



# ARERA

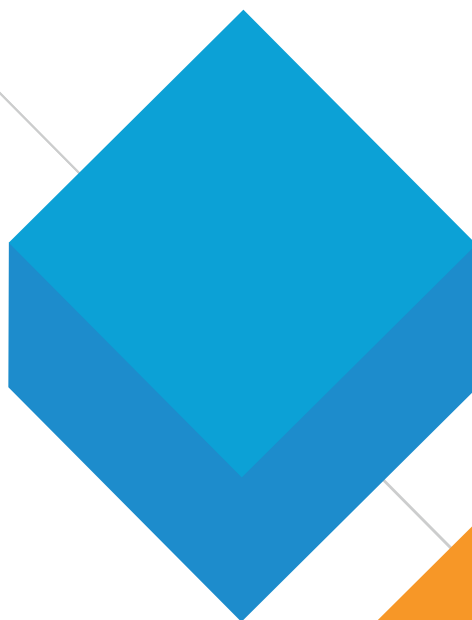
Autorità di Regolazione  
per Energia Reti e Ambiente



## Relazione Annuale sullo Stato dei servizi e sull'Attività svolta

PRESENTAZIONE DEL PRESIDENTE

*Stefano Besseghini*



ROMA, 9 LUGLIO 2024

## **Autorità di regolazione per Energia Reti e Ambiente**

---

Stefano Besseghini	<i>Presidente</i>
Gianni Castelli	<i>Componente</i>
Andrea Guerrini	<i>Componente</i>
Clara Poletti	<i>Componente</i>
Stefano Saglia	<i>Componente</i>

Autorità, Signore e Signori,

Ringrazio per la presenza, l'ospitalità e le parole di introduzione, la presidenza della Camera dei deputati.

Saluto e ringrazio i rappresentanti del Parlamento e del Governo cui la Relazione Annuale è indirizzata e in particolare i presenti qui, oggi, in rappresentanza del Paese.

Consentitemi però anche un saluto particolare, attraverso tutti i rappresentanti a diverso titolo qui presenti, coinvolti nei servizi di pubblica utilità, alle donne e agli uomini che permettono a questo Paese, ogni giorno, con il loro lavoro silenzioso, di far funzionare i sistemi dell'energia, dell'acqua e della gestione dei rifiuti e del teleriscaldamento, consentendo a tutti noi la qualità della vita che conosciamo.

Nella relazione annuale di quest'anno vorrei provare a richiamare la vostra attenzione su alcuni aspetti di alto livello che trovo rilevanti.

Ogni settore regolato da ARERA pone oggi questioni fondamentali che interrogano il nostro Paese sugli assetti con cui vorremmo affrontare il prossimo futuro.



Anche se la narrazione che ha accompagnato la crisi energetica degli ultimi due anni è stata già molto ricca, è forse utile evidenziare alcuni aspetti tra i più recenti.

Superata la fase più acuta della crisi dei prezzi – che ha avuto (forse) l'unico effetto positivo di aumentare il livello di consapevolezza dei consumatori verso le tematiche energetiche e di prezzo - abbiamo visto l'attenzione dell'opinione pubblica modificarsi e stiamo assistendo al ritorno di un dibattito focalizzato sulla contrapposizione di singole soluzioni e che sembra aver poco capitalizzato i principali insegnamenti del periodo di crisi.

Stanno tornando sul tavolo temi che l'emergenza aveva giocoforza portato in secondo piano, non necessariamente con una nuova consapevolezza.

Sarebbe utile ed importante che le lezioni che abbiamo dovuto imparare ci accompagnassero nel nostro dibattito.

Dovendo tentarne un breve riassunto citerei:

La sicurezza dell'approvvigionamento e la ridondanza delle infrastrutture.

**GNL e  
rigassificatori**

Il GNL, gas naturale liquefatto, ha ormai assunto un valore rilevante nella

diversificazione e sicurezza delle nostre forniture, così come si è irrobustita la rotta di fornitura sud-nord per gli approvvigionamenti via tubo.

In questo contesto le strutture di rigassificazione assumono un nuovo ruolo e l'Italia ha dimostrato di sapersi dotare di quanto necessario.

Il rigassificatore di Piombino è in esercizio ormai da un anno, ma va scongiurato il rischio di un lungo periodo di mancato funzionamento per il suo trasferimento.

Il rigassificatore di Ravenna sembra rispettare i tempi di entrata in esercizio ma con un rimarchevole incremento di costi che, al netto della valutazione della loro efficienza, richiederà un ulteriore sforzo pubblico per consentirne la collocazione a prezzi competitivi e permettergli di svolgere la funzione di completamento dell'assetto di diversificazione per cui è nato.

Il potenziamento della linea "Adriatica", essenzialmente approvato per il maggiore afflusso di gas dal Sud, prevede un completamento entro il 2026 coerentemente con le previsioni di Next-Gen EU.

L'accelerazione che si è stati capaci di imprimere allo sviluppo delle rinnovabili, passando da un installato di 600MW nel 2020 a circa 5GW nel 2023, offre la base per una più credibile evoluzione verso gli obiettivi recentemente confermati anche nel PNIEC ed è alla base dei rilevanti investimenti in infrastrutture di trasporto e distribuzione elettrica.



#### Bonus sociali e fiscalizzazione oneri generali

Il meccanismo dei bonus energetici si è rivelato efficace per i consumatori economicamente più deboli, anche grazie all'automatismo e alla flessibilità potenziati con interventi trimestrali mirati da parte del Governo.

Malgrado ciò è emersa in tutta la sua evidenza la difficoltà di intercettare una fascia di consumatori non classificabili come poveri in senso stretto ma che, in presenza di costi straordinari dell'energia, possono vedere compressa in maniera significativa la propria capacità di spesa ed essere portati a compiere scelte di consumo che li avvicinano alle caratteristiche della povertà energetica.

Su questa classe di consumatori non abbiamo ad oggi strumenti in grado di coniugare selettività ed efficacia, obiettivi forse più facilmente perseguibili se si considerasse l'indicazione più volte ribadita da questa Autorità: valutare una significativa copertura degli oneri di sistema per il tramite della fiscalità generale, maggiormente in grado di intercettare gli effettivi livelli di reddito dei soggetti gravati dall'onere.



Quello dell'accettabilità sociale dello sviluppo infrastrutturale è un grande tema, che difficilmente potremo svolgere qui, ma di cui è bene sottolineare il rischio sistemico.

È un tema che viene spesso invocato come freno allo sviluppo delle energie rinnovabili ma che ha una valenza molto più generalizzata e non sufficientemente considerata nella pianificazione dello sviluppo delle infrastrutture.

Si vuole l'energia (ma anche per acqua e rifiuti il discorso non sarebbe diverso) ma non gli impianti e le infrastrutture che rendono possibile il servizio.

Questa resistenza può manifestarsi come una chiara ed esplicita opposizione ma anche come un semplice freno ai processi autorizzativi, soprattutto quando coinvolgono autorità locali.

Fatti di cronaca recente testimoniano un orientamento a sospendere i procedimenti, per cercare un bilanciamento tra le richieste di sviluppo tecnicamente possibili e quelle ritenute accettabili dalle comunità locali.

Il fatto che questo tipo di difficoltà caratterizzi in particolare taluni ambiti, ad esempio le infrastrutture energetiche o quelle dei rifiuti, deve farci interrogare sulla percezione che la popolazione ha di tali settori.

È facile convincersi che infrastrutture altrettanto impattanti in termini di lavori, come possono essere quelle per le telecomunicazioni, conoscano un'inerzia assai minore, pur presentando caratteristiche generali non dissimili.



L'elemento con più chiaro riscontro è una recuperata centralità dell'area del Mediterraneo.

In presenza della fornitura russa, abbondante e a basso costo, lo sguardo dell'Europa verso il Mediterraneo era inevitabilmente uno sguardo residuale e concentrato, al più, sulla possibilità di coinvolgere questi Paesi in iniziative di decarbonizzazione spesso di dubbia sostenibilità rispetto alle loro esigenze di sviluppo.

Il cambio di asse nella fornitura di gas e l'evoluzione del ruolo del GNL permettono di rilanciare un nuovo protagonismo del Mediterraneo. Come ho cercato di riassumere nel corso dell'Assemblea dell'associazione dei regolatori del Mediterraneo, MEDREG, svoltasi qualche settimana fa a Selinunte: certamente il Mediterraneo non è tutto in Europa ma l'Europa non può fare a meno di tutto il Mediterraneo.

È facile immaginare come una maggiore presenza dell'Unione Europea nel Mediterraneo, non solo finalizzata agli approvvigionamenti energetici, possa aprire ad una logica di sviluppo integrato, industriale, sociale ed economico di cui tutta l'Europa non potrebbe che trarre benefici.



Tra i lasciti della crisi non possiamo trascurare l'intenso processo che ha portato a una profonda revisione del quadro normativo europeo, dapprima con riferimento al mercato del gas naturale e da ultimo, con la riforma del mercato elettrico.

