

REGOLAZIONE NEL CICLO DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI • Settoriale

Stante il quadro sopra delineato, al fine di accompagnare il processo di applicazione della riforma tariffaria, con la delibera 3 marzo 2020, 57/2020/R/rif, l'Autorità ha ritenuto necessario:

- prevedere misure tese a evitare sovrapposizioni tra chi è investito della responsabilità di dichiarare la veridicità dei dati e chi è chiamato a validarli: nei casi in cui l'ETC è anche gestore, dunque, l'attività di validazione può essere svolta da un soggetto – ovvero una specifica struttura o unità organizzativa dell'ente medesimo o un'altra amministrazione territoriale – dotato di adeguati profili di terzietà rispetto all'attività gestionale;
- rafforzare, in un'ottica di tutela dell'utenza, i meccanismi di garanzia⁴ per il superamento dei casi di inerzia dei soggetti interessati, di cui si dirà più in dettaglio nel seguito; in particolare, vengono disciplinate le conseguenze connesse alla mancata collaborazione da parte del gestore nei confronti dell'ETC nell'ambito della procedura di approvazione, anche se all'ente è comunque richiesto di provvedere alla predisposizione del piano economico-finanziario (PEF) sulla base degli elementi conoscitivi a disposizione;
- disciplinare le modalità di acquisizione e di presentazione dei dati e degli atti in contesti in cui risultino operativi più gestori, ovvero riferiti a realtà in cui le funzioni attribuite all'ETC prevedano attività sia da parte dell'ente di governo dell'ambito, sia da parte dei comuni ricadenti nel medesimo territorio;
- avviare un procedimento finalizzato alla verifica della coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessi ai sensi dei commi 6.1 e 6.2 della delibera 443/2019/R/rif, ai fini della relativa approvazione da parte dell'Autorità, anche disciplinando gli effetti di eventuali modificazioni all'uopo ritenute necessarie.

Inoltre, per fornire supporto ai soggetti tenuti alla predisposizione dei piani economico-finanziari, nel computo delle entrate tariffarie secondo i criteri disposti dall'MTR e, in generale, dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, con la determina 27 marzo 2020, 2/2020 – DRIF, sono stati chiariti ulteriori aspetti applicativi della disciplina tariffaria, con particolare riferimento a:

- l'attribuzione al singolo ambito tariffario e/o al servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani dei costi e dei ricavi relativi a eventuali infrastrutture condivise da più ambiti e/o da servizi esterni al servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani;
- le modalità di trattamento, nell'ambito dell'MTR, di alcune partite contabili, tra le quali il contributo corrisposto dall'allora Ministero della pubblica istruzione⁵, le entrate effettivamente conseguite in conseguenza dell'attività di recupero dell'evasione e quelle derivanti da procedure sanzionatorie;
- la predisposizione del piano economico-finanziario, in assenza dei dati di costo derivanti dal bilancio degli anni precedenti, in conseguenza di avvicendamenti gestionali, prevedendo modalità differenti in relazione alla decorrenza dell'avvicendamento;
- le modalità di trattamento dei ricavi derivanti da incentivi all'energia prodotta da fonti rinnovabili, ai fini della determinazione della componente relativa ai proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti⁶;
- la corretta determinazione delle componenti dei costi operativi comuni inerenti alla quota di crediti inesigibili e alla quota degli oneri di funzionamento di ARERA effettivamente sostenuti dal gestore⁷;
- la valorizzazione dei contratti di *leasing* operativo e *leasing* finanziario da parte dell'ETC, su proposta del gestore.

4 Cfr. art. 7 della delibera 443/2019/R/rif.

5 Si tratta di un contributo corrisposto dal Ministero, ai sensi dell'art. 33-bis del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248 (come convertito dalla legge 28 febbraio 2008, n. 33) per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani delle Istituzioni scolastiche statali. Si segnala che il Ministero della pubblica istruzione menzionato dal testo della norma è stato in seguito denominato Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e, con il Governo Draghi, suddiviso in Ministero dell'istruzione e Ministero dell'università e della ricerca.

6 Cfr. art. 2.2 dell'MTR, componente AR.

7 Cfr. art. 9.1 dell'MTR, componenti CCD_{AR} e CO_{AR}.

CAPITOLO 7

Inoltre, con la citata determina l'Autorità ha definito le modalità operative per la trasmissione degli atti, dei dati e della documentazione di cui ai commi 6.1 e 6.2 della delibera 443/2019/R/rif, che verrà effettuata tramite apposita piattaforma *extranet*, resa disponibile sul sito dell'Autorità stessa.

Infine, con la delibera 24 novembre 2020, 493/2020/R/rif, ai fini dell'aggiornamento delle entrate tariffarie di riferimento per l'annualità 2021, l'Autorità – secondo quanto già previsto dalla delibera 443/2019/R/rif – ha adeguato taluni valori monetari, individuando:

- i deflatori da considerare per il calcolo del valore delle immobilizzazioni riferite all'anno 2021;
- il tasso di inflazione relativo al 2021, da utilizzarsi per la quantificazione dei costi riconosciuti, di cui all'art. 6 dell'MTR, riferiti alla medesima annualità.

Con la medesima delibera, in considerazione del perdurare della pandemia di Covid-19 (che ha comportato un'ulteriore proroga dello stato di emergenza al 31 gennaio 2021, in seguito di nuovo protratta), l'Autorità – al fine di mitigare gli effetti, a garanzia della continuità dei servizi essenziali – ha esteso al 2021 talune delle facoltà introdotte con la delibera 23 giugno 2020, 238/2020/R/rif, che originariamente erano state limitate alla sola annualità 2020. I principali contenuti di quest'ultima delibera sono illustrati nel successivo paragrafo.

Misure urgenti a seguito dell'emergenza da Covid-19

Come già anticipato, nel corso del 2020 il processo di implementazione della riforma tariffaria ha risentito profondamente degli effetti dell'emergenza da Covid-19, richiedendo un'azione regolatoria volta a individuare le variazioni dei costi del servizio dovute alla pandemia, preservare la continuità nell'erogazione dei servizi e la tutela degli utenti anche mitigando gli effetti economici sulle categorie più colpite.

Al riguardo, con il comunicato 11 marzo 2020, l'Autorità ha raccomandato l'adozione e la condivisione tra i gestori di prassi tese a garantire la massima sicurezza e protezione dal rischio di contagio di tutto il personale, con particolare attenzione a coloro che hanno funzioni o competenze essenziali per la garanzia della continuità del servizio, precisando altresì che la condizione di stato di emergenza costituisce un elemento di cui tenere necessariamente conto ai fini dell'applicazione delle discipline regolatorie, come, per esempio, quelle relative agli indicatori di qualità del servizio e dei correlati effetti economici.

Alla luce delle novità normative introdotte dal legislatore, in particolare con il decreto legge 17 marzo 2020, n. 18⁸ – recante sia il differimento del termine per la determinazione delle tariffe della TARI e della TARI corrispettiva, sia la possibilità per i comuni di approvare, in deroga, le suddette tariffe adottate per l'anno 2019 anche per l'anno 2020 –, si è resa necessaria l'adozione nel settore dei rifiuti urbani di misure urgenti tese ad assicurare, tra l'altro, in un'ottica di tutela dell'utente, la corretta applicazione delle regole di trasparenza previste dall'MTR, nonché l'equilibrio economico e finanziario dei gestori e le connesse condizioni di sostenibilità per i fruitori del servizio.

