

## **Osservazioni dell'ANEA al DCO 244/2026/A dell'ARERA del 9 luglio 2026 “Quadro Strategico 2026-2029 dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente”**

L'ANEA (Associazione Nazionale degli Enti di Governo d'Ambito per l'Idrico e i Rifiuti) presenta le proprie osservazioni al documento per la consultazione dell'ARERA 244/2026/A, “Quadro Strategico 2026-2029 dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente”.

### **Premessa**

Il Quadro strategico ARERA 2026-2029 si colloca in una fase particolarmente rilevante per i settori ambientali regolati, caratterizzata dalla necessità di coniugare il progressivo rafforzamento della qualità e dell'efficienza dei servizi con le crescenti esigenze di investimento, resilienza delle infrastrutture, sostenibilità ambientale e tutela degli utenti. Nel settore idrico e in quello della gestione dei rifiuti, tali esigenze si confrontano inoltre con contesti territoriali fortemente differenziati, con livelli infrastrutturali e maturità gestionale non omogenei e con la necessità di assicurare una programmazione degli interventi coerente con gli obiettivi nazionali ed europei.

L'inquadramento effettuato dall'ARERA sottolinea come per tutti i settori regolati il quadro nazionale sia caratterizzato da una profonda trasformazione derivante principalmente per i settori ambientali da:

- attuazione del percorso strategico definito dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC),
- necessità di superamento delle criticità infrastrutturali e gestionali (in particolare per alcune zone del paese),
- implementazione di misure per la resilienza al cambiamento climatico (vista anche la recente adozione della Strategia europea per la resilienza idrica),
- recepimento e implementazione a livello nazionale di rilevanti previsioni comunitarie,
- proseguimento del percorso verso un modello di economia circolare.

Si prospetta quindi un periodo caratterizzato da molte sfide che richiedono fin da subito l'impostazione di regole e previsioni che possano consentire di affrontarle in modo sistematico attraverso un consolidamento dei settori.

### **Obiettivi strategici 2026-2029 e linee di intervento: temi trasversali**

#### ***OS.1 Rafforzare le tutele per il consumatore***

In merito all'area “*Proteggere il consumatore e rafforzare la fiducia in un mercato che sia in grado di trasferire i relativi benefici*”, in linea generale si condivide l'impostazione della protezione del consumatore in ottica trasversale e le linee di intervento prospettate.

Si ritiene molto importante potenziare consapevolezza, informazione e trasparenza, anche attraverso il riordino del contenuto della bolletta per il SII e del documento di riscossione per il settore

rifiuti, essendo i principali e costanti canali di contatto con gli utenti, eventualmente valutando anche canali informativi per le utenze indirette del SII che permettano il perseguimento degli obiettivi sopra elencati senza però al contempo generare rilevanti oneri per i gestori.

Si condivide inoltre l'intenzione di intervenire sul monitoraggio attraverso anche iniziative per misurare il grado di soddisfazione degli utenti e il rinnovo degli strumenti disponibili per verificare il livello di qualità. Per quanto riguarda la promozione di indagine di *customer satisfaction*, queste in alcuni casi vengono svolte anche a livello locale. Sarebbe quindi auspicabile un coordinamento per limitare gli oneri di tali iniziative e aumentarne l'efficacia (in modo tale da poter massimizzare la possibilità di cogliere le peculiarità territoriali, vista la natura locale del servizio idrico e di quello di gestione dei rifiuti). Si condivide l'intendimento di promuovere lo svolgimento di tali attività attraverso modelli standardizzati per l'acquisizione delle informazioni in ordine al livello di servizio percepito, ma si ritiene che abbia un valore che siano svolte, ove possibile, analisi di *customer satisfaction* indipendenti rispetto al gestore operativo dei servizi. Inoltre, è utile richiamare il fatto che nelle materie dei servizi ambientali alcuni associati stanno facendo riferimento a una vecchia normativa inattuata, l'articolo 2, comma 461, della Legge n. 244/2007, che prevedeva specifiche analisi condotte dal soggetto regolatore in collaborazione con le associazioni dei consumatori. In questo senso quindi, ad esempio, un EGA associato, su tutte le gestioni del Servizio Idrico e del Servizio Rifiuti regolate ha provveduto alla somministrazione all'utenza di questionari standard che vengono integrati (in accordo con le associazioni dei consumatori territoriali) con specifiche domande finalizzate a cogliere aspetti e peculiarità del territorio o del servizio reso sul bacino oggetto di indagine. Questo approccio pare avere un riscontro molto favorevole rispetto all'opzione standard consolidata di svolgimento di tali analisi a cura esclusiva del gestore del servizio.