Mi piace sottolineare come alcuni elementi centrali di questo quadro normativo riprendano assetti già sperimentati nel mercato italiano, come la regolazione dell'accesso alla capacità di stoccaggio del gas naturale e, per l'elettricità, il riconoscimento del mercato per la capacità produttiva come elemento strutturale del disegno o - infine - l'utilizzo dei contratti alle differenze per la nuova capacità rinnovabile.

Ritengo che il nostro approccio regolatorio, fortemente innovativo, possa diventare modello anche per l'approvvigionamento e la gestione della capacità di stoccaggio elettrico, così come per la regolazione delle comunità energetiche.

Sarà essenziale il contributo della regolazione all'individuazione e promozione delle migliori pratiche, per assicurare la massima efficienza nel perseguire la sicurezza degli approvvigionamenti e gli obiettivi di decarbonizzazione. Ambiti nei quali sarà essenziale preservare e tutelare la piena integrazione dei mercati nazionali in un mercato unico europeo.

L'Autorità italiana, sin dalle sue origini, ha creduto in questo ruolo della regolazione, sia nell'ambito del mercato dell'Unione, che nel più ampio contesto internazionale, come dimostra la recente costituzione della *Balkan Energy School* che abbiamo promosso con convinzione e che ora rappresenta uno strumento preziosissimo per l'allargamento del mercato interno ai Paesi dell'area balcanica.



Nuovi assetti di fornitura del gas, con una consolidata attenzione alla sicurezza della fornitura in un quadro europeo di solidarietà, si sono accompagnati ad una ripresa dei processi di installazione delle energie rinnovabili e ad una spinta netta verso un rafforzamento dell'integrazione dei mercati elettrici europei.

Tali fattori, sulla base dei più recenti scenari di SNAM, prefigurano un consolidamento del mix gas-rinnovabili da tempo intrapreso dal nostro Paese.

Un mix virtuoso dal punto di vista ambientale, non scevro però di rischi e di costi

rilevanti. Guardando ai rischi la risposta sta soprattutto nella rapida evoluzione delle rinnovabili, per i costi la risposta non può essere che sistemica.

Dal lungo percorso di riflessione e di sperimentazione di questi anni emerge un quadro regolatorio e normativo che ci trova pronti, con strumenti articolati a gestire lo sviluppo del sistema elettrico ed energetico.

Faccio riferimento, tra l'altro, a due strumenti che muoveranno i primi passi con l'inizio del prossimo anno, vale a dire il Testo Integrato del Dispacciamento Elettrico (TIDE) e il meccanismo incentivante del FERX promosso dal MASE.

Non è certamente questa la sede in cui riprendere gli aspetti tecnici degli strumenti, ma è certamente quella nella quale sottolinearne la rilevanza sistemica e la portata innovativa.

## TIDE/FERX E SVILUPPO RINNOVABILI

Il TIDE sostanzia il grande cambiamento nell'impostazione del sistema elettrico, che ormai non può più prescindere dalle caratteristiche proprie della generazione distribuita e da un bilanciato contributo di questa con l'attivazione dei servizi di rete e di una gestione attiva della domanda.

Il FERX fa fare un ulteriore passo avanti ai meccanismi di supporto che ancora sono necessari per lo sviluppo delle rinnovabili, soprattutto in presenza di una crescente quota di tecnologie a costo marginale pressoché nullo.

Gli incentivi sono nati come integrazione della remunerazione di tecnologie, per coprire costi di sviluppo ed investimento in un mercato debole e scarsamente ricettivo. Quelle stesse tecnologie oggi rappresentano una quota significativa del mercato, determinando un contesto in cui nuovi investimenti fanno fatica a trovare adeguata copertura proprio per l'effetto che esse determinano sui prezzi.

Per contro, anche le tecnologie convenzionali, che hanno sempre svolto e continuano a svolgere una ineludibile attività di supporto all'adeguatezza del sistema, vedono compresso il loro margine di azione e di naturale remunerazione nell'ambito del mercato stesso, dovendo ricorrere a schemi di lungo termine.

Si è quindi determinato uno spostamento verso meccanismi di concorrenza per il mercato, tra i quali i mercati per la remunerazione della capacità, che si affiancano ai tradizionali mercati di breve/medio periodo dell'energia e dei servizi, per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione, mantenendo l'adeguatezza del sistema.

Il conseguente spostamento delle valutazioni di composizione del mix produttivo e di efficacia ed efficienza dei relativi costi verso i decisori centrali comporta un'assunzione di responsabilità nell'allocazione delle risorse tra le diverse iniziative, auspicabilmente secondo criteri di efficienza.

Tutto ciò impone che il coordinamento tra i diversi soggetti attivi nella gestione del settore energetico trovi momenti e strumenti di più efficace implementazione.

In tema di strumenti non posso non citare in questa sede la sfida posta dalle esigenze di sviluppo delle reti, che dovranno sostenere in modo efficace ed efficiente lo sviluppo delle fonti rinnovabili e dei necessari strumenti di flessibilità.

Sotto questo profilo l'ultimo anno ha visto l'avvio operativo della Regolazione per Obiettivi di Spesa e di Servizio (ROSS) con l'ambizioso traguardo di allineare gli interessi dei soggetti regolati a quelli degli utenti dei servizi e garantire che alle scelte di policy si accompagnino processi di sviluppo e realizzazione che garantiscano il perseguimento degli obiettivi al minimo costo.

Mantenere nel tempo la coerenza delle decisioni adattandole, solo dove necessario, ad oggettivi cambi di contesto appare la principale sfida che questa nuova configurazione pone.



La struttura dei costi dell'energia va progressivamente arricchendosi nei suoi macro-blocchi di riferimento.

Alla tradizionale combinazione di costi di approvvigionamento e copertura dei costi di investimento per le infrastrutture di rete, si sono progressivamente affiancati i costi per lo sviluppo e gestione delle rinnovabili, quindi i costi per garantire l'adeguatezza del sistema e la sicurezza delle forniture, anche attraverso investimenti incrementali in strumenti per la flessibilità, inclusi gli stoccaggi elettrici.

Tutti strumenti che trovano una logica stringente nella loro necessità specifica ma che non devono e non possono sfuggire ad una ottimizzazione generale, che nel costo finale per il consumatore trova la sua sintesi più diretta.

#### Spesa per oneri di sistema

Gli oneri generali di sistema sono stati una voce rilevante negli ultimi 13 anni: abbiamo pagato circa 162 miliardi, dei quali circa 142 a copertura degli incentivi attualmente operativi per le rinnovabili. Malgrado nei prossimi 5 anni andranno incontro, a misure vigenti, ad una significativa riduzione, determineranno ancora un costo rilevante.

I nuovi elementi di costo richiamati in precedenza andranno in qualche modo a sostituirsi se non ad aggiungersi ai costi precedenti secondo traiettorie ad oggi di difficile previsione pur in presenza, e questo giova ricordarlo, di strumenti che tendono a stabilizzare il costo atteso dell'energia.

Questo, se avverrà in un quadro di competitività ed efficienza, avrà l'effetto di introdurre un elemento di certezza dei costi in una virtuosa alleanza nell'ottica



della prevedibilità che accomuna i produttori e clienti finali.

## Superamento tutela dei prezzi

Il riferimento ai costi in bolletta ci porta al tema che ha attirato molta attenzione nel corso dell'ultimo anno e che proprio in questi giorni vede compiersi gli ultimi atti.

Mi riferisco ovviamente al lungo processo di superamento della tutela dei prezzi nei mercati dell'energia.

Vale la pena di ripercorrerne i passaggi principali.

La fine della tutela è stata decisa nel 2017 e, per vari motivi, rinviata sino al gennaio 2024, data fissata anche in forza di un vincolo legato alle riforme PNRR.

I consumatori interessati erano poco più di un terzo del totale, sia per il settore elettrico che per il gas.

L'introduzione della categoria dei *vulnerabili*, per i quali è stato previsto il proseguimento della tutela anche dopo la scadenza, ha ridotto il perimetro dei soggetti interessati.

Per i clienti *vulnerabili* di fatto prosegue un servizio di tutela sia nel servizio elettrico che in quello gas.

Per i clienti *non vulnerabili* gas, si è introdotta la possibilità di proseguire con il proprio fornitore in un regime di prezzo particolare, corrispondente ad una offerta PLACET in deroga. Ricordo che l'offerta PLACET è un'offerta che replica tutte le condizioni contrattuali della tutela, a parte il prezzo lasciato alla libera definizione del venditore.

In questo caso, per la durata del solo 2024, nelle PLACET in deroga anche le parti variabili di prezzo sono state oggetto di regolazione, lasciando al venditore la sola definizione di una componente fissa (pFIX) a copertura dei costi commerciali.

Il passaggio al nuovo regime è avvenuto nel gennaio del 2024 e ha visto offerte che, per il cliente domestico tipo con un consumo di 1400 Smc/anno, hanno comportato aumenti di spesa compresi tra il 3,7% ed il 12,5%.

Per i clienti *non vulnerabili* elettrici, è stato previsto il Servizio a Tutele Graduali quale servizio transitorio verso il mercato libero.

Un servizio con un meccanismo di formazione della struttura del prezzo in gran parte regolato, proprio per evitare (come da previsione normativa) ingiustificati rialzi di prezzo. Alla disponibilità del venditore è stata lasciata una sola componente fissa per i costi commerciali, da quantificare tramite aste competitive.

