

Osservazioni dell'ANEA per le Audizioni periodiche 2023 in merito alla rendicontazione intermedia 2022-23 del Quadro Strategico 2022-2025 di ARERA

L'ANEA (Associazione Nazionale degli Enti di Governo d'Ambito per l'Idrico e i Rifiuti) presenta le proprie osservazioni per le Audizioni periodiche 2023 in merito alla rendicontazione intermedia 2022-23 del Quadro Strategico 2022-2025 di ARERA (di cui alla Delibera 525/2023/A "Rendicontazione delle attività svolte dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, nel periodo gennaio 2022 - settembre 2023, nell'ambito del Quadro strategico per il quadriennio 2022 – 2025")

Premessa

Le osservazioni riportate si riferiscono ai settori oggetto di regolazione a livello locale da parte degli EGA associati (idrico e rifiuti), come anche ai temi trasversali a tutti i settori regolati dall'Autorità.

L'oggetto delle Audizioni periodiche 2023 riguarda la rendicontazione intermedia 2022-23 del Quadro Strategico 2022-2025 di ARERA, oggetto di ridefinizioni e rimodulazioni a seguito degli avvenimenti degli ultimi anni (ripresa economica post-pandemia, conflitti bellici e crisi energetica internazionale) che hanno avuto rilevanti ripercussioni non solo sui settori regolati dall'Autorità, ma anche sull'economia in generale. Al netto di tali ridefinizioni e rimodulazioni, ARERA ha implementato diverse linee di intervento attraverso cui si articolano gli obiettivi strategici. In base anche a quanto delineato nella Delibera 525/2023/A, di seguito si riportano considerazioni in merito ad alcuni aspetti principali, richiamando anche alcune riflessioni già portate all'attenzione in occasione del DCO 465/2021/A. In linea generale, come già evidenziato in tale occasione, sarebbe auspicabile consolidare maggiormente la cooperazione tra i diversi livelli della regolazione, attraverso anche la strutturazione di modalità di confronto e collaborazione, che possano garantire un maggiore scambio di informazioni, oltre alle occasioni istituzionalmente preposte a tale scopo. La regolazione è infatti un processo adattivo che necessita di un continuo monitoraggio per introdurre eventuali correttivi e per questo motivo è fondamentale anche il punto di vista del regolatore locale nel rilevare tutti quegli elementi desumibili dalla prossimità ai territori.

OBIETTIVI STRATEGICI 2022-2025 E LINEE DI INTERVENTO: TEMI TRASVERSALI

A. Il consumatore consapevole

Si ritiene importante proseguire le attività inerenti all'obiettivo strategico relativo alla **promozione dell'empowerment del consumatore (OS.1)** cercando di bilanciare le esigenze di innovazione anche con un'attenzione particolare agli utenti a rischio di esclusione digitale. In merito ad alcuni aspetti, si pone all'attenzione quanto segue:

- per il rafforzamento degli strumenti di Risoluzione Alternativa delle controversie (ADR) per i clienti/utenti finali nei settori regolati [1.a], l'Autorità ha esteso l'applicazione del Testo Integrato Conciliazione (TICO) al settore idrico prevedendo, a decorrere dal 30 giugno 2023, l'operatività del tentativo obbligatorio di conciliazione, come condizione di procedibilità dell'azione giudiziale e l'obbligo partecipativo di tutti i gestori; per questa forma di tutela come

Roma, li 21 novembre 2023

anche per le richieste di informazione e le segnalazioni di disservizi messe a disposizione a livello nazionale attraverso il Servizio Conciliazione dell'Autorità e lo Sportello per consumatore, si tratta di attività che possono essere svolte anche a livello locale dagli stessi EGA e quindi al fine di poter valutare l'effettiva applicazione della regolazione e gli eventuali correttivi da mettere in atto, sarebbe auspicabile la condivisione delle informazioni inerenti a tali attività;

- per il potenziamento della consapevolezza dei consumatori [1.d], nell'implementazione sia per il settore idrico che per quello dei rifiuti di specifiche misure volte a promuovere una migliore comprensione del servizio da parte degli utenti (compresi anche ruoli e funzioni di tutti gli enti coinvolti), potrebbero svolgere un ruolo anche gli EGA unitamente ad Autorità, gestori e associazioni dei consumatori;
- in merito alle misure di semplificazione e di trasparenza delle bollette dei diversi servizi regolati [1.i] si ritengono di particolare rilevanza, dal momento che le bollette costituiscono il primo e periodico strumento di contatto tra gestore e utente, eventualmente cercando per quanto possibile (viste le differenze sostanziali) di prevedere un certo grado di armonizzazione con gli altri settori regolati; inoltre per quanto riguarda il settore idrico si auspica un coordinamento con quanto previsto anche dal D.Lgs. 18/2023 in particolare per quanto riguarda anche le informazioni che i gestori devono rendere disponibili sui loro siti internet.