Si ritengono molto utili e quindi si concorda sui possibili interventi volti a migliorare e diffondere più efficacemente gli strumenti per la tutela dei soggetti vulnerabili o in stato di disagio economico-sociale, sia attraverso strumenti informativi che interventi di semplificazione per l'erogazione dei bonus. Anche in questo caso si ritiene opportuno valorizzare l'interazione con le associazioni dei consumatori e con gli altri soggetti qualificati presenti sul territorio. In questo senso, si richiede e si auspica un pieno coinvolgimento anche degli EGA che, spesso individuati sui territori come i responsabili degli incrementi delle tariffe, potrebbero vedersi anche coinvolti nelle azioni che, nel quadro degli incrementi di cui sopra, vedono le contestuali azioni di tutela a favore delle utenze in condizioni di disagio.

Inoltre, in merito all'obiettivo di potenziare le previsioni relative alla gestione di istanze e controversie, si coglie l'occasione per ribadire l'importanza del Servizio di Conciliazione svolto dall'Autorità che, si ritiene vada rafforzato e pubblicizzato. In merito alla possibilità di introduzione di un terzo livello decisorio della controversia, si ritiene fondamentale che nel processo di implementazione questo vada raccordato con le iniziative di tutela dell'utenza presenti a livello locale e che questo ulteriore passaggio sia strutturato in modo tale, comunque, da garantire certezza e tempistiche non troppo dilatate per arrivare alla risoluzione delle controversie per gli utenti.

Si ritiene poi auspicabile prevedere strumenti di condivisione tra livello locale e nazionale delle informazioni derivanti dai diversi strumenti di tutela dell'utenza, che siano rilevanti dal punto di vista

informativo in merito all'efficacia delle norme regolatorie e della relativa declinazione a livello locale, in modo tale che funzionino da segnali per eventuali rimodulazioni.

Per quanto sopra riportato, quindi, per valorizzare la tutela degli utenti, il rafforzamento della collaborazione istituzionale, si ritiene che debba essere perseguito non solo con le Autorità Indipendenti, ma anche con gli EGA, visto il valore aggiunto che può derivare dalla dimensione locale.

Nell'implementazione delle linee di intervento per il perseguimento della protezione degli utenti si ritiene però importate non dimenticare anche quelle fasce della popolazione che hanno meno confidenza con l'utilizzo della tecnologia.

Da ultimo preme sottolineare, come anche il perseguimento dell'obiettivo della sostenibilità economico-sociale rientri in un concetto più ampio di tutela del consumatore.

### ***OS.2 Potenziamento e rafforzamento delle attività di vigilanza dell'Autorità a tutela dei consumatori nei settori energetici e ambientali***

Per quanto concerne la proposta di avviare un'attività di vigilanza sul rispetto di taluni adempimenti regolatori da parte degli operatori del servizio di gestione dei rifiuti urbani, al fine di rafforzare le garanzie a tutela dell'utente e assicurare contenuti informativi minimi obbligatori ed omogenei su tutto il territorio nazionale, anche per questa attività si auspica il coordinamento con gli EGA, in modo tale da poter capitalizzare le informazioni che ne derivano per eventuali calibrazioni dell'impostazione regolatoria sia a livello nazionale che locale.

### ***OS.5 Analisi della regolazione e dialogo strutturato con i portatori di interessi***

Si valuta favorevolmente la prospettiva di riattivare e potenziare l'Osservatorio Permanente della Regolazione, che, vista la funzione di supporto per l'ARERA, dovrebbe prevedere un'impostazione delle attività con un taglio molto operativo rispetto ai temi di volta in volta valutati rilevanti per l'evoluzione della regolazione, coinvolgendo stabilmente per entrambi i servizi ambientali, gli Enti di Governo d'Ambito. Ritenendo ragionevolmente che, per quanto riguarda il Servizio Idrico Integrato, gli EGA siano individuati inevitabilmente quali i soli soggetti territoriali attuatori della regolazione, anche per il servizio gestione rifiuti si ritiene che questa possa essere l'occasione per inviare un "segnale" rispetto alla determinazione dell'Autorità a incentivare l'evoluzione verso una governance in cui rispetto alla scala locale siano gli EGA i soggetti attuatori della regolazione. Riconosciuto, sulla base di precedenti molteplici interlocuzioni come non possa essere l'Autorità a definire i perimetri dei ruoli fra Enti d'Ambito e Comuni, nell'attuazione di queste attività operative si ritiene che ARERA possa tuttavia prevedere un coinvolgimento degli EGA e della loro Associazione, come quei soggetti che, ove operativi, maggiormente garantiscono l'implementazione della regolazione con riferimento agli aspetti di validazione dei costi dei gestori, di affidamento dei servizi coerenti con i provvedimenti di bando tipo e contratto tipo di servizio, di regolazione estesa non solo ai servizi di igiene urbana ma anche alla definizione delle tariffe delle fasi di trattamento e smaltimento.

