

MEMORIA

232/2023/I/COM

**MEMORIA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE PER LE COMMISSIONI VIII AMBIENTE,
TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI E X ATTIVITÀ PRODUTTIVE,
COMMERCIO E TURISMO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI SU
POVERTÀ ENERGETICA, EROGAZIONE DEI BONUS SOCIALI E IL
SISTEMA DI TARIFFAZIONE DEI RIFIUTI**

Memoria per l'audizione presso le Commissioni riunite VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici e X Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati

23 maggio 2023



Signori Presidenti, Onorevoli Deputate/i

ringrazio, anche a nome degli altri Componenti del Collegio, Gianni Castelli, Andrea Guerrini, Clara Poletti e Stefano Saglia, le Commissioni riunite VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici e X Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati per avere invitato l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente a partecipare a questa audizione su precise tematiche di rilevante interesse per la collettività e il Paese, quali la povertà energetica, i bonus sociali elettrico, gas e idrico a favore dei clienti in condizioni di disagio economico e la definizione delle regole e delle procedure per l'aggiornamento biennale (2024-2025) delle tariffe del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Oltre al contributo che mi accingo a presentare, l'Autorità è pienamente disponibile a fornire ulteriori dati ed integrazioni sia in forma scritta sia rispondendo direttamente ad eventuali domande o richieste di chiarimenti.

24 maggio 2023

Il Presidente

1. Povertà energetica e bonus sociali elettrico e gas

Molteplici sono le definizioni adottate relative alla povertà energetica. In generale, la povertà energetica è indicata come la condizione in cui le famiglie non sono in grado di accedere a servizi e a prodotti energetici essenziali, come la situazione in cui le bollette rappresentano un'alta percentuale del reddito dei consumatori e gli stessi sono costretti a ridurre il consumo energetico, determinando un impatto negativo sul proprio benessere e sulla propria salute.

La proposta di rifusione della direttiva sull'efficienza energetica (EED) contiene una nuova disposizione (articolo 2, paragrafo 49), che definisce la povertà energetica come *"la mancanza di accesso da parte di una famiglia ai servizi energetici essenziali che sono alla base di un livello di vita e di salute dignitoso, tra cui un adeguato riscaldamento, raffreddamento, illuminazione ed energia per alimentare gli apparecchi, nel contesto nazionale pertinente, la politica sociale esistente e altre politiche pertinenti"*.

L'Osservatorio europeo della povertà energetica indica quattro indicatori primari per misurare la povertà energetica: il consumo energetico troppo basso, la quota di reddito dedicata alla spesa energetica troppo elevata, il ritardo nel pagamento delle bollette l'incapacità di mantenere la casa adeguatamente calda d'inverno (o fredda d'estate).

Ciò evidenzia la difficoltà di identificare una definizione univoca ed esaustiva del concetto di povertà energetica.

L'aumento dei costi delle materie prime energetiche, la pandemia da COVID – 19, la situazione geopolitica determinatasi a seguito del conflitto bellico in Ucraina hanno esercitato una costante pressione al rialzo sui prezzi dei beni e dei servizi energetici che si sono sostanzialmente trasferiti sulla spesa energetica, la cui incidenza risulta più elevata per le famiglie meno abbienti, come risulta da numerosi studi e ricerche¹. Ciò vale qualunque sia la definizione di povertà energetica tra le varie disponibili, sia quelle basate sulla spesa per consumi energetici rispetto alla spesa totale o al reddito disponibile, sia quelle basate sulla possibilità di soddisfacimento di determinati bisogni.

Le definizioni esistenti di povertà energetica risultano certamente utili per misurare i fenomeni aggregati ed eventualmente per effettuare confronti internazionali; non sempre si prestano invece all'individuazione puntuale dei destinatari di possibili politiche pubbliche, che deve essere legata a indicatori certi, disponibili su base individuale e misurabili per l'intera popolazione.

¹ Cfr. *Energy Poverty Advisory Hub*, https://energy-poverty.ec.europa.eu/index_en e *Primo rapporto sullo stato della povertà energetica in Italia dell'Osservatorio italiano per la povertà energetica (OIPE)*.

I bonus sociali elettrico e gas per disagio economico costituiscono in Italia certamente gli strumenti che, per longevità, maggiore diffusione sul territorio nazionale e impatto sui nuclei familiari interessati costituiscono una misura consolidata per contrastare la povertà energetica nel nostro Paese.

In particolare, la normativa che ha introdotto, prima, il bonus sociale elettrico e, poi, il bonus sociale gas ha individuato nell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, e s.m.i., lo strumento per identificare i nuclei familiari in situazione di effettiva vulnerabilità economica che, in quanto tali, hanno diritto ad accedere alle due agevolazioni.

I bonus sociali sono sostanzialmente costituiti da erogazioni dirette in bolletta (sconti per i percettori), il cui ammontare dipende da fattori quali i prezzi dell'energia, il numero dei componenti del nucleo familiare e, per il solo gas, la zona climatica di residenza e gli utilizzi previsti del combustibile nello specifico nucleo familiare. Lo strumento risulta:

1. pienamente compatibile con mercati energetici concorrenziali, in quanto i beneficiari sono liberi di cambiare fornitore;
2. basato sulle condizioni economiche e patrimoniali complessive dell'intero nucleo familiare, come rappresentate dall'ISEE;
3. idoneo a stimolare comportamenti virtuosi nelle famiglie interessate, in quanto, a parità di altre condizioni, una famiglia capace di ridurre i propri consumi energetici non vede ridursi il valore del bonus, aumentando così il peso dello sconto sulla bolletta;
4. in qualche misura in grado di consentire l'accesso anche a famiglie che si trovino in condizioni improvvise di difficoltà economiche, riconosciute attraverso il cosiddetto "ISEE corrente", che può essere richiesto da coloro che hanno già ottenuto un ISEE ordinario che, tuttavia, non rispecchia più la situazione economica del nucleo familiare e che, quindi, risulta superato;
5. adeguato a sostenere anche la quota di riscaldamento condominiale per le famiglie che vivono in condomini con riscaldamento a gas metano.

