

MEMORIA

82/2022/I/COM

**MEMORIA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI AMBIENTE IN MERITO AL DISEGNO DI LEGGE DI LEGGE
RECANTE "LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA
CONCORRENZA 2021" (AS 2469)**

Memoria per la 10^a Commissione Industria, commercio, turismo del Senato della
Repubblica

4 marzo 2022

Premessa

Il disegno di legge recante “*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*”, attualmente all’esame in prima lettura della Commissione Industria, commercio, turismo del Senato della Repubblica, contiene alcune disposizioni di rilevante interesse per l’attività di questa Autorità.

La presente memoria si soffermerà, dunque, specificamente sugli articoli afferenti alle competenze assegnate a questa Istituzione dal Legislatore e, in particolare, su:

- articolo 4, in merito alle concessioni di distribuzione del gas naturale;
- articolo 5, in tema di concessioni di grande derivazione idroelettrica;
- articolo 6, che conferisce una delega al Governo ad adottare un decreto legislativo di riordino della materia dei servizi pubblici locali, anche tramite l’adozione di un apposito testo unico, definendone i principi e i criteri direttivi. Al riguardo il presente contributo intende fornire elementi limitatamente a un prospettato riordino in materia di servizio idrico integrato e di servizio di gestione dei rifiuti urbani;
- articolo 12, sui servizi di gestione dei rifiuti. Detto articolo apporta modifiche agli articoli 202, 224 e 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante “*Norme in materia ambientale*” (Testo unico in materia ambientale), al fine di promuovere l’introduzione di una maggiore concorrenza nella filiera di gestione dei rifiuti, in modo da favorire il perseguimento degli obiettivi conseguenti alla diffusione dell’economia circolare.

ARTICOLO 4 – Concessioni di distribuzione del gas naturale

L’articolo 4 del disegno di legge in esame reca alcune disposizioni volte ad accelerare lo svolgimento delle procedure di gara per il servizio di distribuzione di gas naturale, a fronte del ritardo che si è generato nella prima fase di attuazione delle stesse, a 15 anni dall’avvio della riforma delle modalità di affidamento del servizio sul modello degli Ambiti territoriali ottimali (Atem), stabilito dall’articolo 46-*bis* del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, come convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222.

Sulle motivazioni alla base di tale ritardo, l’Autorità aveva già avuto modo di esprimersi nella Segnalazione al Governo e al Parlamento 8 marzo 2016, 86/2016/I/gas.

Rispetto al quadro normativo dettato principalmente dal decreto ministeriale 12 novembre 2011, n. 226 e s.m.i., già la Legge annuale per il mercato e la concorrenza del 2017 (legge n. 124/17) aveva introdotto alcune fattispecie di semplificazione, che hanno portato a una

revisione delle disposizioni dell'Autorità in materia, con la pubblicazione della delibera 27 dicembre 2017, 905/2017/R/gas. Sono stati così implementati dei regimi e dei percorsi semplificati ulteriori rispetto all'ordinario, sia per quanto riguarda l'iter per la valutazione degli scostamenti VIR-RAB sia in relazione all'iter per la valutazione dei bandi di gara.

Rispetto alla situazione del 2016 (in cui solo 7 stazioni appaltanti avevano trasmesso all'Autorità la documentazione propedeutica all'analisi degli scostamenti VIR-RAB e solo per 3 di esse l'Autorità aveva potuto trasmettere le proprie osservazioni), ad oggi, sulla base dei dati nella disponibilità dell'Autorità:

- 134 stazioni appaltanti, su un totale di 172 (numero risultante a seguito degli accorpamenti di Atem), si sono accreditate sulla piattaforma informatica dell'Autorità;
- 97 stazioni appaltanti, che coprono circa 4500 comuni, metanizzati e non metanizzati (di cui circa 1980 con scostamento VIR-RAB superiore al 10%), hanno avviato l'iter previsto per la valutazione degli scostamenti VIR-RAB; per 28 di queste, che coprono circa 1100 comuni (di cui circa 450 con scostamento superiore al 10%), l'iter si è concluso con la pubblicazione delle osservazioni dell'Autorità. Vale evidenziare che 59 stazioni appaltanti (per un totale di circa 910 comuni) hanno aderito alla procedura semplificata per comune e che una stazione appaltante ha aderito alla procedura semplificata d'ambito;
- 27 stazioni appaltanti hanno inviato la documentazione di gara all'Autorità, ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto n. 226/11; per 18 stazioni appaltanti (comprese anche le città di Milano, Napoli e Torino), l'Autorità ha pubblicato le proprie osservazioni alla documentazione di gara. Delle restanti 9, per 2 stazioni appaltanti sono in corso integrazioni istruttorie e per 7 stazioni appaltanti il procedimento è differito, poiché non è ancora stato completato l'iter di valutazione degli scostamenti VIR-RAB.

