



Autorità per l'energia elettrica il gas
e il sistema idrico



RELAZIONE ANNUALE SULLO STATO DEI SERVIZI E SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

Presentazione del Presidente
Guido Bortoni

Roma, 4 ottobre 2017

Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico

Guido Bortoni	Presidente
Alberto Biancardi	Componente
Rocco Colicchio	Componente
Valeria Termini	Componente

«Hi duo amores, quorum...

alter socialis, alter privatus

alter communi utilitati consulens, alter etiam rem communem in potestatem propriam redigens

alter hoc volens proximo quod sibi, alter subicere proximum sibi

alter propter utilitatem regens proximum, alter propter suam.»

Aurelius Augustinus, *De Genesi ad Litteram - Liber Undecimus XV.XX*

«Due sono le passioni insite nell'animo umano, di cui...

una per il sociale (tra i soci), l'altra per l'individuale (privato del sociale)

una che si incarica dell'utilità collettiva, l'altra che si impossessa delle cose di tutti

una che vuole per il prossimo ciò che va bene a sé, l'altra che subordina il prossimo a se stesso

una che governa il prossimo per l'utilità di questi, l'altra che agisce per la propria utilità.»

Aurelio Agostino, *La Genesi alla lettera 11.15.20*

Signor Presidente della Repubblica, Signora Presidente della Camera dei Deputati, Autorità, Signore e Signori,

dapprima un richiamo al "genotipo" dell'Autorità indipendente di regolazione.

L'*incipit* del nostro ruolo di Regolatore discende dalla straordinaria verità della citazione in epigrafe. Agostino, per un tratto artatamente manicheo, ci indica i due poli co-esistenti in ciascuno: il **socialis** ed il **privatus**, là illustrati nei loro estremi duali. Estremi che, sul piano politico, porterebbero il **socialis** – se lasciato da solo a comprimere le libertà individuali – ad affermarsi come deformazione paternalistica della **polis**; e, per converso, il **privatus**, se solo ed esacerbato, sarebbe indotto a smarrire il benessere collettivo.

La corretta via, dunque, non passa per gli estremi ma coincide con quella in cui i singoli vengono responsabilizzati nei confronti dell'inevitabile implicazione sociale delle loro azioni individuali. Nelle attività economiche, pertanto, lo Stato come **socialis** organizzato ed il mercato come matrice di tanti singoli **privatus** da soli non esistono, bensì co-esistono straordinariamente legati e dipendenti, bilanciando i reciproci limiti. Montesquieu bene osservava: «*Ogni potere che non riconosca i propri limiti non può essere legittimo*».

Al mercato spettano i compiti di perseguire l'**efficienza** nella produzione e nel consumo di beni e servizi, di esprimere la libertà di impresa e di commercio, di consentire agli individui la partecipazione all'attività economica secondo le aspirazioni e le capacità di ciascuno, di contribuire alla crescita individuale e quindi collettiva e, infine, di promuovere le innovazioni di prodotto/servizio, elevandone la qualità.

Allo Stato spettano le mansioni di integrare e correggere gli esiti del solo mercato per tener conto degli impatti che il **privatus** organizzato non può incorporare nel suo agire, di contemperare l'obiettivo di efficienza con elementi di **equità** tra individui, gruppi o nazioni, di ridurre il **gap** informativo tra gli attori del mercato favorendo il massimo della consapevolezza nelle scelte, di scoraggiare scelte irrispettose delle opportunità e delle necessità future (si pensi alla previdenza sociale o alla tutela dell'ambiente) e, da ultimo, di contenere l'abuso del potere di mercato.

In altri termini, si tratta di porre gli individui in sintonia con la società, in modo da generare un **mercato socialmente sostenibile**.

Calandoci nell'ambito dei servizi di pubblica utilità ed ancor più nei settori specifici del contesto energia-ambiente, traspare un **binomio virtuoso di mercato-privatus e Stato-socialis**. Per dirla con Jean Tirole (Nobel per l'economia nel 2014): «*la somma degli interessi individuali degli agenti economici non si tramuta [naturalmente, n.d.a.] in benessere collettivo, e quindi in bene comune, grazie alle sole virtù del mercato, ma perché ciò accada è indispensabile l'intervento preventivo e correttivo di un'istanza pubblica e regolatrice*».

Nell'economia moderna dei servizi di interesse generale, quindi, ci sono posto e necessità per un **ruolo bifronte del socialis**: il lato storico del decisore politico e quello più nuovo del Regola-

tore. Quest'ultimo, in Italia, è ormai da vent'anni scorporato e reso indipendente da quello storico per consentire liberalizzazioni efficaci e neutrali nei settori dell'energia.

Pertanto, l'Autorità implementa *«l'istanza pubblica e regolatrice»* e al contempo persegue **l'auspicato equilibrio con le libere iniziative a mercato** espresse dagli operatori. Peraltro, il *favor* nella missione del Regolatore risiede nell'enfasi attribuita dalla legge alla **tutela di consumatori ed utenti**, degli interessi dei quali l'Autorità prende parte e difese.

Un simile genotipo è scolpito formalmente nelle prime righe della legge istitutiva delle Autorità indipendenti di settore (legge 14 novembre 1995, n. 481), laddove ogni singola Autorità *«promuove la concorrenza e l'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità [...] promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori [...] tenuto conto della normativa euro-unitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo [...] degli obiettivi di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse»*. Dove ancora si prescrive: *«Le Autorità operano in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione; esse sono preposte alla regolazione ed al controllo del settore di propria competenza»*. Da qui l'accento sulla specializzazione settoriale di ciascuna Autorità che richiede, prima di tutto, di privilegiare il sapere tecnico-economico-giuridico delle proprie risorse umane.

Alcuni osservatori notano che il modello italiano di Regolatore dell'energia, così connotato da forti competenze ed indipendenza, è stato preso a riferimento nel **diritto euro-unitario come Autorità di regolazione nazionale**, la quale *«non sollecita né accetta istruzioni da alcun Governo o da altri soggetti pubblici e privati»*. Comunque, il Regolatore conferma la propria libera azione alle linee di politica settoriale e disegna strumenti volti al loro perseguimento. In Italia la leale collaborazione nell'ambito dello Stato bifronte è anche bidirezionale in quanto l'**advocacy** (segnalazioni, memorie e pareri al Parlamento ed al Governo) assume importanza rilevante, tanto da costituire il 5% del monte annuale degli atti dell'Autorità.

Mentre la funzione legislativa in materia di energia-ambiente esercitata dal Parlamento continua la sua alta funzione di indirizzo politico-istituzionale, si intravedono alcune ombre sul **fenotipo odierno**, che possono essere qualificate come sovrapposizione di competenze, fortunatamente limitate a qualche neo specifico nei rapporti Governo-Autorità. Afferma Sabino Cassese nel giorno del 20-ennale istitutivo dell'Autorità all'Expo 2015 che: *«Le Autorità indipendenti diventano anche strumentali all'attività di uffici ministeriali, con compiti che, invece di arricchire, ne riducono l'indipendenza e le trasformano lentamente, attirandole in ruoli funzionali all'attività governativo-amministrativa»*.

Il fenotipo dell'Autorità è cresciuto non solo *per tabulas* ma anche per esperienza diretta. L'istanza pubblica regolatrice è stata declinata – pur con tutti i noti limiti – tra noi ed i *socii* (nell'accezione latina), vale a dire consumatori, utenti ed operatori. Un apporto che abbiamo interpretato attraverso le numerose consultazioni preventive e poi con le tante decisioni di merito. La crescita dell'Autorità si è, quindi, concentrata nell'**attuazione provvedimentoale**.

Ma anche l'attività di una Autorità indipendente acquisisce legittimazione se viene bilanciata da **un'accresciuta accountability**, una rendicontazione delle proprie scelte, divenuta un punto essenziale del proprio operato con questa Consiliatura. L'**accountability** non fa premio sulla ricerca del consenso ma piuttosto sulla **partecipazione della società alla regolazione**. Ciò non rende il Regolatore una mera "casa di vetro" tanto trasparente quanto enigmatica dal di fuori, ma fornisce una "trasparenza spiegata" che induce comprensione e consapevolezza. Questo passa per un

dialogo intenso, un bilanciamento dialettico delle posizioni ed una connessione solida al tessuto sociale.

Nel suo libro *I nemici intimi della democrazia*, Todorov (pensatore naturalizzato francese) affermava: «*Il primo avversario della democrazia e del tessuto sociale è la semplificazione che riduce il plurale all'unico* [disconnessione dal *socialis*, n.d.a.], *aprendo così la via all'hybris*».