In sede di decreto per l'attivazione del Servizio a Tutele Graduali, il MASE ha confermato la possibilità per il venditore (già prevista nelle precedenti aste per le microimprese) di mantenere la fornitura del cliente alla fine dei tre anni di servizio, con il solo obbligo di passarlo alla loro offerta del mercato libero più conveniente in quel momento disponibile.

È del tutto evidente come questa decisione abbia cambiato l'impostazione della gara, che da asta per il servizio è diventata asta per "l'acquisizione" dei clienti.

Il processo di asta si è svolto nel corso del mese di gennaio e l'attivazione del servizio è avvenuta lo scorso 1° luglio.

Le aste sono risultate ben disegnate per unanime valutazione e hanno portato diversi venditori ad offrire prezzi negativi, anche significativamente, per avere assegnato il servizio (rectius i clienti).

#### Aste Servizio a Tutele Graduali

Al di là dei tecnicismi, il risultato delle aste ha determinato un vantaggio per il consumatore che è transitato nel servizio a tutele graduali di circa 113 €/anno a parità di tutti gli altri costi.

Riassumendo, la situazione ad oggi vede i clienti elettrici italiani divisi in quattro categorie:

i clienti *vulnerabili* serviti in tutela (circa 3,6M) o sul mercato libero (circa 8,4M), che possono in qualunque momento passare dal servizio al mercato e viceversa e manterranno questa prerogativa indefinitamente.

i clienti *non vulnerabili*, transitati automaticamente nel Servizio a Tutele Graduali (circa 3,6M) oppure serviti sul mercato libero (circa 14,7M), che potranno compiere qualunque scelta verso o all'interno del mercato libero ma non potranno scegliere di tornare nei servizi di tutela, salvo il caso in cui (per qualunque motivo) divengano *vulnerabili* o restino senza fornitore.

Ad oggi le offerte disponibili sul mercato libero appaiono poco attraenti rispetto ai diversi servizi regolati, essendo caratterizzate da prezzi normalmente più alti.



Il definitivo superamento del servizio di tutela permette di svolgere qualche riflessione su quanto avvenuto e sulla configurazione del mercato retail nel nostro Paese.

Il meccanismo di asta ha permesso di ridurre il tasso di concentrazione nel mercato, perché il principale operatore, ENEL, ha visto ridotta la propria quota. Questo però non ha cambiato in maniera sostanziale la configurazione del mercato stesso, in quanto il secondo operatore è ancora largamente minoritario.

rispetto al gruppo principale.

È evidente che la forza relativa del gruppo rimanga preponderante rispetto agli altri operatori, con la capacità di determinare un recupero della clientela persa malgrado la convenienza che, almeno nei primi tre anni, il STG è in grado di esprimere.

Il superamento della fase di transizione, tra servizi di tutela e mercato libero, richiede all'Autorità di rafforzare il controllo e le garanzie nel mercato libero e di focalizzare la propria attenzione sulla capacità del mercato di esprimere prezzi competitivi o servizi a reale valore aggiunto, per valutare l'effettiva evoluzione delle opportunità offerte al consumatore.



Gli sviluppi della  
comunicazione  
verso i consumatori

Emerge chiaramente la difficoltà nel comunicare con il consumatore finale ed in particolare con il piccolo consumatore.

La forza commerciale dei grandi gruppi, nel costruire una narrativa in grado di valorizzare nel prezzo elementi aggiuntivi rispetto alla fornitura della commodity energetica, determina scelte non sempre economicamente razionali.

Fatto salvo l'ovvio diritto alla loro valorizzazione da parte dei venditori, giova ricordare che, almeno per ora, il principale driver nella scelta della fornitura energetica rimane il prezzo, sia in termini assoluti che in termini di stabilità, con una leggera preferenza per il secondo aspetto.

Deve essere ben presente che la comprensione delle dinamiche di mercato è patrimonio soltanto di un insieme ristretto di consumatori, particolarmente attenti, che riescono a cogliere il valore di tali elementi nella cacofonia commerciale che caratterizza l'argomento ed a cui tutti, volutamente o meno, contribuiamo.

È necessario quindi che, superata la fase in cui l'informazione è stata principalmente orientata a rassicurare il cliente finale sulla continuità della fornitura e sulla gratuità del passaggio, si costruisca uno stabile canale informativo per permettere al consumatore di apprezzare gli elementi chiave dell'offerta e la coerenza tra quanto offerto in sede di contrattualizzazione e quanto effettivamente riscontrabile in sede di esecuzione contrattuale.

Consapevole di questa asimmetria, l'Autorità ha scelto di intervenire con strumenti informativi mirati, atti ad orientare con chiarezza il consumatore verso scelte fondamentali nel pieno rispetto della libertà di ognuno e con l'intento di contribuire ad una alfabetizzazione di base su temi così rilevanti per la nostra quotidianità.

Tali strumenti si sono appoggiati principalmente al servizio telefonico dello Sportello per il consumatore ed alla fruibilità di un'area web specificamente dedicata ai consumatori, contenente tutti gli strumenti a loro disposizione.



#### Revisione della bolletta

È in questo alveo che si inserisce il processo avviato all'inizio dell'anno di revisione della bolletta elettrica. Un processo che abbiamo sottoposto ad un'importante analisi di impatto della regolazione e che ha visto lo svolgersi di due partecipate consultazioni e vedrà il provvedimento finale adottato entro l'estate per consentire un avvio delle nuove bollette nella seconda metà del 2025.

Al di là di quelle che saranno le scelte finali del provvedimento, esso contribuirà a fornire elementi di riferimento certi al consumatore ed omogenei tra i diversi venditori, venendo incontro ad una delle principali richieste emerse anche dalle recenti indagini svolte con gli stessi consumatori.



Come più volte ricordato, nelle more della realizzazione delle gare per la sua assegnazione, il servizio di vulnerabilità verrà erogato con le caratteristiche della Maggior Tutela seppure con la modifica di alcune caratteristiche di prezzo (nominalmente la PCV).

Malgrado sia presumibile che le aste richiedano un certo tempo prima del loro svolgimento, è importante svolgere alcune considerazioni.

#### Aste per il Servizio di vulnerabilità

Il principale beneficio delle aste per il servizio di vulnerabilità sarà la sua assegnazione a soggetti di mercato, evitando la replica in decimi di un servizio di tutela gestito da società collegate ai distributori. Si tratta di un obiettivo coerente con la visione sistemica che ha condotto alla situazione odierna ma meno "forte" relativamente al tema del vantaggio per il consumatore finale.

Detto ciò, il primo elemento di attenzione riguarda il possibile esito atteso dalle aste, relativamente alle caratteristiche di prezzo. Mancando (ad oggi) pressoché totalmente l'incentivo che aveva caratterizzato le aste del Servizio a Tutele Graduali (la possibilità di trattenere il cliente nel mercato libero al termine del servizio) è facile prevedere che le valutazioni degli operatori in termini di valore del servizio saranno certamente meno premianti per i consumatori, per lo meno nel breve termine.

Il secondo aspetto, forse anche più rilevante, riguarda la particolare complessità della procedura di asta che si prefigura alla luce delle attuali previsioni normative.

Con l'obiettivo (pienamente condivisibile) di minimizzare i costi stranded che si potrebbero formare in capo agli esercenti la tutela, è previsto che i partecipanti

possano formulare l'intenzione di rilevare dall'uscente parte della struttura aziendale atta alla erogazione del servizio o di subentrare nei contratti di servizio, beneficiandone in termini di valutazione economica nella offerta d'asta.

Appare in tutta la sua evidenza la difficoltà nel determinare ex ante il valore di uno stranded cost che, per definizione, si manifesterà solo successivamente al termine del servizio.

Questo potrebbe avere anche l'effetto di disincentivare l'operatore uscente dal valorizzare altrimenti le risorse liberate dalla cessione del servizio che, giova ricordarlo, nella stragrande maggioranza dei casi consisteranno in costi di personale e infrastrutture digitali a supporto del servizio.

Meglio sarebbe riformulare la previsione normativa, lasciando che il meccanismo d'asta proceda senza particolari vincoli tra uscente ed entrante e soprattutto senza la necessità che una valutazione, del tutto astratta, qualifichi e quantifichi la natura dei costi residui in carico all'uscente. Peraltro, il tema del recupero di eventuali stranded cost si riproporrebbe al termine del quadriennio di assegnazione del servizio, in occasione delle aste successive.

Ove spontaneamente si generassero sinergie, queste sarebbero nativamente valorizzate nell'ottica di una maggiore efficienza, trovando naturale computo nelle dinamiche di gara.

Qualora tali sinergie non si verificassero, l'Autorità potrà intervenire con adeguate istruttorie successive all'asta, volte a minimizzare il costo per il sistema, salvo poi riconoscerli a fronte di una adeguata notifica alla luce delle previsioni per gli aiuti di stato.

L'indicazione, da parte dell'Autorità, del prezzo efficiente per il trasferimento del prezzo all'ingrosso verso il mercato retail, che derivava dalla definizione dei prezzi del servizio di Maggior Tutela, assolveva anche al rilevante compito di fornire un prezzo di riferimento.