⁸ Cfr. art. 107, commi 4 e 5, del DL n. 18/2020, come convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, recanti, rispettivamente, il differimento del termine per la determinazione delle tariffe della TARI e della TARI corrispettiva, attualmente previsto dall'art. 1, comma 683-bis, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, al 30 giugno 2020 (comma 4), e la possibilità per i comuni – in deroga all'art. 1, commi 654 e 683, della medesima legge – di approvare le tariffe della TARI e della tariffa corrispettiva adottate per l'anno 2019 anche per il 2020, provvedendo entro il 31 dicembre 2020 alla determinazione e all'approvazione del piano economico-finanziario per il 2020, stabilendo altresì che l'eventuale conguaglio tra i costi risultanti dal piano economico-finanziario per il 2020 e i costi determinati per l'anno 2019 possa essere ripartito in tre anni, a decorrere dal 2021 (comma 5).

REGOLAZIONE NEL CICLO DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI • Settoriale

Sul tema, con il comunicato 24 marzo 2020 l'Autorità ha evidenziato che:

- la duplice deroga sia alla copertura dei costi⁹, sia alla corretta applicazione delle regole di trasparenza e dei calcoli per la loro determinazione stabiliti dall'MTR – che in questo modo svincola la determinazione delle tariffe della TARI e di quella corrispettiva dall'elaborazione del piano economico-finanziario – può rappresentare un mandato generico a replicare i corrispettivi dell'anno precedente, indipendentemente dalla situazione attuale e dalle necessarie verifiche sul costo delle attività da svolgere;
- l'emergenza sanitaria si riflette in crescenti difficoltà operative per i soggetti attivi nella filiera del settore dei rifiuti, ragion per cui l'attenta individuazione delle criticità emergenti¹⁰ deve essere considerata nell'ambito di una visione complessiva di equilibrio economico e finanziario del settore e delle connesse condizioni di sostenibilità per i fruitori del servizio.

In tale contesto, con la delibera 26 marzo 2020, 102/2020/R/rif, l'Autorità ha richiesto agli ETC e ai gestori che erogano il servizio di gestione dei rifiuti ogni informazione utile, qualora specificamente riconducibile all'emergenza da Covid-19, per effettuare un'azione straordinaria di completamento e integrazione della regolazione vigente a garanzia della continuità del servizio di gestione dei rifiuti urbani, della tutela degli utenti e della finanza locale, con particolare riferimento a:

- eventuali oneri aggiuntivi emersi nell'ambito delle attività gestionali;
- eventuali attività gestionali maggiormente colpite, fornendo elementi per una corretta valutazione dei possibili effetti in termini di mantenimento o miglioramento dei livelli di qualità, nonché di modifica o invarianza del perimetro gestito;
- possibili criticità connesse alla gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti, indicando elementi utili a valutarne le ricadute in termini di previsioni di riscossione, nonché segnalando eventuali categorie di utenti maggiormente meritevoli di tutela.

Le informazioni acquisite¹¹ sono state utili per calibrare la valutazione di soluzioni urgenti nell'ambito del vigente quadro regolatorio, consentendo pertanto di rendere più efficace l'impiego di taluni strumenti rispetto alle criticità riscontrate.

Sulla base dei primi elementi acquisiti, nella segnalazione al Parlamento e al Governo del 23 aprile 2020, 136/2020/I/com – come meglio illustrato nel Capitolo 2 del presente Volume –, l'Autorità ha auspicato anche l'adozione di interventi normativi tesi a mitigare, per quanto possibile, la situazione di disagio e le potenziali criticità legate all'emergenza.

A tale scopo, con la delibera 5 maggio 2020, 158/2020/R/rif, sono state adottate alcune prime misure di tutela straordinarie e urgenti volte a mitigare la situazione di criticità e gli effetti sulle varie categorie di utenze, domestiche e non domestiche, derivanti dalle limitazioni introdotte a livello nazionale o locale per contrastare il diffondersi del virus.

In particolare, per le utenze non domestiche – in ragione della sospensione delle attività stabilita dalla normativa per talune attività industriali e commerciali – si è ritenuto opportuno introdurre alcuni fattori di correzione dei

⁹ Cfr. art. 1, comma 654, della legge n. 147/2013.

¹⁰ Si fa particolare riferimento alle criticità inerenti alla raccolta dei rifiuti prodotti da soggetti positivi al contagio e ai possibili riflessi in termini di tenuta sia della struttura delle filiere di raccolta sin qui sviluppate nel Paese, sia delle infrastrutture di recupero e smaltimento.

¹¹ Sono stati presentati contributi da parte di: associazioni di consumatori domestici e non, gestori del servizio e loro associazioni, comuni e loro associazioni, enti territorialmente competenti e consorzi di filiera.

CAPITOLO 7

corrispettivi al fine di tenere conto, in osservanza del principio "chi inquina paga", della minore quantità di rifiuti producibili. L'intervento regolatorio è stato declinato selettivamente, con la definizione di riduzioni differenziate in considerazione sia della tipologia di articolazione tariffaria applicata, sia dei giorni di chiusura stabiliti con i provvedimenti governativi sopra richiamati. La delibera ha consentito altresì di applicare fattori di correzione anche a favore di ulteriori categorie di utenti non domestici che, pur non essendo soggette a provvedimenti di sospensione in ragione dell'emergenza epidemiologica, hanno prodotto minori quantitativi di rifiuti, per effetto di una sospensione temporanea delle proprie attività anche su base volontaria.

Per le utenze domestiche, nelle more dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri prevista dall'art. 57-*bis* del decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124¹², l'Autorità ha stabilito misure di tutela per le utenze in condizioni economico-sociali disagiate, al fine di favorire l'accesso al servizio in un'ottica di sostenibilità sociale dei corrispettivi. In particolare, il provvedimento ha disposto la possibilità per gli ETC di introdurre, per l'anno 2020, specifiche agevolazioni su base locale, tenuto conto delle criticità sul tessuto socio-economico prodotte dall'emergenza sanitaria. Nello specifico, le agevolazioni tariffarie sono state destinate al singolo nucleo familiare in possesso delle condizioni per l'ammissione al bonus sociale per disagio economico per la fornitura di energia elettrica e/o per la fornitura di gas e/o per la fornitura del servizio idrico integrato, mentre sono state demandate agli ETC la quantificazione dell'agevolazione da riconoscere agli utenti disagiati e l'individuazione di ulteriori categorie di utenti domestici meritevoli di tutela, quali, per esempio, i soggetti in gravi difficoltà economiche a causa della situazione emergenziale. Con la delibera 493/2020/R/rif sopra menzionata, il riconoscimento dei costi imputabili all'adozione di misure di tutela locale a sostegno delle utenze domestiche economicamente svantaggiate è stato prorogato anche per l'anno 2021.

Con il successivo documento per la consultazione 26 maggio 2020, 189/2020/R/rif, l'Autorità, in considerazione dei contributi acquisiti con la delibera 102/2020/R/rif e degli ulteriori approfondimenti effettuati, ha prospettato per gli ETC alcuni strumenti di flessibilità volti al riconoscimento dei costi derivanti dall'applicazione delle misure di mitigazione introdotte dalla delibera 158/2020/R/rif, nonché degli eventuali ulteriori oneri di natura straordinaria derivanti dall'emergenza da Covid-19.