Come sempre, ma oggi ancor di più, considerato il momento difficile della storia europea e dell'Occidente, diventa oltremodo necessario **ri-generare continuamente** il *socialis*, vale a dire operare per una sua **anà-gennao** (vocabolo che indica contestualmente una nascita ricorrente ed una nascita migliore). Ciò per conseguire un *socialis* resiliente e lontano dall'*hybris*. Nondimeno la più grande **anà-gennao** deve essere rivolta all'ambito *socialis* più grande, all'Europa, anche nel dominio di energia e clima. Su questo torneremo in conclusione.

ALCUNI SEGNI (2011-2016)

IL TEMPO DELLA TRANSIZIONE ENERGETICA

La regolazione di questa Consiliatura ha operato in un periodo di grandi cambiamenti nel comparto energia-clima, tra cui cinque di essi risultano i principali.

Una rapida e forse inattesa **accelerazione di innovazioni tecnologiche**, dopo decenni di maturità, ha comunque rappresentato il presupposto abilitante di nuove funzioni e di inedite organizzazioni dei servizi.

Essa, sotto la forte spinta delle **politiche ambientali e della sensibilità diffusa per la sostenibilità energia-clima**, ha trasformato in pochi anni la struttura del nostro portafoglio elettrico-gas, con impatti non trascurabili anche sulla composizione dei costi, nonché sui paradigmi dei settori: un nuovo modo demotico o popolare, diffuso sul territorio, di fare-trasportare-consumare-accumulare-risparmiare energia si affianca a quello classico, ieratico o dei professionisti dell'energia specializzata.

I **grandi impulsi euro-unitari**, di ampia portata per la sostenibilità ambientale e per l'integrazione dei mercati, hanno poi allargato il **focus** spazio-temporale della regolazione, comportando un graduale ma deciso passaggio da una dimensione nazionale verso una più europea, nonché una significativa dilatazione della visuale sul futuro energetico.

In questi stessi anni, l'Italia ha dovuto inoltre gestire la pesante **eredità della crisi economica** del 2008 ed affrontare la successiva crisi del debito sovrano, con il prodotto interno lordo del Paese oggi inferiore di circa cinque punti percentuali rispetto all'inizio del 2008. Innegabili sono state le rilevanti ricadute sui nostri settori e sulla loro regolazione.

Tra le spinte principali al cambiamento va, infine, ricordata la **grande mutazione della domanda di energia** la cui emancipazione, in termini di accresciuta consapevolezza nell'accesso al mercato, è inversamente proporzionale all'entità dei singoli consumi di imprese e famiglie, e proporzionale al diffondersi della sensibilità alla **green economy**.

Tutto ciò ha costituito il motore primo nella continua ristrutturazione della regolazione dell'energia, la quale ha supportato ed assecondato la transizione energetica italiana; anzi, la regolazione ha costituito l'alveo in cui quest'ultima ha potuto esplicarsi. La metamorfosi della

regolazione ha richiesto che quest'ultima interpretasse e valutasse attentamente i segnali di cambiamento, vale a dire la semantica del contesto, per poter definire la propria azione **tramite propri "segni" regolatori**. Un processo di **lettura e scrittura** nei confronti del contesto energia. Alcuni osservatori avrebbero preferito una maggiore conservazione degli assetti regolatori ma il rimanere immobili avrebbe ben presto generato dislessia delle nostre stesse regole. È stato, quindi, necessario muoversi nell'innovare regole, strumenti e meccanismi confermando, però, la **stabilità dei principi generali, dei metodi di intervento regolatorio e di accountability della propria azione**. Le riforme della regolazione hanno poi dovuto non solo parlare l'italiano ma anche orientarsi con la bussola del linguaggio europeo. Ciò ha visto, per alcuni aspetti, l'Italia tra i Paesi dell'Unione europea più avanzati quanto a regolazione innovativa.

Dalla nostra lettura del contesto, non possiamo qui tacere di una crescente sfiducia dei cittadini italiani nelle capacità europee di governare equamente ed efficacemente la materia energia-ambiente. Ancora troppi sono gli esempi di egoismi nazionali ed ancora troppo pochi sono i casi in cui il cittadino europeo è messo a parte dell'utilità dello stare coesi.

Dall'analisi retrospettiva dei mercati energetici risulta chiaro come il nuovo contesto, caratterizzato sia da una dinamicità strutturale e tecnologica del tutto nuova per questi settori sia da una maturità degli operatori, abbia richiesto da subito alla regolazione di **dismettere molti suoi spunti dirigisti**. Essa ha cominciato ad essere intesa – più modernamente – come "capacitazione" dei diversi attori – nostro *copyright* informale – tramite la definizione di regole, il proliferare di tanti strumenti regolatori calati nei mercati, nelle infrastrutture e nelle tecnologie, nonché la diffusione di una mole ingente di informazioni: vale a dire segnali economici comprensibili dagli attori di mercato per il perseguimento dei loro legittimi obiettivi individuali e dell'interesse generale del sistema nel suo complesso, in particolare dell'insieme dei consumatori.

Nel settore elettrico, in special modo, si è lavorato affinché le **fonti rinnovabili cessassero di essere trattate come "forestiere" al sistema**, non senza proteste dei relativi operatori che vedono aumentare i propri doveri. La riforma radicale del dispacciamento (e degli sbilanciamenti), ancora in corso, si muove sulla linea dell'equiparazione dei doveri, ma anche delle opportunità, secondo un modello di regolazione responsabilizzante, cioè con più partecipazione alla vita del sistema elettrico, pur tenendo conto delle peculiarità. Nel settore del gas naturale, le regole del mercato hanno progressivamente sostituito meccanismi regolatori divenuti obsoleti per garantire **l'allocazione efficiente delle risorse ed una graduale apertura del mercato**. Penso in particolare alle aste per l'allocazione della capacità di stoccaggio e, recentissima, quella di rigassificazione, nonché all'introduzione del Mercato del bilanciamento in linea con la normativa europea, allargando la partecipazione al mercato gas, a favore della liquidità.

Nei mercati al dettaglio gas/elettrici, in questi sette anni l'Autorità ha operato attivamente affinché anche **i clienti di più piccole dimensioni cessassero di essere silenti**, recuperando via via forza contrattuale. La regolazione ha sconfitto l'immane tentazione paternalistica di sostituirsi sia al consumatore nell'effettuare le sue scelte sia alla creatività degli operatori di mercato. Ciò comporta un lavoro continuo da parte del Regolatore e delle associazioni di consumatori/utenti, fondamentale per il rispetto della dignità e della libertà del consumatore.

La **capacitazione dei consumatori** è così assurta a leva primaria dell'azione regolatoria, in quanto condizione necessaria – lato domanda – per assicurare l'efficacia dei meccanismi concorrenziali. A tal fine, si sono assecondati profondi cambiamenti trainati dallo sviluppo tecnologico

promosso dalle politiche di decarbonizzazione del sistema energetico: **contatori e reti intelligenti, nuove elettrotecnologie tra cui i neo-arrivati accumulatori e la domotica**. Tutto ciò ha consentito di sviluppare conoscenza di opportunità e vincoli, capacità di controllo, razionalizzazione ed efficientamento dei consumi e, con essi, della spesa energetica.

Parallelamente si è reso necessario **migliorare la qualità dei segnali di prezzo**, per aiutare anche il piccolo consumatore a compiere scelte consapevoli. Il sistema per il controllo di prezzo, nell'energia elettrica e nel gas, è di mercato ed è stato disegnato dall'Autorità in modo da non far concorrenza alle offerte del mercato libero, anche dei prodotti/servizi *non-energy* ormai assai affermati. Segni concreti: la presenza nel mercato libero di offerte i cui prezzi stanno a "nuvola" rispetto a quelle di tutela, in molti casi con prezzo libero scontato rispetto a quello tutelato.

Non si può omettere, tuttavia, di riscontrare in alcune politiche pubbliche, talvolta eccessive, visibili distorsioni. In particolare nel settore elettrico si è generato un **gap rilevante** tra i **prezzi** pagati dai consumatori finali **nei mercati al dettaglio** ed i corsi delle relative *commodity* sui **mercati all'ingrosso**. Segno preoccupante di veri e propri mercati a due velocità. Questo fenomeno – non solo italiano – confina l'effetto della regolazione pro-concorrenziale (per l'Italia) soltanto ad una parte intorno al 50% del prezzo finale pagato da cittadini ed imprese.

