



**Manifesto per una
regolazione a prova
di transizione energetica
ed economia circolare**

PERCHÉ UN MANIFESTO

Il Manifesto si prefigge i seguenti scopi:

- Includere e coinvolgere i principali *stakeholder* del sistema energetico e ambientale in Italia in una discussione sul ruolo attuale e futuro della regolazione indipendente.
- Sollecitare il mondo politico/istituzionale ad affrontare quelli che riteniamo siano, da un lato, i principali principi da riaffermare alla base della regolazione indipendente, e, dall'altro, alcune linee di riforma da poter attuare per migliorarne la *governance* e aumentarne *accountability* e trasparenza verso i cittadini e le istituzioni da questi ultimi elette.

I contenuti del Manifesto sono il risultato di un lavoro condotto da I-Com, a partire dalla redazione di un *paper* che analizza presupposti e risultati degli assetti regolatori in Italia, all'interno della cornice europea, nei settori dell'energia, dell'acqua e dei rifiuti. Prima della pubblicazione della versione definitiva, il documento sarà discusso e condiviso con una pluralità di associazioni di consumatori, di impresa, ambientali e altri soggetti rappresentativi dei settori in questione.

PREMESSA

La regolazione indipendente è un tassello essenziale per attivare gli investimenti necessari a traghettare l'Italia verso un'economia low-carbon e circolare e a migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi energetici e ambientali per cittadini e imprese.

L'assegnazione dei compiti di regolazione dei settori energetici e ambientali a un'autorità indipendente sia nei confronti della politica che degli interessi privati porta a una serie di benefici chiaramente identificabili (elencati nell'art.1 del Manifesto).

Una sottolineatura del ruolo e delle funzioni della regolazione indipendente non può tuttavia limitarsi a una difesa tout court dell'esistente ma deve sforzarsi di aggiornare il modello attuale per garantirne la sostenibilità nel tempo, come dimostrano le migliori esperienze internazionali.

La legge n. 481/95 ha rappresentato più di venti anni fa una forte innovazione istituzionale nella regolazione dei servizi pubblici e nella *governance* delle autorità indipendenti. Ad oltre venti anni di distanza, nel riconoscere gli ampi meriti di quel provvedimento, è giunto il momento di aggiornarlo al periodo storico, caratterizzato dalla crescente responsabilità delle scelte politiche, nel quadro degli obiettivi definiti a livello internazionale ed europeo, e da una sempre maggiore domanda di trasparenza, favorita anche dai processi di digitalizzazione che permettono una maggiore tracciabilità di comportamenti e decisioni.

La coincidenza temporale di un Governo e di Collegio ARERA entrambi all'inizio del proprio percorso ci sembrano il momento ideale per pensare a una regolazione indipendente che, senza inutili stravolgimenti rispetto al passato, riceva nuova linfa per continuare a svolgere al meglio il suo ruolo al servizio del Paese e dei suoi cittadini.

IL MANIFESTO



Qualsiasi tipo di **riforma istituzionale** che abbia impatto sulla regolazione indipendente dovrebbe assicurare il raggiungimento dei seguenti obiettivi fondamentali:

A. Stabilità regolatoria

Gli investimenti, specie se ingenti e specifici, come sono quelli infrastrutturali, hanno bisogno di una cornice stabile nel medio-lungo termine, che incentivi i gestori ad effettuarli in misura adeguata per migliorare la qualità del servizio per gli utenti/cittadini. Infatti, i soggetti che investono in progetti che hanno un rendimento differito nel tempo, determinato da una remunerazione pubblica pre-definita, non sarebbero disponibili a farlo o lo sarebbero a condizioni più onerose, qualora le regole tariffarie potessero essere soggette a modifiche durante il periodo di riferimento. In questo caso, la regolazione indipendente offre le garanzie che le decisioni saranno rispettate, anche grazie a un *board* non rinominabile che dura in carica un numero elevato di anni.

B. Efficienza dei mercati per migliori servizi ai cittadini

Un design regolatorio efficace e stabile nel tempo permette di promuovere servizi efficienti per i cittadini, contenendo la spesa delle famiglie e stimolando la riduzione dei costi per le imprese.

C. Equità di trattamento e sostegno alle fasce deboli

Le autorità nascono per garantire parità di trattamento ai differenti operatori e, più in generale, a tutti gli *stakeholder* del sistema, con una particolare attenzione ai cittadini-consumatori. La tutela del consumatore da potenziali "abusi" del monopolista (ad esempio sui prezzi che devono essere ricondotti ai costi efficienti e qualità del servizio che deve essere elevata) è naturalmente un razionale chiave per l'esistenza di un regolatore, a cui spesso si aggiungono anche funzioni/obiettivi redistributivi per garantire le fasce più deboli. La loro natura para-giudiziale permette alle autorità indipendenti di gestire al meglio il sistema di tutele previsto nei confronti degli utenti e consumatori nonché i regimi speciali per determinate categorie di cittadini-consumatori, massimizzandone i benefici a parità di costo per la collettività.