L'analisi del posizionamento del valore di tutela rispetto ai diversi prezzi del mercato libero dimostra come il primo si sia quasi sempre allineato con le migliori offerte disponibili, svolgendo correttamente la propria funzione di intercettare il miglior comportamento possibile degli operatori e non determinando distorsioni del mercato stesso.

Se nel medio termine questo ruolo potrà esser svolto dalla definizione dei prezzi del servizio di tutela della vulnerabilità, è importante sviluppare strumenti che permettano di dare al consumatore segnali di prezzo rilevanti, rispetto ai quali svolgere la propria scelta.

È necessario focalizzare meglio l'utilizzo di questi indicatori, in collaborazione

con le associazioni dei consumatori. Gli indicatori assolvono a due funzioni principali, fornire valori affidabili sui costi medi sostenuti dai consumatori italiani in un dato periodo di tempo e fornire indicazioni utili in fase di scelta della propria fornitura.

Nel primo caso siamo interessati a capire la distribuzione tra i diversi consumatori delle diverse tipologie di offerta, scelte nel corso del tempo (prevalenza), mentre nel secondo puntiamo a cogliere quali nuove offerte vengano scelte in un certo periodo (incidenza).

Ad oggi, la *prevalenza* si desume dalle indagini conoscitive che vengono svolte dall'Autorità, sia per le necessità statistiche nazionali ed europee sia per la compilazione annuale della relazione sullo Stato dei Servizi, che è oggetto della nostra presentazione di oggi.

Il secondo dato, *l'incidenza*, è stato recentemente oggetto di analisi da parte degli uffici di Arera, in forza delle informazioni rese disponibili dal Sistema Informativo Integrato (SII), almeno limitatamente ai consumatori che decidono di cambiare offerta.



## Prezzi energia

Stiamo riemergendo, dal periodo di crisi, con una dinamica dei prezzi che tende a riallinearsi (seppure con qualche oscillazione come abbiamo visto anche molto recentemente con la definizione dei prezzi del corrente trimestre) a valori prossimi a quelli del periodo precrisi.

Nell'analisi, è utile prendere in considerazione un arco temporale sufficientemente lungo in modo da avere dei riferimenti rispetto agli ultimi anni che sono stati caratterizzati, come noto, da importanti oscillazioni, verso il basso nella fase del COVID per il crollo della domanda e verso l'alto nel corso del 2022 per le tensioni sui mercati all'ingrosso.

Considerando la fascia di consumo più significativa, vale a dire quella tra 1800 e 2500 kWh/anno, il prezzo medio della componente energia per semestre ha oscillato in maniera assai vistosa per il servizio di Maggior Tutela, riflettendo completamente le oscillazioni del mercato all'ingrosso (da 171€/MWh a 441€/MWh), mentre il prezzo del mercato libero, pur in crescita, ha contenuto tale oscillazione (da 228€/MWh a 277€/MWh), anche grazie al blocco alle modifiche unilaterali di prezzo imposto per legge.

Per chiarezza, vale la pena ricordare che da sempre il prezzo medio per i clienti in Maggior Tutela è stato stabilmente inferiore a quello del mercato libero, con la sola eccezione della fase più acuta dell'emergenza prezzi.



Diverso è il tema relativo alla valutazione dei costi dell'energia in termini di incidenza, cioè relativamente a quel sottoinsieme di consumatori che operano una scelta nel corso dell'anno.

Tale scelta si compie relativamente ad una aspettativa di costo dell'energia che è, ovviamente, puramente attesa nel caso delle offerte a prezzo variabile mentre è ben definita per le offerte a prezzo fisso.

La valutazione di queste dinamiche fornisce anche il dato più tempestivo sull'andamento del mercato, non in termini di sole offerte disponibili ma anche di concrete sottoscrizioni contrattuali da parte dei clienti. Possiamo avere accesso a questi dati grazie alla disponibilità delle informazioni contenute nel Sistema Informativo Integrato (SII).

## Nuovo indice

Con questo obiettivo, ARERA ha recentemente introdotto un indice – presentato per la prima volta nel Rapporto di monitoraggio 59/2024, disponibile sul nostro sito - costruito considerando in ciascun mese le offerte effettivamente scelte dai clienti domestici che hanno cambiato fornitore e simulando la relativa spesa annua per i 12 mesi successivi, nonché il relativo prezzo medio atteso.

Il valore di questo indice, aggiornato all'ultimo mese, rappresenta quindi la migliore stima della spesa unitaria che i clienti che hanno cambiato fornitore sosterranno nei 12 mesi successivi.

L'indicatore viene riferito alla spesa unitaria totale, comprensiva di tutte le voci (materia energia, trasporto, oneri di sistema ed imposte) in modo da fornire una rappresentazione concreta del costo totale sostenuto dal consumatore.

Come recentemente ricordato, a marzo 2024 i clienti che hanno scelto una fornitura in Tutela hanno sostenuto un costo unitario lordo di 0,22 €/kWh, a fronte degli 0,33 €/kWh di chi ha scelto un'offerta fissa dal mercato libero e di 0,32 €/kWh di chi ha optato per un'offerta variabile.



Ci siamo soffermati più del consueto su questi aspetti di costo per rimarcare come, con il venire meno della Tutela, andranno rafforzati gli strumenti di controllo e monitoraggio del mercato per avere, con tempistiche veloci, una corretta valutazione dell'evoluzione dello stesso ma anche per arricchire gli elementi informativi che contribuiscono alla scelta dei consumatori.

## Nuova sinergia tra Portale Offerte e Portale Consumi

In questo senso rimane naturalmente centrale il ruolo del Portale Offerte, che è costantemente oggetto di processi di crescita e adeguamento alla luce anche delle indicazioni degli utenti.

In particolare, vale la pena di annunciare che abbiamo implementato la portabilità

dei dati, per consentire di comparare la propria effettiva condizione contrattuale all'interno del Portale Offerte.

Grazie al lavoro delle direzioni con Acquirente Unico, vi è ora la possibilità di accedere al Portale Offerte con la propria identità digitale (SPID o CIE), in questo modo realizzando anche un primo collegamento tra il Portale Offerte ed il meno noto Portale Consumi.

Il principale vantaggio di questo collegamento è di permettere la ricerca delle offerte presenti sul mercato acquisendo direttamente dal proprio profilo, identificato digitalmente, le statistiche di consumo e gli elementi tecnici della fornitura di cui si è intestatari.

E' un passo avanti verso la realizzazione di quello che potremmo considerare un "cassetto energetico" - paragonabile a quelli già esistenti ed accessibili tramite Spid come i servizi fiscali e tributari, i servizi comunali o sanitari - che permetta di centralizzare in un unico contesto, sicuro e personale, tutte le informazioni legate ai propri contratti di fornitura delle commodities energetiche.



Abbiamo dedicato finora, credo giustamente, molto spazio ai temi retail dell'energia. Esiste un altro settore di particolare interesse per l'opinione pubblica, non solo per la rilevanza dell'argomento ma per la evidente necessità di fronteggiare, prima possibile e concretamente, gli evidenti effetti del cambiamento climatico: il settore idrico.

Appare in tutta la sua evidenza che il tema dell'acqua non possa più essere affrontato in maniera frammentata e secondo logiche strettamente settoriali ed in questo quadro si inserisce certamente la costituzione da parte del Governo di una apposita Cabina di regia supportata dalla gestione commissariale.

La regolazione è intervenuta tramite l'introduzione nel nuovo metodo tariffario di un nuovo indicatore nella metodologia di rilevazione della qualità tecnica del servizio, il cosiddetto "M0".

Qualità tecnica che, sia detto almeno per inciso, sta traducendo la stabile crescita di investimenti, di cui diremo a breve, in un costante miglioramento delle performance delle infrastrutture idriche.

Proprio sul terreno della qualità, peraltro, si è trovata una prima occasione di condivisione con la Provincia autonoma di Bolzano per il tramite di un protocollo di intesa in grado di tenere conto delle specificità di questo territorio.

Torneremo a breve sulle innovazioni di MTI-4 e dell'indicatore M0 ma lasciatemi prima soffermare su un aspetto che trovo rilevante.

La regolazione  
nel settore idrico  
e l'introduzione  
dell'indicatore M0



Aldilà della riconosciuta necessità di un approccio integrato e coerente al settore idrico, è parimenti importante che siano armonizzate le metodologie con cui valutiamo gli investimenti e lo sviluppo dei progetti.

Da questo punto di vista, la regolazione ha ormai introdotto una serie di strumenti che può essere utilmente impiegata anche in circostanze diverse dalla valutazione degli impegni tariffari.

Ne abbiamo già avuto un esempio con la valutazione dei progetti candidati ad essere finanziati dal PNRR e da ReactEU in cui, adottando criteri di valutazione coerenti con quelli impiegati nel normale processo regolatorio, si è creata una ideale e positiva continuità tra i piani di sviluppo consolidati dagli operatori e le nuove opportunità offerte dai fondi straordinari.

Una analoga opportunità si intravede nello sviluppo di una coerenza anche nelle iniziative intraprese dalla cabina di regia ed in particolare dal PNISSI, il Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza del settore idrico.