Segnali critici in arrivo dai consumatori sono riscontrabili nel numero, in crescita, di reclami, per cui abbiamo rafforzato gli standard di qualità e gli indennizzi in capo agli operatori. Soprattutto ci si è focalizzati sul livello successivo quando i reclami, se irrisolti, si trasformano in meta-reclami ovvero in vere e proprie controversie cliente-fornitore-distributore. La regolazione ha puntato ad **un nuovo sistema di composizione delle controversie**, inevitabili nel settore dell'energia come in tutti i mercati dei beni di consumo. Le controversie sono oggetto di tentativi di composizione effettuati dal Servizio conciliazione, rapido, telematico e gratuito, o dalle conciliazioni paritetiche svolte dalle imprese e dalle associazioni di consumatori ovvero ancora dai diversi organismi di mediazione accreditati presso il Registro ufficiale. Nel primo anno di vita del sistema, si raggiungono 40.000 casi di conciliazione di cui ben l'80% perviene a conclusione positiva. Questo contribuisce a ridare fiducia al consumatore.

L'urgenza di sollecitare un cambiamento profondo del nostro sistema energetico verso assetti sostenibili dal punto di vista ambientale, unitamente alle incertezze sulle tempistiche e sulla curva temporale dei costi delle nuove tecnologie, ha suggerito al Regolatore di assumere una postura sempre più responsabile nei confronti delle esigenze del sistema, **estendendo lo sguardo sul lungo termine**. Coerentemente, si è lavorato affinché gli strumenti di mercato allungassero la propria visuale temporale, anche attraverso lo sviluppo di mercati per la remunerazione della capacità produttiva nel settore elettrico ed una regolazione *future-proof* della nuova generazione di *smart meter* 2.0 elettrici e gas.

In questo percorso si è sentita l'urgenza di **allineare il nostro Paese ai più avanzati standard europei**, colmando i nostri differenziali dove fossero presenti e mostrandoci come attrattori nei comparti avanzati. Questa accresciuta coesione è stata particolarmente pressante nei mercati all'ingrosso del gas, per **l'annullamento di spread di prezzi all'ingrosso** tra il nostro mercato ed i migliori *hub* continentali. Il segno tangibile è stato la creazione di spazi concorrenziali per l'incontro di domanda ed offerta del gas che ha scardinato la "foresta pietrificata" dei contratti di lungo termine, legati a doppio filo ai prezzi del petrolio, su cui era basata la precedente regolazione amministrata dei prezzi. Così il mercato italiano ha vissuto un periodo di forte sviluppo; il relativo

Punto di scambio virtuale (PSV) nel corso della Consiliatura ha costantemente rinnovato i propri record di transazioni registrate, dimostrandosi uno degli *hub* più dinamici a livello continentale e riducendo di molto il proprio *spread* medio rispetto ai mercati del Nord Europa, caratterizzati dalla maggior vicinanza ai pozzi di produzione europei (Olanda, Regno Unito, Norvegia).

Non posso non citare, a completamento del segno lasciato dalla regolazione sul lato internazionale, le nostre iniziative "allargate oltre" la piattaforma dell'Unione europea, in un'ottica di **condivisione delle migliori pratiche regolatorie e di sviluppo della cooperazione con i regolatori** dell'Africa settentrionale e del vicino Medio Oriente (associazione MEDREG), anche attraverso la partecipazione attiva dell'Italia al consesso dei Paesi dell'*Energy Community* nell'area balcanica.

Nell'ambito tradizionalmente elettivo dell'attività del Regolatore, quello dei servizi a rete gas-elettrici, l'intervento dell'Autorità è stato improntato ad una **selettività innovativa**, assai accresciuta rispetto al passato, per eliminare inefficienze ma anche – vorrei qui dire soprattutto – per re-impiegare le risorse in tal modo liberate, unitamente a quelle (poche) disponibili attraverso tariffe e prezzi minacciati da vincoli di sostenibilità. Come segno di selettività, nasce la "**cifra di merito**" dell'*uti* per il sistema ovvero il "valore utile" di ciascun investimento, a qualificare il rapporto utilità-costi e come criterio di priorità sistemica di realizzazione.

Sul lato tariffario, il forte calo dei prelievi dalla rete di elettricità ed ancor più di gas ha dato luogo ad aumenti delle tariffe unitarie per l'accesso e l'uso di infrastrutture dagli elevati costi fissi, come le reti, patrimonio condiviso dalla comunità degli utenti energetici. Ma il **calo della domanda** non è solo figlio della crisi economica; esso è anche il **risultato della benefica trasformazione** dell'utenza a seguito della transizione energetica: maggiore efficienza energetica, maggiore produzione demotica e decentralizzata (25% del totale prodotto nazionale), maggiore autoconsumo. Questo a sua volta segna un cambiamento epocale del ruolo delle reti di distribuzione: da puro vettore di trasporto dal centro verso la periferia del sistema, a struttura di collazione di energia dalla periferia verso altri usi locali. Pertanto la regolazione è intervenuta sviluppando **nuovi modelli di funzionamento e remunerazione delle reti di distribuzione**. La riforma della struttura delle tariffe di rete nel settore elettrico, che andrà a regime tra qualche mese, è un importante tassello di questo nuovo assetto.

Il Regolatore ha dovuto, inoltre, attuare un'azione di preparazione dell'assetto del settore ai nuovi sviluppi di mercato. Sono state introdotte misure volte a rendere **neutrale l'azione del distributore rispetto alle dinamiche di mercato**, specialmente in un contesto come quello italiano dove l'integrazione verticale distributore-venditore, con inevitabili co-interessenze dei due soggetti all'interno dello stesso gruppo societario, è assai elevata soprattutto nel settore elettrico. Allo scopo sono stati introdotti, ad esempio, la disintermediazione completa del distributore dal cliente finale, il *de-branding* del distributore, la creazione di un centro nevralgico – lontano dal distributore – dotato di assoluta terzietà rispetto ai *players* di mercato da cui passano tutte le informazioni relative ai rapporti commerciali cliente-venditore, le misure dei prelievi del cliente finale ed ogni altro processo amministrativo di natura sistemica (il Sistema informativo integrato gestito da Acquirente Unico).

IL DIRITTO ALL'ACQUA DI QUALITÀ

All'inizio del settennato di questa Consiliatura, il legislatore ha ampliato i settori di competenza dell'Autorità, nell'ambito delle funzioni di regolazione e controllo già definite dalla legge istituti-

va, anche al settore idrico, settore che presenta(va) rilevanti criticità non solo in termini di tutela dell'ambiente e del territorio, ma soprattutto con riferimento alla qualità del servizio assicurata ai clienti finali.

Un **ingente fabbisogno di investimenti** e la necessità di colmare il deficit infrastrutturale, anche per sanare le importanti infrazioni rilevate in sede europea, si sono presentati nel contesto economico sopra descritto, caratterizzato dai perduranti effetti dell'ultima crisi. La promozione degli investimenti, quale *conditio sine qua non* per la tutela del cliente finale cui fornire un bene essenziale di qualità, nel rispetto delle scelte referendarie avvenute alla vigilia dell'assegnazione all'Autorità delle nuove competenze, è stato un segno rilevante e di impulso per la regolazione.

Al fine di creare condizioni di stabilità che consentissero di far ripartire gli investimenti, a beneficio degli utenti, per la prima volta sono state affrontate in modo organico le diverse aree di intervento: **la regolazione tariffaria, la regolazione degli assetti del servizio e la regolazione della qualità del servizio**. Il segno che ha contraddistinto l'operato di questa Consiliatura è riscontrabile in un approccio regolatorio basato, quindi, su un'impostazione integrata della regolazione del settore, finalizzata a incentivare l'esplicita relazione tra obiettivi, interventi necessari e riflessi in termini di attese di miglioramento dell'efficienza degli operatori, di incremento dei livelli di qualità del servizio e di entità delle tariffe.

Con la definizione iniziale del Metodo tariffario transitorio (2012-2013), l'Autorità ha individuato alcuni profili – quali la trasparente corrispondenza tra costi efficienti sostenuti e prezzi corrisposti e la valorizzazione di scelte di programmazione coerenti con le reali esigenze – che hanno assunto valenza di principi fondanti e hanno trovato conferma nei successivi provvedimenti tariffari.

Al segno caratterizzante di non-uniformità del servizio idrico sul territorio, l'Autorità ha risposto con una metodologia tariffaria asimmetrica ed innovativa, declinata su menù di schemi regolatori alternativi tra loro, prevedendo la possibilità, per i soggetti preposti, di selezionare quello più appropriato per il territorio. Negli anni, con l'approvazione della regolazione tariffaria per il completamento del primo periodo regolatorio (2014-2015) e poi per il secondo periodo (2016-2019), si è via via rafforzato l'approccio selettivo per obiettivi ed interventi (con riflessi in termini di entità dei corrispettivi applicati all'utenza) richiesto agli Enti di governo dell'ambito, al contempo accrescendo l'efficacia del ricorso al sistema dei finanziamenti – cui si aggiunge **l'introduzione di sistemi di perequazione su scala nazionale** –, nonché **rafforzando le misure di controllo sulla realizzazione degli investimenti**.

