

Osservazioni dell'ANEA al DCO 139/2019/A dell'ARERA “Quadro Strategico 2019-2021 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 139/2019/A dell'ARERA, “Quadro Strategico 2019-2021 dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente”. In particolare 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.

Inquadramento generale

Se per quanto riguarda il settore idrico l'Autorità in questi anni ha disciplinato gran parte degli aspetti che devono essere oggetto di regolazione (rendendosi quindi necessario solo un completamento di quelli rimanenti e una calibrazione degli esistenti), relativamente al settore dei rifiuti sta iniziando adesso a definirne il quadro regolatorio. In relazione a ciò molti spunti che si sottopongono sono riferiti a tale settore.

In linea generale si sottolinea la necessità di rafforzare la regolazione multilivello sia nel settore idrico che in quello dei rifiuti, anche attraverso la strutturazione di modalità di confronto per una più efficace applicazione del principio di sussidiarietà verticale, pur nella consapevolezza di differenze riscontrabili a livello nazionale relativamente all'effettiva operatività degli EGA e alla presenza di criticità che devono essere necessariamente superate.

In particolare, l'occasione del Quadro strategico di ARERA 2019-2021 potrebbe essere colta per affermare con ancora maggiore determinazione che, per attuare la regolazione sui servizi gestione rifiuti e nel servizio idrico integrato, occorre creare una rete incentrata sulla cooperazione fra Autorità nazionale ed EGA, così come nei fatti si sta determinando. Ciò è fondamentale soprattutto per il settore rifiuti in cui interlocutori fondamentali (ad oggi) sono i Comuni (detentori della TARI o tariffa), presenti in maniera significativa negli EGA e pertanto – per il tramite di questi ultimi - più facilmente attivabili per le loro proprie attribuzioni. Un esempio di rete di cooperazione in un settore ambientale, pur in un contesto normativo ed istituzionale differente, è costituito dalla rete delle Arpa regionali con ISPRA che hanno dato vita al SNPA (<http://www.isprambiente.gov.it/it/sistema-nazionale-protezione-ambiente>).

Si ritiene che il documento, a proposito del ciclo dei rifiuti, potrebbe esplicitare se la posizione dell'Autorità è quella di prevedere, in un tempo determinato, l'applicazione su tutto il territorio di una tariffa con misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti come contemplati dall'articolo 1, comma 668, della legge n. 147 del 2013 (attuato attraverso il DM 20 aprile 2017), oppure se per tariffa si individua una accezione ampia, come enunciato nel DCO 713/2018/R/rif, ossia il prezzo del servizio che deve essere applicato agli utenti che conferiscono i rifiuti al servizio di raccolta.

Sempre in riferimento al settore dei rifiuti, come si evince da alcuni «obiettivi specifici e principali linee di intervento» trattati dal quadro strategico ed ai relativi commenti riportati nel presente documento, risulterebbe opportuno avere anche un orientamento da parte di

ARERA in merito ai seguenti elementi degli affidamenti del servizio: perimetro, durata, modalità, legittimità, affidamenti attuali ed eventuale transizione verso il modello definitivo.

Di seguito si riportano alcune riflessioni di carattere generale in merito agli obiettivi strategici e alle linee di intervento prospettate, dal momento che una più approfondita valutazione delle effettive implicazioni di quanto proposto può essere effettuata solo con l'analisi delle modalità di implementazione a livello operativo, poste in essere attraverso l'emanazione dei provvedimenti di regolazione.

Temi trasversali

Relativamente ai **temi trasversali** a tutti i settori regolati dall'Autorità (consumatore consapevole, approccio regolatorio all'innovazione di sistema e valutazione dell'impatto della regolazione e promozione della *compliance* regolatoria), si ritiene che siano tutti di importanza strategica per l'evoluzione della regolazione.

Per quanto riguarda tutti gli obiettivi strategici attraverso i quali è articolato il tema relativo al consumatore consapevole, si osserva che il ruolo del regolatore locale potrebbe essere rilevante per il loro perseguimento. Riguardo all'obiettivo strategico OS.1 "Dare voce al consumatore", sarebbe auspicabile un confronto con gli EGA. Ad esempio per la linea di intervento in merito alle rilevazioni delle aspettative e della soddisfazione dei consumatori, si segnala che vi sono casi di EGA che svolgono indagini di *customer satisfaction* a livello locale. Inoltre potrebbe essere data voce ai consumatori anche in modo indiretto, cercando di valorizzare le informazioni che è possibile trarre dalle attività di tutela dell'utenza (richieste di informazioni, gestione dei reclami di secondo livello, conciliazione). Potrebbe quindi essere utile strutturare un sistema di scambio di informazioni tra i diversi livelli della regolazione che, oltre che a svolgere tale funzione di dare voce indirettamente agli utenti, fornisce uno strumento di controllo sulla regolazione stessa. Relativamente all'obiettivo strategico OS.2 "Consapevolezza del consumatore e trasparenza per una migliore valutazione del servizio" si valuta particolarmente significativa la linea di intervento in merito al miglioramento del contenuto informativo delle bollette, dal momento che queste costituiscono il regolare mezzo di comunicazione tra gestore e utente e tale intervento risulta il primo passo per un efficace sistema di tutela. Per implementare la linea di intervento sulla pubblicazione periodica di indicatori di performance risulta propedeutica una definizione omogenea delle grandezze sottostanti (a titolo meramente esemplificativo per quanto riguarda gli indicatori di costo sarebbe indispensabile la definizione di manutenzione ordinaria e straordinaria).