Inoltre, si ritiene fondamentale per il perseguimento degli obiettivi enunciati dall'ARERA (agevolare il recepimento delle novità regolatorie e garantire l'omogeneità nell'applicazione della regolazione),

l'intenzione di prevedere momenti formativi e di confronto espressamente dedicati ai soggetti istituzionali e agli stakeholders chiamati a dare concreta attuazione al quadro regolatorio.

#### **OS.6 Rafforzare la collaborazione istituzionale nazionale**

Come leva per accrescere l'efficacia e l'efficienza della regolazione, si ritiene strategico il proposto rafforzamento delle sinergie istituzionali unitamente al consolidamento del coordinamento tra tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nell'implementazione di diverse discipline, con particolare attenzione anche a quelli operanti in ambiti che si intersecano e sovrappongono. In questo senso si ritiene importante il rafforzamento del coordinamento tra il livello nazionale e locale della regolazione, anche attraverso la semplificazione dei flussi informativi e dei meccanismi di condivisione delle basi di dati. Ad esempio, per quanto riguarda il SII, come riportato anche dall'Autorità stessa, questo consolidamento si ritiene indispensabile per potenziare la coerenza con la pianificazione sovraordinata e, in particolare con i Piani di bacino e per promuovere maggiormente una visione integrata e strategica relativa ai vari usi della risorsa, considerando anche la dimensione intersettoriale per finalità energetiche.

In parallelo alla proposta di riattivare l'Osservatorio Permanente della Regolazione, si ritiene particolarmente opportuna la sottoscrizione di un Protocollo con l'ANEA, anche per il suo valore con la finalità di consolidare maggiormente la collaborazione tra i diversi livelli della regolazione, e quindi l'istituzione di un Tavolo Tecnico Permanente ARERA-ANEA, articolato in tre filoni di lavoro paralleli, ciascuno con cadenza almeno semestrale e con output documentali pubblici:

- Tavolo 1 — Quadro istituzionale e normativo. Riforma del D.Lgs. 152/2006, status giuridico degli EGA, raccordo con MASE, ANCI, AGCM, Garante privacy;
- Tavolo 2 — Metodologie tariffarie ed efficienza. Costi standard, WACC, resilienza climatica, continuità degli investimenti, leve finanziarie, implementazione dell'economia circolare;
- Tavolo 3 — Qualità (RQSII, RQTI; TQRIF), tutela dell'utenza e transizione digitale, bonus sociali, smart metering, cybersicurezza, PAYT, interoperabilità dei dati.

#### **OS.7 Promuovere la verifica della compliance**

Nel Servizio Idrico Integrato, in ragione anche dell'incentivo economico e reputazionale previsto attraverso il sistema implementato per la regolazione della qualità tecnica, l'ARERA ritiene necessario rafforzare le attività di controllo sulla correttezza della misura dei parametri e delle grandezze sottese agli indicatori oggetto di meccanismo incentivante. In questo contesto, si inserisce l'attività di verifica in pool dei dati di qualità, che ha già visto una prima applicazione relativamente alla qualità tecnica e ne vedrà anche l'estensione alla disciplina della qualità contrattuale a partire dal 2028. In merito a tale attività di verifica in pool, pur riconoscendo le finalità positive (in termini di valorizzazione del confronto e della condivisione di buone pratiche) si ritiene però che per poter perseguire in maniere efficace l'obiettivo di armonizzazione sia necessario prevedere delle occasioni di confronto con ARERA per poter superare le criticità riscontrate (in particolare, in merito a carico di lavoro, tempistiche e metodologie applicate) e meglio calibrarne le modalità operative di disciplina.

