

MEMORIA 8 GENNAIO 2019

1/2019/I/IDR

**MEMORIA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE IN MERITO ALLE PROPOSTE DI LEGGE
RECANTI "DISPOSIZIONI IN MATERIA DI GESTIONE PUBBLICA E
PARTECIPATIVA DEL CICLO INTEGRALE DELLE ACQUE" (AC
52) E "PRINCIPI PER LA TUTELA, IL GOVERNO E LA GESTIONE
PUBBLICA DELLE ACQUE" (AC 773)**

Memoria per l'audizione presso la VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici
della Camera dei Deputati

8 gennaio 2019

Signor Presidente, Gentili Deputate e Deputati,

desidero ringraziare, innanzitutto, questa Commissione, anche a nome degli altri Componenti del Collegio Gianni Castelli, Andrea Guerrini, Clara Poletti e Stefano Saglia, per l'invito rivolto a questa Autorità nell'ambito dei lavori parlamentari per l'esame dei disegni di legge recanti "Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque" (AC 52) e "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque" (AC 773).

Con questa audizione, l'Autorità intende offrire un contributo ai lavori di questa Commissione, fornendo contestualmente la piena disponibilità per eventuali ulteriori integrazioni alle considerazioni che ci accingiamo ad esporre, sia in forma scritta sia rispondendo direttamente a domande e richieste di chiarimenti.

IL PRESIDENTE

1. Premessa

Le proposte di legge all'esame di codesta Commissione, recanti "Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque" (AC 52) e "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque" (AC 773), hanno la finalità di delineare i principi relativi alla gestione e all'utilizzo della risorsa idrica, nonché quella di favorire la definizione di un governo pubblico e partecipativo del ciclo integrato dell'acqua. Entrambe le proposte sono volte a definire un quadro organico relativo al servizio idrico per garantire un uso sostenibile e solidale dell'acqua, nell'ambito delle politiche complessive di tutela e di gestione del territorio.

Tuttavia, la comune finalità è perseguita con modalità, almeno in parte, differenti: mentre l'AC 773 si mantiene entro il percorso di rinnovo e riqualificazione del settore segnato dalla normativa vigente, l'AC 52 opera scelte che spesso invertono la direzione finora seguita in materia, con l'intenzione di avviare riforme che rivedono nuovamente l'assetto e la *governance* dell'intero comparto.

Infatti, con riferimento a questi aspetti, l'AC 773 conferma la natura del servizio idrico (SII) integrato quale servizio pubblico locale di interesse economico generale, individuando, quale modalità di affidamento prioritaria, l'affidamento diretto a favore di società interamente pubbliche; mentre l'AC 52 definisce il SII come un servizio pubblico locale di interesse generale non economico, stabilendo che l'affidamento del SII avvenga esclusivamente ad enti di diritto pubblico, anche con disposizioni finalizzate alla sua ripubblicizzazione.

Entrambe le proposte di legge intervengono sulla delimitazione degli ATO: l'AC 773 prevede il rispetto dei criteri stabiliti dal Codice dell'ambiente, mentre l'AC 52 definisce che l'affidamento coinvolga ambiti non superiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane, ripristinando il requisito dell'unitarietà della gestione, in luogo di quello dell'unicità introdotto dal c.d. *decreto Sblocca Italia* (D.L. 133/2014).

Inoltre, l'AC 52 prevede il trasferimento al Ministero dell'ambiente delle funzioni di regolazione e di controllo dei servizi idrici attualmente attribuite a questa Autorità.

In linea con la normativa vigente, l'AC 773 prevede che il finanziamento del SII sia garantito dalla tariffa e da un rafforzamento dell'impiego di risorse nazionali ed europee. Di converso, l'AC 52 prevede che la tariffa copra gli oneri operativi e la fiscalità generale la spesa per investimento.

Infine, entrambe le proposte di legge, prevedono disposizioni per favorire la partecipazione democratica ai processi di governo del SII, nonché l'istituzione di un Fondo nazionale di solidarietà internazionale.