D. Capacità di rappresentanza in Europa e verso le regioni limitrofe

Oltre ad essere prescritta dalle direttive europee, nel caso dell'energia elettrica e il gas, una piena indipendenza dell'autorità di regolazione settoriale consente all'Italia di incidere adeguatamente e tempestivamente in Europa o verso le regioni limitrofe, negli organismi previsti (l'ACER e il CEER) ma anche in soggetti attivati sotto l'impulso decisivo del regolatore italiano, come il MedReg (Mediterranean Energy Regulators), associazione di diritto italiano che ha sede presso l'ARERA a Milano, e il WAREG (European Water Regulators), fondato a Milano nel 2015 e presieduto fin dall'origine da un componente dell'ARERA.

E. Stimolo all'innovazione tecnologica

Come dimostrano le numerose sperimentazioni relative alle *smart grid* e agli *smart meter* e più in generale i meccanismi premiali adottati negli anni dal regolatore, un'autorità indipendente può creare il corretto quadro di incentivi nel quale le imprese possono realizzare investimenti innovativi, finalizzati a migliorare i servizi ai cittadini-consumatori, laddove, invece, il combinato disposto di regole tecniche complesse, da un lato, e di una rapida evoluzione tecnologica, dall'altro, rende inadatto e rischioso un intervento di dettaglio da parte delle istituzioni politiche.

F. Equità interregionale

Una regolazione di carattere nazionale è in grado di ridurre le sperequazioni tra differenti aree del Paese, che non siano originate da caratteristiche geografiche ma da diverse condizioni di efficienza nella gestione del servizio o di asimmetria informativa tra le autorità territoriali (es. autorità d'ambito nei settori idrico e dei rifiuti) e i gestori (asimmetria che può ridursi sensibilmente grazie alla raccolta dei dati effettuata da un regolatore nazionale, in grado di comparare una pluralità di operatori confrontandone i risultati sulla base di analisi standardizzate).

G. Neutralità rispetto alla proprietà dei soggetti regolati

La regolazione indipendente non solo è perfettamente in grado di convivere con sistemi a proprietà prevalentemente pubblica, misti o a proprietà prevalentemente privata ma, rispetto ai sistemi misti o con prevalente azionariato statale o municipale, è in grado di gestire in maniera più robusta e credibile potenziali conflitti d'interesse.

H. Specializzazione elevata e capacità di attrarre talenti

Le autorità indipendenti hanno di regola una maggiore capacità di selezionare personale specializzato, con *expertise* differenziato, secondo le proprie esigenze effettive.



Una sana e robusta regolazione indipendente presuppone una **definizione chiara del suo perimetro rispetto alla politica.**

- Una corretta suddivisione dei ruoli tra istituzioni politiche e autorità di regolazione dovrebbe assegnare, in maniera chiara e riducendo al minimo le ambiguità, alle prime la definizione degli obiettivi e dell'orizzonte temporale necessario a raggiungerli, rispetto ai quali le seconde hanno l'obbligo di uniformarsi, con la possibilità di fornire pareri e segnalazioni alle istituzioni di derivazione democratica, alle quali ultime spetta stabilire gli indirizzi di carattere generale.
- Le autorità di regolazione sono chiamate ad individuare in piena autonomia (ma con obbligo di rendicontazione verso le istituzioni politiche, in particolare il Parlamento, e i cittadini) gli strumenti più adatti per raggiungere gli obiettivi stabiliti dalla politica, al minimo costo e con la maggiore efficacia possibile.
- Per salvaguardare una piena indipendenza sia dalla politica che dai soggetti regolati, minimizzando i rischi di "cattura" del regolatore, è essenziale che sia ribadita la natura collegiale del vertice dell'autorità di regolazione. L'eventuale specializzazione dei diversi componenti deve essere intesa come un elemento di arricchimento e non di sottrazione delle decisioni alla dialettica interna al Collegio e all'assunzione condivisa delle scelte.

3

Rafforzare gli strumenti esistenti di **accountability** promuove una piena legittimazione delle attività svolte.

- Come già fatto in passato per propria decisione, l'ARERA dovrebbe essere tenuta a pubblicare un piano strategico pluriennale e un piano operativo annuale, con congruo anticipo temporale.
- Tutti i soggetti interessati dovrebbero essere posti nelle condizioni di poter inviare osservazioni rispetto ai piani, in particolare a quello strategico triennale. A questo scopo, dovrebbero essere promossi i relativi procedimenti di consultazione, eventualmente organizzando dei momenti pubblici di confronto.
- A fine periodo, l'autorità dovrebbe pubblicare un *report* sul raggiungimento degli obiettivi e delle azioni contenuti nei piani, motivando gli eventuali scostamenti.
- Entro 30 giorni dalla presentazione al Parlamento della relazione annuale sulle attività svolte e sull'andamento dei mercati nell'anno precedente, le commissioni parlamentari competenti, riunite congiuntamente, dovrebbero organizzare un'audizione parlamentare del collegio, con un'ampia sessione di domande e risposte, relative ai contenuti del *report*.
- Nel caso di provvedimenti demandati all'Autorità dal Legislatore, dovrebbero essere opportunamente giustificati eventuali ritardi rispetto alle scadenze previste, con relativa pubblicizzazione verso l'esterno.

4

Una **interlocazione continua con gli stakeholder**, secondo criteri di massima trasparenza e di pari opportunità di accesso, consente di avere basi conoscitive più solide prima di assumere decisioni e, una volta che queste ultime siano prese, di poterle spiegare verso l'esterno.

- Le autorità indipendenti italiane hanno avuto il pregevole merito di aver introdotto in forma estesa procedimenti di consultazione di tutte le parti interessate (inclusi eventuali singoli cittadini). Il sistema ha però bisogno di essere reso ancora più trasparente di quanto non sia oggi.
- In particolare, si dovrebbe prevedere la pubblicazione di tutti i contributi ricevuti (con eventuali omissis limitati a contenuti sensibili dal punto di vista commerciale o comunque di natura eminentemente riservata).
- Nella delibera che segue il documento di consultazione e che ne recepisce i risultati, l'autorità dovrebbe essere tenuta a spiegare con sufficiente dettaglio perché non è d'accordo con i commenti ricevuti e dunque non può tenerne conto, almeno per gli aspetti di carattere generale.
- Inoltre, su provvedimenti di carattere strategico e di particolare rilevanza, sarebbe utile chiedere in modalità pienamente trasparente e accessibile a tutti gli *stakeholder* potenzialmente interessati contributi preliminari, prima di pubblicare il documento di consultazione, che già propone la scelta di determinati indirizzi e soluzioni regolatorie. Anche in questo caso, in seguito alla raccolta di tutte le opinioni, si dovrebbero motivare eventuali posizioni divergenti rispetto ai suggerimenti ricevuti, almeno negli aspetti più rilevanti.
- Per gli interventi di regolazione generale più rilevanti, deve essere stabilito l'obbligo, *ex ante*, dell'analisi di impatto della regolazione e, *ex post*, della valutazione di impatto della regolazione, rendendone pubblici metodologia e risultati.
- In questo modo, si selezionerebbero in modo trasparente ed efficace i provvedimenti in grado di conseguire un beneficio sociale superiore rispetto alle alternative rilevanti e se ne potrebbe controllare successivamente l'esito (soprattutto come stimolo a migliorare in futuro).
- Il piano strategico triennale dovrebbe contenere un'indicazione dei provvedimenti di regolazione sui quali si prevede di svolgere l'analisi di impatto della regolazione mentre i piani operativi annuali dovrebbe descrivere sinteticamente le principali caratteristiche metodologiche.

5

La trasparenza rafforza la legittimazione democratica della regolazione indipendente.

- Dovrebbe essere reso disponibile sul sito *web*, dopo un periodo di tempo non troppo lungo, un resoconto quantomeno sommario (ma sufficientemente dettagliato) delle riunioni del collegio.
- La trasparenza dovrebbe essere massima relativamente alle procedure di selezione del personale e alle singole voci del budget, fornendo adeguata documentazione e visibilità sul sito Internet.
- I dati di riferimento presi in considerazione per le principali decisioni tariffarie devono essere resi pubblici.
- Maggiore trasparenza significa anche aumentare gli sforzi per rendere più accessibili, anche a un pubblico non tecnico, i contenuti dei provvedimenti, ad esempio accompagnandoli con FAQ, quantomeno nei casi più rilevanti e di maggiore impatto per i cittadini.

Le suggestioni qui esposte sono state pensate per l'ARERA – autorità che già come AEEG prima e AEEGSI poi ha dimostrato efficacia e competenza ma anche un'inconsueta pro-attività nell'ampliare la gamma di strumenti di interlocuzione con gli *stakeholder* – potrebbero e anzi dovrebbero a nostro avviso essere estese alle altre *authority*, a partire da quelle di regolazione settoriale, al fine di evitare asimmetrie in mercati sempre più convergenti e per aumentare l'efficacia e la legittimità di tutta la regolazione indipendente.

SOTTOSCRITTO DA:



UNC
CONSUMATORI.IT



icom

istituto per la competitività

Roma
Piazza dei Santi Apostoli 66
00187 Roma, Italia
Tel. +39 06 4740746

Bruxelles
Rond Point Schuman 6
1040 Bruxelles, Belgio
Tel. +32 (0) 22347882

info@i-com.it
www.i-com.it
www.icomEU.eu