In merito all'obiettivo strategico di **rafforzare le tutele per i consumatori in condizioni di disagio (OS.2)**, per lo sviluppo di ulteriori progetti di informazione dei cittadini in condizioni di disagio, un contributo potrebbe essere svolto anche dagli EGA all'interno delle attività relative alla tutela dell'utenza. Inoltre per il settore idrico, si richiama l'opportunità di valutare l'introduzione anche in questo settore di un bonus per il disagio fisico, in modo simmetrico a quanto già implementato per il settore elettrico. Infine, in considerazione della sempre purtroppo maggiore frequenza di eventi meteorologici estremi con conseguenze rilevanti sui territori, si ritiene particolarmente importante il rafforzamento degli strumenti per la tutela dei consumatori colpiti da eventi eccezionali [2.c], prevedendo anche un maggior grado di coinvolgimento degli EGA vista la maggiore prossimità con i territori.

B. Coordinamento su aspetti regolatori intersettoriali

Nel **definire un quadro unitario della separazione contabile in tutti i settori regolati (OS.4)**, si ritiene molto importante proseguire nel completamento di tale percorso basato su principi uniformi per tutti i settori regolati, anche al fine di evitare possibili sussidiazioni incrociate tra settori con impostazioni diverse per il riconoscimento di determinate tipologie di costi. Relativamente al settore idrico si ritiene auspicabile un approfondimento di tale disciplina (anche attraverso il confronto con gli stakeholder) al fine di utilizzare i dati di unbundling come base per le determinazioni tariffarie (essendo anche il punto di partenza per la determinazione dei costi standard). Inoltre per tale settore si ritiene indispensabile rendere disponibili tali dati anche agli EGA per i gestori di competenza. Per l'introduzione di tale disciplina anche nel settore dei rifiuti le esigenze sarebbero di avviarne l'attuazione in tempi molto brevi valutando l'opportunità di prevedere sin da subito un periodo di sperimentazione viste le specificità e il grado di eterogeneità che caratterizza tale settore e di valutazione dell'efficacia e della definitiva applicabilità, eventualmente anche in raccordo con il sistema degli EGA.

Nel perseguire l'obiettivo di **promuovere l'innovazione (OS.5)**, oltre all'introduzione di meccanismi e misure incentivanti in sede di integrazione della regolazione della qualità tecnica per il Servizio

Roma, li 21 novembre 2023

Idrico Integrato e degli impieghi del *Fondo per la promozione dell'innovazione nel servizio idrico integrato* prospettati per il prossimo metodo tariffario nel relativo Documento per la consultazione, si ritiene di particolare interesse per il settore la possibilità di ricorrere alla regolazione per esperimenti per permettere una maggiore calibrazione degli incentivi regolatori, accompagnando necessariamente tale impostazione con confronto e interazione con i soggetti coinvolti (gestori ed EGA).

Nell'**orientare la regolazione strategica verso gli obiettivi di sostenibilità sociale, economica e ambientale (OS.6)**, è opportuno strutturare l'analisi attraverso un numero non troppo elevato di indicatori per evitare di rendere poco leggibile questo tipo di valutazione, prevedendo un coordinamento con altre previsioni in materia, in modo tale da evitare la stratificazione di ulteriori metriche che potrebbero comportare oneri aggiuntivi. Per quanto riguarda il settore idrico, in merito alla proposta di introduzione del macro-indicatore M0 – Resilienza idrica, come già evidenziato in occasione delle osservazioni al DCO 442/2023/R/idr si pone all'attenzione che la misurazione di indici rappresentativi della disponibilità di risorsa idrica complessiva (non solo relativa all'approvvigionamento potabile) non rientra nel perimetro delle competenze del Servizio Idrico Integrato, rendendosi quindi necessario il coordinamento con altri soggetti per il reperimento delle informazioni e andando anche ad incidere sull'efficacia di un meccanismo di premi/penali associato.