Il riconoscimento delle specificità non ha, però, escluso che con la regolazione si cercasse di favorire una **progressiva convergenza fra le diverse aree del Paese**, caratterizzate da situazioni gestionali e livelli di servizio estremamente differenti. In tal senso va considerata la definizione di schemi tipo per la convenzione di gestione, che regola uniformemente sul territorio nazionale i rapporti tra Ente di governo dell'ambito e gestori del servizio idrico integrato. Vanno nella stessa direzione anche la regolazione introdotta relativa alla qualità contrattuale del servizio idrico, finalizzata a rafforzare la tutela degli utenti finali ed a superare le difformità a livello territoriale con l'inserimento di standard qualitativi minimi omogenei, il riconoscimento di costi legati ai miglioramenti qualitativi ulteriori rispetto agli standard minimi e la progressiva e graduale introduzione di meccanismi incentivanti composti da indennizzi, penalità e premi.

In ambito europeo, l'Autorità si è fatta promotrice di un *network* di regolatori (**WAREG**) – di cui detiene la Presidenza – che, superando quadri istituzionali e condizioni di mercato molto diversi da Paese a Paese, promuove il coordinamento tra i diversi soggetti ed è diventato punto di riferimento per lo scambio di conoscenze e diffusione delle migliori pratiche in particolare in materia di investimenti, qualità del servizio e tutela degli utenti.

UNA STRUTTURA DI ELEVATO PROFILO SPECIALISTICO

Il segno lasciato da questa Consiliatura è anche nell'evoluzione del modello organizzativo della sua struttura, rappresentata da **risorse altamente specializzate nei settori di competenza**. La specializzazione per competenze è stata ancor più accentuata concentrando gli affari regolatori nella Divisione Energia (Unione europea, Mercati all'ingrosso e Sostenibilità ambientale, Infrastrutture e *unbundling*, Mercati *retail* e Tutele consumatori) e nell'Area Ambiente (Idrico, Telecalore, *in fieri* Servizi ambientali e Tutele utenti ambientali), mentre nel Segretariato Generale albergano i servizi di coordinamento funzionale orizzontale ed interdisciplinare, l'*enforcement*, il legale, le relazioni istituzionali, l'internazionale, l'*advocacy* del consumatore/utente, gli affari generali, i rapporti con la stampa e, non ultima, la funzione di *accountability*, trasparenza e di segretariato dell'Osservatorio della regolazione.

Si tratta di un corpo specialistico e specializzato nella regolazione, pienamente autonomo dalla Amministrazione centrale dello Stato quanto a funzionamento finanziario ed organizzativo, che conta circa 220 dipendenti, di cui più dell'80% stanziati a Milano.

L'esigenza complessiva dell'istanza pubblica regolatrice prevede anche un importante volume di atti istruttori della struttura che questa Consiliatura, ove possibile, ha scelto di derubricare dall'adozione collegiale.

LA STAFFETTA TRA DUE CONSILIATURE (2017-2018)

Tenuto conto dei principali segni mostrati dal contesto energia-ambiente, proponiamo nel seguito un *Quo vadis?* di "dove vanno e come vanno" l'energia, il telecalore e l'acqua, con particolare riferimento agli strumenti ed ai meccanismi. E così pure per l'*enforcement* e la struttura dell'Autorità.

QUO VADIS ENERGIA?

Il 3 marzo 2011 ha segnato il **crepuscolo della regolazione nell'energia centrata sulla nazione**. Nella stessa data, il recepimento del Terzo pacchetto energia dell'Unione europea e la creazione dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) hanno dato inizio alla stagione della co-regolazione pluralistica dei ventotto Paesi dell'Unione europea, orchestrata da Codici di rete e Linee guida uniformi. Proprio come in'orchestra, si è venuta a creare – non senza difficoltà – una certa armonia di ventotto strumenti regolatori nazionali che suonano uno spartito scritto assieme, ma che lascia distinguere le differenti voci nazionali, valorizzandone al contempo l'accordo e le diversità.

Con il nuovo *Clean Energy Package* si vorrebbe modificare le regole di scrittura dello spartito.

Ricordiamo però che l'obbligo di suonare la stessa melodia con strumenti diversi e diversamente intonati può risultare disarmonico. Il processo di armonizzazione reso possibile dai Codici

di rete europei non si deve tradurre in un appiattimento dei mercati nazionali verso un unico disegno maggioritario, difficilmente esportabile in realtà profondamente diverse. Piuttosto esso deve **valorizzare le differenze e dar luogo ad un delicato processo con cui si rendono compatibili modelli dissimili**, massimizzando il benessere sociale conseguibile. Tale processo di armonizzazione dal basso è anche quello che ha consentito, ad esempio, l'avvio del *market coupling* giornaliero, cui l'Italia partecipa dal febbraio 2015 e che ad oggi è probabilmente uno degli esempi di integrazione di maggior successo. Nel settore elettrico l'integrazione riguarderà, nei prossimi anni, anche le sessioni di mercato che si svolgono a ridosso del tempo reale, per le quali riteniamo importante salvaguardare per l'Italia l'attuale impostazione di dispacciamento centralizzato (*central dispatch*), più efficace per una gestione ottimale della crescente generazione da fonti rinnovabili.

Un ambito in cui la Commissione europea, pur guardando benevolmente al caso italiano, preferirebbe soluzioni diverse, è quello dei meccanismi volti a favorire gli **investimenti in capacità produttiva**. Ambito nel quale il nostro Paese, insieme alla Francia e ad altri Paesi, ha da tempo imboccato la strada del Mercato della capacità. Riteniamo che, nei prossimi anni, un'importante sfida per l'Unione europea sarà proprio riuscire a garantire un soddisfacente livello di investimenti in uno scenario sempre più caratterizzato da impianti di produzione con costi fissi elevati e preponderanti rispetto ai costi variabili. La Commissione europea predica, invece, un modello basato solo sull'energia (*energy only*), di cui abbiamo già indicato le criticità (cfr. la *Relazione Annuale* del 2016), in cui la sola dinamica dei prezzi *spot* dovrebbe fornire adeguati incentivi all'investimento in capacità produttiva. Appare difficile condividere tanto ottimismo, particolarmente in un contesto finanziario che favorisce soltanto progetti solidissimi e con piena visibilità dei ricavi nel tempo.

La **regolazione italiana** negli ultimi anni è cresciuta di livello in ambito europeo divenendo di **riferimento** per quei Paesi con problematiche simili alle nostre e di **confronto costruttivo** con le realtà europee che mostrano diversità rispetto all'Italia. Mi fa piacere menzionare la stretta collaborazione dell'Autorità con tutti i Regulatori nel settore energetico dell'Unione europea, in ambito ACER e CEER (Consiglio europeo dei regolatori dell'energia) ed, in particolare, con i Regulatori di Francia e Germania.

Il *Quo vadis?* dei mercati all'ingrosso dell'elettricità si focalizza su due evoluzioni apparentemente divergenti, ma in realtà assai connesse: da un lato nuovi criteri per la valorizzazione dell'energia elettrica nello spazio e nel tempo nei mercati *spot*; dall'altro lo sviluppo di segnali di prezzo credibili su orizzonti temporali più lunghi, anche pluriennali. In tale ambito andrà rafforzata l'azione intrapresa nei nostri anni di Consiliatura per rendere, anche attraverso l'introduzione di prezzi nodali nel dispacciamento, i **segnali di mercato coerenti con la realtà fisica del sistema e dei suoi vincoli di funzionamento**, in grado di capacitare comportamenti efficienti e riflessivi del costo delle azioni di Terna, così da tenere bilanciato ed in sicurezza il sistema. Va parallelamente impostata una traiettoria, non miracolistica, ma a supporto della nascita di segnali di **prezzo di adeguata durata** (3-5 anni), sollecitando con meccanismi appropriati anche la domanda, che non è in grado di impegnarsi a termine secondo la propria natura. I meccanismi di domanda dovranno essere coniugati con la crescita dell'offerta ambientalmente sostenibile, quale è la nuova capacità rinnovabile. Ciò in combinato con i mercati della capacità che, in gestazione per tutto il nostro settennato, vedranno forse la loro operatività all'inizio del 2018 per periodi di almeno un lustro.