## **Obiettivi strategici 2026-2029 e linee di intervento: area ambiente**

### ***OS.11 Favorire il miglioramento della qualità e dell'efficienza delle infrastrutture idriche rafforzando la resilienza nel settore***

Per quanto concerne la resilienza al cambiamento climatico, si condivide il fatto che dovrebbe essere perseguita tramite l'indirizzo delle scelte di investimento e l'individuazione di opere di rilevanza strategica, ma anche attraverso l'introduzione di strumenti per incentivare la realizzazione di opere con rilevanza sovra-ambito sia dal punto di vista del coordinamento dei soggetti coinvolti che per quanto concerne il reperimento delle risorse necessarie. In particolare, si ritiene necessario che l'Autorità torni ad affrontare la questione del finanziamento di tali opere strategiche, recuperando il Fondo di Garanzia delle Opere Idriche, e/o individuando strumenti per agevolare il ricorso a combinazione di fonti di tipologie diverse (*blended finance*). Inoltre per la realizzazione di infrastrutture del servizio idrico attraverso l'impiego di fondi pubblici, sia per quanto riguarda il PNRR che per quanto riguarda il finanziamento da altre fonti (come il PNISSI) si è dimostrato come sia risultata particolarmente adeguata la filiera istituzionale incardinata su EGA (come soggetto attuatore) e gestore del servizio (come soggetto esecutore o attuatore di secondo livello). In questo schema è risultato possibile integrare i finanziamenti pubblici con la tariffa grazie anche alla capacità di controllo della stessa da parte del soggetto attuatore (EGA).

Si condivide la necessità di rafforzamento dei meccanismi incentivanti e della regolazione della qualità tecnica, attraverso il completamento del processo di armonizzazione dei criteri di applicazione e della costruzione dei macro-indicatori ed anche, come citato dall'Autorità stessa, tramite la finalizzazione dell'iter di definizione dell'indicatore M0b, anche attraverso il coordinamento istituzionale dei soggetti coinvolti.

Infine, si porta all'attenzione come tutti gli interventi proposti dall'Autorità, debbano essere valutati a sistema con la sostenibilità sociale dei corrispettivi applicati all'utenza. Questo aspetto si ricollega anche agli incentivi all'innovazione, che devono essere intesi non solo dal punto di vista degli interventi infrastrutturali (come, ad esempio, nella promozione della digitalizzazione delle infrastrutture), ma anche per quanto riguarda gli strumenti di finanziamento per poter avere a disposizione le risorse necessarie per il proseguimento del percorso di investimenti intrapreso con il PNRR (facilitando il ricorso anche a combinazione di fonti di tipologie diverse). Questi aspetti relativi agli incentivi all'innovazione sono trasversali anche al settore rifiuti.

### ***OS.12 Promuovere la realizzazione di infrastrutture adeguate alla gestione del ciclo dei rifiuti***

Si ritiene utile evidenziare come la regolazione tecnica ed economica del servizio di raccolta dei rifiuti non possa da sola "trainare" automaticamente e in modo efficace il settore del trattamento delle raccolte differenziate, che in alcuni territori è attualmente vincolato in modo quasi esclusivo alle logiche del libero mercato e della concorrenza. Si ritiene quindi che per facilitare il raggiungimento degli obiettivi dell'Autorità potrebbero essere valutate le seguenti strategie:

- favorire (attraverso leve regolatorie economiche ed adeguate previsioni contrattuali) l'opportunità di realizzare impianti di trattamento delle frazioni differenziate nobili (o comunque di frazioni

soggette a specifici obblighi di raccolta) integrati con il servizio di raccolta, prevedendo tempistiche delle concessioni e dimensioni territoriali degli affidamenti che siano coerenti con gli investimenti necessari anche per realizzare gli investimenti riferiti a questo segmento del complessivo servizio integrato di gestione dei rifiuti;

- promuovere una valutazione congiunta con la competente Autorità Antitrust (AGCM) sul livello di integrazione del servizio che l'ente affidante concede definendo se possibile in maniera chiara se, nel rispetto delle norme vigenti, sia ammesso il bando per servizio integrato comprensivo di trattamento e smaltimento, se sia coerente con gli obiettivi o se, restando per ogni stazione appaltante/concedente il rispetto della norma, si ritiene un'opzione anticoncorrenziale;
- rafforzare il coordinamento tra regolazione del servizio, normativa ambientale e regole del libero mercato, in modo da rendere più semplice e tutelato il ruolo del settore regolato nel trattamento dei rifiuti;
- premesso che si ritiene positivo l'impatto complessivo per la concorrenza nel settore che potrebbe derivare dall'ampliarsi dei sistemi di EPR pubblici o autonomi, si ritiene che i gestori del servizio debbano essere stimolati dalla regolazione considerando gli effetti che una maggiore presenza di questi sistemi. Il progressivo sviluppo dei sistemi EPR autonomi potrebbe avere nei confronti del servizio di raccolta e trattamento, l'effetto di una sottrazione di quote crescenti di rifiuti valorizzabili; le gestioni del servizio dovranno essere capaci di "sterilizzarne" gli effetti anche ai fini della valorizzazione dell'indicatore H, che deve vieppiù migliorare;
- insistere con maggiore forza sulle infrastrutture dedicate alla prevenzione ed al riuso.