A fronte di quanto rappresentato, **le disposizioni dell'articolo 4 del provvedimento in esame introducono misure utili ad incrementare la speditezza del processo di effettuazione delle gare.**

In particolare, è **opportuno evidenziare come le disposizioni contenute al primo comma del succitato articolo 4 rappresentino una soluzione equilibrata rispetto alla valorizzazione dei cespiti di proprietà comunale, comportando un maggiore flusso economico a favore degli enti locali e delle società patrimoniali delle reti, ma di impatto, comunque, complessivamente limitato sulla tariffa di distribuzione.** Il conseguente aumento della spesa media, a regime, per l'utente finale sarebbe compreso, da stime calcolate da questa Autorità, tra i 4 e i 10 euro/anno, con un'incidenza sicuramente inferiore all'1% sulla spesa dell'utente tipo, che si ritiene possa essere

compensato dai recuperi di efficienza che ci si attende dal processo di razionalizzazione del settore indotto dalle gare.

Inoltre, anche in ragione dell'introduzione delle previsioni di cui al primo comma, pure la novella del secondo comma dell'articolo 4 del decreto-legge in conversione è valutata favorevolmente, considerato che le disposizioni *de quibus* rafforzano il percorso di semplificazione già avviato con la legge n. 124/17, riducendo ulteriormente l'ambito delle verifiche svolte a livello centrale dall'Autorità sugli scostamenti VIR-RAB, ma mantenendo, comunque, un importante presidio rispetto a potenziali sopravvalutazioni delle reti esistenti, che costituirebbero vere e proprie rendite ingiustificate a beneficio dei gestori di rete, con oneri che ricadrebbero sui clienti del servizio.

Il comma 3 del medesimo articolo 4, infine, **rafforzando i poteri degli enti locali concedenti nell'acquisizione dal gestore di rete delle informazioni necessarie per la predisposizione della documentazione di gara**, appare in linea con quanto indicato dall'Autorità nella propria Segnalazione 86/2016/I/gas.

In generale, dunque, le misure introdotte dalla disposizione in analisi sono volte a fornire, tramite un bilanciamento degli interessi dei soggetti coinvolti, una più decisa spinta all'effettivo svolgimento delle gare, da cui sono attesi benefici in termini di efficienza e di qualità del servizio a favore dei clienti finali e di riduzione strutturale dei costi.

La riforma delle modalità di affidamento del servizio sul modello degli Atem è, infatti, nata proprio con lo scopo di individuare, nel confronto competitivo delle offerte presentate, il mezzo adeguato per assicurare la migliore selezione, sotto il profilo tecnico ed economico, del gestore del servizio, relativamente a un perimetro territoriale individuato, al fine di massimizzare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione. In tale prospettiva, sia le disposizioni del decreto n. 226/11 sia i criteri generali di regolazione stabiliti dall'Autorità intendono conciliare gli obiettivi, da un lato, di favorire la realizzazione degli investimenti necessari e, dall'altro, di non gravare con oneri impropri le condizioni economiche alle quali viene svolto il servizio.

Un tale obiettivo richiede, soprattutto in considerazione delle future prospettive di decarbonizzazione, uno scrutinio attento delle esigenze di sviluppo delle reti del gas e delle conseguenti scelte di investimento da parte del (futuro) gestore che, nello specifico, come indicato nel decreto ministeriale n. 226/11, implica la puntuale valutazione dei costi e dei benefici per i consumatori, al fine di favorire una crescita infrastrutturale capace di garantire benefici superiori ai costi.

Proprio tenendo in considerazione tale impostazione, dettata a livello normativo e regolatorio dall'esigenza di tutelare le scelte di investimento da parte delle imprese

esercenti il servizio di distribuzione, anche alla luce del recente aumento dei costi della materia prima, che rende particolarmente rilevante il rispetto di criteri di efficienza nell'allocazione delle risorse, che **l'Autorità manifesta nuovamente forti preoccupazioni in ordine ai rilevanti effetti distorsivi derivanti dall'attuazione dell'articolo 114-ter del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito nella legge 17 luglio 2020, n. 77, che sancisce un obbligo a carico della medesima Autorità di riconoscere una integrale copertura tariffaria degli investimenti relativi al potenziamento o alla nuova costruzione di reti e di impianti in comuni metanizzati o da metanizzare, in specifiche località del Paese (zona climatica F comuni montani e specifiche zone del Mezzogiorno).**

A tal fine, la legge considera presuntivamente e positivamente valutata l'efficienza, superando la regola generale prevista per gli sviluppi infrastrutturali delle reti di distribuzione del gas naturale che richiede lo svolgimento di analisi costi-benefici.