Già in premessa, ci preme evidenziare che l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (di seguito: Autorità) condivide il riconoscimento esplicito del diritto all'acqua potabile di qualità, nonché alla fruizione dei servizi igienico-sanitari, quale diritto umano essenziale. È fondamentale, per garantire tale diritto, che vengano realizzati interventi significativi: è proprio grazie all'attuazione di investimenti infrastrutturali che si potrà assicurare un'effettiva e reale tutela dei consumatori in tutte le aree del Paese. Il rafforzamento dei risultati conseguiti negli ultimi anni – perseguendo un quadro di stabilità e di certezza delle regole, in grado di coniugare tutela dell'utenza e sostenibilità delle gestioni – rappresenta, pertanto, la via più efficace per migliorare ulteriormente le condizioni di accesso ad un servizio pubblico indispensabile.

2. Finanziamento degli investimenti

Le proposte in esame sembrano concordare sull'esigenza di inversione del rapporto tra impiego di finanza pubblica e di risorse da tariffa nel conseguire un rafforzamento della spesa per investimenti. L'Autorità valuta positivamente l'impiego di risorse pubbliche per il finanziamento di infrastrutture strategiche per il territorio, nei casi in cui la tariffa sia oggettivamente inadeguata a garantire copertura e purché sia reso disponibile per un arco di tempo sufficientemente ampio¹.

Tra le misure adottate fin dall'avvio dell'esercizio delle proprie competenze, infatti, l'Autorità ha introdotto una componente tariffaria², Fondo Nuovi Investimenti (FoNI),

¹ Dal punto di vista dell'inquadramento più generale del tema, meritano menzione tre fattori correlati al ricorso alla fiscalità. Il primo è quello distributivo: se si finanzia con la fiscalità, il costo viene attribuito sulla base di parametri tipici della fiscalità stessa e non sulla base delle responsabilità individuali e dell'accesso al servizio. Il secondo è quello dell'efficienza nell'uso della risorsa: se il corretto segnale del valore/costo della risorsa idrica non arriva all'utente, perché garantito dalla fiscalità generale, i comportamenti di consumo possono essere inefficienti. L'ultimo, ma non meno importante, è la credibilità del sistema di finanziamento degli sviluppi infrastrutturali: il *commitment* dello stato a dedicare risorse di fiscalità su orizzonti di medio lungo termine è meno forte del *commitment* assunto attraverso regole tariffarie certe e definite *ex-ante*. Tali fattori possono incidere negativamente sui processi di investimento e sono una delle ragioni che hanno determinato, peraltro, l'istituzione delle autorità indipendenti.

² Cfr. la deliberazione 28 dicembre 2012, 585/2012/R/IDR, recante "Regolazione dei servizi idrici: approvazione del metodo tariffario transitorio (MTT) per la determinazione delle tariffe negli anni 2012 e

con la finalità di garantire il ripristino e la manutenzione del patrimonio infrastrutturale pubblico finanziato dallo Stato. Ne sono seguiti due effetti positivi: il rafforzamento della capacità di spesa per investimento degli operatori, finalmente collegata all'infrastruttura gestita e non alle disponibilità finanziarie, e una nuova puntuale mappatura di tutte le opere necessarie alla erogazione del servizio. È emersa, tuttavia, una stortura: taluni operatori hanno impiegato le nuove risorse non solo per gli investimenti, ma anche per garantire maggiori benefici agli azionisti. Sul punto, l'Autorità, venuta a conoscenza di simili casi, ha recentemente precisato le necessarie modalità di rendicontazione relative all'impiego del FoNI³.

In linea generale, l'azione regolatoria ha prodotto un rilevante incremento della spesa per investimenti, passata da valori prossimi al miliardo di euro nell'anno 2012, a circa il triplo nel 2018 (vedi *Allegato – Sezione “Investimenti”*). Il tasso di realizzazione degli interventi previsti è significativamente migliorato, passando da valori che si attestavano attorno al 50% negli anni *ante* regolazione, a circa l'80% attuale.

Il continuo monitoraggio sulla effettiva spesa per gli investimenti, recentemente arricchito dagli orientamenti illustrati nel documento per la consultazione 573/2018/R/IDR, ha fatto emergere le principali criticità che incontrano gli operatori nella realizzazione degli interventi: acquisizione delle autorizzazioni, difficoltà di *compliance* con alcuni aspetti del nuovo Codice appalti e, in non pochi casi, esigenze di rivisitazione di progetti elaborati sulla base di elementi conoscitivi parziali. Realizzazione che ha, comunque, tratto forti vantaggi dalla stabilità, certezza e chiarezza del quadro regolatorio e dalla connessa drastica riduzione del contenzioso nei confronti dei provvedimenti dell'Autorità, pur a fronte di una forte crescita del numero di atti adottati.

