

Osservazioni dell'ANEA al DCO 465/2021/A dell'ARERA del 29 ottobre 2021 “Quadro strategico 2022-2025 dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente”

L'ANEA (Associazione Nazionale degli Enti di Governo d'Ambito per l'Idrico e i Rifiuti) presenta le proprie osservazioni al documento per la consultazione 465/2021/A dell'ARERA, “Quadro strategico 2022-2025 dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente” (di seguito DCO 465/2021).

Premessa

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

L'impostazione del quadro strategico 2022-2025 coerente e in continuità con il precedente, presenta anche ulteriori elementi necessari per l'evoluzione dei settori regolati dall'Autorità. La sfida principale costituirà l'armonizzazione di tutti gli obiettivi strategici nelle fasi della loro effettiva implementazione. Elemento fondante della regolazione risulta essere la tutela degli utenti, sia attraverso la garanzia di un servizio efficace ed efficiente, che anche mediante tutte quelle misure necessarie a trasformare i consumatori in attori consapevoli. Strategica risulta anche l'integrazione di elementi relativi a economia circolare, sostenibilità ambientale e innovazione tecnologica. Infine risulta importante anche la revisione prospettata di alcuni aspetti della regolazione vigente, essendo fondamentale il processo adattivo innescato dall'esperienza maturata.

Relativamente agli elementi di contesto, si concorda sul fatto che condizione necessaria per il processo di convergenza per il superamento delle differenze territoriali sia il rafforzamento della governance (con EGA pienamente operativi e gestori dotati delle necessarie capacità organizzative e realizzative).

In merito al fatto che l'Autorità ritenga prioritario proseguire e rafforzare il percorso di leale collaborazione con le Amministrazioni coinvolte nell'efficace implementazione delle misure a sostegno degli investimenti e delle riforme, si ritiene 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 e che vada anche oltre alle occasioni istituzionalmente preposte a tale scopo. Questo al fine di garantire una più efficace applicazione del principio di sussidiarietà verticale.

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

A. Il consumatore consapevole

OS.1 Promuovere l'empowerment del consumatore

Si ritiene fondamentale l'obiettivo strategico relativo alla promozione dell'empowerment del consumatore, cercando di bilanciare le esigenze di innovazione con la necessità di tenere in adeguata considerazione quelle fasce di popolazione meno abituate all'utilizzo della tecnologia.

Relativamente al settore idrico in merito alle misure previste per gli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, si ritiene importante continuare l'attuale percorso intrapreso, che permette di bilanciare lo strumento presente a livello nazionale con anche le iniziative a livello locale.

Si ritiene importante il perseguimento di una maggiore consapevolezza dell'utente anche attraverso il ricorso alla tecnologia, cercando però al contempo soluzioni che consentano di non lasciare indietro fasce popolazione meno abituate ad utilizzarla. In merito all'ipotesi di ricorso a indagini demoscopiche e pubblicazioni comparative, si segnala che alcuni EGA a livello locale svolgono indagini di customer satisfaction. Sarebbe quindi auspicabile promuovere delle sinergie anche in tal senso. Come già suggerito all'interno delle osservazioni prodotte dall'ANEA in occasione del Quadro Strategico 2019-2021, tali iniziative potrebbero essere integrate con le informazioni che è possibile trarre dalle attività di tutela dell'utenza svolte a livello locale, strutturando anche un sistema di scambio di informazioni tra i diversi livelli della regolazione.

Le linee di intervento relative al rafforzamento dell'informazione ai consumatori e alle attività volte al risparmio idrico risultano essere particolarmente rilevanti per le utenze indirette. Come rappresentato nelle osservazioni al DCO 405/2021/R/idr, sono però presenti diverse criticità rispetto al perseguimento di questi obiettivi. Per questo è fondamentale individuarle in modo puntuale per poter mettere in campo misure efficaci ed efficienti per superarle, che però non possono prescindere da un attivo coinvolgimento di tutti i soggetti che a diverso titolo possono essere attori in tale processo (EGA, gestori, amministratori di condominio, ...).