L'approccio regolatorio all'innovazione di sistema è particolarmente importante e si ritiene estremamente positiva l'impostazione che si intende adottare, volta a prevedere tra i ruoli del regolatore quello di facilitare tale innovazione sviluppando un approccio intersettoriale, viste le possibili interconnessioni tra i diversi settori regolati. In tale direzione potrebbe ad esempio essere auspicabile la promozione di infrastrutture finalizzate al recupero di energia e materia dai fanghi da depurazione - stringendo sinergie tra Servizio Idrico Integrato e altri settori, quali quello dei rifiuti - facendo ricadere in tariffa i benefici connessi all'utilizzo/vendita di energia/biometano prodotto, ovvero alla vendita di materia estratta dai fanghi.

Nello specifico inoltre, in merito all'OS.4 "Sostenere l'innovazione con sperimentazioni e ricerca" e con riferimento alla linea di intervento inerente all'applicazione della misurazione nel settore dei rifiuti, si ritiene altresì utile segnalare che sono ormai numerose e lungamente

sperimentate le esperienze e le soluzioni tecnologiche in merito alla misurazione puntuale dei rifiuti. Pertanto si suggerisce di valutare l'opportunità di avviare eventuali istruttorie ricognitive delle diverse e numerose esperienze già introdotte rispetto a quanto asserito alla Linea di intervento sub c), ossia lo sviluppo e attivazione di specifici "progetti pilota".

Relativamente al tema della valutazione dell'impatto della regolazione e promozione della compliance regolatoria anche in questo caso sarebbe opportuno considerare il ruolo svolto dal regolatore locale che, declinando in base alle specificità territoriali le discipline emanate dall'Autorità, potrebbe fornire elementi utili per contribuire ad effettuare valutazioni sull'efficacia della regolazione, grazie alla prossimità con il territorio. Riconoscendo inoltre la validità dell'Osservatorio della regolazione di cui all'OS.5 "Rafforzamento della accountability regolatoria con il contributo dell'Osservatorio della regolazione", si esprime massima condivisione in merito all'ampliamento delle funzioni dell'Osservatorio anche alle tematiche ambientali e di economia circolare, come indicato nelle linee di intervento.

Area ambiente

Riguardo ai temi inerenti all'area ambiente (miglioramento dell'efficienza e della qualità del servizio, sviluppo efficiente delle infrastrutture, promozione di un quadro di *governance* chiaro e affidabile), di seguito si riportano alcune brevi considerazioni.

Relativamente all'obiettivo strategico OS.8 "Regole tariffarie chiare e trasparenti per la copertura dei costi efficienti della gestione dei rifiuti", in generale l'azione dell'Autorità dovrebbe prevedere anche un focus sugli affidamenti e sulle relative forme, sui contratti di servizio e regole ad essi collegati. L'affidamento del servizio è infatti uno degli strumenti per il conseguimento degli obiettivi.

In merito alla linea di intervento sulla definizione della regolazione tariffaria del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti, si ritiene necessario un chiarimento lessicale sul senso del termine "tariffa", dal momento che può essere ritenuta tale solo se puntuale come previsto dalle attuali norme (Legge 147/2013 e DM Ambiente 20/04/2017). Sui costi efficienti si individua una grande difficoltà nel valutarli lavorando ed elaborando esclusivamente costi storici dei gestori (come per l'idrico dove l'operazione è risultata proficua), per via della grande disomogeneità dell'insieme. Quindi è opportuno introdurre delle valutazioni dal lato dei PEF comunali approvati, da farsi mediante eventuale collaborazione con EGA e Comuni. con conseguente individuazione di appositi indicatori ed indici.

Per quanto concerne la linea di intervento sull'introduzione di criteri finalizzati ad incrementare la percentuale di rifiuti riutilizzati, per perseguire tale obiettivo di incremento, possono essere utilizzate due leve (non necessariamente alternative): intervenendo sugli affidamenti (trovando il modo di responsabilizzare contrattualmente ed economicamente i gestori del ciclo integrato su tali obiettivi) , o attraverso l'attività di informazione/comunicazione che faccia partecipe l'utente dei vantaggi dei comportamenti «virtuosi».