Si tratta di un intervento diretto di natura economica, che non incide, ovviamente, sulle abitudini di consumo delle famiglie beneficiarie e che va, dunque, affiancato ad interventi strutturali in grado di promuovere l'efficienza energetica o, più in generale, la riduzione nel tempo dei consumi energetici dei nuclei familiari.

La soglia di accesso ai bonus sociali elettrico e gas individuata dalla normativa di riferimento per le famiglie con meno di quattro figli fiscalmente a carico, inizialmente pari a 7.500 euro, è stata successivamente aggiornata a 8.107,5 euro dal decreto

ministeriale 29 dicembre 2016 che, in aggiunta, ha disposto, a partire dall'anno 2020, l'aggiornamento di tale valore con cadenza triennale da parte di questa Autorità sulla base del valore medio dell'indice nazionale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati in ciascun triennio di riferimento². La soglia di accesso attualmente in vigore e valida per il triennio 2023-2025 è pari a 9.530 euro.

Inoltre, nel corso del 2022 la soglia ISEE di accesso alle due agevolazioni (nonché la loro quantificazione) per le famiglie con meno di quattro figli fiscalmente a carico è stata innalzata, prima, a 12.000 euro con il decreto-legge n. 21/22, e poi a 15.000 euro, con la legge n. 197/22. Infine, il decreto-legge n. 34/23 ha innalzato a 30.000 euro la soglia ISEE di accesso ai bonus elettrico e gas per l'anno 2023 per le famiglie cd. “*numerose*”, ossia con almeno quattro figli fiscalmente a carico.

In sintesi, per l'anno 2023 la soglia di accesso ai bonus energetici è pari a 15.000 euro per i nuclei familiari con meno di 4 figli fiscalmente a carico e a 30.000 euro per quelli con almeno 4 figli a carico.

Risulta opportuno rammentare che le due agevolazioni energetiche per disagio economico sono divenute automatiche dal 1° gennaio 2021. Pertanto, l'attribuzione di tali agevolazioni agli aventi diritto prescinde dalla presentazione di una specifica domanda di ammissione da parte degli interessati e si basa sullo scambio di flussi informativi tra l'INPS, il Sistema informativo integrato (SII) gestito da Acquirente unico e gli operatori interessati, secondo le regole e i procedimenti definiti dall'Autorità.

La semplice richiesta dell'ISEE, per qualunque ragione, attiva un meccanismo di verifica (di cui il consumatore è preliminarmente informato) che ne valuta l'eleggibilità alle due agevolazioni.

Il passaggio all'automatismo ha determinato per le forniture energetiche un significativo aumento della platea dei beneficiari (nuclei famigliari) che, nel 2021, sono stati poco meno di 2,5 milioni per il bonus elettrico e poco più di 1,5 milioni per quello gas (registrando un incremento, rispettivamente, del 208,9% e del 182,7% rispetto al 2020, ultimo anno di applicazione del meccanismo cd. “*a domanda*”) e che, nel 2022, sono ulteriormente aumentati, rispettivamente, a oltre 3,7 e 2,4 milioni di nuclei familiari (incremento in parte dovuto anche all'innalzamento della soglia di accesso di cui si è accennato sopra).

Per l'anno 2023, si può stimare un ulteriore incremento dei beneficiari dei bonus sociali elettrico e gas, che potrebbero ammontare a circa 5 milioni di nuclei familiari.

² Si vedano in proposito le seguenti deliberazioni: 499/2019/R/com per il triennio 2020-2022, con ISEE di riferimento pari a 8.625 euro, e 13/2023/R/com per il triennio 2023-2025, con ISEE pari a 9.530 euro.

Nel 2022, circa l'86% dei bonus elettrici e di quelli gas è stato erogato a nuclei familiari con meno di quattro componenti. I bonus gas sono riconosciuti per il 55% a nuclei che consumano gas per riscaldamento, acqua calda sanitaria e cottura cibi e per il 45% a nuclei che consumano gas solo per acqua calda sanitaria e cottura cibi. Modalità di riscaldamento domestico alternative al gas naturale o all'elettricità (per esempio, teleriscaldamento, GPL) non rientrano attualmente nell'ambito di applicazione delle due agevolazioni.

Le prime tre regioni per numero di agevolazioni riconosciute (in termini assoluti) sono: per il bonus elettrico, Campania (579.235 pari al 25% delle forniture elettriche), Sicilia (509.882 pari al 21% delle forniture elettriche) e Lombardia (445.335 pari all'8% delle forniture elettriche); per il bonus gas, Lombardia (398.723 pari al 10% delle forniture gas), Campania (295.018 pari al 24% delle forniture gas) e Lazio (235.444 pari al 12% delle forniture).