Va da sé che analoga coerenza potrebbe, con la necessaria progressività, impattare positivamente anche gli altri settori che insistono sulla risorsa acqua ed in primis, naturalmente, quello dell'agricoltura.

Un'esemplificazione di strategia ad ampio spettro per i molteplici settori di impiego della risorsa, può rinvenirsi nelle previsioni normative che hanno portato alla costituzione, dal 1° gennaio 2024, di una nuova società - Acque del Sud SPA - cui si sono trasferite le funzioni del soppresso ente EIPLI (Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania).

La scelta adottata può contribuire, anche alla luce dei criteri stabiliti nel MTI4, all'efficace ricomposizione della filiera dell'approvvigionamento idrico e alla configurazione dei necessari profili strutturali di sostenibilità economica ed ambientale delle attività upstream.

Il coordinamento strategico, volto a rafforzare la sicurezza degli approvvigionamenti idrici, resta una delle priorità da affrontare.

Si tratta di una discussione che ricorre con la stessa frequenza dei periodi siccitosi e sarebbe il momento di affrontarla con spirito risolutivo, sgombrando il campo da qualche pregiudizio e condividendo alcuni elementi di fatto.

Tra questi, certamente, il fatto che il Servizio Idrico Integrato rappresenta il settore industriale di riferimento per la gestione di un sistema così complesso; l'esperienza maturata nel settore idropotabile andrebbe messa a fattore comune, per un miglioramento complessivo di tutti gli usi, compreso quello agricolo ed industriale.

Al tempo stesso i pregiudizi da superare riguardano il ruolo e la gestione delle perdite, nonché il valore della misura.

Rispetto al primo giova ricordare che una perdita è una perdita.

Affermazione che può apparire tautologica ma il fatto che incidentalmente una perdita possa divenire una fonte di ricarica della falda non può essere usato come argomento per minimizzare il fatto che, se una infrastruttura è pensata per portare un certo volume di acqua dal punto A al punto B, ogni perdita non è altro che una diminuzione della performance di quella infrastruttura e quindi una alterazione della relativa analisi costi benefici e quindi, in ultima istanza, del valore di quell'investimento.

Infine, la misura. Ha rappresentato e rappresenta un caposaldo dello sviluppo del settore idrico integrato e ancora oggi ci sarebbero spazi di miglioramento da esplorare ad esempio nella singolarizzazione dei contatori domestici.

Pur in un contesto di minore valore unitario, ma anche di minore complessità tecnologica, lo sviluppo di metodologie di misura che permettano una semplice singolarizzazione rappresenterebbe un notevole passo avanti nella gestione del servizio.



La principale novità dell'ultimo anno è certamente l'approvazione del quarto metodo tariffario, MTI4, di fatto un metodo che consegna il settore ad una certa maturità, testimoniata in primis dalla durata stessa del periodo regolatorio che si articola per la prima volta su un periodo di sei anni.

Nel contesto di MTI4 è previsto l'aggiornamento del Piano delle Opere Strategiche (POS) fino al 2035, con l'obiettivo di favorire la sicurezza degli approvvigionamenti idrici e, allo stesso tempo, favorire la cooperazione tra i diversi livelli di pianificazione.

Naturalmente, come era stato anticipato nella scorsa relazione annuale, hanno trovato spazio interventi per rispondere alle strette contingenze, quale l'incremento dei costi dell'energia, pur non rinunciando ad una visione di prospettiva volta a promuovere comportamenti sempre più efficienti degli operatori ed orientati alla decarbonizzazione.

Prospettiva che ARERA condivide con gli altri regolatori europei dell'idrico, soprattutto nel segmento della depurazione, in relazione agli obiettivi sfidanti di neutralità energetica della revisionata Direttiva acque reflue.

L'efficientamento energetico, infatti, è diventato una priorità per la Commissione europea, confermando quanto già intrapreso da ARERA ed altri regolatori europei

che da tempo avevano conformato i propri modelli di regolazione rispetto ai costi energetici riconosciuti in tariffa.

Soprattutto stante la rilevanza sulla sostenibilità che il settore è in grado di esprimere, si è previsto anche un primo impiego delle risorse del fondo per la promozione della innovazione finalizzato al riutilizzo delle acque reflue depurate e per la riduzione del consumo elettrico.

In concomitanza con le previsioni tariffarie si è intervenuto sulla qualità tecnica del servizio idrico integrato (RQTI) con l'introduzione di un nuovo macro-indicatore, relativo alla valutazione della resilienza idrica degli ambiti, definito M0.

Tale indicatore permette di quantificare gli interventi dei gestori per mitigare gli effetti del cambiamento climatico.

La rilevanza di questa innovazione regolatoria, volta a una sempre maggiore responsabilizzazione degli attori coinvolti, è stata riconosciuta anche a livello europeo nell'ambito dei lavori di revisione delle linee guida della Direttiva quadro acque. Infatti, attraverso l'attività di WAREG - l'associazione europea di 35 regolatori idrici che Arera ha contribuito a fondare e che presiede - l'indicatore M0 e l'impianto degli indicatori della qualità tecnica, sono citati come esempi di migliore gestione della risorsa in condizioni climatiche complesse

L'estremizzazione dei fenomeni climatici, con il susseguirsi di periodi siccitosi e di alluvioni, impone un nuovo approccio ed una diversa attenzione anche a quegli aspetti che sino ad oggi erano connessi ma non direttamente interessati dalla regolazione del ciclo idrico integrato, come la gestione degli approvvigionamenti e la gestione delle acque meteoriche.



#### Investimenti e spesa pro capite

La significativa crescita degli investimenti nel settore si è stabilmente accompagnata ad una crescita contenuta della tariffa in un attento bilanciamento tra le necessità di sviluppo del servizio e la sostenibilità anche economica dello stesso.

A conferma di quanto già illustrato in occasione della scorsa Relazione, prosegue il percorso di riduzione del divario di spesa infrastrutturale del nostro Paese, rispetto ai valori soglia dei Paesi più avanzati: gli investimenti programmati per il quadriennio 2020-2023 risultano, in termini pro-capite, pari a 275 euro/abitante a livello nazionale (corrispondente ad una spesa annuale per investimenti di 69€/abitante).

Ciò a fronte di una variazione media dei corrispettivi applicati all'utenza che, nel 2023, risulta pari al 4,56%.

Le variazioni annuali delle tariffe per gli anni 2022 e 2023 sono risultate, comunque, prevalentemente contenute al di sotto del limite di prezzo fissato dalla regolazione vigente, risultando pari (o prossime) al limite stesso, proprio nelle gestioni interessate da un rilevante fabbisogno di investimenti rispetto al valore delle infrastrutture esistenti.

Il tema della crescita tariffaria è naturalmente il principale elemento di attenzione, in un Paese che vede la tendenziale crescita dei costi di ogni servizio pubblico, senza che a questo necessariamente corrisponda la chiara percezione del miglioramento del servizio.

In questo patto sinallagmatico, pur mediato dalla ampiezza del numero di consumatori, risiede una delle principali sfide del meccanismo di governo multilivello del settore e degli stessi operatori.

È fin troppo facile cadere nella logica dello scaricabarile tra i diversi livelli sulle responsabilità. La logica fortemente asimmetrica e stabilmente orientata alla responsabilizzazione dei gradi più vicini al cittadino-utente rappresenta così un notevole valore della attività regolatoria.

È stato ripetuto più volte, ma è sicuramente questo è uno di quei contesti in cui repetita iuvant, che la regolazione offre un pattern di strumenti a disposizione ed a supporto del decisore locale, unico vero e diretto interprete delle necessità del proprio territorio.

Questo concetto si collega a puntuali componenti tariffarie, collegate con altrettante puntualità a scelte di natura industriale sul servizio da erogare.

In questo senso, la regolazione è funzionale allo sviluppo dei servizi ed intrinsecamente sussidiaria nel suo approccio, fornendo gli strumenti con cui tradurre fattivamente le ambizioni dei singoli territori in valutazioni tariffarie, rispettose delle necessità degli operatori ed avendo la tutela dei consumatori quale primario riferimento.



Le risultanze dell'attività di monitoraggio, svolta con continuità dall'Autorità, mostrano alcuni segnali positivi di superamento, in taluni contesti, dei limiti organizzativi che avevano pesantemente condizionato la corretta implementazione della regolazione negli anni precedenti. Pur a fronte di questi progressi, permangono in alcuni territori assetti di governo non ancora allineati al quadro di riferimento.

In sede di adozione del metodo tariffario per il quarto periodo regolatorio, l'Autorità ha consolidato alcuni accorgimenti volti a favorire il completamento dei processi di aggregazione gestionale in atto - coerentemente con recenti

Le sfide legate  
alla governance  
multivello

disposizioni normative - aggiornando la disciplina della regolazione di convergenza.

Le condizioni per tale disciplina sono state espressamente ricomprese tra le direttrici della metodologia tariffaria statale, potendo venire in rilievo anche nelle regioni a statuto speciale che, ricorrendone i presupposti, legiferassero in materia di tariffe del servizio idrico.