Si valuta essenziale l'intervento per rendere più trasparenti le bollette, essendo il primo e periodico strumento di contatto tra gestore e utente. Fondamentali sono gli interventi volti alla semplificazione e immediatezza di lettura, eventualmente cercando per quanto possibile (viste le differenze sostanziali) di prevedere un certo grado di armonizzazione con gli altri settori regolati.

OS.2 Rafforzare le tutele per i consumatori in condizioni di disagio

Si condivide l'obiettivo strategico di rafforzamento delle tutele per i consumatori in condizioni di disagio. Un contributo in merito all'informazione potrebbe essere svolto anche dagli EGA all'interno delle attività relative alla tutela dell'utenza.

Per quanto riguarda il settore idrico, si ritiene fondamentale mantenere la possibilità di integrazione del bonus sociale idrico attraverso iniziative al livello locale da parte degli EGA tramite il bonus idrico integrativo. Si porta all'attenzione inoltre di valutare eventualmente l'introduzione anche di un bonus idrico per disagio fisico, in modo simmetrico a quanto implementato per il settore elettrico.

OS.3 Tutelare e promuovere la trasparenza e la correttezza nei rapporti clienti finali-venditori e gestori-utenti

Anche in questo contesto, sarebbe auspicabile un rafforzamento della collaborazione tra i diversi livelli di regolazione.

B. Coordinamento su aspetti regolatori intersettoriali

OS.4 Definire un quadro unitario della separazione contabile in tutti i settori regolati

Si ritiene molto importante tale obiettivo strategico, vista anche la presenza di soggetti multi-utility.

Come già osservato in occasione delle osservazioni al Quadro Strategico 2019-2021, relativamente al settore idrico si ritiene auspicabile un approfondimento di tale disciplina (anche attraverso occasioni di confronto con gli stakeholder del settore), dal momento che l'unbundling dovrebbe

essere alla base delle determinazioni tariffarie, costituendo anche il punto di partenza per la determinazione dei costi standard.

OS.5 Promuovere l'innovazione

Si valuta molto importante la promozione dell'innovazione mantenendo la neutralità dal punto di vista tecnologico, essendo anche elemento fondante degli interventi relativi al PNRR.

Per il perseguimento di questo obiettivo strategico si potrebbe anche ricorrere alla regolazione per esperimenti, che deve essere necessariamente accompagnata da confronto e interazione con gli altri soggetti coinvolti (gestori ed EGA)

Inoltre, relativamente alla regolazione della qualità tecnica nel settore idrico, un approccio *output-based* efficace non può prescindere da una solida base omogenea per la definizione delle grandezze necessarie alla costruzione degli indicatori. Inoltre, sarebbe auspicabile una revisione dei macro-indicatori e degli indicatori per renderli maggiormente significativi, alla luce dell'esperienza maturata fino a questo momento. Si auspica quindi un orientamento in tal senso negli interventi previsti nel periodo 2022-2025.

Lo spazio virtuale proposto per l'accesso alle informazioni necessarie ad una migliore comprensione dei servizi offerti presenta indubbi vantaggi e potenzialità, ma al contempo risulta essere fondamentale prevedere un'impostazione che lo renda effettivamente fruibile all'utente (garantendo un utilizzo intuitivo e concentrando la scelta delle informazioni a quelle effettivamente esplicative per rendere realmente consapevole l'utente). Infine per l'implementazione risulta indispensabile effettuare un'analisi costi benefici.