Come sopra evidenziato, i provvedimenti legislativi volti a rafforzare le misure di sostegno a favore delle famiglie, al fine di contrastare gli effetti economici dell'impennata dei prezzi internazionali dell'energia registrata a partire dalla seconda metà del 2021, hanno inciso anche sulle modalità di quantificazione dei bonus sociali energetici, la cui "automatizzazione" ha consentito un utilizzo rafforzato di natura emergenziale dello strumento a tutela dei nuclei familiari in povertà energetica.

In particolare, dal 1° ottobre 2021, una serie di disposizioni normative ha disposto un rafforzamento dei bonus sociali elettrico e gas su base trimestrale, finanziato con fondi del bilancio dello Stato trasferiti alla Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA). L'Autorità ha dato attuazione a tali norme, introducendo, con atti successivi³, una componente compensativa integrativa (CCI), aggiuntiva al bonus "ordinario" e aggiornata ogni trimestre, in occasione dei provvedimenti di aggiornamento periodico degli oneri generali di sistema. Come previsto dalla normativa vigente, per ciascuno dei profili di riferimento previsti, le CCI sono state dimensionate con l'obiettivo di minimizzare gli aumenti previsti della spesa dei clienti beneficiari delle agevolazioni corrispondenti, per consumi, ai suddetti profili (per esempio, per una famiglia con due figli nel 2022 le componenti integrative erano pari a 695,17 euro per il bonus elettrico e a 2.400,17 euro per il bonus gas, uso riscaldamento in zona climatica E).

Nel complesso, nel 2022, per il rafforzamento del bonus sociale, sono stati necessari 2.001 milioni di euro per il bonus elettrico e 1.830 milioni di euro per il bonus gas.

³ Ci si riferisce alle delibere: 635/2021/R/com, 141/2022/R/com, 295/2022/R/com, 462/2022/R/com, 735/2022/R/com e 134/2023/R/com.

Nel 2022 l'adozione del meccanismo di protezione dei clienti disagiati, attraverso l'introduzione delle componenti compensative integrative (CCI), nel settore elettrico ha consentito di mantenere - indipendentemente dalla forte volatilità che ha caratterizzato i prezzi - la spesa unitaria trimestrale tra i 13,18 c€/kWh e i 13,68 c€/kWh, a fronte di una spesa tra i 41,34 c€/kWh e i 66,01 c€/kWh per i clienti privi di tale meccanismo protettivo.

Per il gas, l'applicazione del meccanismo (nello specifico, il calcolo preventivo di CCI trimestrali) è basata sui consumi di gas, variabili con le stagioni e, a partire dal IV trimestre 2022, sul prezzo di riferimento per il mercato di maggior tutela, fissato *ex post* di mese in mese. In particolare, proprio per il IV trimestre 2022, il calcolo delle CCI effettuato a settembre *ex ante* è stato basato su stime di prezzi *forward* molto più alti di quelli che si sono poi effettivamente registrati *ex post*; questo ha comportato un sostanziale azzeramento della spesa unitaria media sostenuta dai clienti titolari di bonus serviti in regime di tutela.

Per quanto riguarda invece l'effettiva erogazione dei bonus ai nuclei interessati, è stato implementato, e in corso di affinamento, il sistema di monitoraggio previsto dalla regolazione, basato sui dati a consuntivo forniti periodicamente dagli operatori, che mostra che la maggioranza dei bonus sono stati erogati entro i tempi previsti.

Un recente studio dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB)⁴ sugli effetti distributivi dell'aumento dei prezzi e delle misure di sostegno introdotte dal Governo a favore delle famiglie evidenzia, nel 2022, il contributo delle misure di rafforzamento dei bonus sociali introdotte nel suddetto periodo alla riduzione della spesa, in particolare per le famiglie più indigenti.

2. Bonus sociale idrico

Come i bonus sociali energetici per disagio economico disciplinati da questa Autorità, il bonus sociale idrico è riconosciuto "automaticamente" dal 1° gennaio 2021 agli aventi diritto, ossia senza necessità per questi ultimi di presentare un'apposita domanda.

Il bonus idrico, sulla base di quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 ottobre 2016, corrisponde al valore economico di 50 litri di acqua al giorno per componente del nucleo familiare.

⁴Per la prima versione dello studio si veda:

www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2022/10/Flash_2_2022.pdf, fig. 5, pag. 11).

La seconda versione, aggiornata, è contenuta nella Memoria di audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulla legge di bilancio (fig. 3.2, pag. 47).

Il processo di riconoscimento “automatico” dei bonus si basa sullo scambio di flussi informativi tra l’INPS e il SII e tra il SII e gli operatori che partecipano a tale processo (distributori e venditori di energia elettrica e di gas naturale, gestori del servizio idrico integrato).

A differenza dei distributori e dei venditori di energia elettrica e di gas naturale, i gestori idrici non sono *ab origine* accreditati al SII; pertanto, il SII non dispone di alcuna informazione in relazione alle forniture e alle utenze idriche. Condizione necessaria affinché Acquirente unico, in qualità di gestore del SII, possa collegare i codici fiscali (ricevuti da INPS) dei componenti del nucleo familiare che hanno un ISEE attestato entro la soglia di accesso all’agevolazione ad una fornitura idrica, o ad un gestore del servizio idrico, è l’accreditamento di quest’ultimo al SII, come disposto dall’Autorità con la delibera 585/2020/R/com. In caso contrario, non è possibile espletare il processo automatico di erogazione del bonus.

Per tali motivi l’individuazione dell’utenza idrica, cui applicare automaticamente il bonus sociale idrico, presenta maggiori complessità e criticità rispetto al riconoscimento dei bonus energetici alle forniture individuali.

Tale differenza tra i tre servizi, ai quali si applica il meccanismo di riconoscimento automatico dei bonus sociali, ha contribuito a determinare, unitamente alla complessità degli adempimenti in tema di trattamento dei dati personali, una diversa velocità ed estensione di applicazione di questa misura di supporto. In particolare, l’attuazione del bonus sociale idrico è risultata più graduale rispetto a quella dei bonus elettrico e gas.

Allo stato, secondo i dati acquisiti da Acquirente unico, risultano accreditati al SII 668 gestori idrici su un totale di circa 1.700 soggetti presenti nell’Anagrafica territoriale del servizio idrico integrato dell’Autorità (ATID) che svolgono il servizio di acquedotto-distribuzione; i gestori accreditati servono circa il 90% della popolazione nazionale. L’Autorità ha provveduto e sta provvedendo ad una continua attività di sollecitazione dei gestori idrici, anche attraverso le loro associazioni, per il necessario accreditamento al SII ai fini del riconoscimento del bonus sociale idrico agli aventi diritto.

Alla problematica sopra descritta, si aggiungono quelle inerenti agli adempimenti in tema di trattamento dei dati personali funzionali alle attività di individuazione delle utenze idriche cui applicare la relativa agevolazione tariffaria, nonché alle connesse attività di liquidazione della medesima. Tali adempimenti coinvolgono tutti i gestori idrici, in qualità di responsabili del trattamento.

In base al quadro normativo vigente, i gestori accreditati al SII ricevono, tramite lo stesso SII, lo schema di accordo con l’Autorità, quale titolare del trattamento dei dati personali, che disciplina (*ex* articolo 28.3 del Regolamento UE 2016/679 relativo alla protezione

delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, cd. “*General data protection regulation*” - GDPR) gli adempimenti previsti per i gestori idrici, quali responsabili del trattamento dei dati personali funzionale alle attività sopra citate.

Tale accordo prevede che il gestore idrico restituisca la cd. DPIA (valutazione di impatto del rischio), prevista dall’articolo 35 del menzionato Regolamento UE, completa delle informazioni richieste, che deve successivamente essere approvata dall’Autorità. In proposito, si evidenzia che la medesima Autorità, allo scopo di dare compiuta attuazione alle previsioni normative vigenti, ha ritenuto necessario acquisire ulteriori dati/informazioni nella disponibilità del responsabile del trattamento - il gestore idrico - utili ai fini di un’adeguata valutazione del rischio connesso ai trattamenti di dati personali necessaria, appunto, per l’erogazione del bonus idrico, *ex* articolo 35 GDPR.

Ad oggi sono state approvate le DPIA relative al trattamento di dati personali effettuati da 103 gestori idrici, nei confronti dei quali l’Autorità, dopo opportune verifiche, ha disposto l’attivazione da parte del SII dei flussi di dati che, secondo la regolazione in materia definita dalla stessa Autorità, sono funzionali al riconoscimento del bonus idrico agli aventi diritto.

Lo scorso 1° febbraio, l’Autorità ha, altresì, autorizzato il SII a trasmettere i dati funzionali al riconoscimento del bonus sociale idrico agli aventi diritto a 1.436 gestori idrici, per i quali la DPIA non è stata ritenuta necessaria.

All’inizio di aprile Acquirente unico ha comunicato che tutti i gestori che hanno accettato l’accordo di nomina a responsabili del trattamento (essendosi precedentemente accreditati al SII) stanno ricevendo i flussi informativi contenenti i dati necessari al riconoscimento dell’agevolazione agli aventi diritto, che avverrà sulla base della disciplina semplificata che l’Autorità ha introdotto con le delibere 106/2022/R/com e 651/2022/R/com, al fine di ridurre i tempi ordinari per l’erogazione del bonus idrico 2021 e 2022 agli aventi diritto da parte dei gestori territorialmente competenti.

Nel complesso, gli adempimenti preliminari che consentono l’erogazione del bonus idrico da parte dei gestori territorialmente competenti sono stati portati a compimento per circa l’80% della popolazione nazionale.

Si ritiene opportuno rammentare, nonostante i recenti positivi sviluppi evidenziati nella Relazione di monitoraggio semestrale sul riordino degli assetti locali⁵, la presenza nel settore di una pluralità di entità gestionali (prevalentemente gestioni comunali in economia) per le quali le procedure per il trasferimento del servizio al gestore unico

⁵ Cfr. Relazione 31 gennaio 2023, 34/2023/I/idr

d'ambito (ove individuato) non risultano ancora perfezionate e per cui si sono riscontrate criticità nell'adempimento degli obblighi fissati dalla regolazione, in particolare, in materia tariffaria e di qualità tecnica e contrattuale, che hanno contribuito alla permanenza dei differenziali nei livelli di prestazione del servizio e nella possibilità di accesso ai servizi idrici tra aree del Paese (cd. “*water service divide*”).

La debolezza della *governance* in questi contesti si riflette, altresì, nei ritardi relativi al soddisfacimento degli obblighi posti in capo ai gestori ai fini dell'erogazione del bonus idrico. Pertanto, l'Autorità è orientata a valutare specifiche misure - anche di “*sunshine regulation*” - volte a rendere efficace in tali specifiche situazioni il meccanismo di riconoscimento automatico dell'agevolazione, a tutela del diritto al riconoscimento del bonus sociale idrico, ove ne sussistano i requisiti di ammissibilità previsti dalla normativa e dalla regolazione attuativa definita dall'Autorità.