Come già evidenziato nella Segnalazione a Governo e Parlamento 406/2020/I/gas, cui si rimanda per una disamina più approfondita, **la norma in esame, imponendo all'Autorità di riconoscere integralmente i costi sostenuti per gli investimenti in determinate località, determinerebbe, quale primaria conseguenza, un improprio incremento delle tariffe e dei connessi oneri posti a carico dei consumatori finali, chiamati a sostenere dal punto di vista tariffario il costo di infrastrutture potenzialmente inefficienti, introducendo, inoltre, un'evidente discriminazione tra le imprese di distribuzione del gas che operano nelle località cui la norma rimanda e quelle che operano al di fuori di esse.**

L'Autorità pone, infine, in evidenza come l'articolo 114-ter, creando un grave squilibrio nella disciplina regolatoria tariffaria, **comprima le prerogative e le responsabilità di questa Istituzione, come riconosciute dallo stesso Legislatore, e si ponga in apparente contrasto con la normativa comunitaria e - elemento non meno rilevante - sollevi dubbi di legittimità costituzionale.**

ARTICOLO 5 - Concessioni di grande derivazione idroelettrica

In merito alle disposizioni in materia di concessioni di grande derivazione idroelettrica di cui all'articolo 5 del disegno di legge all'esame di questa Commissione, l'Autorità segnala l'opportunità di espungere la misura che prevede l'obbligo in capo al produttore concessionario di cessione a titolo gratuito dell'energia elettrica alle Regioni, eventualmente convertendo l'obbligo di messa a disposizione a titolo gratuito dell'energia elettrica con una sua monetizzazione. Tale soluzione sarebbe indubbiamente più aderente all'attuale assetto del sistema elettrico che, a differenza del pre-esistente monopolio,

prevede la presenza di una pluralità di ulteriori soggetti coinvolti (quali le società di vendita all'ingrosso e al dettaglio), che commercializzano l'energia elettrica ai clienti finali e che potrebbero non avere nessun legame con il produttore concessionario chiamato a mettere a disposizione energia a titolo gratuito ai clienti finali (nel caso specifico, alle stesse Regioni).

Anche in considerazione dell'attuale situazione di estrema volatilità dei prezzi nei mercati, l'Autorità propone inoltre di valutare l'introduzione, nell'ambito del processo di rinnovo delle concessioni, di disposizioni che favoriscano la stipulazione di contratti di lungo periodo di copertura dal rischio prezzo.

L'Autorità suggerisce, inoltre, di recepire a livello normativo le indicazioni formulate nelle già richiamate Linee guida (non vincolanti), in relazione alla componente variabile dei canoni, al fine di armonizzare l'applicazione di tale componente e di renderla proporzionale agli effettivi ricavi di ciascun impianto.

Infine, l'Autorità prospetta di formulare criteri specifici per la determinazione dei canoni, anche allo scopo di evitare rilevanti differenze tra le Regioni.

ARTICOLO 6 – Delega al Governo in materia di servizi pubblici locali

L'articolo 6 del disegno di legge in esame, nel delegare al Governo l'adozione di un decreto legislativo di riordino della materia dei servizi pubblici locali, declina (comma 2) i principi e i criteri sui quali impostare l'intervento governativo, enucleando tra questi la *“revisione delle discipline settoriali in materia di servizi pubblici locali, con particolare riferimento al settore dei rifiuti e alla gestione del servizio idrico, al fine di assicurarne l'armonizzazione e il coordinamento”* (lettera *n*) e ricomprendendo tra i citati criteri i seguenti:

- 1) relativamente al **riparto di funzioni (in particolare tariffarie) nell'ambito della governance multilivello**:
 - la razionalizzazione della ripartizione dei poteri di regolazione e di controllo tra i diversi livelli di governo locale e le autorità indipendenti e la previsione della separazione, a livello locale, tra le funzioni regolatorie e le funzioni di diretta gestione dei servizi (lettera *b*);
 - la razionalizzazione della disciplina e dei criteri per la definizione dei regimi tariffari, anche al fine di assicurare una più razionale distribuzione delle competenze tra autorità indipendenti ed enti locali (lettera *r*);
- 2) per quanto attiene agli **assetti gestionali**:

- la definizione dei criteri per l'ottimale organizzazione territoriale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, anche mediante l'armonizzazione delle normative di settore, e l'introduzione di incentivi e di meccanismi di premialità che favoriscano l'aggregazione delle attività e delle gestioni dei servizi a livello locale (lettera *d*);
- la razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici, nonché la durata dei relativi rapporti contrattuali, nel rispetto dei principi dell'ordinamento dell'Unione europea e dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza (lettera *e*);