L'evoluzione dei mercati dovrà essere modellata anche sulla **spinta delle dinamiche tecnologiche**. A questo proposito un importante *Quo vadis?* riguarda il modo con cui si sostengono

economicamente le iniziative demotiche in un mondo in cui le forme esplicite di sussidio pubblico risultano sempre più critiche. Molte iniziative demotiche trovano oggi la loro ragion d'essere economica in incentivi impliciti, quale l'esonero dal pagamento delle tariffe di rete e degli oneri generali di sistema o dei corrispettivi di sbilanciamento. L'Autorità ritiene **meritevole il supporto alle iniziative che fanno della sostenibilità ambientale la propria cifra**. Ma, in forza del proprio fenotipo, essa non può tacere due criticità. Innanzitutto, l'incentivazione implicita, per sua natura né contabilizzabile né trasparente, fa ricadere l'onere degli sgravi su quegli utenti (imprese e famiglie) che non possono o non vogliono investire nelle nuove tecnologie. In secondo luogo, gli incentivi impliciti non sono efficientabili né dal Regolatore né tantomeno dal decisore politico. Essi rischiano, dunque, di tradursi in oneri maggiori ed inefficienti ed in minore equità. Occorre piuttosto trovare un buon *coniugio* tra promozione della sostenibilità ambientale e promozione della sostenibilità economica dell'energia per sé. Una proposta già avanzata al legislatore è la conversione degli oneri generali, tanto pesanti quanto estranei ai costi dei servizi regolati ed alla bolletta, in prestazione parafiscale imposta, sul modello del canone Rai. Ciò per migliorare il segnale economico che giunge al cliente e per far lavorare meglio anche il mercato al dettaglio.

Occorre piuttosto che gli oneri di incentivazione siano rimessi sotto controllo ed efficientati, cosa fatta in maniera timida nel passato, e che ogni **risorsa liberata possa essere reinvestita nella frontiera di ricerca ed innovazione** per le nuove tecnologie, al fine di abbassare i costi delle iniziative sostenibili. Non possiamo procedere per eccessi perché ne andrebbe di mezzo la crescita della nostra economia afflitta da prezzi finali dell'energia elevati, né possiamo dimenticarci di innovare perché la strada della riduzione dei prezzi dell'energia *green* passa unicamente da lì.

Lo stesso capitolo – adesso molto attrattivo – delle reti private o dei sistemi di distribuzione chiusi non può essere visto in un'ottica di sfruttamento di strumenti sommersi. L'occasione di un buon recepimento, il prossimo anno, delle previsioni delle Comunità energetiche locali (*Local Energy Community* - LEC) all'interno del pacchetto *Clean Energy for All Europeans*, per ora proposto dalla Commissione europea ed in discussione, non va sprecata.

Anche il settore del gas naturale ha vissuto una forte evoluzione nel corso della Consiliatura. L'implementazione dei Codici di rete ed in particolare le norme europee per l'allocazione della capacità transfrontaliera e la gestione delle congestioni contrattuali hanno messo in crisi il modello consolidato dei campioni nazionali. Ciò ha consentito a molti mercati europei di allineare i propri prezzi, con differenziali al di sotto del reale costo di trasporto del gas. Sarà essenziale, al fine di permettere ai cittadini europei di continuare a godere di questa convergenza, **sviluppare ulteriormente il quadro regolatorio europeo**, per consentire un utilizzo più efficiente delle infrastrutture esistenti, eliminando la sovrapposizione delle tariffe di trasporto nazionali.

Un sistema tariffario di tipo *entry-exit*, che fa perno su allocazioni di capacità di trasporto sul lungo termine, in un mondo di segnali di breve termine che si basa, invece, su flessibilità dei punti di importazione e criterio di uso della rete anziché su criteri di prenotazione, è giunto veramente al capolinea. Tale sistema, oggi in giusta crisi a livello dell'Unione europea anche grazie alla nostra opera di critica, distorce gravemente le transazioni nel mercato ed introduce rilevanti rischi sugli investimenti in infrastrutture, la cui remunerazione viene a dipendere dai flussi di breve periodo. Ci siamo dedicati, nel corso del nostro mandato, a **ridurre tali distorsioni** entro i limiti concessi dai codici tariffari europei ma occorre – nei prossimi anni – andare molto più in profondità nel riformare il sistema prima che la scadenza (tra poco) dei contratti *ship or pay* – ormai fuori dalle

logiche di mercato se non addirittura incagliati (*stranded*) – esaspera le criticità. Anche sui punti di *exit* è necessaria una riforma al fine di privilegiare l'uso della rete associato a ciascun punto di prelievo.

Lungo l'ultimo miglio, il *Quo vadis?* dei mercati al dettaglio di elettricità, con decine di milioni di clienti sottesi anche di piccola dimensione, va visto da tre angolature: lato offerta (venditori), lato domanda (clienti finali) e sistema (gestori di rete).

Prima il cliente. È il soggetto centrale dell'intensa opera del Regolatore, ben lungi dall'essere compiuta. Gli strumenti per la capacitazione superano progressivamente l'impostazione convenzionale che si limitava ad informare con elementi di carattere generale il cliente finale, il quale si trovava ad accedere ad un mercato percepito come pieno di rischi ed insidie. E talvolta c'erano davvero. **La sollecitazione capacitante sul cliente finale ha quindi cominciato, anche grazie alla digitalizzazione del settore, a smuovere i clienti più ricettivi.** La contezza della propria identità energetica, l'emersione delle proprie esigenze di consumo e la maggiore comprensione dei segnali commerciali provenienti dall'offerta aiutano i consumatori più interessati rispettandone al contempo la libertà di scelta e la dignità di fare per sé. Ad esempio, i nuovi contatori intelligenti, nel settore del gas ma soprattutto in quello elettrico, consentiranno la disponibilità dell'impronta energetica del cliente a cadenza quotidiana e l'*audit* energetico in maniera semplificata e da parte terza (non venditrice) tramite il Sistema informativo integrato ovvero con altri strumenti messi a punto dal mercato. Senza contare lo sviluppo di offerte personalizzate tra cui quelle a durata limitata (stagionali) o prepagate, la vera innovazione nella contrattualistica energetica italiana. Questo non dimenticando **la ricerca di un equilibrio dinamico tra l'insorgere di nuove opportunità per il cliente finale e la semplicità di comprensione del mercato.** Oggi puntiamo sulla elevata confrontabilità tra offerte, non di tipo generico ma incentrata sulle esigenze e sulle preferenze del cliente. Anche la recente legge concorrenza 2017 va in questo senso e l'Autorità vi ha già dato attuazione sia con la disciplina delle offerte PLACET (Prezzo libero a condizioni equiparate di tutela) sia con l'impostazione accelerata del portale di comparabilità delle offerte. Quanto ai clienti meno attivi sul mercato, la regolazione predisporrà strumenti di aggregazione, quali ad esempio i Gruppi di acquisto energia. Tutto ciò è orientato a mettere la domanda in condizioni di svolgere il proprio ruolo nel confronto con l'offerta, vincendo finalmente la sfiducia nel mercato.

Sul segmento dei venditori il *Quo vadis?* prevede la necessità di **qualificare maggiormente la concorrenza nel mercato al dettaglio.** Muovendo dalla odierna abbondanza degli oltre 400 venditori, è stata corretta un'anomalia tutta italiana nel panorama dell'Unione europea, che finora non contemplava alcun titolo autorizzativo ad esercire l'attività di vendita elettrica. Un accesso maggiormente qualificato permette di avere operatori a maggiore affidabilità nella percezione del consumatore, come disposto dalla legge concorrenza con l'istituzione di un elenco dei venditori.

Ciò nel futuro consentirà alla regolazione di bilanciare anche le misure contro il rischio di controparte, riducendo il peso dell'attuale sistema di garanzie.

Venendo ai gestori di rete, occorre sottolineare che essi, nella gran parte dei casi, sono parte di un gruppo verticalmente integrato anche attivo nella vendita di energia al dettaglio. In un simile contesto è stato essenziale far adottare dalla **regolazione, ai distributori, un comportamento terzo rispetto a quello naturalmente adottabile,** visti gli interessi prevalenti in gioco.

La disintermediazione del distributore dal mercato al dettaglio, oltre che efficacemente implementata, dovrà essere costantemente monitorata e verificata.

Ma la fiducia del consumatore non si costruisce solo con strumenti *ex ante*. Il secondo livello di conciliazione o di mediazione extragiudiziale delle controversie va attentamente mantenuto ed adeguato alle dinamiche evolutive del mercato, anche in ragione del fatto che è già operativo *ope legis* il tentativo obbligatorio di conciliazione prima di adire l'ambito giustiziale. Resta da sviluppare il **terzo livello extragiudiziale di conciliazione** dinnanzi all'Autorità, per dirimere quei casi residuali che non hanno trovato composizione al secondo livello extragiudiziale e che non ritengono di rivolgersi al giudice ordinario.