Da ultimo preme portare all'attenzione come l'implementazione della performance qualitativa e quantitativa delle raccolte differenziate finalizzata al recupero potrà essere realizzata solo a scala di bacino gestionale e non alla scala comunale, se si escludono i soli grandi agglomerati urbani.

### ***OS.13 Supportare lo sviluppo sostenibile delle infrastrutture di telecalore e riconoscere i costi efficienti del servizio***

Si ritiene utile suggerire che la regolazione del sistema tariffario prevista anche per questo settore, coordinata con la regolazione degli impianti minimi e/o degli impianti integrati a cui le reti di telecalore sono in molti casi già collegate, possa essere sviluppata prevedendo anche strumenti di gradualità per calmierare gli eventuali effetti conseguenti sulle tariffe degli impianti, derivanti ad esempio dalle nuove regole di *unbundling* contabile (spostare l'infrastruttura di recupero dei cascami termici fuori o dentro al perimetro dell'impianto di trattamento dei rifiuti comporta ovviamente dei differenziali di costi e ricavi molto rilevanti).

### ***OS.14 Riconoscere i costi efficienti per la sostenibilità della gestione del servizio idrico***

Dal punto di vista della metodologia tariffaria, si condivide la necessità di introdurre e definire nella regolazione disposizioni stabili e trasparenti per l'allocazione di nuovi costi di gestione relativi a nuovi impianti finalizzati ad ampliare la disponibilità della risorsa idrica, in modo da garantirne uniforme applicazione a livello nazionale, come anche la necessità di declinare ulteriori meccanismi per promuovere l'efficienza gestionale, considerando al contempo le caratteristiche territoriali e

portando a completamento metodologico l'individuazione di costi benchmark di riferimento e costi standard di ciascun segmento del servizio (definendo preliminarmente criteri di normalizzazione). Si rileva, infatti, la necessità di prevedere meccanismi che incentivino i gestori a spostare maggiormente l'incidenza dei Capex rispetto agli Opex (unitamente a meccanismi di valutazione dell'efficienza dei primi visto il riconoscimento a consuntivo), nonché l'opportunità di predisporre una nuova versione dello strumento di calcolo che superi le criticità rilevate negli ultimi anni di applicazione, come anche la necessità di fornire chiarimenti in merito ad alcuni aspetti tariffari (come ad esempio la valorizzazione dei LIC che appare ancora non uniforme, il trattamento della dismissione dei cespiti, l'impostazione delle penalità per il mancato rispetto degli obiettivi di qualità tecnica,...).

Inoltre, visto il livello degli impegni economico-finanziari che da molti soggetti sono stati stimati come necessari per poter prevedere un legittimo allargamento di perimetro al segmento dell'approvvigionamento della risorsa idrica e a quello delle reti di drenaggio urbano (comprensivo delle reti destinate al drenaggio delle acque meteoriche), si ritiene opportuno che anche l'Autorità segnali che tale allargamento potrà risultare sì funzionale dal punto di vista dell'unitarietà realizzativa e gestionale, ma sotto il profilo economico-finanziario non potrà essere la tariffa del servizio idrico a poterne sostenere completamente i costi. Si tratta di segmenti di servizio che, alla luce della dimensione della forzante costituita dalla crisi climatica, devono necessariamente essere coperti da finanziamenti statali o europei pubblici. Molto opportuno a tale riguardo il richiamo ai canali finanziari attivati dalla BEI per la Water Resilience Strategy.

Rispetto ai meccanismi incentivanti il risparmio di energia elettrica, al fine di garantire stabilità e certezza del quadro regolatorio e uniformità di applicazione a livello nazionale, si suggerisce di indicare dettagliatamente le modalità di misurazione della riduzione di energia elettrica acquistata, tenendo conto non solo del perimetro impiantistico, ma anche delle molteplici modalità di scambio dell'energia medesima.

Infine, in merito agli avvicendamenti gestionali si apprezza la volontà di implementare meccanismi regolatori tesi a contenere il valore di subentro delle gestioni di prossima scadenza, ciò a garanzia della concorrenza del mercato.

Su tutti questi aspetti, di fondamentale importanza per la regolazione e l'implementazione delle metodologie tariffarie, nonché sull'efficacia degli strumenti informatici messi a disposizione dall'Autorità, si ritiene essenziale l'avvio di una nuova stagione di confronto tra il livello nazionale e quello locale della regolazione.