3) con riguardo alla **disciplina dei rapporti tra ente affidante e soggetto gestore**:

- la revisione della disciplina dei regimi di proprietà e di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché di cessione dei beni in caso di subentro, anche al fine di assicurare un'adeguata valorizzazione della proprietà pubblica, nonché un'adeguata tutela del gestore uscente (lettera *q*);
- la previsione di modalità per la pubblicazione, a cura degli affidatari, dei dati relativi alla qualità del servizio, al livello annuale degli investimenti effettuati e alla loro programmazione fino al termine dell'affidamento (lettera *s*);
- la definizione di strumenti per la trasparenza dei contratti di servizio nonché introduzione di contratti di servizio tipo (lettera *z*).

L'Autorità ritiene opportuno evidenziare come da una riforma impostata sui criteri direttivi *sub I*) – **orientati a una razionalizzazione della ripartizione dei poteri di regolazione e di controllo tra i diversi livelli di governo locale e le autorità indipendenti** – potrebbero derivare criticità tali da pregiudicare i caratteri di **stabilità, chiarezza e certezza di una regolazione settoriale già consolidata (come nel settore idrico) o, comunque, già avviata (come in quello dei rifiuti)**.

In particolare, si rammenta che l'Autorità ha delineato una configurazione complessiva del processo decisionale e regolatorio, individuando una segmentazione, per obiettivi, delle azioni da compiere, al fine di assicurare e di facilitare l'attuazione della disciplina regolatoria, promuovendone la semplificazione e la stabilità, pur in presenza di settori (quali quelli sopra richiamati) caratterizzati da una platea di operatori estremamente frammentata e poliedrica, e da una *governance* complessa, in cui si intersecano le competenze - sovente non chiaramente ripartite - di molti soggetti sia a livello sovranazionale sia a livello nazionale (tra cui il Ministero della Transizione ecologica, Regioni, Autorità di distretto nel servizio idrico, Enti di governo dell'ambito, Province e Comuni, oltre a questa stessa Autorità).

A titolo esemplificativo, in sede di definizione dei metodi tariffari¹ – alla luce dalle prerogative degli organismi di governo locale in materia di pianificazione degli interventi e di programmazione economico-finanziaria – la regolazione dei servizi ambientali (idrico e rifiuti), per stabile impostazione, ha previsto che:

- la tariffa sia predisposta dagli Enti territorialmente competenti sulla base dei dati forniti dai gestori, disponendo che i medesimi soggetti competenti validino le informazioni fornite dai gestori e le integrino o le modifichino secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio;
- gli atti di cui si compone la predisposizione tariffaria (tra cui il programma degli interventi e il piano economico-finanziario) siano adottati dagli Enti territorialmente competenti, esplicitando la relazione tra identificazione degli obiettivi, selezione degli interventi necessari e riflessi in termini di entità dei corrispettivi, nel rispetto dei criteri varati dall’Autorità che, tra l’altro, prevedono *set* di regole adottabili da parte dei soggetti competenti alla predisposizione tariffaria, in funzione dei citati obiettivi specifici dai medesimi prefissati;
- dopo la verifica di congruità, di correttezza e di completezza dei dati trasmessi dai gestori compiuta a livello locale, l’Autorità provveda poi a verificarne la coerenza regolatoria, anche sulla base degli obiettivi e dei connessi investimenti pianificati. Al riguardo, relativamente al settore idrico, si sottolinea che l’Autorità, in sede di adozione degli specifici provvedimenti di approvazione tariffaria, provvede a dare evidenza dei valori assunti dagli indicatori di qualità per ciascun operatore unitamente ai principali interventi infrastrutturali programmati per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla regolazione della qualità tecnica² (segnatamente, M1-Perdite idriche, M2-Interruzioni del servizio, M3-Qualità dell’acqua erogata, M4-Adeguatezza del sistema fognario, M5-Smaltimento fanghi in discarica, M6-Qualità dell’acqua e depurata) e della qualità contrattuale

¹ Cfr. con riferimento al servizio idrico integrato:

- delibera 27 dicembre 2013, 643/2013/R/idr, recante “*Approvazione del Metodo Tariffario Idrico e delle disposizioni di completamento*” (MTI);
- delibera 28 dicembre 2015, 664/2015/R/idr, recante “*Approvazione del metodo tariffario idrico per il secondo periodo regolatorio MTI-2*”;
- delibera 27 dicembre 2019, 580/2019/R/idr recante “*Approvazione del metodo tariffario idrico per il terzo periodo regolatorio MTI-3*”;

Con riguardo al settore dei rifiuti:

- delibera 31 ottobre 2019, 443/2019/R/rif, recante “*Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021*” (MTR);
- delibera 3 agosto 2021, 363/2021/R/rif recante “*Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025*”.