OS.6 Definire metriche per la valutazione della sostenibilità ambientale

Considerato che all'Autorità sono state attribuite competenze sempre più ampie nei settori "ambientali" e che la sostenibilità ambientale sta vieppiù diventando una chiave di lettura di tutte le azioni amministrative e politiche, l'opzione proposta da ARERA di sviluppare la lettura della propria azione attraverso le metriche che a livello europeo e mondiale (Obiettivi 2030 dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite) si vanno definendo, è completamente condivisa. È necessario fissare in termini quantitativi lo stato ex ante all'azione e opportuno, a nostro avviso, farlo mediante un numero non troppo alto di indicatori, per evitare di rendere poco leggibile questo tipo di valutazione. Si auspica inoltre un coordinamento con altre previsioni in materia, in modo tale da evitare la stratificazione di ulteriori metriche che potrebbero comportare oneri aggiuntivi per la produzione.

L'ingaggio dell'Autorità, attraverso la regolazione dei servizi ambientali (ma, si potrebbe dire, oltre la regolazione), in tanti aspetti che a livello governativo afferiscono al Ministero della Transizione Ecologica (i finanziamenti del PNRR sui rifiuti previsti dal DM 396/2021 e prima ancora il ruolo fondamentale di ARERA sul Piano nazionale degli interventi nel settore idrico, in quel caso afferenti al MIMS) è un elemento di grande rilievo, che rafforza il sistema regolatorio nel suo complesso; la convinzione, la competenza e l'impegno coi quali l'Autorità sta operando sembra possa contribuire a migliorare l'efficacia dell'azione a beneficio del paese.

D. Efficienza, efficacia, trasparenza amministrativa e semplificazione

OS.9 Ottimizzare la fruizione di dati e informazioni a vantaggio degli stakeholder

Per quanto riguarda tale obiettivo strategico, come sottolineato anche in precedenza risultano fondamentali l'impostazione che garantisca facilità di fruizione e l'individuazione di un set di informazioni mirato ed esplicativo.

Inoltre si ritiene fondamentale a monte una valutazione costi benefici in fase di implementazione per individuare soluzioni efficaci ed efficienti.

Sarebbe inoltre auspicabile una maggiore condivisione di informazioni con altri livelli della regolazione, eventualmente prevedendo canali dedicati a tale scopo. La regolazione è processo adattivo che quindi necessita di continuo monitoraggio per introdurre eventuali correttivi e per questo motivo risulta essere fondamentale anche il punto di vista del regolatore locale per rilevare tutti quegli elementi desumibili dalla prossimità ai territori.

OS.10 Promuovere la valutazione dell'impatto regolatorio e la verifica della compliance

Per valutare l'impatto della regolazione è importante considerare anche il confronto con gli stakeholder, in particolar modo nei settori ambientali dove è presente il livello locale di regolazione.

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

A. Sostenibilità ambientale nello sviluppo delle infrastrutture

OS.13 Favorire il miglioramento della qualità e dell'efficienza delle infrastrutture idriche

Relativamente all'aggiornamento e al completamento della regolazione della qualità tecnica, come osservato anche per l'OS5 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 (eventualmente integrando con espliciti riferimenti all'economia circolare).

Si valuta inoltre molto positivamente la necessità rilevata da parte di ARERA di qualificare ulteriormente la collaborazione con le amministrazioni coinvolte nell'implementazione degli strumenti del Next Generation EU.

OS.14 Promuovere la realizzazione di infrastrutture adeguate alla gestione del ciclo dei rifiuti