D Efficienza, efficacia, trasparenza amministrativa e semplificazione

Per quanto riguarda l'obiettivo relativo a **ottimizzare la fruizione di dati e informazioni a vantaggio degli stakeholder (OS.9)** si condivide completamente la necessità, evidenziata dall'Autorità di implementare la pubblicazione di documenti e analisi, garantendo strumenti di lettura tarati sulle diverse esigenze degli stakeholder. Particolarmente opportuna la linea di intervento relativa all'integrazione nel nuovo sito di nuovi strumenti di data visualization e data journalism [9.b] in quanto efficaci ai fini del confronto delle performance dei soggetti regolati. In questo ambito si chiede di valutare se fosse possibile prevedere una visualizzazione "operativa" maggiormente dedicata agli EGA e fruibile anche in una dinamica collaborativa e cooperativa con l'Autorità specialmente nel settore dei rifiuti nel quale, in questa fase di avvio della regolazione, il confronto fra casi e territori potrebbe fornire un significativo valore aggiunto all'azione regolatoria asimmetrica e multilivello che il sistema tende a conseguire.

OBIETTIVI STRATEGICI 2022-2025 E LINEE DI INTERVENTO: AREA AMBIENTE

A. Sostenibilità ambientale nello sviluppo delle infrastrutture

Per quanto riguarda l'obiettivo di **favorire il miglioramento della qualità e dell'efficienza delle infrastrutture idriche (OS.13)**, relativamente all'aggiornamento e al completamento della regolazione della qualità tecnica, sarebbe utile poter disporre di indicazioni dettagliate per l'individuazione delle grandezze alla base della definizione del sistema di indicatori attraverso i quali è strutturata, parallelamente ad una revisione di questi che permetta di avere una maggiore uniformità nei dati ed un più efficace confronto tra le prestazioni dei gestori.

Nel **promuovere la realizzazione di infrastrutture adeguate alla gestione del ciclo dei rifiuti (OS.14)**, l'attenzione al profilo infrastrutturale del settore è stata già dimostrata fattualmente dall'Autorità con la regolazione degli impianti di recupero e smaltimento e con provvedimenti collegati, relativi alla qualità e alla trasparenza. I provvedimenti si sono però inseriti all'interno di un

Roma, li 21 novembre 2023

sistema normativo complesso e non completamente e univocamente orientato, depotenziato fortemente dalle vicissitudini giudiziarie e, a nostro avviso, dal breve respiro temporale dell'azione regolatoria riferita ad un solo biennio. Il Quadro Strategico individua compiutamente nel PNRR uno strumento fondamentale per l'implementazione delle infrastrutture più sostenibili e descrive l'importante ruolo che l'Autorità sta svolgendo per la sua parte, così come si dovrebbe riferire per gli EGA, ove istituiti e operativi, nel loro ruolo complesso di soggetti attuatori individuati tali senza alcun riconoscimento di risorse umane, economiche, o strumentali. Tuttavia, anche argomentando di realizzazione mediante finanziamenti pubblici, si ribadisce la necessità di riprendere e dare stabilità al sistema regolatorio sugli impianti di trattamento e smaltimento poiché anche in ambito PNRR, gli EGA si trovano a dover gestire le coperture delle quote non coperte da finanziamento, mediante entrate tariffarie dell'impiantistica di recupero, caratterizzate dall'incertezza come sopra rappresentata. Inoltre si segnala la necessità di disporre in tempi, ove possibile brevi, della declinazione operativa delle misure di incentivazione e del sistema di perequazione connesso alle componenti ambientali, per la valenza che esse rivestono come segnale di prezzo all'utenza e ai territori dove è praticata la chiusura del ciclo dei rifiuti in coerenza con i principi di prossimità e autosufficienza.

B. Sostenibilità economico-finanziaria delle gestioni, a condizioni di efficienza, e affordability

Per l'obiettivo di ***riconoscere i costi efficienti per la sostenibilità della gestione del servizio idrico e delle tariffe all'utenza (OS.16)***, relativamente all'aggiornamento delle regole per il riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento [16.a] per il quarto periodo regolatorio (MTI-4), si condivide in modo particolare l'orientamento di mantenere l'impostazione generale fino adesso adottata per garantire continuità, anche se si ritengono necessari interventi di revisione in particolare per quanto riguarda le metodologie di determinazione per il riconoscimento in tariffa e i meccanismi di efficientamento dei costi operativi. Inoltre per quanto riguarda l'applicazione dei corrispettivi all'utenza, sarebbe importante un aggiornamento del TICS, attraverso anche il coinvolgimento dei principali stakeholder. Infine, in riferimento alle attività di presidio dell'attivazione del "Fondo opere idriche", [16.b] si auspica che siano quanto prima superate le criticità segnalate che hanno impedito fino adesso di sfruttare le capacità del Fondo di agevolare l'accesso al credito da parte degli operatori del Servizio Idrico Integrato