² Cfr. delibera 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)”.

(relativi all’“Avvio e cessazione del rapporto contrattuale”, MC1, e alla “Gestione del rapporto contrattuale e accessibilità al servizio” (MC2)³.

L’azione regolatoria basata sull’impostazione sopra descritta ha prodotto nel settore idrico (più maturo nell’applicazione della regolazione) un rilevante incremento della spesa per investimenti, passata da valori prossimi al miliardo di euro nell’anno 2012 a circa il quadruplo nel 2020⁴, assistendo ad un avviato percorso di miglioramento della qualità del servizio idrico integrato, pur a fronte di una sostanziale stabilità delle tariffe all’utenza (con corrispettivi cresciuti in media, tra il 2012 e il 2019, del 2,7% annuo, fino ad arrivare, nel 2020, ad un incremento medio pari all’1,97%, denotando variazioni, comunque, al di sotto dei limiti di prezzo fissati dall’Autorità).

Traendo vantaggio dalla stabilità, dalla certezza e dalla chiarezza del quadro regolatorio, il tasso di realizzazione degli interventi previsti (come rinvenibile dal continuo monitoraggio sulla effettiva spesa per gli investimenti svolto dall’Autorità) è significativamente migliorato, passando da valori che si attestavano attorno al 50% negli anni *ante* regolazione, a oltre il 90% attuale.

L’esigenza di un’azione di riforma da intraprendere sui prospettati criteri direttivi di razionalizzazione della ripartizione dei poteri di regolazione e di controllo tra i diversi livelli di governo locale e le autorità indipendenti non sembra, dunque, rinvenirsi, con riguardo ai citati settori idrico e rifiuti, nei contesti – collocati al Nord e al Centro del Paese, nonché in talune aree del Mezzogiorno – in cui la fruizione dei servizi, la realizzazione degli investimenti, l’attività legislativa regionale, i meccanismi decisorivi 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 di settore.

³ Cfr. delibera 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)”.

⁴ Il fabbisogno di investimenti programmato, inclusa la disponibilità di fondi pubblici, ammonta a 15,5 miliardi di euro per il terzo periodo regolatorio 2020-2023 (corrispondenti a circa 3,9 miliardi di euro in ciascuna annualità del quadriennio). Alla luce degli obiettivi di qualità tecnica introdotti, a partire dal 2018, dall’Autorità (con delibera 917/2017/R/idr), l’analisi del fabbisogno di investimenti risultante dalle programmazioni elaborate per il menzionato periodo conferma, a livello nazionale, la concentrazione degli sforzi dei gestori per il contenimento del livello di perdite idriche che, pertanto, risulta obiettivo prioritario nelle scelte di pianificazione degli Enti di governo dell’ambito (complessivamente le risorse destinate agli interventi per il contenimento delle dispersioni idriche costituiscono circa il 21% del fabbisogno totale). Seguono gli investimenti per il miglioramento della qualità dell’acqua depurata e per l’adeguamento del sistema fognario (in particolare nell’ottica di minimizzare gli allagamenti e sversamenti da fognatura), con un’incidenza rispettivamente pari al 16,6% ed al 15%; cresce poi l’incidenza del peso degli interventi volti a ridurre le interruzioni idriche (14,5%). Cfr. Relazione annuale Autorità di regolazione per energia reti e ambiente 2021 (Volume “Stato dei Servizi”).

Peraltro, il consolidamento di un *framework* come quello sopra descritto appare di fondamentale rilievo, anche ai fini dell'efficace implementazione degli strumenti di supporto previsti per il rilancio del Paese.

Infatti, sin dalle fasi iniziali della definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il settore idrico, in particolare, è apparso il naturale destinatario di una significativa quota dei finanziamenti attesi, sia per la sua caratteristica di servizio essenziale, sia per la menzionata coerenza complessiva (tra gli atti di programmazione degli investimenti, i piani economico-finanziari e i corrispettivi all'utenza), che ha connotato l'impostazione regolatoria degli ultimi anni. Peraltro, nell'ambito della predisposizione degli atti preparatori all'implementazione dei due principali strumenti di cui il *Next Generation EU* si compone, ovvero il Dispositivo per la ripresa e resilienza (RRF) e il Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori di Europa (REACT-EU), sono state declinate modalità di valutazione dei progetti coerenti con la valorizzazione delle capacità gestionali degli operatori del servizio idrico integrato e del contributo che gli interventi infrastrutturali proposti possono produrre per il conseguimento dei *target* di qualità tecnica fissati dalla regolazione⁵.