Opportunità quest'ultima che sembra sia stata colta dalle Regione Valle D'Aosta, avviando un positivo percorso affinché il quadro regolatorio di riferimento trovi anche in questa realtà le condizioni più favorevoli per offrire alla popolazione interessata tutti i vantaggi che lo stesso può mettere a disposizione.

Possono essere annoverate invece tra le criticità emergenti quelle che sembrano manifestarsi nei contesti in cui si debbano superare affidamenti salvaguardati non prorogabili in base alla normativa vigente, anche se dotati di apprezzabili caratteristiche operative e gestionali o assegnati a operatori unici di ambito prossimi alla scadenza.

Si tratta di realtà che hanno in larga parte contribuito, negli anni scorsi, alla significativa crescita della spesa per investimenti e che, qualora venissero interessate da perduranti criticità riconducibili alla assegnazione dell'affidamento, potrebbero originare un rallentamento nella progressione verso gli obiettivi da tutti auspicati.



Se la regolazione indipendente ha creato condizioni di favore al consolidamento del settore idrico e allo sviluppo degli investimenti, lo ha fatto sulla base dell'efficacia delle scelte pubbliche adottate a livello territoriale. In queste, il ruolo svolto dagli Enti di Gestione di Ambito (EGA) è stato essenziale, sebbene siano ancora da risolvere alcuni aspetti di disambiguazioni come, ad esempio, quella della loro configurazione nel contesto della PA locale o quello della loro omogeneizzazione in termini di territorio di riferimento.

Un rafforzamento delle competenze tecniche a livello territoriale resta un fattore fondamentale per una effettiva e stabile crescita del settore.



Come noto in esito al dibattito di qualche anno fa al sostegno degli investimenti ed a seguito della pubblicazione del dPCM 30 maggio 2019 è stato costituito presso la CSEA Fondo di garanzia a sostegno dei progetti del settore idrico integrato caratterizzato da risorse rese disponibili da una specifica componente tariffaria e caratterizzato da una governance articolata a coinvolgere i diversi soggetti attivi nella Programmazione degli interventi.

Nel corso del 2023, non essendo ancora state erogate garanzie l'Autorità ha temporaneamente annullato la componente perequativa volta ad alimentare il Fondo medesimo. In questa sede, non può che essere rivolto l'auspicio, a tutte le Amministrazioni interessate, affinché sia garantita l'operatività dello strumento in un quadro chiaro e con l'intento di promuovere la spesa per investimenti funzionale al miglioramento della qualità offerta agli utenti del servizio



Completato  
il quadro regolatorio  
sui rifiuti

L'Autorità, nel corso del 2023, ha messo a disposizione del Paese un ampio pacchetto di riforme relativo al settore dei rifiuti, completando un quadro regolatorio che da tempo attendeva di essere aggiornato ed integrato.

Si tratta di interventi volti a consolidare il grado di affidabilità della disciplina settoriale, anche al fine di dare attuazione alle recenti previsioni normative per il riordino dei servizi pubblici locali, per la tutela della concorrenza, per implementare le previsioni del cosiddetto "Salva mare" e per favorire l'economia circolare, nel rispetto delle previsioni comunitarie e del principio della Responsabilità Estesa del Produttore (EPR).

Le imprescindibili finalità dettate dal paradigma dell'economia circolare si riflettono così in misure focalizzate su di una tutela dell'utenza finale che passi attraverso una progressiva e stabile crescita, da un lato dell'efficienza delle attività gestionali e dall'altro della qualità del materiale avviato al recupero.

Un'azione che si inserisce nel percorso iniziato nel 2018 per supportare la crescita ed il funzionamento del sistema di gestione dei rifiuti, favorendo la realizzazione delle necessarie infrastrutture per la circular economy, accompagnando una transizione che vede i rifiuti sempre più come una risorsa economica da valorizzare attraverso la raccolta differenziata, il riciclo ed il recupero e per spingere al margine la frazione di rifiuti da considerare scarto inutilizzabile.

La definizione dello *Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani* rappresenta il compimento di un percorso che il settore richiedeva da ben prima che l'ARERA assumesse nel 2018 competenze sul settore dei rifiuti, risalendo la previsione al testo unico del 2006.

Si è così intervenuti sui contenuti minimi essenziali del contratto di servizio, volti ad assicurare l'assorbimento degli obblighi di servizio pubblico ed il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, per tutta la durata dell'affidamento.

Accanto a questo, si è parimenti introdotto un monitoraggio di indicatori di efficienza delle attività di recupero e di smaltimento, in un approccio graduale volto a tenere conto delle diverse (a volte significativamente diverse) condizioni

di partenza e dell'eterogeneità del parco impiantistico disponibile.

Un'azione che appare rilevante per riconoscere il giusto valore di un settore industriale caratterizzato da un elevato grado di specializzazione in relazione alle diverse filiere.

Un primo set di indicatori consentirà di monitorare le rese quantitative e qualitative della raccolta differenziata, che sono prerogativa essenziale per le successive operazioni di riciclaggio del materiale.

Contestualmente ed in coerenza con le altre misure adottate è stato introdotto l'aggiornamento infraperiodo del secondo metodo tariffario (2024-2025) e si è proceduto all'immediata ottemperanza di quanto previsto dal Consiglio di Stato con la sentenza 7196/23, relativamente alla trattazione dei costi afferenti alle attività di prepulizia, preselezione o pretrattamento degli imballaggi plastici provenienti dalla raccolta differenziata.

#### Il monitoraggio sulla raccolta differenziata

E proprio la raccolta differenziata è stata al centro dell'introduzione di misure per il monitoraggio del grado di copertura dei suoi costi efficienti, prevedendo una riclassificazione dei molteplici elementi conoscitivi desumibili dai circa 6200 PEF approvati per il secondo periodo regolatorio 2022-2025. Un primo concreto risultato della possibilità di accedere ad un'analisi del settore basata su dati certi, validati e concretamente riscontrati nella quotidiana attività di gestione degli enti territorialmente competenti.

Alla luce delle differenze riscontrate a livello territoriale, l'impostazione seguita introduce, con l'avvio del nuovo sistema per il relativo monitoraggio, obiettivi annuali di miglioramento e di mantenimento differenziati sulla base del grado di copertura di partenza calcolato nel singolo PEF.

In termini di effetti sulle dinamiche tariffarie, la regolazione ha configurato un assetto in cui i corrispettivi risultano avere, in media, variazioni in linea con quelle dell'inflazione (o addirittura inferiori, se si pensa all'incremento del 2,3% del 2023), prevedendo strumenti per mitigare l'effetto sugli utenti di talune turbolenze nei prezzi delle materie prime.

E questo avviene in un quadro di trasparenza (anche nel rispetto di direttive ad hoc), di attenzione alla continuità gestionale ed al relativo equilibrio economico-finanziario (schema tipo di contratto di servizio), di promozione della qualità (TQRIF e indicatori su performance differenziata e recupero) e di stabilità e affidabilità per gli investitori, come testimoniano i progetti di investimento in nuova capacità di trattamento.

#### Tariffe al cancello e impianti minimi

La vicenda della regolazione delle condizioni di accesso al cancello degli impianti di trattamento, detta anche, sulla base di una classificazione delle infrastrutture, vicenda degli "impianti minimi", rappresenta una delle complessità del settore

che deve necessariamente essere dipanata alla luce del rispetto dei criteri concorrenziali da un lato e delle congruità con gli obiettivi di pianificazione dall'altro.

Nessuno dei due profili è squisitamente regolatorio, dal momento che la regolazione settoriale svolge il proprio ruolo nel rispetto di entrambi, non certo per conformarli alle proprie priorità.

Peraltro, non tenerne conto avrebbe generato un quadro incompleto, se non contraddittorio, mentre affrontando le complessità si sono avviate riflessioni ed affinamenti che potranno configurare, in un arco di tempo breve, un assetto stabile a beneficio di tutti i soggetti interessati.

Un importante contributo alla necessaria chiarezza del quadro complessivo può venire dal coordinamento istituzionale per il potenziamento infrastrutturale del settore, con il tavolo istituito presso il MASE che, con ARERA e ISPRA, sentiti i soggetti interessati, analizza il Piano Nazionale di Gestione dei Rifiuti, con particolare riferimento proprio ai criteri di identificazione degli impianti minimi indispensabili alla chiusura dei cicli regionali di gestione dei rifiuti urbani.



Come noto il settore dei rifiuti presenta caratteristiche di assoluta specificità rispetto agli altri settori regolati.

Come tutte le iniziative regolatorie, anche questa ha caratteristiche evolutive e la sua efficacia tenderà ad aumentare con la consapevolezza, da parte dei portatori di interesse del settore, delle opportunità in termini di stabilità ed omogeneità dei rapporti che la regolazione è in grado di garantire e che sono condizioni necessarie, ancorché non sufficienti, allo sviluppo del settore.

Pertanto, non stupisce che vi possano essere resistenze da parte di chi, in questa fase, valuta negativamente gli effetti direttamente percepiti con riferimento alla propria attività e non attribuisce valenza positiva a quelli di sistema.

Non sono pochi gli accorgimenti che l'Autorità ha adottato per mitigare i primi: dalla gradualità nella attuazione delle regole tariffarie, alla introduzione di un mix di elementi di costo di previsione e di consuntivo, alla nozione di Ente territorialmente competente o a quella di mero prestatore d'opera, per distinguerlo dal tesoriere tenuto alla redazione del PEF.