#### ***OS.15 Riconoscere i costi efficienti del servizio di gestione dei rifiuti alla luce del paradigma della Circular Economy e ottimizzare i processi amministrativi***

Si ritiene fondamentale che l'Autorità rafforzi la stabilità delle regole introdotte da MTR al fine di garantire la convergenza a un modello nazionale che garantisca all'utente equità di trattamento, sia in termini qualitativi che economici.

Il tema dello sharing dei ricavi merita un focus specifico. In particolare, emerge la forte censura al riconoscimento al gestore di maggiori benefici (e quindi a svantaggio dell'utenza finale) proprio laddove i risultati di raccolta differenziata e di riciclo sono migliori; ciò in contrasto con il principio di "paga per quello che produci" e con la volontà di codesta Autorità di supportare il trasferimento agli

utenti del servizio del beneficio derivante dall'impiego del materiale recuperato dai rifiuti. Si ritiene che tale risultato andrebbe perseguito rivedendo le logiche dello sharing.

Si suggerisce poi di impostare nuovi criteri di valutazione dell'economicità delle gestioni, superando o comunque rielaborando il benchmark utilizzato fino ad ora, essendo i Fabbisogni Standard un indicatore non caratteristico o rappresentativo dei modelli di servizio svolti. Si riterrebbe più opportuno sviluppare degli indicatori specifici relativi alle singole attività del perimetro regolato, a partire dalla base di dati raccolti in questi primi anni di regolazione.

Risulta necessario dare piena operatività all'introduzione degli incentivi territoriali nelle tariffe di trattamento e smaltimento dei rifiuti quale strumento che possa supportare una evoluzione del sistema impiantistico coerente col principio dell'autosufficienza e della prossimità ad una scala territoriale coerente, che tenga conto della taglia minima impiantistica, garantisca una razionalizzazione dei trasporti (anche in logica dell'applicazione dell'indicatore R3). Solo attraverso indicazioni chiare e cogenti da parte dell'Autorità in questo senso, si potranno mantenere equilibri necessari rispetto a istanze di concentrazioni impiantistiche spinte che rischiano di orientare verso scelte basate esclusivamente sull'aspetto della promozione della concorrenza.

Molto opportuno inoltre accompagnare le azioni con monitoraggio e condivisione delle relative risultanze delle valorizzazioni degli incentivi di prossimità divenendo parte integrante del più complessivo monitoraggio delle tariffe degli impianti. Sempre all'interno di questo obiettivo anche gli EGA sottolineano la necessità di accompagnare anche da parte dell'Autorità un percorso che miri gradualmente, ma più decisamente che in passato, a incrementare il livello di copertura dei costi della raccolta differenziata delle frazioni di rifiuti da imballaggi. Questo dal momento che soggetti istituzionali locali difficilmente detengono ed elaborano informazioni adeguate su costi e ricavi del sistema EPR nel suo complesso di entrate e costi.

Inoltre di primaria importanza è il tema della necessità di prevedere Piani Economico-Finanziari di dimensione sovracomunale così come lo sono le gestioni, quale requisito "fondamentale" per poter conseguire un quadro regolatorio ordinato e contribuire in maniera decisiva anche alla crescita ambientale, tecnologica e di efficienza efficacia ed economicità del servizio gestione rifiuti. Sempre in merito ai Piani Economico-Finanziari, si invita ARERA ad accelerare nella semplificazione amministrativa nelle procedure di approvazione, allargando la platea di casistiche che possono ricadere nei PEF unitari, affinché questo strumento, ad oggi ancora limitato dalla ridotta diffusione della tariffa corrispettiva, possa consentire di superare le numerose frammentazioni presenti anche all'interno di gestioni con EGA di livello regionale. Si potrebbe anche valutare di penalizzare, attraverso meccanismi regolatori, gli ambiti tariffari che decidono di non aggregarsi ostacolando la semplificazione della procedura. Inoltre, sarebbe opportuno valutare anche l'introduzione di obiettivi di prevedibilità e monitoraggio dei tempi dei procedimenti, accompagnati dalla pubblicazione periodica di indicatori di performance regolatoria.

Per gli investimenti strategici, soprattutto quelli cofinanziati con fondi europei o PNRR, sarebbe opportuno prevedere strumenti regolatori che tengano conto degli inevitabili disallineamenti temporali tra: realizzazione delle opere; erogazione dei contributi pubblici; riconoscimento tariffario; sostenibilità finanziaria dei gestori. L'esperienza maturata negli ultimi anni evidenzia come tali disallineamenti possano determinare tensioni finanziarie temporanee pur in presenza di investimenti pienamente sostenibili sotto il profilo industriale.