In considerazione di quanto sopra evidenziato, **l'Autorità reputa, altresì, che una rinnovata azione di riforma, impostata su criteri direttivi di chiara assegnazione di compiti e funzioni, debba essere piuttosto tesa a superare talune problematiche** (come individuate dalla stessa Autorità nell'ambito dell'attività di monitoraggio sullo stato di riordino degli assetti locali del settore idrico e di successiva relazione alle Camere, giunta ormai alla quattordicesima edizione⁶) **che, collocandosi a monte delle attività regolatorie richieste, hanno generato criticità in ordine alla corretta redazione e all'aggiornamento degli atti necessari all'adozione delle scelte di programmazione e di gestione del servizio idrico integrato.** Nondimeno, le perduranti situazioni inerziali (in particolare, nel Sud e nelle Isole) su detti aspetti possono rappresentare delle criticità serie, soprattutto nei contesti che, alla luce di rilevanti carenze infrastrutturali, vedono

⁵ Cfr., a titolo esemplificativo, "Avviso pubblico di manifestazione di interesse per la formulazione di proposte progettuali nell'ambito dell'asse IV - Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti".

(https://trasparenza.mit.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto_allegati/2131114533800_Omanifestazione-di-interesse-asse-iv-react.pdf).

⁶ Cfr. Relazione 01 febbraio 2022, 39/2022/I/idr, recante "Quattordicesima relazione ai sensi dell'articolo 172, comma 3-bis, del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale" e Segnalazione 27 luglio 2021, 331/2021/I/idr in merito allo "Stato di criticità dei servizi idrici in alcune regioni del mezzogiorno e formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente".

nell'eventuale ricorso ai fondi messi a disposizione nell'ambito del PNRR la possibilità di conseguire effettivi miglioramenti nella qualità dei servizi erogati.

In tale quadro, nuove misure di riordino potrebbero assicurare ai soggetti territoriali, per i quali si siano riscontrate perduranti inadempienze nello svolgimento delle attività ai medesimi assegnate dalla normativa vigente, un supporto tecnico in termini organizzativi e di *know-how* specifico (anche per i profili normativi e regolatori) di un soggetto societario a controllo interamente pubblico, che abbia maturato esperienza in progetti di assistenza alle amministrazioni pubbliche impegnate nei processi di organizzazione, pianificazione ed efficientamento dei servizi pubblici locali.

Per quanto attiene al **settore dei rifiuti**, l'Autorità evidenzia la necessità di favorire - anche attraverso strumenti di supporto tecnico ai soggetti territorialmente competenti - **un'accelerazione del processo di costituzione degli Enti di governo dell'ambito, superando i modelli di *governance* che preservano la frammentazione gestionale e limitano l'azione di controllo da parte dei soggetti pubblici.** A tal fine, potrebbe risultare utile valutare il **potenziamento dei poteri sostitutivi connessi ai casi di mancata costituzione degli Enti di governo dell'ambito da parte delle Regioni e di mancata adesione ai medesimi da parte dei Comuni.**

Rispetto a tali profili, l'Autorità si rende disponibile a fornire il proprio contributo, in termini di monitoraggio e di segnalazione, in merito alla riorganizzazione degli assetti locali del settore. Al riguardo, **potrebbe essere opportuno introdurre una previsione normativa che, come disciplinato per il servizio idrico integrato all'articolo 172, commi 3-*bis* e 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, riconosca all'Autorità uno specifico ruolo in termini di monitoraggio e di segnalazione in materia.**

Per quanto concerne i criteri direttivi *sub 2)* attinenti agli assetti gestionali – ovvero tesi all'**ottimale organizzazione territoriale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e alla razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di affidamento** – l'Autorità considera che una revisione della disciplina vigente in tal senso possa sinergicamente affiancarsi alle azioni già dalla stessa poste in essere (e in via di rafforzamento), per favorire l'aggregazione delle attività e delle gestioni dei servizi, nonché per supportare il riordino, da parte degli enti preposti, della ***governance* del settore idrico e dei rifiuti.**

Nel dettaglio, al fine di perseguire il raggiungimento di una dimensione industriale e finanziaria adeguata (tale da garantire idonei livelli di efficienza del servizio), i metodi tariffari varati dall'Autorità nei settori ambientali collegano la possibilità di incrementi tariffari annuali (oltre che a nuovi obiettivi di miglioramento della qualità del servizio individuati dall'Ente territorialmente competente) anche a variazioni del perimetro

gestito, a supporto dei processi di integrazione tra gli operatori. Inoltre, relativamente al servizio idrico integrato, è stata prevista la possibilità di far ricorso a strumenti di regolazione tariffaria semplificati e innovativi (denominati “*schema regolatorio di convergenza*”), in presenza di perduranti criticità nell’avvio delle necessarie attività di programmazione e di organizzazione della gestione, nonché di realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari, in particolare, laddove tale carenza interessi gestioni ricomprese in processi di aggregazione già avviati dall’Ente di governo dell’ambito competente.