L'attivazione della consistente spesa per gli investimenti è oltretutto avvenuta a fronte di una variazione dei corrispettivi all'utenza finale, cresciuti, in media tra il 2012 e il 2019,

2013”; la deliberazione 28 febbraio 2013, 88/2013/R/IDR, recante “Approvazione del metodo tariffario transitorio per le gestioni ex-CIPE (MTC) per la determinazione delle tariffe per gli anni 2012 e 2013”; la deliberazione 27 dicembre 2013, 643/2013/R/IDR, recante “Approvazione del Metodo Tariffario Idrico e delle disposizioni di completamento (MTI)”; la deliberazione 28 dicembre 2015, 664/2015/R/IDR, recante “Approvazione del metodo tariffario idrico per il secondo periodo regolatorio MTI-2” e la deliberazione 27 dicembre 2017, 918/2017/R/IDR, recante “Aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie del servizio idrico integrato”.

³ Cfr. comunicato dell'Autorità del 26 ottobre 2018, reperibile al link: <https://www.arera.it/it/comunicati/18/181026.htm>.

del 2,7% annuo⁴, con una riduzione degli indicatori di dispersione rispetto ai valori medi⁵. Si ritiene utile precisare che tale importo ricomprende tutti i costi relativi all'introduzione dei nuovi obblighi relativi alla qualità, declinati in ragione dei *desiderata* delle collettività interessate, e alla misura.

Il rilancio della spesa per investimenti è stato, poi, puntualmente indirizzato al conseguimento delle finalità stabilite – sulla base delle condizioni di partenza riscontrate nei diversi contesti – dalla regolazione della qualità tecnica⁶, adottata dall'Autorità, dopo un ampio e prolungato processo partecipativo, nel dicembre del 2017. Le nuove programmazioni approvate dagli Enti di governo dell'ambito – e trasmesse all'Autorità per la pertinente istruttoria – prevedono una stabile riduzione delle perdite di rete, una rinnovata attenzione alla continuità dell'erogazione, alla qualità della risorsa erogata, all'adeguatezza del sistema fognario, nonché una progressiva contrazione del quantitativo di fanghi smaltito in discarica e un continuo miglioramento della qualità dell'acqua depurata da reimmettere nell'ambiente (vedi *Allegato – Sezione "Qualità tecnica"*).

Nell'ambito del rafforzamento del ruolo della finanza pubblica nel comparto idrico, meritano menzione: la recente norma varata con la Legge di Bilancio 2019 che, oltre a precisare le attribuzioni dell'Autorità nella definizione del Piano nazionale, sezione «acquedotti»⁷, ha previsto un finanziamento, in un arco di tempo di dieci anni, di 400 milioni di euro per la realizzazione di interventi che, in coerenza con la qualità tecnica varata dall'Autorità, contribuiscano all'adeguamento delle infrastrutture idriche;

⁴ Cfr. Relazioni annuali, Volume 1 "Stato dei servizi", reperibili sul sito internet dell'Autorità (<https://www.arera.it>), nella sezione "Dati e documenti".

⁵ In particolare, la deviazione standard assume i seguenti valori: 0,049 nel 2014, 0,046 nel 2015, 0,028 nel 2016, 0,035 nel 2017, 0,042 nel 2018 e 0,020 nel 2019. Al riguardo, si rammenta che la regolazione vigente prevede limiti di incremento tariffario diversi a seconda della necessità di investimento riscontrato e dell'esigenza di variazioni nel perimetro gestionale. Per altro verso, in caso di mancata o incompleta trasmissione dei dati all'Autorità, è prevista l'applicazione di una decurtazione tariffaria pari al 10% dei corrispettivi.

⁶ Cfr. deliberazione 27 dicembre 2017, 917/2017/R/IDR, recante "Regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (RQTI)".

⁷ Cfr. Relazione dell'Autorità 11 aprile 2018, 268/2018/I/IDR, recante "Relazione di trasmissione dell'elenco degli interventi necessari e urgenti per il settore idrico ai fini della definizione della sezione «acquedotti» del Piano nazionale di cui all'articolo 1, comma 516, della legge 205/2017", come successivamente aggiornata dalla relazione 23 ottobre 2018, 538/2018/I/IDR.

l'altrettanto recente invio, alla Conferenza Unificata, dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per il Fondo di garanzia delle opere idriche⁸ (atteso da oltre 3 anni), che contiene la rilevante scelta di apporre la garanzia dello Stato sui finanziamenti erogati a valere sul medesimo Fondo e, conseguentemente, enfatizza l'esigenza di una regolazione basata su un continuo monitoraggio dei potenziali beneficiari.

In prospettiva, al fine di promuovere una ulteriore crescita della spesa per investimento nel comparto idrico, al di là dell'auspicato incremento nella disponibilità di fondi pubblici, appare dunque necessario mantenere una visione integrata sulle molteplici fonti di finanziamento attivabili, in un quadro di riferimento certo e stabile. Tale quadro deve favorire il coordinamento delle misure, l'efficace perseguimento degli obiettivi di miglioramento infrastrutturale, l'impiego del citato Fondo di garanzia per contenere gli oneri relativi al subentro negli affidamenti in scadenza e un monitoraggio appropriato sullo stato di avanzamento dei lavori.

3. Misura

L'Autorità condivide l'enfasi posta sul tema della misura, elemento fondamentale per garantire la necessaria trasparenza nel rapporto con i fruitori del servizio. Dopo un ampio processo partecipativo, l'Autorità ha varato il Testo Integrato sulla Misura del Servizio Idrico Integrato (TIMSII) nel 2016⁹, stabilendo precisi obblighi in capo ai gestori. Nell'ambito delle interlocuzioni avvenute sul tema, anche con riferimento al decreto ministeriale 21 aprile 2017, n. 93, si ritiene utile sottoporre all'attenzione della Commissione come non pochi Enti di governo dell'ambito abbiano elaborato valutazioni relative all'implementazione di massive attività di sostituzione di misuratori, che evidenziano - alla luce delle limitate risorse disponibili - come i relativi costi possano generare l'esigenza di procrastinare la realizzazione di altri interventi necessari alla sicurezza degli approvvigionamenti idrici o alla mitigazione degli impatti ambientali.

⁸ Sul punto, si rimanda al "Parere al Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri inerente interventi prioritari e criteri di utilizzazione del Fondo di garanzia delle opere idriche, di cui all'articolo 58 della legge 221/2015", adottato dall'Autorità con provvedimento del 18 dicembre 2018, 690/2018/I/IDR.

⁹ Cfr. la deliberazione 5 maggio 2016, 218/2016/R/IDR, recante "Disposizioni per l'erogazione del servizio di misura del servizio idrico integrato".

Una strategia efficace per un miglioramento diffuso della misura non può prescindere dalla valutazione delle altre esigenze di intervento poste dal settore, fondandosi su analisi relative ai diversi contesti interessati e alle pertinenti priorità d'intervento.

4. Utente finale e rafforzamento delle tutele

La regolazione della qualità contrattuale, introdotta dall'Autorità, a valle di un ampio processo di consultazione, nel dicembre del 2015¹⁰, è stata l'occasione per disciplinare una serie di profili di diretto interesse per l'utente finale (tra cui le modalità di fatturazione, di rateizzazione dei pagamenti, le procedure e le tempistiche per la gestione dei reclami, i tempi di attesa agli sportelli e quelli per l'allaccio) in modo omogeneo sul territorio nazionale. Il relativo provvedimento ha, inoltre, previsto l'introduzione di indennizzi automatici alla singola utenza in caso di violazione degli standard stabiliti, successivamente estesi anche nell'ambito della qualità tecnica, nonché di sanzioni da comminare al gestore. È stata anche introdotta la possibilità per gli Enti di governo dell'ambito di prevedere standard migliorativi rispetto a quelli minimi nazionali. Il costo aggiuntivo della riforma, in media, è risultato pari a circa 1 euro/abitante/anno (vedi Allegato – Sezione “Qualità contrattuale”).

Inoltre, l'Autorità ha avviato nel 2014 una campagna di ispezioni congiunte con il Nucleo speciale per l'energia e il sistema idrico della Guardia di Finanza, per verificare la corretta applicazione delle tariffe idriche da parte dei gestori del servizio, con particolare attenzione a parametri quali il controllo degli importi addebitati in bolletta, il rispetto degli obblighi di trasparenza delle fatture, la congruità dei dati trasmessi per la definizione delle tariffe, lo stato di realizzazione degli investimenti pianificati.