Rimane salvo il fatto che l'attuazione graduale del bonus sociale idrico non preclude per le famiglie interessate l'erogazione delle quote arretrate di competenza.

3. Tariffazione dei rifiuti, con particolare riferimento agli impianti “minimi”

L'Autorità ha recentemente avviato⁶ il procedimento per la definizione delle regole e delle procedure per l'aggiornamento biennale (2024-2025) delle predisposizioni tariffarie del servizio di gestione dei rifiuti urbani, presentate in osservanza del metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2)⁷, al fine di aggiornare talune componenti di costo ammesse al riconoscimento tariffario, anche rideterminando il valore dei parametri macroeconomici di riferimento.

L'aggiornamento della regolazione, improntata sin dall'inizio a criteri di trasparenza, di certezza e di sostenibilità, avviene in una fase in cui il comparto della gestione dei rifiuti (di grande rilevanza per i cittadini, per le istituzioni pubbliche attive nel settore e per il tessuto economico e industriale), anche in virtù delle *milestones* considerate nel Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR, si accinge a essere interessato da un nuovo sistema di regole volto a consolidare un nuovo scenario evolutivo, affrontando, allo stesso tempo, le incertezze in materia di trasparente avvicendamento tra gestori – con il prossimo varo del contratto di servizio tipo e, in autunno, del bando di gara tipo – e le difficoltà nel contemperare la copertura degli oneri per la gestione della raccolta differenziata, gli standard tecnici delle attività di recupero e smaltimento e le risorse effettivamente generate con la valorizzazione dei materiali.

⁶ Cfr. deliberazione 21 febbraio 2023, 62/2023/R/RIF.

⁷ Cfr. deliberazione 3 agosto 2021, 363/2021/R/RIF.

Presupposto necessario per una corretta disciplina settoriale, cui l’Autorità, nell’ambito delle competenze assegnate, intende fornire il proprio contributo è il tenere in considerazione tutti i profili rilevanti.

3.1 Attribuzioni dell’Autorità

Il Legislatore, alla fine del 2017⁸, ha conferito all’Autorità un mandato ampio e di notevole ambizione per un settore che da tempo dimostrava importanti criticità. A tal proposito, nell’assegnare all’Autorità funzioni di regolazione e di controllo in materia di rifiuti urbani, la legge ha previsto il conseguimento delle seguenti finalità:

“migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti (...) per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull’intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità (...) nonché (...) garantire l’adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea superando così le procedure di infrazione già avviate con conseguenti benefici economici a favore degli enti locali interessati da dette procedure”.

Con specifico riferimento al tema della presente audizione, assume rilievo l’attribuzione all’Autorità di precise funzioni di regolazione e di controllo, in particolare in materia di:

- *“predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio «chi inquina paga»”⁹;*
- *“fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento”¹⁰;*
- *“approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall’ente di governo dell’ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento”¹¹;*
- *“verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi”¹².*

⁸ Cfr. articolo 1, comma 527, della legge n. 205/17.

⁹ Cfr. articolo 1, comma 527, lettera f), della legge n. 205/17.

¹⁰ Cfr. articolo 1, comma 527, lettera g), della legge n. 205/17.

¹¹ Cfr. articolo 1, comma 527, lettera h), della legge n. 205/17.

¹² Cfr. articolo 1, comma 527, lettera i), della legge n. 205/17.

L'articolo 1, comma 527, della legge n. 205/17 prevede l'attribuzione di tali funzioni all'Autorità con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle competenze - anche di natura sanzionatoria - stabiliti dalla legge istitutiva n. 481/95.

3.2 Regolazione delle infrastrutture

Con la delibera 363/2021/R/rif, l'Autorità ha adottato il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025, integrando e sviluppando – comunque, in un quadro generale di regole stabile e certo – la regolazione applicata a partire dal 2018 e declinata nel MTR di cui alla delibera 443/2019/R/rif.

In particolare, è stata confermata l'impostazione generale che ha contraddistinto la metodologia tariffaria nel primo periodo regolatorio, basata sulla verifica e sulla trasparenza dei costi, richiedendo che la determinazione delle entrate tariffarie avvenisse sulla base di dati certi, validati e desumibili da fonti contabili obbligatorie e che la dinamica per la loro definizione fosse soggetta ad un limite di crescita, differenziato in ragione degli obiettivi di miglioramento della qualità del servizio reso agli utenti e/o di ampliamento del perimetro gestionale individuati dagli Enti territorialmente competenti, confermando, altresì, le corrispondenti leve messe a disposizione nel primo periodo regolatorio, in un rinnovato (e coerente) quadro di responsabilizzazione a livello locale.

Con il MTR-2, nell'esercizio delle prerogative attribuite all'Autorità dalla legge n. 205/17, oltre a confermare l'impostazione generale del MTR, è stato ampliato il perimetro di intervento. Tra le misure maggiormente significative, meritano menzione la previsione di una programmazione quadriennale e l'introduzione di una regolazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, volta a favorire il ricorso ad impianti di trattamento collocati più in alto nella gerarchia dei rifiuti di matrice eurounitaria e penalizzando il conferimento in discarica.