La regolazione di convergenza – destinata principalmente a quella parte del Paese che maggiormente sconta il *Water Service Divide* – rappresenta uno strumento per avviare un percorso di recupero della qualità del servizio prevista dalla regolazione nazionale.

Proprio con riferimento al **servizio idrico integrato** - come da ultimo segnalato dall’Autorità anche nell’ambito della citata relazione periodica alle Camere sul monitoraggio degli assetti del settore⁷ - sembra assumere evidenza la necessità di **un’azione di rafforzamento della *governance* del settore, soprattutto in considerazione del permanere di situazioni di mancato affidamento del servizio in alcune aree del Paese**, nonché di superamento delle perduranti carenze riscontrate in ordine alla corretta redazione e all’aggiornamento degli atti necessari all’adozione delle scelte di programmazione e di gestione del servizio.

Nello specifico, le difficoltà sperimentate nel procedere stabilmente verso l’applicazione di soluzioni strutturali di razionalizzazione e di rafforzamento gestionale suggeriscono di valutare l’opportunità di **rivisitare la disciplina degli affidamenti nella direzione di una necessaria semplificazione procedurale**, introducendo un termine perentorio entro cui richiedere ai soggetti competenti di perfezionare i processi di affidamento del servizio idrico integrato e, in caso di inerzia dei citati soggetti, prevedendo che la gestione del SII venga svolta provvisoriamente, comunque per un periodo potenzialmente sovrapponibile a quello di attuazione del PNRR, da un soggetto societario a controllo interamente pubblico, **nonché rafforzando la garanzia delle tempistiche** (il tempo necessario a maturare un orientamento, a trasporlo in una delibera e, poi, quello occorrente a tradurre la delibera in operatività di un soggetto gestionale possono rendere superati i dati originari su cui si sono formate le prime valutazioni, lasciando uno spazio eccessivamente ampio ad attività amministrative di carattere transitorio che, viceversa, dovrebbero rapidamente lasciare il posto a quelle richieste per impostare i necessari programmi di investimento).

⁷ Cfr. Relazione 01 febbraio 2022, 39/2022/I/idr, e Segnalazione 27 luglio 2021, 331/2021/I/idr citate in precedenza.

Occorre, quindi, **declinare soluzioni ulteriori rispetto a quelle generalmente ascrivibili all’istituto del commissariamento**, per sua natura circoscritto e specifico a talune criticità e, pertanto, difficilmente impiegabile con riferimento alla definizione di soluzioni strutturali articolate e di ampio respiro.

Per quanto attiene al **settore dei rifiuti**, si rinvia alle considerazioni brevemente svolte nel successivo paragrafo di commento all’articolo 12.

Con riguardo ai criteri direttivi *sub 3)* in ordine alla **disciplina dei rapporti tra ente affidante e soggetto gestore** – sulla base dei quali il disegno di legge in esame prospetta una riforma dei rapporti tra ente affidante e soggetto gestore, anche prevedendo adeguate tutele al gestore uscente - **l’Autorità segnala che i contenuti minimi essenziali dello schema di convenzione tipo sono stati definiti per il servizio idrico integrato alla fine del 2015⁸, mentre per il settore dei rifiuti il relativo procedimento è ancora in corso.** La definizione di una regolazione uniforme per la predisposizione delle convenzioni e dei contratti di servizio è ritenuta dall’Autorità un fondamentale elemento di completamento e raccordo dell’impianto regolatorio: la disciplina dell’aggiornamento degli atti di programmazione, degli strumenti per il mantenimento dell’equilibrio economico – finanziario, delle procedure di cessazione e di subentro e di quantificazione del valore residuo⁹ da corrispondere al gestore uscente secondo modalità prestabilite e tempi certi, nonché degli ulteriori obblighi delle parti, rappresentano elementi essenziali per la chiara ripartizione di responsabilità tra enti affidanti e soggetti gestori, contribuendo a rafforzare la stabilità, la chiarezza e la coerenza del quadro di regole di riferimento, anche a garanzia dei soggetti finanziatori.