L'Autorità ha, inoltre, definito un percorso volto ad assicurare l'estensione graduale anche al settore idrico del sistema di tutele già vigenti per i settori energetici, garantendone le specificità e la valorizzazione delle esperienze territoriali sinora maturate. Nel dettaglio, è stato attivato uno sportello (Sportello per il consumatore Energia e Ambiente) dedicato al trattamento delle richieste di informazione, delle istanze, delle segnalazioni e dei reclami, nonché un Servizio Conciliazione, su base volontaria,

¹⁰ Cfr. la deliberazione 23 dicembre 2015, 655/2015/R/IDR, recante “Regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (RQSII)” e la deliberazione 13 novembre 2018, 571/2018/R/IDR, avente ad oggetto “Avvio di procedimento per il monitoraggio sull'applicazione della regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato, nonché per l'integrazione della disciplina vigente (RQSII)”.

per esperire il tentativo di risoluzione delle controversie che hanno ad oggetto le tematiche di interesse dell'utente finale.

L'Autorità ritiene utile segnalare la necessità di un rafforzamento delle tutele all'utenza finale, in particolare con riferimento alle utenze in documentato stato di disagio economico. Al riguardo, si rammenta che il cosiddetto "bonus idrico"¹¹ permette solo una protezione sociale limitata alla fascia di consumo agevolata (commisurata a 50 litri, abitante, giorno) e alle utenze in documentato stato di disagio economico ed è finanziato tramite apposita componente tariffaria. Trattandosi di una finalità di carattere solidaristico, l'Autorità valuta positivamente la possibilità di garantirne la relativa copertura attraverso la finanza pubblica, purché alimentata attraverso una stabile dotazione di risorse tale da garantire le necessarie certezze per la tutela dei beneficiari.

Inoltre, merita menzione la recente introduzione da parte dell'Autorità della riforma dei corrispettivi all'utenza finale¹², con cui è stata prevista la tariffa *pro capite* proprio in ragione di mantenere coerenza con il sistema di tutele che si andava profilando. L'applicazione del provvedimento si sta affinando dopo le prime difficoltà riscontrate in alcune aree del Paese: a fronte di casi in cui l'Ente di governo dell'ambito ha deciso di finanziare in tariffa, con impatto nel territorio di pertinenza, sostegni significativi per le utenze in documentato stato di disagio, anche molto più rilevanti di quanto attualmente previsto a livello nazionale, si registrano casi di difficoltà ad ottemperare anche al livello minimo comune di tutela previsto dal "bonus idrico".

Sempre nell'ambito delle tutele offerte al consumatore finale, nell'ottica di fornire strumenti che consentano una partecipazione attiva dei cittadini - coerentemente con quanto previsto dai due atti in analisi - l'Autorità sta introducendo misure per rafforzare la responsabilizzazione, sia attraverso una più efficace *accountability* settoriale, sia attraverso l'esplicitazione di fattori reputazionali dei diversi soggetti della filiera.

Tra i prossimi passi che si ritiene utile segnalare rientra sicuramente la pubblicazione comparativa di dati tecnici ed economici per singolo gestore, come, per esempio, la

¹¹ Cfr. la deliberazione 21 dicembre 2017, 897/2017/R/IDR, recante "Testo integrato delle modalità applicative del bonus sociale idrico per la fornitura di acqua agli utenti domestici economicamente disagiati (TIBSI)".

¹² Cfr. la deliberazione 28 settembre 2017, 665/2017/R/IDR, avente ad oggetto "Approvazione del testo integrato corrispettivi servizi idrici (TICSI), recante i criteri di articolazione tariffaria applicata agli utenti", con la quale, peraltro, sono stati introdotti anche i criteri per la definizione dei corrispettivi per il servizio di collettamento e depurazione applicabili alle utenze che recapitano i propri reflui industriali in pubblica fognatura, tenendo conto del relativo impatto ambientale.

possibilità di pubblicare e comparare i tassi di realizzazione degli interventi programmati per singolo operatore (integrando tale informazione con quella relativa alle motivazioni adottate per giustificare eventuali ritardi), i dati relativi al rispetto degli standard di qualità contrattuale e all'avvenuta erogazione degli indennizzi automatici, unitamente ad indicatori di costo. Con specifico riferimento poi alla qualità tecnica, a partire dall'anno 2020, sarà possibile definire un *ranking* degli operatori su scala nazionale.

5. Governance e natura degli operatori

Con riferimento al disegno complessivo della *governance* del settore e alla natura pubblica o privata che devono assumere gli operatori, le due proposte di legge adottano indirizzi differenti. Con riferimento alla natura degli operatori si ricorda che, in ossequio al diritto eurounitario, la regolazione indipendente è stabilmente neutrale rispetto alla proprietà dei medesimi.

L'Autorità ritiene, inoltre, adeguato porre a disposizione alcuni elementi informativi sulle principali criticità riscontrate nell'attuale assetto. In particolare, emerge con sempre maggiore evidenza un fenomeno che potrebbe esser chiamato *Water Service Divide*: a fronte di una ampia area del Paese, collocata in prevalenza al Nord e al Centro, in cui la fruizione dei servizi, la realizzazione degli investimenti, l'attività legislativa regionale, i meccanismi decisori degli Enti di governo dell'ambito e le capacità gestionali e di carattere industriale degli operatori appaiono in linea con il raggiungimento dei più elevati obiettivi del settore, persistono situazioni, principalmente nel Sud e nelle Isole, in cui si perpetuano inefficienze e non si ravvisano segnali di superamento delle criticità (vedi Allegato – Sezione "Governance" e Allegato – Sezione "Natura degli operatori").

L'attuale modello di *governance* multilivello ha generato la possibilità, per molti, di acquisire nuove competenze e professionalità, facendo emergere capacità gestionali e industriali, con innovazioni nel campo dell'economia circolare e con operatori addirittura attivi nel settore aerospaziale. Simmetricamente, purtroppo, si sono palesate situazioni in cui l'inerzia decisionale e la carenza gestionale, oltre a originare inadempimenti regolatori, hanno generato condizioni di stallo, con un ciclo idrico ancora incompleto, nelle fasi a monte (difficoltà di approvvigionamento ovvero turnazioni) e a valle (prevalentemente per mancanza di tratti di rete fognaria o di impianti di depurazione) e con tassi di morosità che raggiungono il 50%. I mancati pagamenti che in alcune aree del Paese raggiungono livelli importanti devono trovare una regolazione che consenta di non far ricadere sulla generalità degli utenti l'onere complessivo. L'Autorità auspica che il legislatore tuteli le classi veramente deboli.

L'Autorità ha avuto modo di segnalare, in più occasioni, ultima delle quali la Relazione 701/2018/I/IDR, trasmessa alle Camere lo scorso mese di dicembre, le situazioni in cui gli assetti istituzionali locali appaiono ancora lontani da raggiungere il necessario grado di affidabilità. Si è anche segnalata l'esigenza di avviare specifiche attività di *institutional building*, ravvisando quale priorità, non tanto quella di poter attingere a fondi pubblici (la cui effettiva disponibilità si è spesso rivelata difficile da conciliare con i tempi della progettazione e della realizzazione), quanto l'esigenza di strutturare modelli di governo affidabili, efficaci e credibili. Al riguardo, l'Autorità ritiene che l'effettivo superamento delle criticità storicamente persistenti in alcune aree del Paese dovrebbe essere perseguito attraverso forme di intervento pubblico rafforzato, che vadano oltre le tradizionali soluzioni commissariali. Queste, essendo necessariamente circoscritte nella sfera di intervento, si sono spesso rivelate di limitata efficacia.

Alla luce delle criticità che ancora affliggono il settore, permane la necessità di una *governance* stabile e indipendente, che eviti gli elementi di sovrapposizione tra i diversi elementi istituzionali, e di un sistema di regole certe, affinché tutti gli attori del settore possano compiere le proprie scelte perseguendo l'obiettivo dell'efficienza a beneficio del consumatore. Pertanto, risulta di primaria importanza che le funzioni di regolazione siano neutrali ed indipendenti rispetto agli interessi confliggenti che caratterizzano il settore, per portare gradualmente a denominatore comune realtà geografiche estremamente difformi.