Per quanto concerne il settore dei rifiuti, la regolazione economica dovrebbe valorizzare maggiormente il ruolo degli EGA quali soggetti di pianificazione industriale del servizio e non esclusivamente quali organismi deputati alla validazione tariffaria (la programmazione degli investimenti, della capacità impiantistica e degli obiettivi di economia circolare richiede infatti una stretta integrazione tra pianificazione territoriale e regolazione economica). Sarebbe poi opportuno attribuire rilievo alla pianificazione della capacità impiantistica quale elemento essenziale della regolazione. La disponibilità di impianti rappresenta infatti una condizione necessaria per garantire qualità del servizio, stabilità tariffaria, autonomia territoriale e raggiungimento degli obiettivi di economia circolare.

***OS.16 Favorire regole eque e uniformi di articolazione dei corrispettivi ambientali anche alla luce degli obiettivi di sostenibilità nell'uso delle risorse e di economia circolare***

Si condividono gli intenti che stanno alla base dell'orientamento di ARERA di definire le regole dei corrispettivi in modo tale che possano rappresentare un segnale per il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità nell'uso della risorsa idrica e di economia circolare, tenendo in considerazione al contempo i relativi oneri applicativi ed eventuali criticità di natura tecnica. Si ritengono importanti tutte le strumentalità e le tecniche che operano sulla definizione dei corrispettivi – per il servizio idrico e per il servizio rifiuti – introducendo premialità anche di natura economica ai comportamenti virtuosi dell'utenza. Mentre nel caso del servizio idrico la presenza e la misurazione di un bene trasferito (almeno per l'acquedotto) costituiscono il premio al comportamento virtuoso (minori consumi minori costi, almeno nella parte variabile), nel caso del servizio rifiuti questo è più difficile. Bisogna prevedere di “forzare” il sistema con opportuni accorgimenti, agire con segnali di prezzo concreti e comunicabili per evitare comportamenti opportunistici (l'abbandono dei rifiuti o il conferimento “pilotato” per evitare gli effetti del “pay as you throw”), mantenere saldo il livello dell’“ingaggio ideale” (approccio *nudge*) del cittadino-utente, in quanto indispensabile in un servizio che si caratterizza per essere del tipo *uti universi* e non a domanda.

Infine poi, per quanto concerne il Servizio Idrico Integrato si condivide l'opportunità di aggiornare la disciplina del TICS i anche al fine di semplificare e razionalizzare la struttura dei corrispettivi.

***OS.17 Promuovere livelli di qualità e tutele omogenee per tutti gli utenti dei servizi ambientali***

In linea con l'intento di rafforzare la stabilità e certezza delle regole, espresso dall'Autorità nel quadro strategico, si esprime particolare apprezzamento per la proposta di prevedere indagini conoscitive sulla morosità nel settore rifiuti, per definire procedure uniformi di gestione e riconoscimento tariffario dei costi dovuti ai crediti inesigibili. Si ritiene infatti che, anche nell'ottica della auspicata diffusione di sistemi di tariffazione corrispettiva, sia fondamentale superare l'attuale logica di riconoscimento della morosità del gestore, adottando un criterio parametrico in analogia a quanto già previsto per il settore idrico, logica che garantirebbe un maggior impegno da parte dei gestori delle tariffe e dei rapporti con l'utente (GTRU) nel perseguimento della morosità, con evidenti benefici per la platea dei buoni pagatori, e una significativa semplificazione delle attività istruttorie di verifica dei crediti inesigibili richiesti a riconoscimento tariffario.

Sempre per quanto concerne il servizio rifiuti l'apertura a considerare quale aspetto essenziale della qualità del servizio la performance quantitativa e qualitativa della raccolta differenziata (finalizzata al recupero) risulta particolarmente apprezzata ed in linea con osservazioni che il sistema degli Enti d'Ambito avevano avanzato già in varie occasioni in passato. Il traguardo della concreta applicazione di un sistema di penalità e premialità alle gestioni per la qualità del servizio – definendo preliminarmente e adeguatamente, possibilmente in sinergia con gli Enti d'Ambito, le regole – appare uno strumento da poter cominciare a mettere in campo, fra gli altri, ai fini della crescita di questo servizio.

In questo senso si suggerisce di proseguire il percorso regolatorio orientando progressivamente il sistema verso indicatori che misurino non soltanto la conformità amministrativa, ma anche i risultati conseguiti in termini di: qualità effettiva del servizio; recupero di materia; riduzione dei conferimenti in discarica; efficienza degli investimenti; resilienza del sistema impiantistico.