Restano consapevoli incomprensioni, che alcuni vorrebbero pretestuosamente finalizzare verso soluzioni semplici, binarie e solo apparentemente risolutive, spesso foriere di prolungate fasi di grande instabilità e destinate a consegnare nuovamente il settore ad indeterminatezza e confusione di ruoli, quelli si forieri di immobilismo o peggio.

**Le resistenze  
all'attività  
regolatoria**



Questo non fa ovviamente venir meno la ferma intenzione dell'Autorità di contribuire a configurare un assetto complessivo della regolazione che garantisca al settore di avere le migliori opportunità di sviluppo, in un quadro di trasparenza rispetto delle istanze degli operatori e che porti vantaggi all'utenza finale.



Prima delle conclusioni credo sia importante richiamare alcuni aspetti di natura trasversale ai diversi settori regolati da Arera.

#### Le attività di controllo e enforcement

Anche nel 2023 l'attività di tutela del consumatore e di enforcement, svolte dall'Autorità, hanno rivestito un ruolo rilevante a tutela dei consumatori (cittadini e imprese) e a garanzia dell'attuazione della regolazione.

Controlli e ispezioni, effettuati presso i soggetti regolati, hanno portato a contestazioni per infrazioni pari a circa 11 milioni di euro, in particolare nei confronti di gestori idrici e di imprese di distribuzione del gas che hanno irregolarmente applicato tariffe e ricevuto incentivi e premi finalizzati al miglioramento della qualità del servizio.

È stata posta una rinnovata attenzione al rispetto degli strumenti introdotti per la tutela degli strati economicamente più deboli della popolazione, attraverso l'avvio di una significativa attività di controllo nei confronti delle imprese di vendita di energia, sulla corretta erogazione del bonus sociale elettrico: l'attività è stata completata nel 2024 e sarà ulteriormente sviluppata mediante nuove verifiche ispettive anche nei confronti di venditori di gas.

#### Le collaborazioni con Guardia di Finanza e Carabinieri

Con la collaborazione della Guardia di finanza sono stati inoltre effettuati controlli sulle agevolazioni per più di 3.000 imprese energivore, individuando possibili irregolarità sulle quali sono in corso ulteriori accertamenti.

Oltre ai risultati della ultraventennale attività di collaborazione con la Guardia di finanza, va segnalato che nel corso del 2023 si sono raccolti i primi frutti della collaborazione instaurata l'anno precedente con l'Arma dei Carabinieri: sono state infatti svolte le prime verifiche ispettive con il supporto dei militari dell'Arma. Tali attività hanno riguardato, in particolare, i servizi ambientali regolati da Arera.

Con il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri sono state poste le basi per valorizzare pienamente le potenzialità insite nella collaborazione, attraverso la creazione, presso la sede di Milano dell'Autorità, di uno specifico Nucleo alle dipendenze del Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale e la Sicurezza Energetica.

Già nel corso del corrente anno, i militari dell'Arma potranno cominciare a lavorare presso gli uffici dell'Autorità.

Il 2023 è stato anche l'anno della revisione del Regolamento sanzioni dell'Autorità, all'esito (come di norma per ogni intervento dell'Arera di portata generale) di un processo di consultazione che ha visto la partecipazione dei soggetti interessati.

Con la revisione del Regolamento, l'Autorità ha inteso anzitutto adottare una più chiara disciplina dei termini del procedimento sanzionatorio al fine di garantire, nel rispetto del principio di separazione tra funzioni istruttorie e decisorie, il più efficiente ed efficace esercizio del potere sanzionatorio, unitamente alla maggiore trasparenza e prevedibilità dell'azione amministrativa.

È proseguito l'impegno dell'Autorità per punire gli odiosi fenomeni di sospensione della fornitura di energia elettrica e gas a clienti finali, che non risultino morosi ma ai quali sia stata illecitamente interrotta la fornitura a causa di controversie insorte tra i diversi operatori della filiera.

Inoltre, nell'anno 2023, con riguardo al potere sanzionatorio attribuito all'Autorità per i casi di violazione del regolamento UE n. 1227/2011 (c.d. REMIT) – che stabilisce regole per vietare pratiche abusive capaci di influenzare i mercati dell'energia all'ingrosso – sono stati avviati i primi procedimenti sanzionatori per violazione dell'obbligo di comunicazione al pubblico, in modo efficace e in tempo utile le informazioni privilegiate, nonché per violazione dell'obbligo di registrazione degli operatori di mercato e di segnalazione all'ACER delle operazioni effettuate sui mercati dell'energia all'ingrosso.

## Lo Sportello per il Consumatore

In questa fase di importanti cambiamenti nei settori energetici e di ulteriore evoluzione regolatoria per i settori ambientali, è proseguita l'attività dell'Autorità di supporto e assistenza dei clienti e utenti finali, mediante strumenti di informazione e di tutela per le problematiche e le controversie individuali, gestiti dallo Sportello per il consumatore.

Si è assistito a un ulteriore incremento delle chiamate pervenute al call center dello Sportello, che si attestano, per tutti i settori, a oltre 1,5 milioni, con un aumento del 23% rispetto al 2022.

Ferma restando l'efficacia e qualità finora registrate, la sempre crescente domanda di informazione e assistenza da parte dei consumatori, oltre a stimolare un continuo check-up della regolazione, richiede anche di valutare ulteriori modalità di efficientamento dei servizi, già oggi accessibili a tutte le fasce di popolazione anche attraverso i più recenti sviluppi tecnologici. L'utilizzo dell'Intelligenza Artificiale nelle modalità di accesso faciliterà e velocizzerà ulteriormente il contatto con un addetto specializzato dello Sportello e la disponibilità di informazioni.

Nel corso del 2023 è stata disposta, anche per i settori idrico e del telecalore, l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione quale condizione di procedibilità dell'azione giudiziale per gli utenti finali e l'obbligo partecipativo dinanzi al

## Servizio Conciliazione

Servizio Conciliazione per tutti gli operatori e i gestori dei medesimi settori. Anche per i rifiuti è stato avviato un procedimento per la graduale estensione del suddetto sistema di tutele, tenuto conto delle specificità di tale settore.

Apprezzato strumento per la risoluzione alternativa delle controversie, il Servizio Conciliazione ha visto aumentare di oltre 8.300 unità le domande presentate rispetto al 2022, con un totale di oltre 32.000 domande ricevute, un tasso di risoluzione positiva del 70%, 56 giorni di durata media della procedura, oltre 25 milioni di euro di restituzioni per i consumatori e un tasso di soddisfazione degli utilizzatori del 95%.

In questo scenario di novità e cambiamenti, le Associazioni dei consumatori hanno confermato il proprio ruolo di assistenza qualificata ai consumatori (in particolare verso i meno digitalizzati o penalizzati da squilibri informativi) ma anche di stimolo e proposta nei confronti di Arera, in particolare nei tavoli tecnici dedicati alle novità della regolazione e all'evoluzione dei mercati

Voglio qui ricordare il *Tavolo consumatori superamento tutela*, che è stato ripetutamente convocato negli scorsi mesi e continuerà ad essere sede dedicata di confronto e di ascolto, su un tema così importante e delicato.

Arera contribuisce direttamente allo sviluppo di attività di informazione e comunicazione di clienti e utenti nei settori regolati, concentrandosi nell'ultimo anno sui servizi energetici, dove più incisivi sono stati i cambiamenti.

I mesi più recenti sono stati, in particolare, dedicati a tutte le fasi del servizio di tutela, prima del gas e oggi dell'elettricità, attraverso comunicazioni mirate in bolletta, riorganizzazione degli strumenti disponibili sul sito istituzionale, riproposizione nello scorso autunno della campagna ispirata ad *Alessandro Volta* per promuovere il *Portale Offerte*, la campagna "*Chiedi all'Arera*" di queste settimane, nonché la ripresa della campagna *Difenditi Così* (insieme ai colleghi dell'Antitrust) fornendo ai cittadini strumenti per fronteggiare l'insistenza dei call-center all'avvicinarsi della scadenza del 1° luglio.

Pur con il ritorno a condizioni meno difficili dei mercati energetici e dei prezzi dell'energia, è proseguito l'impegno per un corretto funzionamento degli strumenti a favore delle fasce di popolazione in difficoltà economica, in particolare i bonus sociali elettrico, gas e idrico.

## Bonus sociali

Nel complesso, nel 2023 sono stati riconosciuti circa 4,6 milioni di bonus sociali elettrici e circa 3 milioni di bonus gas; è proseguito il percorso di piena attuazione del bonus sociale idrico, strumento che ha raggiunto 2,3 milioni di famiglie. L'automatizzazione del bonus idrico ha consentito, in analogia a quanto avvenuto per gli altri settori, di quadruplicare il numero di famiglie raggiunte.