La regolazione delle infrastrutture a rete ha un *Quo vadis?* assai sfidante per i prossimi anni. La sfida è concepire una regolazione integrata che sposti il *focus* – ed anche l'interesse dell'operatore di rete – dalla mera infrastruttura al servizio reso tramite l'infrastruttura, che **guardi cioè all'utilità resa dal sistema a rete presso il singolo utente**, consumatore o *prosumer* che sia. Allo scopo, quasi come una rivoluzione copernicana, serve un forte mutamento culturale anche del Regolatore che riconosce e valorizza prima di tutto le prestazioni del sistema a rete sul territorio. Diversamente da oggi, domani sarà centrale per il Regolatore indurre l'operatore di rete a studiare le esigenze dei propri clienti e a delinearle tramite un processo aperto e trasparente.

L'obiettivo resta valorizzare e promuovere – entro certi margini di flessibilità e dinamicità – la gestione con la minor spesa futura industrialmente possibile e collegare contrattualmente il riconoscimento regolatorio all'effettivo servizio reso (modello *Total Expenditure* o *Totex* già impostato nel 2016, con traguardo 2020).

Resta da concludere la regolazione per favorire l'innovazione nel campo delle reti, senza tuttavia sceglierne le traiettorie tecnologiche, ma piuttosto inducendo un utilizzo ottimale delle risorse **secondo criteri di selettività**. È innegabile, infatti, **la superiorità del mercato nello sviluppare e scegliere le migliori tecnologie per i nuovi prodotti/servizi**, se non altro perché gli operatori di mercato hanno un contatto diretto con le mutevoli esigenze della clientela finale. È saggio, quindi, da parte del Regolatore (ma anche da parte del decisore politico) operare secondo una non-scelta tecnologica, assecondando le evoluzioni di domanda ed offerta e cercando sia di far emergere le soluzioni più efficienti sia di confinare quelle più rischiose. Da qui, una pratica che ci sentiamo di suggerire anche alle prossime Consiliature: i progetti-pilota che consentono di verificare diverse soluzioni non solo in laboratorio ma anche sul campo, sebbene esso sia assai limitato.

Di più. In un Paese come l'Italia, purtroppo afflitta da severi fenomeni meteo che mettono fuori gioco per periodi anche lunghi il servizio energia sul territorio, con terribili danni inflitti alla popolazione colpita, la regolazione deve adeguarsi. Si è già iniziato a impostare una disciplina che guardi alla **resilienza del servizio presso l'utenza**, da svolgere in maniera emergenziale con o senza il tramite della rete (che può essere temporaneamente collassata). Inoltre, occorre proseguire sulla riflessione per incrementare il coordinamento operativo ed informativo tra i diversi gestori di rete durante le emergenze.

Un tema che inizia ad emergere nelle analisi del Regolatore è come promuovere lo **sviluppo coordinato delle reti di distribuzione del gas e dell'energia elettrica**, sino a oggi caratterizzate da pianificazione separata, financo conflittuale. A tale scopo, andranno individuati strumenti regolatori *ad hoc*, per attuare obiettivi auspicabilmente ricompresi in una visione strategica coordinata e di lungo termine. In particolare nel settore del gas, l'utilità delle infrastrutture posizionate sul territorio italiano o ivi afferenti è spesso a vantaggio di altri Paesi dell'Unione europea inter-

connessi. Diventa, dunque, centrale riuscire a garantire che l'onere dell'infrastruttura sia correttamente gravante anche su tali Paesi e commisurato ai benefici esportati.

Ci sia consentito un appello al decisore politico per una riforma assai urgente del circuito di finanziamento e di approvazione dei **progetti della Ricerca di sistema**, alimentata oggi con un limitatissimo budget rinveniente dalle bollette. È una ricerca terza, svincolata dagli interessi commerciali, a 360 gradi su tutto il sistema elettrico che, auspichiamo, possa essere estesa al comparto gas ed a quello della sostenibilità ambientale *lato sensu*. Con un millesimo del complessivo ricavo annuale elettricità e gas si può generare un circuito virtuoso che consenta al Regolatore ed al decisore politico di avere studi ed elementi di valutazione alla base della propria attività nel campo dell'energia.

In conclusione, il dilemma del Regolatore che consegniamo al prossimo Collegio, segnato dalle tante mutazioni di contesto ma anche dalle riforme realizzate nei sette anni di questa Consiliatura, può essere: coniugare la disponibilità di infrastrutture efficienti e resilienti, capaci di garantire il servizio richiesto dai clienti in ogni situazione di sistema, con tariffe competitive che continuino ad attrarre i capitali necessari e le iniziative industriali adeguate per la capacità di fare investimenti nelle infrastrutture di energia utili per la generalità dell'utenza finale.

QUO VADIS TELECALORE?

Per quanto riguarda il settore del telecalore (teleriscaldamento e teleraffrescamento), in considerazione del perimetro di intervento assegnato dal Legislatore ed a fronte di un assetto monopolistico ed integrato a livello locale, alquanto disomogeneo, il Regolatore ha promosso un **processo graduale di trasparenza**, aumentando le informazioni del settore ed avviando la costruzione di un quadro dettagliato su un settore poco esplorato dall'economia nazionale.

Lo sviluppo di scenari evolutivi supportati da decisioni di investimento potrà beneficiare del completamento della disciplina regolatoria in materia di **qualità tecnica del servizio** ed in tema di condizioni tecniche ed economiche per la **connessione alle reti**, con particolare rilievo in un percorso di decarbonizzazione dell'economia, promuovendo lo sviluppo del telecalore *in primis* attraverso lo sfruttamento delle fonti rinnovabili e del calore di scarto, disponibili localmente.

Anche la disciplina in materia di **separazione contabile**, volta pure a monitorare l'impatto degli interventi di regolazione sui costi sostenuti dai gestori del servizio, consentirà agli stessi operatori di disporre di informazioni utili per strutturare i propri processi produttivi e gestionali in base a logiche industriali maggiormente efficienti, promuovendo così la competitività e lo sviluppo del settore stesso.

Gli **effetti positivi della regolazione potrebbero essere più incisivi** se il perimetro di intervento dell'Autorità includesse poteri di regolazione tariffaria affini a quelli esercitati negli altri settori regolati: si aggiungerebbe così la possibilità di promuovere gli investimenti nel settore attraverso strumenti la cui efficacia è ampiamente testimoniata dall'evoluzione degli altri settori regolati, assicurando agli investitori quei requisiti di stabilità e certezza che contraddistinguono la regolazione da forme alternative di sostegno agli investimenti.

QUO VADIS ACQUA?

Per il servizio idrico integrato il *Quo vadis?* si può ben dire questione di metodo e di merito. Il Metodo tariffario idrico omogeneo a livello nazionale ha ricevuto **importanti conferme quanto**

a **legittimità e solidità dell'impianto regolatorio**, sia da parte del Giudice amministrativo di primo grado sia dal Consiglio di Stato. Su queste radici metodologiche ora consolidate si potrà costruire nel futuro la regolazione dell'acqua. Nel merito, poi, la regolazione tariffaria applicata all'acqua nei primi cinque anni di regolazione di questa Autorità ha puntato su due assi: **indurre coerenza**, rispetto alla situazione del servizio sui diversi territori, **nelle scelte pubbliche** operate dai soggetti competenti a livello locale ed **incentivare la ripartenza e la crescita degli investimenti effettivi** (non sulla carta) nel settore che aveva stagnato per alcuni decenni. Il *Quo vadis?* degli investimenti sul territorio vede cifre annuali in progressione geometrica. Erano indicativamente **900 milioni di euro** nel primo anno, passati a **1,6 miliardi nel 2015** con una stima di raggiungimento di **3,2 miliardi per ogni anno del quadriennio 2016-2019**. L'onda lunga di questo inizio regolatorio negli investimenti potrà continuare negli anni successivi anche grazie al principio europeo, compiutamente recepito nella regolazione italiana e convalidato dal sindacato giurisdizionale, del "pieno riconoscimento dei costi". Quanto ai corrispettivi applicati alle utenze idriche secondo il principio europeo del chi-inquina-paga, si sta operando per introdurre un'articolazione corrispettiva che **segnali all'utente gli effetti connessi alle sue decisioni di consumo** e, contestualmente, veicoli un'efficace attività di tutela sociale per gli aventi diritto. Va notato che lo sforzo in corso è quello di **uniformare a livello nazionale la struttura dei corrispettivi di acquedotto, fognatura e depurazione** e non già i livelli di tali corrispettivi che scontano ancora importanti differenze tra territori, assai lontani per condizioni di erogazione del servizio. Inoltre, si sta definendo, anche per questo settore, il bonus sociale nei casi di accertate condizioni di disagio economico, e stanno prendendo forma le direttive volte al contenimento ed al trattamento della morosità, unitamente alla disciplina che riguarda le utenze non-disalimentabili.

Sempre nel merito, consegniamo un settore che è sulla via della **qualità contrattuale dell'utenza** servita, per la prima volta con indicatori e standard di tipo nazionale e conseguenti profonde riorganizzazioni nei processi gestionali dei diversi operatori. Stiamo poi aprendo la strada alla qualità tecnica del servizio che fungerà da base per innestare un meccanismo di premi/penalità rispetto al raggiungimento di standard generali e specifici, e che comporterà interventi importanti sul piano infrastrutturale.

Il *Quo vadis?* riguarda anche una pagina essenziale legata al miglioramento del **servizio di misura** sull'utenza, senza il quale non ha senso nemmeno la regolazione. Con la separazione contabile si cerca di ottenere un quadro migliore per contabilizzare i costi riconosciuti ai fini tariffari ma, ancor più, per indurre (se non obbligare) i diversi gestori a dotarsi di contabilità industriale.

Una questione a parte riguarda gli assetti locali del settore. Negli ultimi anni Regioni ed Enti di governo dell'ambito hanno profuso importanti sforzi per la razionalizzazione degli assetti: da 70 Ambiti territoriali ottimali (ATO) si è passati a 64, di cui 12 hanno confini coincidenti con la relativa regione. I gestori, ancora troppo frammentati, sono calati da 2.600 circa nel 2014 a 2.100 circa nel 2017 di cui oltre la metà – principalmente piccole gestioni comunali in economia – è collocata in prevalenza nell'Italia meridionale ed insulare. I processi sono iniziati ed andrebbero completati.

È determinante rappresentare meglio la posizione dell'utente idrico ed i sistemi di tutele che l'Autorità ha posto e potrà porre in essere. A differenza del cliente finale dell'energia, che percepisce all'ultimo miglio la composizione tecnico-economica (termini, condizioni, prestazioni) dei diversi segmenti della filiera energetica, l'utente idrico vede direttamente il servizio di acquedotto

o distribuzione dell'acqua ed il servizio di misura, mentre rischia di non essere consapevole di altri servizi meno tangibili ma non meno importanti, come il collettamento delle acque reflue e la depurazione. Qui il Regolatore si fa carico di ciò che non può essere internalizzato nelle scelte di consumo dell'utente ma non deve rinunciare a spiegare alla generalità dell'utenza quali siano le responsabilità per un uso corretto dell'acqua. All'utenza saranno estesi in futuro i **sistemi di trattamento dei reclami e di risoluzione delle controversie in via extragiudiziale** ma, ciò che più conta, verrà ad originarsi un sistema di tutele di matrice nazionale senza discriminazione territoriale o di gestore.

QUO VADIS ENFORCEMENT?

Accanto alla funzione classica dell'*enforcement* della regolazione, cioè quella di polizia regolatoria che svolgiamo da tanti anni con il prezioso apporto della Guardia di Finanza tramite il Nucleo speciale tutela dei mercati, sta crescendo da qualche anno il ruolo di **enforcement sentinella per misurare sul campo l'applicazione della regolazione**. È il caso in cui l'*enforcement* si spinge sulla strada della *better regulation* – in linea con le indicazioni dell'OCSE – specialmente nella fase discendente di essa, quando si tratta di verificarne i risultati concreti. Ciò è vero ancor più nella fase di Verifica di impatto regolatorio (VIR) dove le pratiche relative alla "**VIR plurale e terza**" rispetto al Regolatore, rappresentata dall'Osservatorio per la regolazione, da noi istituito nel 2015, potrebbero consolidarsi ulteriormente. L'Osservatorio ed il suo Forum, cui aderiscono più di 60 soggetti esterni all'Autorità ed i suoi cinque Gruppi di lavoro tematici, svolgono un compito insostituibile di innalzamento dell'*accountability* dell'Autorità e di VIR a 360 gradi.

Un percorso ormai affermato dal 2011, che potrà ulteriormente essere confermato nel futuro, è quello dell'avvicinamento dell'*enforcement* alla regolazione con finalità dissuasive. Ciò si manifesta nell'ambito dell'attività sanzionatoria, con l'avvento degli **impegni ripristinatori** che eliminano gli effetti dell'illecito, ristorando l'ordine violato e risarcendo direttamente gli interessi lesi anche di consumatori ed utenti. Ovvero le **procedure sanzionatorie semplificate** che consentono una conclusione del procedimento con il pagamento di una sanzione pecuniaria in quota predeterminata se la fattispecie è già stata oggetto di massimario sanzionatorio, sostituendo *in toto* l'istituto generale dell'oblazione che non è più applicabile ai procedimenti di questa Autorità. Resta da valutare, in futuro, se le fattispecie più ricorrenti nella procedura semplificata possano addirittura convertirsi in meccanismi regolatori – non sanzionatori – basati su premi/penalità ed indennizzi automatici all'utenza a vantaggio della prevenzione generale oltre che dell'economia procedimentale. In altri termini, sta maturando una forte specializzazione dell'*enforcement* sanzionatorio dell'Autorità che da mera sanzione pecuniaria retta da norme generali diventa sempre più commisurato all'entità del *vulnus* inferto alla collettività degli utenti o a specifici gruppi di essi tramite la violazione delle regole poste dall'Autorità.

Da ultimo, facendo nostra una recente decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza Grande Stevens), abbiamo reso **dicotomica l'attività di irrogazione afflittiva dell'Autorità**, separando la funzione istruttoria in capo agli Uffici che assicura maggiore efficienza nel disimpegno dell'attività procedimentale, di accertamento e di imputazione delle risultanze, da quella propriamente decisoria intestata al Collegio dell'Autorità con maggiori garanzie di terzietà nelle ponderazioni finali delle ragioni di accusa e difesa nella decisione della sanzione.

QUO VADIS STRUTTURA?

Il tratto distintivo di questa Autorità è la partecipazione della società alla formazione delle decisioni, tramite il ben noto strumento delle consultazioni. Questo non è più solo uno strumento essenziale per arricchire la base conoscitiva propedeutica alle decisioni dell'Autorità, ma è via via diventato una forma di **"legittimazione dal basso" dell'azione della medesima Autorità** che, al pari delle altre Autorità indipendenti, è priva di mandato espresso dal corpo elettorale.

Ma oltre al dato formale, è innegabile la preoccupazione sostanziale che permea l'Autorità di rendere sempre più conto e ragione delle proprie scelte, degli interessi rappresentati e degli equilibri raggiunti. D'altro canto la regolazione è responsabilizzante gli attori di mercato solo se è responsabile essa stessa per prima. E ci sentiamo responsabili anche in vista del **sindacato attento della giustizia amministrativa**. La sua presenza ed il relativo operato, sia giurisdizionale sia consultivo, costituiscono per noi un valore ed uno stimolo all'essere pronti a rispondere delle nostre decisioni.

Il *Quo vadis?* della struttura di Milano dell'Autorità è logisticamente certo. Si avvia nel prossimo futuro ad una razionalizzazione della logistica e della spesa, abbattendo le locazioni passive, con il trasferimento nella nuova sede istituzionale di Milano. Con questa operazione **consolidiamo per l'avvenire le radici dell'Autorità per l'energia e l'ambiente a Milano**, anche in omaggio alla città in cui fu costruita nel 1883 la prima centrale elettrica d'Europa e che sta riscoprendo una dimensione di metropoli europea da molti invidiata.

Il *Quo vadis?* dell'Autorità è anche mediaticamente ben delineato. La legge n. 481/95 dispone che si pubblicizzi e si diffonda *«la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi, al fine di garantire la massima trasparenza [...] la possibilità di migliori scelte da parte degli utenti intermedi [operatori, n.d.a.] e finali [clienti, n.d.a.]»*. A partire da questo compito, si stanno **sviluppando sempre più l'attività di comunicazione ai mass media**, che possono indirettamente contribuire ad un processo di alfabetizzazione di larghi strati della popolazione sui temi dell'Autorità, e quella di **divulgazione un po' più specializzata** dei principali contenuti e dei messaggi di fondo, che promanano dalla regolazione, attraverso canali comunicativi dedicati, anche utilizzando le nuove tecniche web e social. Ciò in aggiunta agli spazi che abbiamo richiesto alla concessionaria Rai ed al ministero concedente nell'ambito dell'operazione canone Rai in bolletta elettrica, portata a compimento da questa Autorità nel 2016. L'obiettivo assai ambizioso è quello di progredire verso la costruzione di un vero e proprio *«civismo dell'energia e dell'ambiente»*, vale a dire un insieme sempre più numeroso di cittadini che partecipano alle nostre tematiche.