Sulla base delle evidenze emerse¹³ nell'ambito della consultazione, con la delibera 23 giugno 2020, 238/2020/R/rif, l'Autorità, confermando la stabilità dell'impostazione regolatoria quale strumento efficace per garantire la continuità dei servizi essenziali, ha dato seguito ai principali orientamenti illustrati nel menzionato documento 189/2020/R/rif e, più in dettaglio, ha ritenuto opportuno:

- per il 2020, prevedere la facoltà per l'ETC di integrare gli obiettivi di qualità del servizio (QL)¹⁴ e di ampliamento del perimetro gestionale (PG)¹⁵ già previsti nell'MTR con un ulteriore obiettivo, C19₂₀₂₀, valorizzato nel limite massimo del 3%, al fine di tenere conto delle azioni specifiche messe in atto dagli operatori per la gestione

12 Il legislatore nazionale, all'art. 57-*bis*, comma 2, del DL n. 124/2019, come convertito dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157, ha previsto che l'Autorità assicuri agli utenti domestici del servizio di gestione integrato dei rifiuti urbani e assimilati che si trovano in condizioni economico-sociali disagiate (individuati con criteri analoghi a quelli utilizzati per i bonus sociali relativi agli altri settori energetici regolati) l'accesso alla fornitura del servizio a condizioni tariffarie agevolate; spetta all'Autorità definire le modalità attuative dell'accesso alla fornitura per gli utenti in stato di disagio, tenuto conto del principio del recupero dei costi efficienti di esercizio e di investimento, sulla base dei principi e dei criteri individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (a oggi non ancora adottato), su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro dell'economia e delle finanze.

13 Si fa riferimento agli elementi acquisiti ai sensi della delibera 102/2020/R/rif e ai contributi al documento per la consultazione 189/2020/R/rif, relativi, in particolare, agli effetti derivanti dall'emergenza da Covid-19 sul conseguimento degli obiettivi di miglioramento della qualità delle prestazioni e/o di ampliamento del perimetro gestionale, nonché sull'impatto delle misure di tutela dell'utenza introdotte con la delibera 158/2020/R/rif.

14 Cfr. art. 4.3 dell'MTR. QL è il coefficiente per il miglioramento previsto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate agli utenti. Riguarda in particolare le variazioni - approvate dall'ETC - della modalità e delle caratteristiche del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, ovvero dei singoli servizi che lo compongono, o per il miglioramento delle prestazioni erogate agli utenti quali, per esempio, una frequenza maggiore nelle attività di spazzamento e di raccolta, eventuali incrementi dei livelli di riutilizzo e riciclaggio e/o incrementi significativi della percentuale di raccolta differenziata.

15 Cfr. art. 4.3 dell'MTR. PG è il coefficiente per la valorizzazione di modifiche del perimetro gestionale con riferimento ad aspetti tecnici e/o operativi come, per esempio, il passaggio dalla raccolta stradale alla raccolta porta a porta o i processi di aggregazione delle gestioni.

REGOLAZIONE NEL CICLO DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI • Settoriale

- dell'emergenza sanitaria, così consentendo il riconoscimento di eventuali incrementi delle entrate tariffarie a copertura di eventuali oneri aggiuntivi riconducibili alla gestione emergenziale;
- confermare, in un'ottica di tutela dell'utenza e di sostenibilità sociale della tariffa, in relazione all'anno 2020, il valore del limite annuale alla crescita delle entrate tariffarie posto pari al 6,6%;
 - introdurre due componenti di costo di natura previsionale, $COV_{TF,2020}^{esp}$ e $COV_{TV,2020}^{esp}$, destinate alla copertura degli scostamenti attesi riconducibili alla gestione emergenziale rispetto ai valori di costo effettivi dell'anno di riferimento per il conseguimento degli obiettivi specifici riferiti alla gestione dell'emergenza;
 - estendere la possibilità di presentare la richiesta di superamento del limite annuale alla crescita delle entrate tariffarie in caso di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario, anche per fare fronte, nell'anno 2020, agli incrementi eccezionali dei costi dovuti alla gestione dell'emergenza sanitaria;
 - prevedere una clausola integrativa dei contratti in essere che stabilisce l'obbligo per il gestore subentrante di corrispondere al gestore uscente i conguagli a quest'ultimo spettanti, già quantificati e approvati dall'ETC e non ancora recuperati, al fine di tenere nella dovuta considerazione gli avvicendamenti gestionali.

Per quanto attiene, invece, alle modalità di copertura delle riduzioni tariffarie previste a tutela delle utenze dalla delibera 158/2020/R/rif, il provvedimento in analisi dispone:

- la possibilità per l'ETC di introdurre una specifica componente di costo di natura previsionale, $COS_{TV,a}^{esp}$, finalizzata alla copertura degli oneri sociali variabili derivanti dall'attuazione delle misure di tutela a favore delle utenze domestiche economicamente disagiate;
- in assenza di risorse pubbliche disponibili, la facoltà sempre per l'ETC di individuare, nell'ambito delle entrate tariffarie, anche una componente di rinvio, $RCND_{TV}$, valorizzata nella misura della quota dei costi corrispondente alle mancate entrate tariffarie 2020 conseguenti all'introduzione dei fattori correttivi per le utenze non domestiche disciplinate dalla delibera 158/2020/R/rif, prevedendo contestualmente la facoltà di recuperarla in annualità successive al 2020, fino a un massimo di tre rate. Con riferimento a quest'ultima componente di rinvio è stata inoltre prevista la facoltà, per l'ETC, di richiedere alla Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA) l'anticipazione di tale importo, indicando i gestori beneficiari delle risorse richieste, in ragione delle esigenze di finanziamento connesse alla continuità dell'erogazione dei servizi essenziali;
- due ulteriori componenti a conguaglio, $RCU_{TV,a}$ e $RCU_{TF,a}$, recuperabili anch'esse in un numero massimo di tre rate a partire dall'anno 2021, relative rispettivamente alla differenza tra i costi variabili e fissi determinati per il 2019 (e sottostanti alle tariffe in deroga applicate sulla base di quanto disposto dall'art. 107, comma 5, del decreto legge n. 18/2020) e i costi variabili e fissi risultanti dal piano economico-finanziario per il 2020 approvato, entro il 31 dicembre 2020, in applicazione dell'MTR.

Approvazioni tariffarie ai sensi del Metodo tariffario rifiuti

Il processo di approvazione delle predisposizioni tariffarie relative ai piani economico-finanziari e ai corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, ai sensi dell'MTR, è stato fortemente condizionato dalle misure emergenziali introdotte dal legislatore, con particolare riferimento sia al susseguirsi di proroghe dei termini di approvazione della TARI 2020, resesi necessarie a causa della grave emergenza sanitaria, sia alla deroga all'applicazione delle disposizioni dell'MTR introdotta dal decreto legge n. 18/2020¹⁶. In particolare, come già anticipato, il legislatore ha consentito di applicare le tariffe della TARI e della

¹⁶ Cfr. art. 107, comma 5, del DL n. 18/2020.

CAPITOLO 7

tariffa corrispettiva adottate per l'anno 2019 anche per il 2020, rimandando al 31 dicembre 2020 l'approvazione del piano economico-finanziario secondo la nuova riforma tariffaria dell'Autorità.