In riferimento all'obiettivo di ***riconoscere i costi efficienti del servizio di gestione dei rifiuti e determinare le tariffe alla luce del paradigma della Circular Economy (OS.17)***, l'auspicio è che l'azione indirizzata all'estensione di regimi di tariffazione corrispettiva basata sul principio comunitario del *pay-as-you-throw* e dell' *Extended Producer Responsibility* possa trovare sostegno in adeguati e chiari provvedimenti di carattere legislativo e che gli atti regolatori possano vedere una preliminare applicazione di carattere prototipale che eviti alcuni stop and go, come si è dovuto purtroppo verificare in occasione della regolazione degli impianti minimi.

C. Sostenibilità sociale delle condizioni di erogazione dei servizi ambientali

Relativamente all'obiettivo di ***promuovere livelli di qualità e tutele omogenee per tutti i consumatori dei servizi idrici (OS.18)***, si ritiene importante proseguire nel percorso di promozione delle soluzioni idonee a consentire ai titolari di unità abitative di disporre di dati di consumo e di informazioni individuali attraverso diverse tipologie di interventi. Infine, si ritiene auspicabile l'adeguamento della disciplina della qualità contrattuale considerando anche l'evoluzione che vi è stata a seguito delle modifiche introdotte per garantire determinate prestazioni all'utente rispettando le prescrizioni dettate per il contenimento degli effetti dell'emergenza sanitaria COVID-19.

Roma, li 21 novembre 2023

Per quanto riguarda l'obiettivo di **definire regole uniformi e schemi-tipo per migliorare la qualità del servizio di gestione dei rifiuti (OS.19)**, l'individuazione di procedure e criteri uniformi per il contenimento della morosità (minimizzando gli oneri a carico dei soggetti in regola con i pagamenti), si ritiene di particolare rilevanza, essendo una delle principali criticità del settore e auspicando un'impostazione modulata in base alle caratteristiche del regime tariffario (tariffa corrispettiva o TARI tributo). Infine potrebbe essere utile anche una ulteriore linea di intervento inerente alla predisposizione di modelli standardizzati ed uniformi per lo svolgimento dei controlli esterni (sul territorio) inerenti al servizio di gestione rifiuti erogato dal Gestore, in modo tale da poter avere un approccio omogeneo al fine anche del confronto a livello nazionale.

D. Affidabilità della governance per favorire la convergenza

Con riferimento all'obiettivo strategico di **promuovere strumenti per supportare il riordino degli assetti del settore ambientale (OS.20)**, in merito alla ricognizione sistematica delle caratteristiche degli assetti di governo locale nel settore dei rifiuti [20.c] si ritiene di particolare rilevanza la promozione della piena operatività degli Enti di Governo dell'Ambito, essendo in alcuni casi non ancora del tutto completata. La considerazione sulle caratteristiche degli assetti locali di governance locale dovrebbe essere anche più decisamente orientata verso l'affermazione del modello di regolazione affidata localmente agli ETC/EGA, essendo questo anche uno degli strumenti di supporto per il rafforzamento di meccanismi volti a promuovere l'aggregazione di operatori di dimensioni meno efficienti. La previsione, nel settore rifiuti, sempre del doppio binario della competenza fra ETC operativo e Comuni in loro vece è condivisibile quando si opera su provvedimenti operativi contingenti e cogenti, ma una posizione netta dell'Autorità rispetto alla necessità di superare il carattere di "discrezionalità" della governance, stante la sua autorevolezza, potrebbe supportare un percorso che non può che definirsi parziale.

Infine, per quanto riguarda le funzioni attribuite all'Autorità dal D.Lgs. n. 201/2022, ARERA ha avviato i procedimenti per la definizione di schemi tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (in merito a questo ultimo è stato recentemente pubblicato anche il relativo documento per la consultazione). Sarebbe auspicabile che tali procedimenti possano concludersi quanto prima con la pubblicazione dei relativi provvedimenti.