Riguardo all'OS14, si condivide il richiamo al fatto di voler lavorare per il superamento delle criticità espresse dalla Commissione Europea con riferimento all'impiantistica di raccolta e trattamento collegata all'insufficiente capacità programmatica delle Regioni ma si deve avere riguardo ad affermare la insufficienza, ancora più marcata, di un'adeguata rete di impianti di smaltimento che consenta di realizzare una gestione dei rifiuti indifferenziati – costituenti comunque una quota non irrilevante dei rifiuti prodotti - coerente con la gerarchia dei rifiuti e con i principi della prossimità e dell'autosufficienza. Al fine del superamento di questo forte gap – che ha come risultato il ricorso ancora eccessivo allo smaltimento in discarica e la migrazione dei rifiuti da smaltire a scala sovra-regionale o addirittura sovra-nazionale – bisogna constatare che la governance di questa problematica affidata a soli organismi elettivi (Regioni e Comuni) non sta producendo la soluzione del problema. L'istituzione di autorità tecniche anche a scala territoriale è fra le azioni ancora non completamente attuate e quindi si richiede di valutare se possa effettivamente contribuire. D'altro canto non si ritiene che la soluzione risieda nel Programma nazionale per la gestione dei rifiuti, cui il Documento strategico dell'Autorità sembra fare riferimento. Il Programma nazionale potrebbe essere prodotto in tempi brevi, invece che con i tempi che si stanno sperimentando; tutta la fase

conoscitiva e di ricognizione si può ritenere già disponibile considerato che il Paese si è dotato ormai da lungo tempo di strumenti conoscitivi e ricognitivi robusti e consolidati (uno per tutti il Rapporto sui rifiuti urbani di Ispra, oltre alle Relazioni di settore sulle filiere di riciclaggio di CONAI, ai vari rapporti sul riciclo e sull'economia circolare, etc.), e che i supporti tecnici necessari sono tutti ampiamente operativi a partire dalla stessa Ispra già citata, oltre naturalmente all'ARERA per quanto di competenza. A completamento del quadro, si consideri che il Piano di prevenzione della produzione rifiuti è già stato elaborato e approvato sin dal 2013, nel rispetto della scadenza comunitaria prevista dalla Direttiva 2008/98/CE, ed ulteriormente aggiornato nel 2016.

Per queste ragioni si potrebbe pensare al Programma nazionale di gestione – o almeno ad una anticipazione sotto forma di documento strategico - come ad uno strumento agile che, a partire dalla domanda, metta a fuoco gli obiettivi, i fabbisogni, le strategie e gli strumenti per realizzarle. Viceversa le tempistiche di approvazione di questo Programma previste dall'art. 198-bis, fissano la scadenza in 18 mesi dall'entrata in vigore del provvedimento di legge, ovvero entro marzo 2022. Anche confidando nel rispetto dei tempi, per una maggiore efficacia sarebbe auspicabile una più tempestiva uscita per contribuire a risolvere le principali criticità esistenti, peraltro più che sufficientemente conosciute. Per questa ragione non si ritiene di poter attendere tale Programma come unico strumento per avviare a soluzione le già note criticità del sistema.

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

OS.16 Riconoscere i costi efficienti per la sostenibilità della gestione del servizio idrico e delle tariffe all'utenza

Relativamente alle linee di intervento inerenti al metodo tariffario per il quarto periodo regolatorio, si condivide pienamente l'indirizzo di ampliare l'impiego di modelli statistici e di ulteriori meccanismi per promuovere l'efficienza. Si auspica che questo possa portare all'individuazione di costi standard, aggiornando in particolare la metodologia di determinazione dei costi operativi.

Relativamente alla rilevazione dei consumi delle utenze indirette, si rimanda a quanto osservato relativamente all'OS1. Molto interessante è lo spunto relativo alla possibilità di adottare misure compensative tariffarie allo scopo di superare la cd. Sindrome NIMBY per gli impianti del SII.

OS.17 Riconoscere i costi efficienti del servizio di gestione dei rifiuti e determinare le tariffe alla luce del paradigma della Circular Economy

Riguardo all'OS17 si condivide completamente la disponibilità dell'Autorità ad accompagnare la promozione della capacità del sistema di gestire integralmente i rifiuti e, a tale scopo, si dovrà definire con attenzione la scala territoriale di riferimento. Da questo punto di vista la collaborazione sostanziale e non solo formale con Regioni ed EGA deve essere messa in rilievo e in valore. Sulle azioni collegate alla strategia di realizzazione degli impianti si condivide la posizione dell'Autorità di valorizzare le indennità economiche in favore delle comunità insediate nei territori dove questi sono localizzati.