Per effetto delle sopra riportate novità normative e in ragione del frequente ricorso alla deroga da parte dei soggetti competenti, l'attività di trasmissione della documentazione sul portale *extranet* dell'Autorità da parte degli ETC, avviata il 3 luglio 2020¹⁷, ha presentato nei primi mesi successivi all'apertura della raccolta dati un numero limitato di richieste di approvazione e, a seguire, un caricamento massivo nei mesi di dicembre 2020 e di gennaio 2021. L'accesso al portale *extranet* è stato reso disponibile anche oltre il termine ultimo previsto per l'invio (30 gennaio 2021), in considerazione delle difficoltà incontrate dagli ETC per la concomitanza della crisi sanitaria con l'applicazione del nuovo metodo tariffario e il primo utilizzo del sistema *extranet* di trasmissione dei dati.

Più in dettaglio, l'Autorità ha ricevuto le proposte tariffarie relative a 5.435 ambiti¹⁸ – di cui 26 pluricomunali e 5.409 comunali, per un totale di oltre 46 milioni di utenti serviti –, il 70% delle quali dopo il 31 dicembre 2020. La copertura territoriale di tali proposte, corrispondenti nel complesso a circa il 77% della popolazione servita, supera l'80% nelle seguenti Regioni: Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto.

Inoltre, la trasmissione è stata effettuata da 2.803 ETC, di cui 2.722 (97% del totale) coincidenti con il singolo comune, mentre i restanti 81 svolgono le relative funzioni per più comuni; tra questi, i maggiori 20 hanno presentato le proposte per 1.896 ambiti tariffari.

L'attività istruttoria da parte degli Uffici dell'Autorità è stata caratterizzata da approfondite interlocuzioni con gli ETC finalizzate alla corretta conclusione del procedimento. Al riguardo, sono state approvate le predisposizioni tariffarie presentate da 35 ETC relative a 49 ambiti tariffari, che rappresentano 140 comuni serviti e una popolazione complessiva di 5,2 milioni di abitanti. Si rileva altresì che:

- i gestori coinvolti nelle approvazioni sono 69;
- l'incremento medio delle tariffe registrato è estremamente contenuto, pari allo 0,33%;
- per 13 dei 49 ambiti tariffari, in applicazione dell'art. 3, comma 4, della delibera 57/2020/R/rif in tema di meccanismi di garanzia¹⁹, è stata approvata per l'anno 2020 una tariffa uguale o inferiore alla tariffa del 2019;
- per 15 dei restanti 36 ambiti tariffari, la tariffa risulta inferiore rispetto al 2019;
- in 6 ambiti tariffari sono stati individuati obiettivi sia di miglioramento della qualità del servizio, sia di modifica del perimetro gestionale, e sono stati pertanto valorizzati i parametri QL e PG previsti dall'MTR, mentre in ulteriori 3 ambiti tariffari sono stati individuati unicamente obiettivi di miglioramento della qualità del servizio;
- in un solo ambito tariffario ci si è avvalsi della possibilità di quantificare il coefficiente C19²⁰ per tenere conto delle azioni specifiche messe in atto dagli operatori per la gestione dell'emergenza da Covid-19, di cui alla richiamata delibera 238/2020/R/rif.

17 Comunicato dell'Autorità 6 luglio 2020 "Raccolta dati Tariffa Rifiuti 2020".

18 I dati riportati sono aggiornati al 15 marzo 2021.

19 Tale articolo prevede che, in caso di inerzia del gestore, l'ETC provveda alla predisposizione del piano economico-finanziario sulla base degli elementi conoscitivi a disposizione, ivi compresi i valori dei fabbisogni standard o il dato del costo medio di settore come risultante dall'ultimo Rapporto dell'ISPRA, e in un'ottica di tutela degli utenti, comunque escludendo incrementi dei corrispettivi e adeguamenti degli stessi all'inflazione.

20 Cfr. art. 4.3-bis dell'MTR. C19 è il coefficiente che tiene conto dei costi derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali e in particolare della previsione sui costi che verranno sostenuti dal gestore al fine di garantire la continuità e il mantenimento dei livelli di qualità del servizio a seguito dell'emergenza da Covid-19.

REGOLAZIONE NEL CICLO DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI • Settoriale

Meccanismi di garanzia

La procedura di approvazione tariffaria delineata nell'art. 6 della menzionata delibera 443/2019/R/rif prevede l'obbligo, in capo al gestore²¹, di predisporre, secondo la nuova metodologia tariffaria, il piano economico-finanziario e altri atti da trasmettere all'ETC; quest'ultimo, a sua volta, è tenuto a compiere le attività di verifica e validazione dei dati ricevuti, finalizzate alla trasmissione della predisposizione tariffaria all'Autorità, competente ad approvarla.

Nell'ambito del processo di applicazione della nuova regolazione tariffaria è in particolare essenziale che tanto il gestore quanto l'ETC compiano tempestivamente le attività di propria competenza, dal momento che la sequenza procedimentale incontra, nello specifico, due scadenze temporali definite in via normativa. Innanzitutto, la validazione del PEF e la conseguente determinazione delle tariffe per l'anno di riferimento devono intervenire, in via generale, entro il termine di approvazione del bilancio di previsione o altro termine fissato dal legislatore²². Successivamente, entro 30 giorni dall'adozione delle pertinenti determinazioni ovvero dal termine stabilito dalla normativa statale di riferimento, l'ETC deve provvedere a trasmettere all'Autorità la predisposizione del piano economico-finanziario e i corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione²³.

Pertanto, specialmente in un'ottica di tutela dell'utente, l'Autorità ha istituito appositi meccanismi di garanzia per fronteggiare situazioni di stallo o inerzia imputabili ai gestori o all'ETC, in modo da favorire l'approvazione delle entrate tariffarie e dei corrispettivi del servizio in coerenza con i criteri disposti dall'MTR.

Con riguardo al primo caso, ove il gestore non ottemperi alle prescrizioni inerenti alla predisposizione del piano economico-finanziario, l'ETC che abbia provveduto a richiederli i dati e gli atti necessari ne può dare comunicazione all'Autorità, informando contestualmente il gestore. L'Autorità provvede quindi a diffidare il gestore e, in caso di perdurante inerzia, a intimare l'adempimento agli obblighi regolatori, riservandosi comunque di procedere alla valutazione dei presupposti per l'eventuale esercizio del potere sanzionatorio, di cui all'art. 2, comma 20, lettera c), della legge 14 novembre 1995, n. 481.

A fronte di tale inerzia, e parallelamente alle iniziative assunte dall'Autorità per richiamare il gestore ai suoi obblighi, è comunque previsto che l'ETC proceda autonomamente alla predisposizione del piano economico-finanziario sulla base degli elementi conoscitivi a disposizione, ivi compresi i valori dei fabbisogni standard o il dato del costo medio di settore come risultante dall'ultimo Rapporto dell'ISPRA, e in un'ottica di tutela degli utenti. In tal caso, tuttavia, sono esclusi incrementi dei corrispettivi e adeguamenti degli stessi all'inflazione²⁴.