Il continuo impegno nel far funzionare le regole vigenti trova conferma

nell'ulteriore sviluppo dei procedimenti relativi ai reclami tra operatori e gestori di sistema: il 2023 ha registrato il più alto numero (circa 200) dall'inizio dell'operatività della funzione giustiziale dell'Autorità, a conferma della scelta degli stakeholders di privilegiare tale strumento di risoluzione delle controversie, in alternativa alla tutela giurisdizionale, apprezzandone la gratuità, l'estrema facilità di utilizzo e soprattutto i tempi celeri e certi di durata.

Si deve altresì rilevare come il Consiglio di Stato, in sede di ottemperanza, abbia sostanzialmente riconosciuto nel corso del 2023, la legittimità della rideterminazione dei provvedimenti prescrittivi adottati per recuperare gli importi indebitamente conseguiti dagli operatori, per effetto delle strategie speculative di sbilanciamento nell'anno 2016.

Recentemente, anche in sede di legittimità, il Consiglio di Stato ha definitivamente ribadito la legittimità dell'azione dell'Autorità con la sentenza n. 3274/2024.

A riprova della capacità dell'Autorità di modulare l'esercizio dei poteri attribuiti dalla legge in funzione di tutela della clientela finale, merita di essere ricordato il riconoscimento da parte della Corte di Giustizia (sentenza 30 marzo 2023, causa C-5/22) e del Consiglio di Stato (sentenza n. 11205/2023) del potere prescrittivo dell'Autorità di imporre all'esercente la vendita la restituzione ai clienti finali di corrispettivi previsti da una clausola contrattuale illegittima.

Si tratta del primo riconoscimento dell'utilizzo del potere prescrittivo a favore direttamente della clientela finale.

Sempre nel 2023 è andata a regime la riorganizzazione della struttura interna di Arera, con l'obiettivo di migliorarne la *performance* a fronte dei continui cambiamenti di contesto.

Al 31 dicembre 2023 erano in servizio 232 dipendenti di ruolo, in aumento di 8 unità a seguito di assunzioni per concorso, con un'età media di circa 50 anni e una percentuale di laureati del 90%. Nel corso del 2023 è stata istituita la Commissione pari opportunità ed è stato creato un gruppo di lavoro sulla parità di genere allo scopo di monitorare la situazione in Arera, alla stregua di quanto avviene in alcuni regolatori europei.

Il sistema di trasparente programmazione delle attività di Arera è proseguito attraverso un processo di rendicontazione e una revisione di metà periodo del Quadro Strategico 2022-25, sviluppato anche dopo pubblico confronto con gli stakeholders. I programmi di attività vengono resi pubblici attraverso specifici documenti, sviluppati attraverso Piani operativi interni, rendicontati pubblicamente per quanto riguarda gli obiettivi raggiunti e rivisti periodicamente al mutare degli elementi di scenario.



Mi avvio alla conclusione con una doverosa considerazione di carattere generale.

La regolazione ha ormai una consolidata tradizione nel nostro Paese e diversi sono gli esempi di come essa, anche e forse soprattutto in periodi di crisi, abbia permesso di garantire flessibilità ed equilibrio nel delicato bilancio tra tutela dei consumatori e stabilità dei settori.

La regolazione ha raggiunto un livello di maturazione tale da potersi considerare un valore stabile dell'assetto amministrativo di questo Paese.

Malgrado ciò, l'indipendenza dei regolatori richiede sempre una attenzione specifica, che non può essere affidata unicamente agli aspetti di principio, alla dichiarazione dell'importanza e del ruolo di un regolatore indipendente.

È del tutto evidente che l'azione del regolatore non può che iscriversi nel contesto dei riferimenti normativi e legislativi, nel sindacato giurisdizionale della giustizia amministrativa e nel rispetto delle funzioni degli altri regolatori, ma è altrettanto evidente che la specificità del regolatore settoriale deve trovare un suo unicum, una specifica modalità, con cui operare nel rispetto di questi vincoli.

In un mondo in cui la regolazione è chiamata ad intervenire con profili crescenti nei settori regolati, con obiettivi che sono la sintesi di sollecitazione comunitarie, con evidenti e oggettive necessità di miglioramento dei servizi è del tutto chiaro che la "leale collaborazione istituzionale" debba essere il quadro di riferimento entro il quale svolgere una comune azione.

Non deve avere, il regolatore, un trattamento speciale o diverso nella gestione del contenzioso amministrativo, eppure sarebbe importante che il ricorso alle verificazioni si inserisse, nel rispetto dei relativi ruoli e prerogative, in un dialogo tra *struttura giudicante* ed Autorità di regolazione e controllo. Un dialogo profondo e di merito, in una speciale relazione tra i soggetti coinvolti.

In questo senso, non posso che apprezzare il costante impegno del Consiglio di Stato e del suo Presidente, nello sviluppare tale dialogo, per il tramite di regolari seminari in cui, in condizioni di reciprocità, vi è l'opportunità di approfondire il contesto e le finalità della regolazione e, parimenti, i principi fondamentali e il contesto di riferimento nel quale si muove la giustizia amministrativa.

Ho avuto già il modo di osservare, in precedenti relazioni, come le Autorità siano certamente indipendenti ma non per questo non *interdipendenti*.

Lo sono senz'altro nella reciproca collaborazione, che non è mai mancata - e di questo non posso che ringraziare tutti i miei colleghi Presidenti e con loro tutti gli uffici - eppure vi è un livello nell'azione delle Autorità che è necessario curare con particolare cura: la coerenza dell'azione complessiva.

Le pieghe che si possono determinare nell'assetto regolatorio, quando i settori sono interessati dall'azione di più Autorità, possono rappresentare potenziali appigli per un uso strumentale della regolazione.

L'antidoto a tale rischio è un'accurata definizione degli ambiti di intervento dei singoli regolatori e la contemporanea condivisione delle modalità e degli strumenti di intervento.



Autorità, Signore e Signori, Gentili ospiti, questo apre alle conclusioni di questa relazione doverosamente occupate dai consueti ringraziamenti che non sono un vuoto esercizio di stile ma il genuino e pubblico riconoscimento di quanto l'attività dell'Autorità trovi in una fitta rete di relazioni e collaborazioni un essenziale supporto.

Colgo l'occasione per estendere il ringraziamento dell'intero Collegio e degli Uffici al Consiglio di Stato e al TAR Lombardia, all'Avvocatura dello Stato, alla Corte dei conti, alle altre Autorità indipendenti, per la continua e fattiva collaborazione.

Un grazie anche all'ACER, al Consiglio Nazionale Consumatori ed Utenti, al gruppo GSE, ad RSE, alla CSEA-la Cassa dei servizi energetici e ambientali, all'ENEA, alle Regioni e alle autonomie locali, all'Anci e agli enti di governo degli ambiti territoriali.

Infine, a tutti i nostri dipendenti, al Collegio dei Revisori, al Nucleo di valutazione e controllo strategico, all'Arma dei Carabinieri - con la quale si è aperta una preziosa collaborazione e - con un ringraziamento particolare - alla Guardia di Finanza che, come ben noto, celebra quest'anno il 250 anni dalla fondazione del corpo e che, attraverso il Nucleo speciale Beni e Servizi, assicura quotidianamente da tempo il proprio sostegno alle nostre attività.

#### Le considerazioni sulla guerra

Le considerazioni regolatorie e le importanti sfide che intravediamo all'orizzonte non possono farci dimenticare il contesto generale in cui ci troviamo e voglio richiamarlo solo a conclusione, perché sia di monito a tutti noi.

Avrei forse dovuto partire da lì, perché non è certamente una variabile secondaria ed anzi, la sua evoluzione potrebbe rendere quasi *naïve* le considerazioni svolte sino ad ora tutte improntate ad un rassicurante *business as usual*.

Abbiamo il dovere di ragionare per il meglio ma altrettanto di prepararci al peggio.

Dobbiamo riconoscere che la vera vittima del nostro tempo è la pace.

La guerra sull'uscio di casa continua e cominciamo ad avvertire la stanchezza di un lungo stillicidio, di una guerra anacronistica nelle forme e nelle ragioni, ma

drammatica come tutte le guerre.

In altre parti del mondo la forza della democrazia è coinvolta in una, apparentemente incontrollabile ed ingiustificata, spirale di violenza e, di fronte a tanto orrore, diventa difficile ricordare le ragioni dell'uno o dell'altro e si vorrebbe solo poter ripartire, per ricostruire una convivenza possibile nel rispetto delle ragioni di tutti.

Ma in generale viviamo società in cui la convivenza è messa a dura prova, in cui l'individualismo contrasta con le aspettative di saper rispondere "assieme" alle sfide ambientali, sociali e di giustizia. Il COVID ci ha lasciato conseguenze fisiche ma soprattutto psicologiche di cui ancora non comprendiamo la portata. Sappiamo bene che non ci sono soluzioni semplici a problemi complessi e quando sembra che ci siano, sono solitamente sbagliate.

Ci occupiamo, da regolatori, di costruire le infrastrutture per collegare i Paesi e definire le regole giuste con le quali scambiare e distribuire beni preziosi, come l'energia, o l'acqua.

Concludo questa relazione con l'augurio che - nel nostro piccolo, per quanto possibile, per quanto ci è dato di fare - si possa essere in grado di costruire un'infrastruttura "immateriale", che permetta di scambiarci il bene di cui abbiamo maggior bisogno in questo momento: la Pace.

Grazie.