C. Sostenibilità sociale delle condizioni di erogazione dei servizi ambientali

OS.18 Promuovere livelli di qualità e tutele omogenee per tutti i consumatori dei servizi idrici

Si ritiene necessario 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.

Inoltre, si condivide la volontà dell'Autorità di accompagnare la digitalizzazione in attuazione degli interventi previsti nel PNRR, aggiornando anche la disciplina della misura.

Si condivide poi la necessità di aggiornare la regolazione della morosità, con particolare riferimento alla disciplina applicabile alle utenze condominiali. Essendo il primo periodo di applicazione di tale regolazione caratterizzato dall'emergenza sanitaria, si auspica che tale intervento verrà implementato a seguito di ulteriori periodi di monitoraggio maggiormente rappresentativi delle criticità che possono emergere.

Infine, in un'ottica di maggiore tutela dell'utenza, sarebbe opportuno rafforzare tutti gli interventi regolatori sulle singularizzazioni (o comunque anche altre soluzioni più facilmente percorribili che permettano di giungere a risultati analoghi) intervenendo non solo sulle discipline che regolano tali aspetti, ma anche sulle definizioni che ne stanno alla base (come ad esempio quella di punto di consegna). Come evidenziato anche nelle osservazioni all'OS1, relativamente a tale aspetto sono presenti diverse criticità, che devono essere puntualmente individuate ed analizzate per arrivare ad un loro superamento attraverso il coordinamento di tutti i soggetti che a vario titolo sono coinvolti in tale processo.

OS.19 Definire regole uniformi e schemi-tipo per migliorare la qualità del servizio di gestione dei rifiuti

Riguardo all'OS19, si condivide l'opzione dell'Autorità di regolamentare i contratti di servizio attraverso schemi-tipo. Si ritiene però che per essere efficace, l'azione in questo senso dell'Autorità dovrebbe prendere in considerazione anche le modalità stesse di affidamento, nel senso che eventuali schemi-tipo difficilmente possono essere adeguati per concessioni di servizio integrato per un ambito ottimale, di durata adeguata alle previsioni dell'art. 203 del D. Lgs. 162/2006 così come per contratti di appalto di scala comunale frazionati e di durata annuale o di pochi anni del servizio, in quanto fortemente interrelate ai contratti di servizio e a i suoi contenuti. Nello stesso obiettivo l'Autorità esprime la necessità, pienamente condivisa, di indicare procedure e criteri per il contenimento della morosità, una delle principali criticità di questo settore regolato.

D. Affidabilità della governance per favorire la convergenza

OS.20 Promuovere strumenti per supportare il riordino degli assetti del settore ambientale

Riguardo all'OS 20, si condivide la posizione indicata e l'obiettivo strategico, soprattutto laddove si dichiara che si intende promuovere la piena operatività degli Enti di Governo dell'Ambito, molti dei quali ancora in fase di costituzione. 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 che può accompagnare la crescita dimensionale ed industriale delle gestioni, che è fra gli obiettivi individuati dalla stessa Autorità. 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 a livello di un documento strategico bisognerebbe supportare una azione risolutiva verso un modello omogeneo incentrato proprio sulla istituzione e operatività degli EGA, intraprendendo un percorso volto ad individuare un'architettura della regolazione in cui questi ultimi ne rappresentano l'effettivo livello locale.

In merito invece alla "ricognizione sistematica delle caratteristiche degli assetti di governo locale nel settore dei rifiuti", ANEA condivide la necessità di tale ricognizione e segnala la disponibilità, eventualmente nel contesto di appositi Documenti per la Consultazione, a fornire una proposta ragionata dei dati e delle informazioni da raccogliere, evidenziando quelli che si ritengono maggiormente significativi e nella piena disponibilità degli EGATO, facilitando in tal modo la ricognizione e la successiva analisi ed auspicata condivisione delle risultanze.