Relativamente al tema della disciplina degli strumenti di trasparenza da introdurre nei contratti di servizio come previsti dalle lettere s) e z), si evidenzia che numerose sono state le iniziative già intraprese dall’Autorità volte ad accrescere la consapevolezza del consumatore sulle prestazioni rese dal pertinente gestore. In particolare, al fine di un confronto comparativo tra le *performance* gestionali, l’Autorità provvede a pubblicare sul proprio sito internet i dati di qualità contrattuale del servizio idrico integrato (relativamente agli standard riconducibili all’avvio e alla cessazione del rapporto contrattuale; alla gestione del rapporto contrattuale; alla fatturazione, alla gestione dei reclami e delle richieste scritte e alla gestione degli sportelli e dei servizi telefonici),

⁸ Cfr. delibera dell’Autorità 23 dicembre 2015, 656/2015/R/idr, recante “*Convenzione tipo per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio idrico integrato*”;

⁹ I criteri per la determinazione del valore residuo delle sono stati declinati dall’Autorità nell’ambito dei metodi tariffari varati a partire dal 2013 (cfr. delibera 643/2013/R/idr per settore idrico e con delibera 363/2021/R/idr per il settore dei rifiuti).

fornendo indicazione del numero di prestazioni eseguite entro e fuori lo standard fissato dall'Autorità, nonché della presenza di eventuali standard migliorativi individuati dai competenti Enti di governo dell'ambito.

Con riferimento, invece, al settore dei rifiuti, con la recente delibera 18 gennaio 2022, 15/2022/R/rif, l'Autorità ha adottato il Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani (TQRIF), prevedendo, dal 1° gennaio 2023, l'introduzione di un *set* di obblighi di servizio minimo valido per tutte le gestioni (riguardante i principali profili di qualità contrattuale e tecnica), affiancati alla previsione di standard generali di qualità, differenziati per quattro schemi regolatori, individuati dall'Ente territorialmente competente, in relazione al livello qualitativo di partenza garantito agli utenti dalle diverse gestioni. Il provvedimento, al fine di agevolare gli utenti nell'accesso alle informazioni inerenti alla qualità del servizio, ha introdotto l'obbligo per gli operatori di pubblicare, tra l'altro, gli standard generali di qualità di propria competenza e il grado di rispetto di tali standard, con riferimento all'anno precedente.

ARTICOLO 12 – Servizi di gestioni dei rifiuti

Il comma 1 dell'articolo 12 del disegno di legge interviene sul comma 10 dall'articolo 238 del decreto legislativo n. 152/06 (disposizione innovata dal decreto legislativo n. 116/20), che prevede, tra l'altro, l'esclusione del pagamento della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti per le utenze non domestiche che apportino rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico e che dimostrino di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi.

In particolare, il disegno di legge in questione riduce da cinque a due anni la durata minima del periodo per il quale *“le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato”*.

Al riguardo, l'Autorità evidenzia che tale modifica normativa potrebbe richiedere ai gestori del servizio pubblico il mantenimento di una rafforzata capacità di gestione di riserva (connessa alla necessità di garantire dopo un solo biennio la ripresa dell'erogazione del servizio alle utenze che in precedenza abbiano effettuato la scelta di ricorso al mercato), con conseguenti oneri cui dare copertura - secondo criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento - **principalmente tramite la parte fissa delle entrate tariffarie**. Detta circostanza si tradurrebbe in un possibile incremento della parte fissa, commisurato agli oneri relativi alla menzionata capacità di riserva anche per le medesime utenze non domestiche che conferiscano rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico e che dimostrino di averli avviati al recupero, per le quali - come sopra evidenziato - la normativa vigente prevede l'esclusione dalla

corresponsione della sola componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti.

Il medesimo articolo 12 del disegno di legge, al comma 2, assegna poi all'Autorità il compito di:

- definire *“entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione adeguati standard tecnici e qualitativi per lo svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero, procedendo alla verifica in ordine ai livelli minimi di qualità e alla copertura dei costi efficienti”*;
- richiedere *“agli operatori informazioni relative ai costi di gestione, alle caratteristiche dei flussi e a ogni altro elemento idoneo a monitorare le concrete modalità di svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero e la loro incidenza sui corrispettivi applicati all'utenza finale”*.

L'Autorità ritiene che la menzionata proposta normativa possa favorire un efficace superamento delle criticità associate alla corretta delimitazione della privata e alle modalità più efficienti per attivare capacità di trattamento dei rifiuti. Al contempo, vale la pena rammentare che l'Autorità si accinge a definire la Convenzione tipo del settore, nel quale declinare la corretta ricomposizione degli elementi idonei alla più efficace configurazione produttiva della filiera, nonché al riparto degli obblighi e delle responsabilità dei soggetti attivi nella medesima. Si ritiene, tuttavia, che l'intervento che la proposta normativa demanda all'Autorità **richieda un periodo di tempo più ampio rispetto ai 90 giorni indicati, affinché possa comprendere l'espletamento delle procedure di coinvolgimento e di consultazione degli stakeholder pubblici e privati.**