Il processo che ha condotto alla definizione del MTR-2 ha, peraltro, beneficiato di un'ampia e articolata partecipazione di tutti i soggetti interessati¹³, considerata la molteplicità dei temi affrontati e le peculiarità del comparto, stabilmente assoggettato a un sistema di orientamenti di matrice eurounitaria, secondo il paradigma dell'economia circolare, e al centro di rilevanti dinamiche di innovazione tecnologica. Comparto, peraltro, caratterizzato da una struttura di *governance* multilivello particolarmente

¹³ Ad integrazione delle procedure di consultazione avviate dall'Autorità, l'adozione del provvedimento finale è stata preceduta da specifici focus group, da un seminario di carattere nazionale (cui hanno partecipato circa 500 soggetti tra rappresentanti delle aziende di servizi pubblici, delle istituzioni, degli enti locali e dei consorzi nazionali, unitamente a titolari delle imprese, delle associazioni datoriali e sindacali della filiera dei rifiuti).

complessa, oltre che da un assetto gestionale notevolmente parcellizzato. Dal punto di vista istituzionale, l’Autorità ha avviato un confronto strutturato e periodico con i soggetti territorialmente competenti, al fine di acquisire utili elementi per l’azione regolatoria in questione, anche attraverso diversi incontri del Tavolo tecnico permanente istituito dall’Autorità con la delibera 333/2019/A, cui hanno partecipato rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative delle regioni e delle autonomie locali (Conferenza delle regioni e delle province autonome, Unione province d’Italia, Associazione nazionale comuni italiani, Associazione nazionale degli enti di governo d’ambito per l’idrico e i rifiuti).

Con specifico riferimento alle tariffe di accesso agli impianti di trattamento di chiusura del ciclo, l’Autorità con il MTR-2, secondo l’approccio asimmetrico stabilmente adottato, ha introdotto strumenti di regolazione modulati in ragione del grado di integrazione del soggetto incaricato della gestione dei rifiuti e della valutazione del livello di efficacia dell’eventuale pressione competitiva nel contribuire alla promozione di efficienza allocativa, in base ai quali declinare anche gli opportuni meccanismi di incentivazione.

In particolare, l’Autorità ha previsto una classificazione degli impianti esistenti che permettesse di identificare quelli da assoggettare a regolazione, tenendoli distinti dagli altri, introducendo le definizioni di impianti di chiusura del ciclo “integrati” e “minimi” (assoggettati a una regolazione dei costi riconosciuti e delle tariffe caratterizzata da incentivazioni coerenti con la gerarchia europea per la gestione dei rifiuti) e di impianti di chiusura del ciclo “aggiuntivi” (con obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso e disincentivi applicati ai flussi conferiti agli impianti di discarica e incenerimento senza recupero energetico, ma non assoggettati alla regolazione dei costi riconosciuti).

Più in dettaglio, la disciplina varata dall’Autorità detta dei criteri ai fini dell’individuazione degli impianti di chiusura del ciclo “minimi” (in tutto o in parte), prevedendo che possano essere identificati come “minimi” gli impianti di trattamento, presenti sul territorio considerato, che:

- offrano una capacità in un mercato con rigidità strutturali, caratterizzato da un forte e stabile eccesso di domanda e da un limitato numero di operatori;
- in aggiunta a quanto previsto al precedente alinea, soddisfino le seguenti condizioni alternative: i) avere una capacità impegnata per flussi garantiti da strumenti di programmazione o da altri atti amministrativi; ii) essere già stati individuati in sede di programmazione, sulla base di decisioni di soggetti competenti alla chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti.

Di contro, sono qualificati come impianti di chiusura del ciclo “aggiuntivi” (in tutto o in parte) tutti quelli non individuati come “minimi” e non integrati nella gestione.

La disciplina degli impianti “minimi” (che, come anticipato, prevede forme di regolazione tariffaria per il riconoscimento dei costi efficienti di gestione e di investimento) configura, dunque, un istituto regolatorio inerente all’ambito tariffario, che ha la funzione di ridurre il potere di mercato dei gestori di impianti in situazioni in cui vi sia uno stabile eccesso di domanda e un limitato numero di operatori, contenendo gli effetti negativi per l’utente dell’assenza di concorrenza in alcuni contesti regionali. Nel delineare la citata disciplina l’Autorità non ha, quindi, inteso svolgere alcuna delle funzioni di programmazione che la legge affida ai diversi livelli istituzionali (e, in particolare, alle regioni), demandando al competente livello territoriale la decisione in ordine all’individuazione (o meno) degli impianti “minimi” da assoggettare alla regolazione.

Detto intervento regolatorio ha preso le mosse da un riscontrato deficit impiantistico. Al riguardo, vale la pena rammentare che, in sede di elaborazioni degli orientamenti per la regolazione del settore¹⁴, l’Autorità ha espressamente richiamato la segnalazione dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato formulata ai fini dell’adozione della legge annuale per il mercato e la concorrenza per l’anno 2021, da cui emerge un “*rilevante gap impiantistico, soprattutto nelle aree del centro e del sud del Paese, che non riescono a trattare tutto il rifiuto urbano residuo raccolto, che viene quindi in parte destinato a impianti localizzati al Nord o all’estero. Tale situazione appare generare diverse criticità concorrenziali, (...) e vale a definire un eccessivo potere di mercato in capo ai pochi impianti esistenti, con un possibile incremento dei costi di complessiva gestione dei rifiuti urbani e maggiore spesa per i cittadini*”. Peraltro, la stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato, già nell’ambito dell’“*Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani*”¹⁵ del 2016, aveva, in particolare, sottolineato la necessità di una regolazione tariffaria volta a mantenere sotto controllo il rischio di esercizio di potere di mercato sulla parte di domanda eccedente rispetto alla capacità impiantistica locale, nonché a scoraggiare lo smaltimento in discarica, responsabile di esternalità negative per l’ambiente e attività idonea a spiazzare le filiere del recupero e del riutilizzo.

Attraverso l’istituto degli impianti “minimi”, l’Autorità ha dunque sottoposto a regolazione tariffaria (dettando i criteri delle cd. “*tariffe al cancello*”) non tutti gli impianti di trattamento, ma solo quelli che insistono in realtà di mercato con rigidità strutturali, in cui vi è il rischio che il corrispettivo stabilito dal gestore si attesti ad un livello molto elevato a causa del potere di mercato di cui godono i pochi operatori presenti. Tale scelta dell’Autorità è altresì conforme agli obiettivi che il Legislatore ha affidato al Regolatore, *ex lege* n. 481/95 (richiamata, come detto, dallo stesso articolo 1,

¹⁴ Cfr. Documento per la consultazione 11 maggio 2021, 196/2021/R/rif.

¹⁵ Cfr. Indagine IC49 del 2016, punti 368, 369 e 386.

comma 527, della legge n. 205/17), e, in particolare, all’obiettivo di “*promozione della concorrenza e dell’efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità*” sotto un duplice profilo: da un lato, la regolazione tariffaria non interviene in ambiti caratterizzati da un mercato concorrenziale; dall’altro, la regolazione indipendente assolve il compito di “mimare” gli effetti della concorrenza in contesti in cui il mercato consente ai pochi operatori presenti rendite eccessive.

Peraltro, al fine di favorire gli investimenti nella filiera impiantistica del trattamento dei rifiuti, promuovendo quelli più rilevanti in termini di benefici per il sistema, la regolazione di accesso agli impianti “minimi” prevede che il limite alla crescita annuale dei corrispettivi debba essere modulato in funzione di un fattore che tiene conto delle caratteristiche tecnologiche e ambientali dell’impianto, incentivando soluzioni di trattamento sempre più innovative e ambientalmente sostenibili. Detto limite, inoltre, è determinato in base a valutazioni di prossimità con riferimento ai flussi in ingresso agli impianti, rimesse agli enti territorialmente competenti, a beneficio delle comunità ricadenti in aree limitrofe agli stessi, come meccanismo di promozione dell’accettazione sociale degli investimenti indispensabili per il riequilibrio dei flussi fisici dei rifiuti e la chiusura del ciclo¹⁶. L’istituto degli impianti “minimi” assume, dunque, un carattere puramente regolatorio, che non interferisce con gli obiettivi della programmazione e con le necessità impiantistiche stabilite da ogni regione con riferimento al proprio territorio (nella relativa pianificazione, in coerenza con i criteri stabiliti nel Programma nazionale di gestione dei rifiuti - PNGR), innestandosi piuttosto nel solco di una programmazione già esistente.

Il settore del ciclo dei rifiuti, per quanto complesso e ricco di significative sfaccettature, ha risposto in modo ampiamente soddisfacente alla nuova regolazione definita dall’Autorità già a partire dalla prima metodologia tariffaria varata nel 2019. Con particolare riferimento al più recente MTR-2, si precisa che sono state trasmesse all’Autorità – ai fini della verifica della coerenza regolatoria degli atti elaborati e della conseguente approvazione – le predisposizioni dei Piani economico-finanziari 2022-2025 recanti le entrate tariffarie per 5.987 ambiti tariffari (di cui 5.961 comunali e 26 pluricomunali, per una copertura di circa 52,3 milioni di abitanti serviti), nonché le proposte tariffarie per 61 impianti di trattamento qualificati come “minimi” o come impianti “intermedi” dai quali provengano flussi indicati come in ingresso a impianti di

¹⁶ Nello specifico, tale misura prevede che gli eventuali incrementi dei corrispettivi di accesso siano interamente trasferiti nelle tariffe applicate ai flussi provenienti da aree non di prossimità, lasciando invariate le tariffe relative ai flussi da aree di prossimità o, in modo speculare, che i decrementi siano a vantaggio dei soli flussi provenienti dalle aree di prossimità, mantenendo invariate le tariffe relativi ai flussi provenienti dalle aree non di prossimità.

chiusura del ciclo “minimi”¹⁷. Infine, a conferma dell’ampio margine di declinabilità della definizione adottata a fini regolatori, si evidenzia che alcune regioni (Lombardia, Sardegna e Molise) hanno comunicato di non ritenere opportuno individuare impianti “minimi” nel territorio di competenza.

3.3 Coordinamento istituzionale per il potenziamento infrastrutturale del settore

La delibera 363/2021/R/rif e i contenuti del citato MTR-2 sono stati confermati dal Ministero dell’Ambiente e della sicurezza energetica, nell’ambito del Programma nazionale di gestione dei rifiuti (PNGR) adottato con il decreto 24 giugno 2022, n. 257¹⁸, individuato quale strumento con il quale fissare i macro-obiettivi, i criteri e le linee strategiche cui le regioni e province autonome devono attenersi nell’elaborazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti¹⁹.

In particolare – anche tenuto conto degli approfondimenti svolti nell’ambito del Tavolo tecnico istituito presso il menzionato Ministero (al quale partecipano questa stessa Autorità, le regioni, le due province autonome e l’Associazione nazionale dei comuni italiani) – il PNGR, al capitolo 5 (“*Gestione dei rifiuti urbani e ricognizione impiantistica*”), richiama espressamente la tassonomia introdotta dall’Autorità per gli impianti di trattamento dei rifiuti urbani, confermando il perimetro di applicazione della regolazione tariffaria, nonché la distinzione tra impianti “integrati”, “minimi” e “aggiuntivi”. Inoltre, in sede di individuazione dei “*criteri e [delle] linee strategiche per l’elaborazione dei piani regionali*”, il paragrafo 9.6 del PNGR si sofferma sulla “*pianificazione regionale e la classificazione degli impianti di trattamento*”, evidenziando, tra l’altro, che “*le attività necessarie per l’elaborazione dei Piani regionali, in particolare l’analisi dei flussi, a supporto della pianificazione per tracciare i rifiuti e colmare i gap impiantistici, (...) sono azioni altresì funzionali e sinergiche alla ricognizione e alla classificazione degli impianti di trattamento, richieste da ARERA secondo la tassonomia illustrata nel Capitolo 5, e ai connessi adempimenti ai sensi della deliberazione 363/2021/R /rif recante il Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio 2022-2025, con specifico riferimento alla determinazione delle tariffe di*

¹⁷ Nello specifico, delle citate 61 proposte tariffarie, 39 afferiscono a impianti di trattamento qualificati come “minimi” (di cui 13 sono discariche, 13 sono inceneritori e 13 sono impianti di trattamento della frazione organica), mentre 22 sono relative a impianti “intermedi” da cui provengono flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo “minimi”.

¹⁸ L’entrata in vigore del decreto ministeriale 24 giugno 2022, n. 257, ha permesso il conseguimento della *milestone* di rilevanza europea M2C1-13 prevista dal PNRR.

¹⁹ Cfr. articolo 198-*bis* del decreto legislativo n. 152/06, inserito dall’ articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 116/20.

accesso per il trattamento dei rifiuti conferiti. Peraltro, l'esito di tale classificazione e, in particolare, le scelte in ordine alla qualificazione degli impianti di chiusura del ciclo come "minimi" devono trovare adeguata giustificazione e sviluppo nei pertinenti atti di programmazione regionale".

Pertanto, l'individuazione degli impianti "minimi" è espressamente contemplata dal PNGR tra i criteri della pianificazione regionali (a cui devono conformarsi le regioni, ai sensi dell'articolo 199, comma 8, del decreto legislativo n. 152/06)²⁰, denotando un'azione coordinata tra le Istituzioni chiamate, nel rispetto delle rispettive funzioni, a delineare il quadro di regole per favorire il conseguimento dei target definiti nel cd. "Pacchetto dell'economia circolare" e, allo stesso tempo, attenuare il divario impiantistico tra le diverse aree del Paese.

Da ultimo, si evidenzia che una condivisione dei presupposti alla base della disciplina varata dall'Autorità per la regolazione delle tariffe di accesso agli impianti è emersa anche dalla segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato dello scorso 22 dicembre 2022, che riconosce la rilevanza – sotto il profilo *antitrust* – dei requisiti indicati dal MTR-2 ai fini dell'assoggettabilità degli impianti di trattamento alla regolazione tariffaria, richiedendo alle regioni una individuazione degli impianti "minimi" che risulti coerente con i criteri fissati dal MTR-2.

Più in dettaglio, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha segnalato alla Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e ai Presidenti delle citate regioni e delle province autonome, che *"il protezionismo locale che talune regioni hanno introdotto tramite una disciplina regionale ad hoc, facendo asseritamente attuazione della delibera ARERA sugli impianti minimi per poi discostarsi, nella sostanza, dai presupposti stessi della sua adozione, non rappresenta (...) una soluzione compatibile con la disciplina antitrust"*, auspicando quindi *"non soltanto che l'individuazione degli impianti minimi avvenga, per il futuro, in presenza dei requisiti di rigidità strutturale del mercato del trattamento della FORSU individuati da ARERA (un forte e stabile eccesso di domanda e un limitato numero di operatori), ma anche che vengano modificate coerentemente le delibere regionali non conformi, (...) affinché la*

²⁰ Al riguardo, si rammenta che la legge attribuisce alle regioni, fra l'altro, il compito di provvedere alla *"predisposizione, all'adozione e all'aggiornamento, dei piani regionali di gestione dei rifiuti"* (comma 1, lettera a), dell'articolo 196 del decreto legislativo n. 152/06). Il successivo articolo 199 dello stesso decreto precisa, poi, che le regioni *"predispongono e adottano piani regionali di gestione dei rifiuti"*, che devono contenere, tra l'altro:

- *"una valutazione della necessità di nuovi sistemi di raccolta, della chiusura degli impianti esistenti per i rifiuti, di ulteriori infrastrutture per gli impianti per i rifiuti in conformità del principio di autosufficienza e prossimità"* (comma 3, lett. c));
- *"il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza"* (comma 3, lett. g)).



deliberazione ARERA n. 363/21 trovi applicazione per il raggiungimento degli obiettivi individuati dal regolatore stesso (colmare il gap impiantistico di Regioni deficitarie)”.