Analogamente, nel caso in cui l'ETC rimanga inerte nell'adempimento delle attività di validazione del piano economico-finanziario regolarmente trasmesso dal gestore, questi può segnalarlo all'Autorità, che provvede a diffidare l'ETC e, in caso di perdurante inerzia, a intimare l'adempimento agli obblighi regolatori, riservandosi comunque di procedere secondo quanto stabilito dall'art. 2, comma 20, lettera c), della legge n. 481/1995.

21 Individuato dall'ETC. Cfr. art. 1.5 della delibera 57/2020/R/rif.

22 In particolare, l'art. 1 della legge n. 147/2013 al comma 683 dispone che "Il consiglio comunale deve approvare, entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione, le tariffe della TARI [...]". Tale termine è fissato al 31 dicembre di ciascun anno (art. 151, comma 1, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico degli enti locali - TUEL), ma per l'anno 2020 è stato ripetutamente rinviato fino a essere definitivamente stabilito al 31 ottobre con decreto del Ministero dell'Interno 30 settembre 2020. Per quanto concerne le specifiche disposizioni varate con il decreto legge n. 18/2020, si rimanda a quanto detto in precedenza.

23 Cfr. art. 8 della delibera 443/2019/R/rif.

24 Cfr. art. 3.4 della delibera 57/2020/R/rif.

CAPITOLO 7

Nel corso dell'anno 2020, l'Autorità ha ricevuto oltre 300 richieste di intervento, provenienti nella totalità dei casi da parte di ETC – che solo nell'11% circa dei casi sono costituiti da enti organizzati in forma associativa –, mentre le altre segnalazioni sono state trasmesse da singoli comuni. Il 48% delle segnalazioni si è risolto con l'adempimento degli obblighi regolatori da parte dei soggetti coinvolti a seguito del supporto e dei chiarimenti forniti agli interessati. Nei restanti casi si è, invece, reso necessario intervenire con le previste diffide dirette ai soggetti inerti, che nella quasi totalità dei casi hanno prestato massima collaborazione, provvedendo a porre fine all'inerzia denunciata dal rispettivo ETC mediante la trasmissione dei dati e delle informazioni richieste. Solo in due casi, a fronte del perdurare dell'inerzia nonostante le interlocuzioni con gli Uffici e la diffida trasmessa, è stato necessario deliberare, con i provvedimenti 22 dicembre 2020, 590/2020/R/rif e 591/2020/R/rif, l'intimazione formale ad adempiere alle prescrizioni rimaste inosservate entro un breve termine; in un caso tale strumento si è rivelato efficace e risolutivo.

Regolazione della qualità e schema di contratto-tipo

Nell'ambito della regolazione del rapporto tra gestore e utente, in ragione dell'emergenza sanitaria conseguente alla diffusione del Covid-19, l'Autorità è intervenuta con misure tese a contenere la situazione di disagio e potenziale criticità sia per gli utenti dei servizi – sospendendo i pagamenti delle fatture/avvisi di pagamento emessi o da emettere nelle zone inizialmente più colpite dalla pandemia –, sia per i gestori – rinviando l'applicazione delle disposizioni regolatorie –. Con riferimento al settore dei rifiuti urbani, con la delibera 12 marzo 2020, 59/2020/R/com, è stata posticipata l'entrata in vigore della disciplina in tema di trasparenza introdotta con la delibera 444/2019/R/rif e il relativo allegato A (TITR)²⁵; più precisamente, sono stati differiti:

- dal 1° aprile 2020 al 1° luglio 2020, il termine di entrata in vigore delle disposizioni in ordine agli elementi informativi minimi che devono essere garantiti all'utente del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani²⁶;
- dal 30 aprile 2020 al 31 luglio 2020, il termine entro il quale i gestori delle attività di raccolta e trasporto e delle attività di spazzamento e lavaggio delle strade sono tenuti ad adempiere agli obblighi informativi nei confronti del gestore dell'attività di gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti²⁷.

Oltre a ciò, con la delibera 17 marzo 2020, 75/2020/R/com, è stata prevista la sospensione, fino al 30 aprile 2020, anche dei termini di pagamento dei documenti di riscossione emessi o da emettere per le utenze del servizio integrato dei rifiuti urbani site nei Comuni interessati dalle misure urgenti di contenimento del contagio di cui all'allegato 1 del DPCM 1° marzo 2020²⁸, ed è stata altresì disposta la rateizzazione di tali importi senza discriminazione e senza applicazione di interessi a carico degli utenti, previa informativa da inviare ai soggetti interessati sui loro diritti.

In tale contesto, l'Autorità ha proseguito la sua attività di regolazione in materia di qualità dei servizi e di predisposizione di schemi-tipo di contratto, di cui si dirà più in dettaglio nei successivi paragrafi.

²⁵ Per una più dettagliata descrizione del provvedimento, si rimanda al Capitolo 7 del Volume 2 della Relazione Annuale 2020.

²⁶ Cfr. art. 2.3, lettera a), del TITR.

²⁷ Cfr. art. 11.1, lettera a), del TITR.

²⁸ Si fa riferimento ai Comuni di Bertinico, Casalpusterleno, Castelgerundo, Castiglione d'Adda, Codogno, Formbio, Maleo, San Fiorano, Somaglia, Terranova dei Passirini, Vb.

REGOLAZIONE NEL CICLO DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI • Settoriale

Primi orientamenti in materia di regolazione della qualità del servizio

Con la delibera 5 aprile 2018, 226/2018/R/rif, è stato avviato un procedimento per la regolazione della qualità del servizio nel ciclo dei rifiuti urbani e assimilati, nell'ambito del quale, con il TITR, l'Autorità ha ritenuto prioritario definire la disciplina dei contenuti informativi minimi obbligatori che i gestori devono riportare sui siti internet, documenti di riscossione e comunicazioni individuali agli utenti tenuti al pagamento della TARI o della tariffa corrispettiva per la fruizione del servizio, rinviando a successivi documenti per la consultazione e la formulazione di proposte relative a indicatori e standard minimi di qualità del servizio medesimo, a valle di una raccolta dati dedicata.

A tale scopo, nel secondo semestre 2019²⁹ sono state avviate due raccolte dati in materia di qualità del servizio, da cui è emerso un settore fortemente eterogeneo con significative differenze tra le macro-aree del Paese e, più in generale, la scarsa diffusione di indicatori, relativi standard prestazionali e indennizzi all'utente nel caso di inadempienze o disservizi per cause imputabili al gestore del servizio³⁰. Sulla base delle evidenze emerse dalla ricognizione e dagli incontri tecnici con i principali *stakeholder* del settore³¹, organizzati nel settembre 2020, con il documento per la consultazione 23 febbraio 2021, 72/2021/R/rif, l'Autorità ha presentato i primi orientamenti in materia di regolazione di alcuni profili di qualità contrattuale e tecnica – che andranno anche a integrare alcune disposizioni introdotte dal TITR – volti a garantire a tutte le categorie di utenti (domestici e non), secondo un percorso di gradualità, un adeguato livello qualitativo del servizio. Gli interventi prospettati sono stati individuati in coordinamento con le istituzioni competenti, al fine definire un quadro di regole certo e stabile che dovrà essere applicato in modo uniforme e omogeneo da tutti i gestori del servizio, armonizzando le misure inerenti ai profili di qualità contrattuale e tecnica oggetto della regolazione dell'Autorità con quanto disposto dai Criteri ambientali minimi³² che le stazioni appaltanti, ai sensi del decreto legislativo 19 aprile 2016, n. 50 (c.d. nuovo Codice dei contratti pubblici), devono inserire nella procedura selettiva per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, ovvero dei singoli servizi che lo compongono.

Più in dettaglio, gli orientamenti presentati nel documento per la consultazione riguardano:

- la qualità contrattuale, ossia le prestazioni rese dal gestore generalmente su richiesta dell'utente, quali: le modalità e le procedure per la gestione dei reclami e delle richieste di informazioni, delle richieste di rettifica e di rimborso degli importi erroneamente addebitati, la gestione dei punti di contatto con l'utente, il ritiro dei rifiuti ingombranti, la gestione del servizio di riscossione;
- la qualità tecnica delle prestazioni erogate agli utenti, con la previsione di obblighi di servizio e di standard tesi a favorire la continuità nell'erogazione del servizio (limitazione delle interruzioni), la regolarità nel suo espletamento (rispetto del programma dei passaggi della raccolta e dello spazzamento delle strade) e la sicurezza (misure volte a limitare e gestire gli effetti dei disservizi o di situazioni di pericolo o disagio per l'ambiente, le persone o le cose).

29 Si vedano la determina 10 ottobre 2019, 3/2019 – DRIF, e 18 dicembre 2019, 4/2019 – DRIF, descritte nel Capitolo 7 del Volume 2 della Relazione Annuale 2020.

30 Per maggiori dettagli sugli esiti della raccolta dati in materia di qualità del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani (determina 3/2019 – DRIF) si rimanda al Capitolo 6 del Volume 1 della Relazione Annuale 2020.

31 Hanno partecipato agli incontri tecnici i rappresentanti di alcuni gestori e loro associazioni, le associazioni dei consumatori domestici e non, l'Associazione nazionale comuni italiani, e l'Associazione nazionale degli enti di governo d'ambito per l'idrico e i rifiuti.

32 I Criteri ambientali minimi adottati dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 febbraio 2014 in ambito del servizio dei rifiuti urbani risultano attualmente in revisione, a seguito dell'emanazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, che all'art. 34 prevede come obbligatorio nella documentazione progettuale e di gara l'inserimento delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali e delle direttive del "Pacchetto economia circolare".

CAPITOLO 7

L'obiettivo dell'intervento regolatorio è di rafforzare e omogeneizzare i livelli di tutela degli utenti, valorizzando al contempo le efficienze conseguite dai gestori più virtuosi, allo scopo di favorire la progressiva convergenza delle diverse realtà gestionali verso un modello ottimale di gestione in termini di prestazioni garantite all'utente e condizioni per l'erogazione del servizio efficienti e ambientalmente sostenibili. Tutto questo adottando un approccio regolatorio incentivante, graduale e asimmetrico che tenga conto del livello qualitativo effettivo delle gestioni, con obiettivi crescenti tra il primo periodo regolatorio (contraddistinto dall'adozione di obblighi prestazionali minimi e standard generali di qualità) e il secondo periodo regolatorio (contraddistinto dall'introduzione di standard specifici e di indennizzi automatici a favore degli utenti nel caso in cui il gestore non rispetti i predetti standard).

In generale, in relazione ai profili di qualità contrattuale e tecnica, e secondo l'approccio sopra descritto, l'Autorità intende prevedere un set di obblighi di servizio valido per tutte le gestioni.

In particolare, per i profili di qualità contrattuale, oltre all'adozione di un'unica Carta della qualità dei servizi, si prospetta:

- l'adozione di specifiche procedure per la gestione di reclami e richieste scritte di informazioni;
- l'obbligo di attivazione di un servizio telefonico gratuito;
- l'accesso alla rateizzazione gratuita per almeno due rate semestrali e l'incremento delle rate per importi sensibilmente superiori a quelli ordinariamente pagati, nonché la previsione di almeno un'opzione di pagamento gratuita degli importi dovuti;
- l'introduzione di una procedura per la gestione della rettifica delle somme erroneamente addebitate e il rimborso degli importi non dovuti;
- la garanzia del ritiro dei rifiuti ingombranti senza oneri aggiuntivi per gli utenti (con eventuali limitazioni, fatta eccezione per le categorie di utenti più fragili);
- l'adozione di una procedura per la gestione delle richieste di ritiro dei rifiuti ingombranti, nonché la pubblicazione, nella sezione web attivata dal gestore ai sensi del TITR, dei recapiti per la presentazione di tali richieste.

Per quanto riguarda invece i profili di qualità tecnica il documento per la consultazione prospetta:

- l'obbligo di predisporre un Programma dei passaggi per lo svolgimento delle attività di raccolta e spazzamento e la mappatura dei contenitori della raccolta;
- l'attivazione di un numero verde gratuito per le segnalazioni di disservizi (servizio di intervento) e di situazioni di pericolo o disagio per l'ambiente, persone o cose (pronto intervento).

Gli obblighi di servizio sopra menzionati verranno affiancati a:

- indicatori e relativi standard generali di qualità, allo scopo di assicurare un livello qualitativo minimo delle prestazioni, di cui si è detto sopra, ipotizzando altresì eventuali forme di gradualità nell'implementazione per consentirne l'applicazione da parte di tutti i soggetti obbligati;
- meccanismi incentivanti in grado di incoraggiare percorsi di miglioramento delle performance conseguite dal gestore, a beneficio degli utenti, valutando sia il coinvolgimento degli ETC nel processo di selezione e approvazione di tali meccanismi, tenuto conto delle loro maggiori informazioni sui contesti di competenza e, in particolare, sulla *willingness to pay*³³ degli utenti per i miglioramenti di qualità del servizio, sia – ai fini della copertura dei premi – l'introduzione di un sistema di riconoscimento dei premi basato su logiche di tipo perequativo su base nazionale, istituendo presso CSEA un apposito Conto per la promozione della qualità nel servizio di gestione dei rifiuti;

³³ Per *willingness to pay* si intende la somma massima che un utente è disposto a pagare per ottenere un miglioramento della qualità del servizio.

REGOLAZIONE NEL CICLO DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI • Settoriale

- obblighi di registrazione dei dati relativi alle performance effettivamente conseguite dal gestore e connessi obblighi di comunicazione all'Autorità, riguardo in particolare agli indicatori che verranno introdotti, ipotizzando il coinvolgimento dell'ETC nella validazione di tali dati, in ragione della presenza di affidamenti parcellizzati di singole attività riconducibili a uno dei segmenti del ciclo di gestione dei rifiuti urbani e, conseguentemente, dell'elevato numero di gestori;
- il riconoscimento degli eventuali oneri incrementali sostenuti dal gestore per l'adeguamento alla nuova disciplina della qualità nell'ambito dell'aggiornamento dell'MTR, qualora le misure introdotte non siano già previste nel contratto di affidamento o nella Carta della qualità del gestore medesimo, tenuto anche conto della possibilità di calibrare efficacemente il vincolo alla crescita delle entrate tariffarie.

Il set di regole sopra prospettato sarà declinato nell'ambito della Matrice di schemi regolatori (Tav. 7.1), consentendo a ciascun ETC, in possesso di tutti gli elementi conoscitivi necessari, di selezionare lo schema (ossia il set di obblighi) corrispondente alle condizioni di partenza della gestione³⁴, individuate sulla base della previsione nel contratto di servizio e/o nella Carta della qualità di obblighi in capo al gestore aventi a oggetto la qualità contrattuale e/o la qualità tecnica.

TAV. 7.1 Matrice di schemi regolatori

| | | PREVISIONI DI OBBLIGHI E STRUMENTI DI CONTROLLO IN MATERIA DI QUALITÀ TECNICA (CONTINUITÀ, REGOLARITÀ E SICUREZZA DEL SERVIZIO) | |
|---|---------------------------|---|----------------------------------|
| | | QUALITÀ TECNICA = NO | QUALITÀ TECNICA = SI |
| PREVISIONI DI OBBLIGHI IN MATERIA DI QUALITÀ CONTRATTUALE | QUALITÀ CONTRATTUALE = NO | Schema I Obblighi minimi | Schema III Livello intermedio |
| | QUALITÀ CONTRATTUALE = SI | Schema II Livello intermedio | Schema IV Livello avanzato |

Fonte: ARERA.

Il soggetto obbligato all'attuazione del set di regole corrispondente allo specifico schema è individuato nel gestore del servizio integrato dei rifiuti urbani, ovvero, per quanto riguarda gli ambiti tariffari in cui non opera un gestore integrato (salvo specifica deroga³⁵):

- nel gestore dell'attività di gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti, con riferimento ai profili di qualità contrattuale e, in particolare, agli obblighi relativi alla gestione dei reclami, delle richieste scritte di informazioni, dei punti di contatto con l'utente, nonché gli obblighi in materia di riscossione, rettifica delle somme richieste e rimborso degli importi non dovuti;
- nel gestore della raccolta e trasporto e/o spazzamento delle strade, ognuno per le attività di propria competenza, per quanto riguarda le prestazioni relative alla disciplina in materia di qualità tecnica del servizio e al ritiro dei rifiuti ingombranti, che richiedono l'utilizzo di mezzi e *know-how* specifici nell'esclusiva disponibilità del gestore che fornisce lo specifico servizio.

³⁴ Per gestione si intende l'ambito tariffario, ovvero il territorio sul quale si applica la medesima tariffa (sia essa TARI o tariffa corrispettiva). Ha necessariamente dimensione comunale nel caso di applicazione del tributo TARI, mentre può avere dimensione comunale o sovracomunale nel caso di applicazione della tariffa corrispettiva.

³⁵ L'Autorità intende altresì consentire all'ETC di individuare quale soggetto responsabile delle prestazioni inerenti ai punti di contatto con l'utente, nonché alla gestione dei reclami e delle richieste scritte di informazioni per le attività di raccolta e trasporto e spazzamento delle strade, il gestore integrato del servizio – previa intesa con quest'ultimo – in luogo del gestore dell'attività di gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti, qualora, in ragione della stabilità organizzativa acquisita nel tempo, tale operatore sia più agevolmente identificabile dagli utenti.

CAPITOLO 7

Infine, allo scopo di garantire ai gestori il tempo tecnico necessario a implementare le misure proposte, si ipotizza di prevedere un primo periodo regolatorio di breve durata, a decorrere dal 1° luglio 2022, prospettando altresì un'entrata in vigore semplificata per i primi sei mesi del periodo regolatorio (con rinvio al 1° gennaio 2023 degli obblighi di registrazione e comunicazione dei dati relativi agli indicatori e agli standard di qualità adottati).

Predisposizione dello schema-tipo di contratto di servizio

Tra le funzioni di regolazione che la legge n. 205/2017 ha espressamente attribuito all'Autorità, sono incluse anche quelle in materia di *"definizione di schemi tipo dei contratti di servizio di cui all'articolo 203 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152"*.

In esecuzione di tale previsione, in occasione dell'approvazione del Piano strategico 2019-2021, l'Autorità ha posto come obiettivo la disciplina dei contenuti minimi dei contratti di servizio, unitamente alla promozione della trasparenza e alla graduale convergenza a livello nazionale verso standard minimi di qualità (OS.9), con previsione di attuazione (sotto-obiettivo 9 d) a partire dal secondo semestre 2021.

A tal fine, è stata avviata una prima ricognizione degli schemi-tipo predisposti a livello regionale e di ulteriori contratti predisposti dagli ETC, da cui è emersa una forte disomogeneità nei rapporti contrattuali fra enti affidanti e soggetti gestori. In particolare, la ricognizione ha evidenziato:

- un'estrema disomogeneità territoriale nelle modalità di affidamento del servizio e nei relativi contratti, che differiscono per durata, perimetro di attività, regime giuridico prescelto per la gestione e altre condizioni di erogazione del servizio;
- l'assenza, in alcuni contratti, degli elementi essenziali previsti dalla normativa vigente, tra cui il regime giuridico e la durata;
- rispetto al perimetro delle attività, l'indicazione generica dei criteri di distinzione tra i servizi di base e gli ulteriori servizi effettuati su richiesta dell'utente a fronte del pagamento di un corrispettivo, nonché dei criteri e delle condizioni necessarie alla modifica, in corso di affidamento, del perimetro delle attività;
- la carenza di elementi tesi a favorire la trasparenza in merito alla qualità dei servizi che devono essere offerti dal gestore quali, per esempio, l'adozione e la pubblicazione della Carta dei servizi.

Peraltro, dall'analisi della documentazione di gara relativa ad alcune procedure di affidamento sono emersi anche alcuni profili di incompatibilità rispetto ai criteri tariffari definiti con la delibera 443/2019/R/rif, specie per quanto concerne la determinazione di corrispettivi idonei a garantire il principio di copertura dei costi efficienti del servizio e l'equilibrio economico-finanziario delle gestioni interessate. Inoltre, in generale, nel corso di alcuni approfondimenti con gli *stakeholder* del settore è emersa l'esigenza di disporre di uno schema-tipo di contratto di servizio che contempli, tra l'altro, i criteri di subentro nel caso di avvicendamenti gestionali.

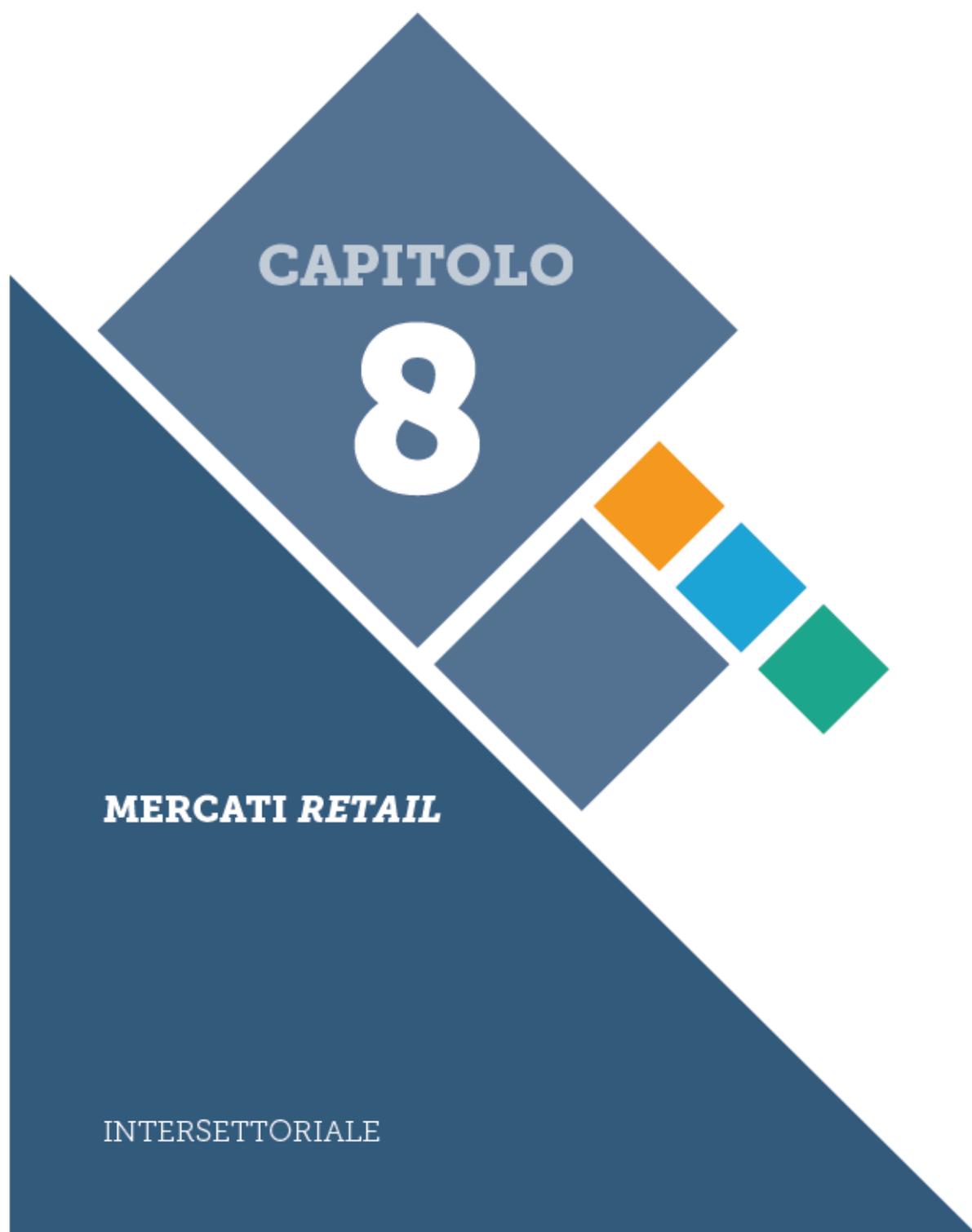
Pertanto, alla luce di tali prime evidenze, con la già richiamata delibera 362/2020/R/rif è stato avviato il procedimento per la predisposizione di schemi-tipo dei contratti di servizio per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani o di uno dei servizi che lo compongono, al fine di garantire maggiore uniformità a livello nazionale nelle modalità di erogazione del servizio stesso. L'Autorità ritiene, infatti, che sia necessario definire uno o più schemi-tipo di regolamento contrattuale che prevedano

REGOLAZIONE NEL CICLO DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI • Settoriale

standard omogenei nei rapporti fra enti affidanti e soggetti gestori, al contempo adattabili alle diverse realtà presenti nel settore, soprattutto considerando che la configurazione produttiva del comparto presenta rilevanti profili concorrenziali, sia con riferimento alla gestione di talune fasi del ciclo dei rifiuti o all'erogazione di servizi, sia riguardo alle possibili ricadute per altri settori produttivi, con i quali le relazioni non si limitano alla fornitura di servizi, ma possono estendersi allo scambio di materiali. Tutto questo con lo scopo di contribuire a rendere più trasparente e certo il quadro di regole di riferimento.

Per il conseguimento di tali obiettivi, nell'ambito del contratto-tipo saranno disciplinati:

- i rapporti tra ente affidante e soggetto gestore, anche in funzione della forma di gestione prescelta;
- i livelli dei servizi da garantire e gli strumenti di controllo e verifica del rispetto delle prestazioni richieste;
- le modalità tecnico-economiche di svolgimento del servizio stesso;
- i criteri per la determinazione del valore di subentro alla scadenza dell'affidamento, nel caso in cui vi sia un avvicendamento gestionale; in questo ambito le prime disposizioni sono state introdotte con la delibera 238/2020/R/rif in relazione alle modalità di recupero dei conguagli dall'MTR.



CAPITOLO 8

Servizi di tutela, di ultima istanza e a tutele graduali

Mercato elettrico

Nel settore dell'energia elettrica, la legge 3 agosto 2007, n. 125, di conversione del decreto legge 18 giugno 2007, n. 73, ha istituito il servizio di maggior tutela, disciplinato dall'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente e destinato originariamente ai clienti domestici e alle piccole imprese connesse in bassa tensione che non scelgono un venditore nel mercato libero. A tali clienti, il servizio di maggior tutela assicura, da un lato, la continuità della fornitura (funzione di servizio universale) e, dall'altro, una qualità (contrattuale) specifica a prezzi ragionevoli; detta disciplina di prezzo ha carattere transitorio e, in forza della legge 4 agosto 2017, n. 124 (c.d. legge concorrenza), come da ultimo modificata dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21, di conversione del decreto legge 31 dicembre 2020, n. 183, è stata superata a partire dal 1° gennaio 2021 per le piccole imprese e dal 1° gennaio 2023 lo sarà per le micro-imprese¹ e per i clienti domestici.

I clienti che si trovano senza un fornitore nel mercato libero e che non hanno diritto ad accedere alla maggior tutela, in quanto diversi dai domestici e dalle micro-imprese e titolari solamente di punti di prelievo con potenza contrattualmente impegnata fino a 15 kW, sono riforniti, ai sensi del combinato disposto della legge n. 125/2007 e della legge n. 124/2017, nel servizio a tutele graduali, qualora rispettino le caratteristiche dimensionali in termini di fatturato e numero di dipendenti propri delle piccole imprese, e, nei restanti casi, nel servizio di salvaguardia. Tali servizi di ultima istanza sono finalizzati a garantire la sola continuità della fornitura e sono erogati da società di vendita selezionate attraverso procedure concorsuali per aree territoriali a condizioni economiche determinate in esito alle medesime procedure.

Servizio di maggior tutela: aggiornamento delle condizioni economiche – costi di approvvigionamento e commercializzazione

Fino alla data di cessazione della disciplina transitoria dei prezzi, la regolazione del servizio di maggior tutela da parte dell'Autorità avviene in ossequio ai principi, individuati dalla Corte di giustizia europea², di proporzionalità e di temporaneità rispetto al processo di apertura del mercato.

Nell'ambito dei consueti aggiornamenti trimestrali, a partire dal 1° gennaio 2017³ le condizioni economiche del servizio sono definite secondo una logica che mira a rendere sempre più coerente le caratteristiche di tale servizio con quelle di servizio universale. Nello specifico:

- il costo di acquisto dell'energia elettrica (elemento PE del corrispettivo PED) è determinato con esclusivo riferimento al prezzo nei mercati a pronti all'ingrosso dell'energia elettrica;

¹ Ai sensi dell'art. 2 della direttiva 2019/944/UE rientrano in questa categoria le imprese aventi al massimo 10 dipendenti e un fatturato annuo o un totale di bilancio non superiore a 2 milioni di euro.

² Sentenza della Corte di Giustizia europea, Grande Sezione, 20 aprile 2010, procedimento C-265/08.

³ In applicazione della delibera 4 novembre 2016, 633/2016/R/ser.