Signor Presidente, Signora Presidente, gentili partecipanti alla Relazione Annuale dell'Autorità,

riprendo in chiusura il filo europeo accennato in premessa, sebbene sia già riaffiorato più volte.

È il filo del *socialis* europeo, di quell'Europa che porta nel nome ben due etimi. Uno geo-mitologico a significare l'Occidente ed uno più identitario, racchiuso in quell'*eu*, dittongo bimillenario che sta per "bene", "buono", cifra ed icona dell'attuale Unione europea.

Spesso si parla di Unione europea dei valori. Ma questa è solo metà dello scrigno che può essere l'Europa per i propri cittadini. L'altra metà - che viene prima - è quella che ai cittadini può arrecare un **plus olistico, moltiplicativo delle loro possibilità individuali**. Solo di questo essi riconosceranno il valore, se intravedono che tale differenza sul loro benessere deriva dalla convivenza in una casa comune la quale consente di fruire di un *munus*, altrimenti impossibile da ottenere individualmente (dono in comune). Cesare Pavese indicava come unica rispettabile la logica del dono espressa da Cristo e Dostoevskij, riferendosi ad essa come tensione ideale ed ammettendo - altrettanto lucidamente - che la società, nei fatti, ne rimane sempre lontana. Anche prescindendo dalle idealità, resta però vero che un'Unione asettica, convenzionale, senza *plus olistico*, verrebbe riconosciuta da poche persone. Invece, una Comunità (o luogo del *munus*) può motivare concretamente molti cittadini europei.

Per motivare occorre agire su due dimensioni. Va primariamente **contrastata la mancanza di fiducia** che sbarra la strada alla ricerca del *munus* e che si manifesta, via via che aumenta l'apertura delle società nazionali, delle economie, dei mercati, del mondo del lavoro, sicuramente anche del mercato unico dell'energia, come preoccupazione che ciò porti con sé scorrettezze, scadimento dei livelli di sicurezza, iniquità e svantaggi tra segmenti di società, tra parti, tra nazioni.

Nell'energia-clima *eu* tale preoccupazione non è senza fondamento. Vi è il sospetto che i singoli sistemi nazionali non funzionino effettivamente con le stesse regole del gioco o possano importare debolezze e perturbazioni dai sistemi energetici interconnessi a scapito della sicurezza per il proprio Paese. C'è poi il rischio di attribuire all'integrazione dell'energia *eu* impropri pagamenti di costi afferenti ad altri Paesi o discriminazioni nell'imputazione di oneri ed esternalità.

La perdita di fiducia va affrontata concretamente, sviluppando risposte solide quale quella suggerita dal Presidente della Banca centrale europea all'*Economic Policy Symposium* di Jackson Hole. Pur riferendosi alla materia finanziaria e monetaria, la proposta di Draghi di «**creare una regolazione convergente tra entità componenti ed il relativo enforcement [...] per incrementare il trust tra Paesi**» è una buona ricetta anche per l'energia europea.

Con la **regolazione convergente** nel settore dell'energia si affrontano alla radice le situazioni distorte contrapponendovi regole adeguate (non necessariamente uniformi) per tutte le realtà; l'interconnessione incrementa la sicurezza perché si diversifica, stipulando così la miglior assicurazione contro i molteplici rischi; le diseguaglianze si riducono se il corpo di regole viene progettato da subito per contemplare le diverse realtà, trovando compensazioni per le possibili discriminazioni.

La seconda dimensione mira a **coinvolgere in positivo il cittadino europeo**. Ogni politica pubblica comporta, oltre al conseguimento di benefici a vantaggio di tutti e di ciascuno, l'insorgere di costi di adeguamento. Anche nei casi in cui il bilancio netto costi-benefici verta a favore dei benefici, il cittadino tende a riconoscere *hic et nunc* solo i costi, come se fosse vittima di un'isteresi demotivante che esalta i costi e nasconde i benefici.

Una risposta positiva a questo stato di cose può essere trovata - ed è la nostra proposta per l'energia *eu* - in una **regolazione compensativa** per i cittadini che, oltre a compensare tra persone mitigando le differenze tra vinti e vincitori, anticipi i benefici economici e ritardi i costi possibili, così da asciugare l'isteresi e rendere concreto il *munus*, motivando il cittadino.

La regolazione convergente e compensativa può fare molto per la futura energia *eu* e sfruttrebbe anche l'esistenza, diffusa tra i cittadini europei, di larghe maggioranze favorevoli a politiche europee comuni nei settori dell'energia, delle infrastrutture e del digitale.

L'Unione europea ha finora emanato (ed ha lo stesso approccio con il *Clean Energy Package for All Europeans*) un *corpus* di regole rigidamente omogenee per tutti i Paesi, invece che convergenti, e per nulla compensative delle singole realtà nazionali. Ma i deficit si concentrano a Bruxelles? No, per certo. Una regolazione convergente e compensativa implica una significativa rinuncia alla sovranità dei diversi Stati membri sulla materia "energia". D'altro canto, proprio perché non conosce frontiere, l'energia è una cosa affatto "sovranista", assieme all'ambiente. Eppure essa nei Trattati dell'Unione europea è ancora materia esclusiva degli Stati membri.

La sequenza è ormai chiara. Ci vogliono dapprima un fattore di coesione, poi un grande sforzo per erigere una regolamentazione che dia risposte convincenti alle paure disgregatrici e tali da compensare effetti demotivanti, così da conseguire il *plus* al benessere di tutti.

La storia della civiltà occidentale ce lo insegna, pur tra diversi tentativi e fallimenti, a partire dall'esperimento carolingio tra entità europee non ancora democratiche sino ad arrivare alla "nostra" Unione europea delle democrazie basata sull'ormai sessantenne Trattato di Roma.

Nel campo dell'energia, oggi, il fattore di coesione è visibile nelle risorse e nelle infrastrutture energetiche condivise. Se raggiungeremo un significativo livello di regolazione convergente e compensativa, attraverso l'*anà-gennao della regolazione* (ri-generazione migliorativa) si riuscirà ad ottenere un *plus* per tutti, cioè un'energia-clima *better, cheaper and greener* per famiglie ed imprese, secondo gli obiettivi europei.



Sette anni fa, in questo periodo, iniziò l'iter per la successione nel Collegio di questa Autorità, che si protrasse, non senza qualche esitazione, sino all'11 febbraio 2011 con il DPR di nomina di cinque nuovi Componenti, incluso il Presidente, dell'attuale Consiliatura. Detta ricorrenza sia di buon viatico per affrontare, da oggi, quell'esercizio con personalità nuove, in vista del termine del nostro mandato, evitando così soluzioni di continuità per l'Istituzione.

Sette anni assai interessanti ma lunghi e vissuti – come detto – ad altissima velocità di cambiamento dei fondamentali dei settori e della regolazione che ha sperimentato la fatica di essere costantemente in cammino. Oggi sono mature le premesse per fare un ulteriore passo – già tentato alcune volte per la verità – includendo anche l'altro grande servizio ambientale, quello dei rifiuti urbani ed assimilati tra i settori regolati da questa Autorità.

Sette anni in prima linea con la struttura – il personale dell'Autorità – che ringraziamo per la pazienza di aver lavorato con il Collegio, per la competenza sempre custodita e coltivata, per la tenacia nel tenere alti i valori che distinguono un Regolatore indipendente in Italia ed in Europa, per il *socialis* profuso senza mezze misure. Continuate così!

Ora è venuto il tempo per questo Collegio di congedarsi. E nel farlo vogliamo ringraziare in un sol fiato tutti coloro che, dalle istituzioni alle aziende, dalle associazioni ai corpi intermedi ed alla società civile, hanno lavorato con noi.

Adesso l'Autorità si apra ad un nuovo vertice dai nuovi orizzonti e con nuova energia progettuale.

A noi che, pur lavorando qui sino all'ultimo giorno, dalla prossima *Relazione Annuale* saremo in platea dalla vostra parte in ascolto del nuovo corso, non rimane che fare all'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico tanti auguri per la propria *anà-gennaio*.

Grazie a nome mio e dei colleghi Alberto Biancardi, Rocco Colicchio e Valeria Termini.