All'interno dell'obiettivo strategico OS.9 "Miglioramento della qualità del servizio e contenimento della morosità nel ciclo dei rifiuti" per quanto riguarda la linea di intervento sull'identificazione dei profili di qualità caratteristici dei diversi servizi e delle diverse fasi e sotto-fasi del ciclo, e successiva individuazione di indicatori di qualità omogenei, si ritiene

opportuno definire se si vuole fare riferimento a qualità funzionale (pulizia, decoro, frequenza ritiri, overflow dei contenitori, ecc.) oppure alla qualità ambientale (tasso di RD, valori pro capite di rifiuto indifferenziato, modalità di smaltimento). Inoltre in merito al ristoro all'utenza è necessario chiarire se si intende ristoro al Comune o proprio all'utente/cittadino. In questo secondo caso si torna al tema della definizione della tipologia tariffaria. Infine si concorda sull'obbligatorietà della carta dei servizi. Relativamente alla linea strategica sulla definizione di procedure e criteri uniformi volti a contenere la morosità dell'utenza, si concorda sulla necessità di tali previsioni. Occorre però fare attenzione a non riconoscere ai gestori coperture postume delle morosità come si è fatto con l'art. 654 bis della Legge 147/2013 introdotto dal Decreto Legge 78/2015 convertito nella Legge 125/2015, creando così confusione ed incertezza.

All'interno del tema dello sviluppo efficiente delle infrastrutture, in merito all'obiettivo strategico OS.10 "Programmazione efficace e realizzazione degli investimenti per un servizio idrico di qualità", per quanto attiene la linea di intervento sul controllo sull'effettiva realizzazione degli investimenti pianificati e recupero (in caso di mancata attuazione) dei benefici eventualmente conseguiti dai gestori, come anche sottolineato in occasione del DCO 573/2018/R/idr, in primo luogo risulta fondamentale implementare una metodologia che permetta di quantificare il tasso di realizzazione degli investimenti in modo omogeneo e coerente con l'impostazione utilizzata in fase di predisposizione delle proposte di determinazione/aggiornamento tariffario. Inoltre, si ritiene necessario effettuare alcuni approfondimenti in merito all'effettivo conseguimento (e la relativa quantificazione) di eventuali benefici percepiti dal gestore per promuovere investimenti che poi non sono stati effettivamente realizzati. Pur condividendo la linea di intervento inerente all'introduzione di nuovi strumenti tesi ad indirizzare la spesa per investimenti prevista per ciascun territorio verso le finalità stabilite dalla regolazione della qualità tecnica, anche ampliando il set iniziale di indicatori individuato dall'Autorità, si rileva quanto segue. In primo luogo tale impostazione dovrebbe comunque garantire un adeguato spazio di intervento agli EGA per poter adattare la programmazione alle specificità territoriali e l'ampliamento del set di indicatori inizialmente individuato dovrebbe essere tale da non aumentare eccessivamente la complessità di implementazione della disciplina. Infine si ritiene auspicabile ricalibrare la disciplina della qualità tecnica a valle di un'analisi preliminare del primo periodo di implementazione, sia relativamente agli indicatori individuati che in merito agli obiettivi da conseguire per i macro-indicatori.

Relativamente all'obiettivo strategico OS.11 "Riconoscimento dei costi efficienti nel servizio idrico integrato", si ritiene auspicabile un approfondimento della disciplina relativa all'unbundling, dal momento che, terminato il periodo di sperimentazione, (se confermato) dovrebbe essere alla base dell'impostazione utilizzata per le determinazioni tariffarie, oltre a costituire un elemento indispensabile per la definizione di costi standard. Si ritiene infatti che l'introduzione di questi ultimi sia indispensabile per completare il quadro regolatorio e che possa raccordarsi con l'impostazione *output-based* in base alla quale sono improntati gli interventi regolatori dell'Autorità. Inoltre, anche al fine di rafforzare l'efficienza nell'uso della risorsa idrica, potrebbe essere utile un approfondimento in merito al contenimento dello sfruttamento delle fonti di approvvigionamento di acqua potabile, ad esempio individuando meccanismi incentivanti per la realizzazione di sistemi di adduzione/distribuzione (reti duali) e di raccolta di "acqua tecnica" (non potabile) alimentati da acque provenienti dalla falda freatica, da acque meteoriche o da acque depurate provenienti da impianti di depurazione.

All'interno dell'obiettivo strategico OS.13 “Promozione di adeguate infrastrutture per la gestione del ciclo dei rifiuti”, in merito alla linea strategica sull'adozione della regolazione tariffaria (asimmetrica) per i differenti servizi del trattamento e smaltimento e sviluppo di meccanismi volti a promuovere gli investimenti di trattamento, si concorda su una regolazione asimmetrica per gli impianti di smaltimento dei rifiuti indifferenziati. Tutto l'ambito degli impianti di trattamento e preparazione al riciclaggio risulta difficilmente inquadrabile in questa regolazione, come gli EGA hanno già rappresentato ad ARERA nel corso della consultazione sul DCO 713/2018/R/rif. Si ritiene importante un focus sugli impianti per il trattamento della frazione organica per il contributo in peso che essa fornisce ai complessivi obiettivi di recupero/riciclaggio. Invece per quanto riguarda la linea strategica sull'introduzione di meccanismi per promuovere l'accettazione sociale degli investimenti indispensabili in impianti di trattamento strategici per il riequilibrio dei flussi fisici dei rifiuti e la chiusura del ciclo, ai fini dell'accettazione sociale, oltre ai citati strumenti della comunicazione ed informazione scientificamente basate, ma anche comunicativamente efficaci, sotto il profilo regolatorio si consideri attentamente una componente di costo da aggiungere a quelli meramente «del servizio», che possiamo definire «indennità di disagio ambientale», ovvero un costo aggiuntivo di esercizio e/o di investimenti compensativi, che l'investitore/realizzatore dell'impianto riconosce ai comuni sede o comunque impattati (anche socialmente) dalla realizzazione ed esercizio dell'ipotetico impianto. Nel governo di queste operazioni di “compensazione ambientale” risulta fondamentale il ruolo di soggetti di scala sovra-comunale come gli Enti di governo dell'ambito. Occorre pensare, ovviamente, a meccanismi e procedure trasparenti e governati, soprattutto se i costi vanno caricati sulla tariffa d'ambito.

Per quanto attiene alla promozione di un quadro di governance chiaro e affidabile, non è chiaro cosa si intende con la semplificazione dell'assetto istituzionale. Sia nel caso del settore idrico che dei rifiuti, si ritiene fondamentale il rafforzamento dell'architettura multilivello della regolazione, trattandosi di servizi a forte connotazione locale. Se da un lato si ritiene indispensabile il riordino organico della legislazione esistente, resosi necessario a seguito dello stratificarsi di interventi normativi non sempre coordinati, dall'altro le auspiccate iniziative di “chiarimento e valorizzazione” delle attribuzioni assegnate ai diversi livelli non dovrebbero far venir meno o indebolire il principio di sussidiarietà verticale. Infatti il rafforzamento e la strutturazione della collaborazione tra i diversi livelli di regolazione consente di mettere a sistema informazioni, dati e conoscenze che possono contribuire efficacemente allo svolgimento del ruolo istituzionale di ciascun livello, ma anche a contribuire a definire in modo più efficace il quadro regolatorio dei settori. Sarebbe quindi auspicabile identificare strumenti di collaborazione e confronto paralleli anche alle procedure istituzionali per permettere una più approfondita valutazione degli interventi regolatori.

In merito all'obiettivo strategico OS.14 “Riordino degli assetti del settore ambientale”, si ritiene fondamentale il rafforzamento della cooperazione con le istituzioni competenti, coinvolgendo per garantirne una maggiore efficacia, oltre agli EGA, anche Regioni e Comuni. In particolare, per quanto riguarda il settore dei rifiuti, con riferimento alla linea di intervento sullo sviluppo di un sistema di monitoraggio sullo stato degli assetti del settore relativamente al ciclo dei rifiuti, si suggerisce un monitoraggio finalizzato alla definizione e conferma di un modello che, con qualche grado di libertà, si «imponga» al settore perché si possa tendere davvero all'omogeneità ed alla confrontabilità su scala nazionale e perché possa essere proficuamente interfacciato da una Autorità nazionale di regolazione. Non risultano oggi necessari monitoraggi particolari, in aggiunta a quelli già disponibili, per dimostrare la

disomogeneità e le problematiche di questo settore. Appare utile un pronunciamento dell'Autorità nazionale sulla conferma di un modello basato su scala territoriale sugli Enti di Governo dell'Ambito, stabilendo e affermando un raccordo istituzionale ed operativo fra regolatore nazionale e regolatori locali, come elemento di rafforzamento di questo sistema di regolazione. Inoltre, relativamente alla linea strategica concernente l'introduzione di meccanismi volti a promuovere all'aggregazione per le gestioni di dimensioni meno efficienti, il tema e la sollecitazione sono ben condivisi, ma si sottolinea che questo enunciato può avere efficacia operativa solo se anche l'Autorità affronta il tema degli affidamenti, non in termini giuridici (oltre le competenze che devono esprimersi a riguardo), ma almeno affermando il concetto che gli affidamenti devono riguardare il servizio «integrato».