Per il Servizio Idrico Integrato, si condividono le finalità sottese alla necessità di adeguamento delle discipline relativa a morosità (REMSI), qualità contrattuale (RQSII) e misura (TIMSII) nell'ottica della digitalizzazione e ad aspetti inerenti alle utenze condominiali.

#### ***OS.18 Migliorare la semplificazione e la standardizzazione dei rapporti fra gestore del servizio ed ente affidante***

Si valuta positivamente l'intenzione dell'Autorità di promuovere l'implementazione dello schema tipo del bando di gara per entrambi i settori ambientali. Tuttavia, sarebbe auspicabile anche un intervento dell'Autorità per segnalare le difficoltà e per proporre un intervento normativo al riguardo. Nel dettaglio per l'affidamento del servizio idrico integrato, sono emerse alcune criticità di carattere giuridico/amministrativo riconducibili alla specificità che riveste tale servizio nell'ambito dell'affidamento dei servizi pubblici. Infatti, l'affidamento del servizio idrico integrato coinvolge in maniera congiunta previsioni normative riferite ai seguenti provvedimenti:

- D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – Codice degli Enti Locali<sup>1</sup>;
- D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – Codice dell'Ambiente<sup>2</sup>;
- D.Lgs. 18 agosto 2016, n. 175 – Testo Unico sulle Società a Partecipazione Pubblica<sup>3</sup>;
- D.Lgs. 21 dicembre 2022, n. 201 – Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali<sup>4</sup>;

---

<sup>1</sup> Le amministrazioni comunali che intendono acquisire quote di partecipazione alle società interamente pubbliche o miste devono adottare gli atti e i provvedimenti secondo l'ordinamento degli Enti Locali di cui al d.lgs. 267/2000.

<sup>2</sup> Nel dettaglio, il d.lgs. 152/2006 definisce il servizio idrico integrato come costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione nonché di riutilizzo delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie. Tale servizio rientra tra quelli di Interesse Economico Generale (SIEG).

<sup>3</sup> Le amministrazioni comunali che intendono acquisire quote di partecipazione alle società interamente pubbliche o miste devono rispettare gli adempimenti previsti dall'art. 5 del d.lgs. 175/2016.

<sup>4</sup> L'art. 14, comma 1 del d.lgs. 201/2022 definisce le forme di gestione, che si richiamano solo per completezza di ragionamento:

- affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;

- D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 – Codice degli appalti<sup>5</sup>.

In merito alle discipline sopra richiamate, si registrano le seguenti criticità per l'affidamento del servizio:

- mancato coordinamento delle norme;
- pluralità di amministrazioni comunali che devono acquisire le quote delle società (interamente pubbliche o miste);
- le delibere dei comuni che sono basate tutte sugli stessi atti predisposti dall'Ente di Governo dell'Ambito (Piano d'Ambito e Relazione ex art. 14);
- l'esame previsto dall'art. 5 del TUSP che si svolge con riferimento alla deliberazione di ciascun singolo comune partecipante, con conseguente moltiplicazione degli adempimenti a fronte di atti fondati sui medesimi documenti presupposti predisposti dall'Ente di Governo dell'Ambito (a tal uopo si sottolinea che per economia procedimentale la sezione regionale della Corte dei Conti dell'Emilia Romagna, decisione n 119/2023/PASP, ha inteso esprimere il parere previsto sugli atti dell'Ente di governo dell'Ambito e non sulle delibere dei singoli Comuni);
- impossibilità di fare gare da parte degli Enti di Governo dell'Ambito in quanto non qualificati.

Possibili proposte di modifiche normative potrebbero essere le seguenti:

- l'esame previsto dall'art. 5 del TUSP sia effettuato sulla delibera dell'EGA e non sulle singole delibere dei Comuni;
- rimuovere gli obblighi di qualificazione per gli Enti di Governo dell'Ambito.

### ***OS.19 Promuovere strumenti per supportare il riordino degli assetti del settore ambientale***

Come riportato dall'Autorità medesima, dall'effettivo rispetto della regolazione dipende in misura determinante anche la protezione del consumatore; quindi, il rafforzamento della governance è anche fondamentale per questo elemento che dovrebbe guidare tutte le azioni regolatorie.

- 
- affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
  - affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
  - limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267/2000.

<sup>5</sup> A seconda della forma di gestione prescelta occorre procedere all'affidamento del servizio attraverso le previsioni del d.lgs. 36/2023:

- Gara ad evidenza pubblica per la forma interamente privata;
- Gara a doppio oggetto per la forma di gestione mista;
- