittadini nelle fasi di maggiore complessità normativa e lo ha fatto attraverso due campagne di rilievo: il rilancio di «Chiedi all'ARERA» e la campagna «Nuova Bolletta – Scontrino dell'energia», volta a rendere più leggibile e trasparente il nuovo standard del documento di fatturazione. La comunicazione istituzionale si conferma così parte integrante della funzione di tutela: informare correttamente i cittadini sui propri diritti e sulle misure disponibili è condizione necessaria affinché le tutele previste dalla regolazione producano effetti concreti. In questa direzione si orienta anche il prossimo quadriennio, nel quale le campagne informative saranno integrate in una strategia più strutturata di empowerment del consumatore. Alla comunicazione attraverso i media digitali e tradizionali verranno affiancate indagini demoscopiche volte a misurare la soddisfazione per i servizi ricevuti, a rilevare aspettative e necessità, e a produrre pubblicazioni comparative che consentano ai consumatori di valutare la qualità dei servizi offerti — anche sul piano della gestione dei reclami — con strumenti di lettura accessibili e di immediata fruizione.

La regolazione sarà sviluppata in stretto raccordo con le evidenze emerse dall'attività di *enforcement*, dalle segnalazioni ricevute dai consumatori e dalle risultanze di tali indagini conoscitive, in modo da garantire un approccio adattivo e fondato sull'esperienza concreta. Sul versante della tutela individuale, il potenziamento del Servizio di Conciliazione e il rafforzamento delle Procedure Speciali Risolutive già disponibili procederanno in parallelo con la valutazione di un eventuale terzo livello decisorio per i casi in cui non si raggiunga l'accordo in sede conciliativa.

La protezione dei consumatori richiede peraltro un'azione che non può essere esercitata in solitudine. Fenomeni come il telemarketing aggressivo o l'utilizzo improprio dei dati personali nella delicata fase di cambio fornitore si collocano all'intersezione tra le competenze di più Autorità e richiedono un coordinamento sistematico. Nel prossimo quadriennio, sarà rafforzata la collaborazione con le Autorità con competenze complementari — AGCM, AGCOM, Garante per la protezione dei dati personali — tanto sul piano istruttorio quanto attraverso azioni di *enforcement* congiunto. La frammentazione delle competenze, se non presidiata, si traduce in lacune di tutela che il consumatore paga con la propria esposizione senza rimedio efficace: il coordinamento istituzionale non è dunque una questione di assetto formale, ma una leva concreta di protezione.

Il Quadro Strategico di cui ho parlato all'inizio introduce a questo proposito un concetto che vale la pena sottolineare: il consumatore attivo non è solo chi sceglie il fornitore migliore, è chi partecipa alla transizione energetica attraverso l'autoconsumo, le comunità energetiche, la domanda flessibile. La regolazione deve creare le condizioni perché questo sia possibile non solo per chi ha già le competenze e le risorse, bensì per tutti. Equità di accesso alla transizione è, in fondo, la forma più concreta di tutela del consumatore nel tempo che viene.



Assieme all'impegno in CEER e ACER, ARERA continuerà a rafforzare il proprio ruolo internazionale, consolidando la vicepresidenza permanente in MEDREG e di WAREG e il sostegno alla Balkan Energy School, quali strumenti strategici per promuovere una regolazione armonizzata e una cooperazione sempre più stretta tra i regolatori dell'energia e dell'ambiente nell'area mediterranea, europea e balcanica verso obiettivi comuni di sostenibilità.



«Il presente del passato è la memoria, il presente del presente è la visione, il presente del futuro è l'attesa»: Sant'Agostino, nelle Confessioni, non descrive tre tempi separati ma tre dimensioni di un unico sguardo. È una sintesi che vale anche per chi esercita una funzione regolatoria: non si governa il futuro senza la memoria di ciò che è stato, né senza restare radicati nella realtà concreta di ciò che è — nella

bolletta di una famiglia, nella difficoltà, per molti, di sostenere i costi dell'energia, nel costo dell'energia per un'impresa, nella qualità dell'acqua che arriva in ogni comune del Paese.

È questo il senso della Relazione che abbiamo presentato oggi. I dati, le tendenze, le criticità che abbiamo illustrato non sono un consuntivo: sono la materia viva con cui si costruisce ogni decisione futura, anche per affrontare le difficoltà di accesso a servizi essenziali come l'acqua e i fenomeni come la povertà energetica, che interrogano direttamente l'equità e l'efficacia dell'azione regolatoria. La memoria senza visione è archivio; la visione senza memoria è astrazione. La regolazione che questa Autorità intende esercitare è invece una cosa diversa: è la capacità di tenere insieme i tre tempi di Agostino — sapere da dove si viene, vedere con chiarezza dove si è, saper indicare dove si vuole andare.

Con questa consapevolezza la Quinta Consiliatura affronta il quadriennio che si apre.



Autorità, Signore e Signori, Gentili ospiti, chiudo questa prima relazione annuale con i ringraziamenti che sono, prima di ogni altra cosa, il riconoscimento pubblico di una verità semplice: nessuna autorità indipendente è davvero tale senza la rete di relazioni istituzionali che ne sostiene e legittima l'azione.

Ringrazio il Consiglio di Stato e il TAR Lombardia, l'Avvocatura dello Stato, la Corte dei conti e le altre Autorità indipendenti. Ringrazio l'ACER, il Consiglio Nazionale Consumatori ed Utenti, il gruppo GSE, la CSEA, l'ENEA, le Regioni, le autonomie locali, l'ANCI e gli enti di governo degli ambiti territoriali riuniti in ANEA. Ringrazio il Collegio dei Revisori, il Nucleo di valutazione e controllo strategico, l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza, con il suo Nucleo Speciale Beni e Servizi, presenza discreta e indispensabile nel lavoro quotidiano dell'Autorità.

Un pensiero particolare va alle colleghe e ai colleghi degli Uffici. Lo dicevo già presentandomi al Presidente della Repubblica: le sfide che abbiamo davanti richiedono un Collegio che sappia lavorare come tale e richiedono soprattutto una struttura all'altezza. ARERA quella struttura ce l'ha. È fatta di competenza sedimentata nel tempo, di dedizione silenziosa, di continuità che non si è mai interrotta nemmeno nel passaggio tra consiliature. Questo Collegio si è insediato da pochi mesi e ha trovato ad attenderlo una casa già in ordine. Non è poco. È, anzi, il presupposto di tutto il resto.



ARERA

Autorità di Regolazione
per Energia Reti e Ambiente

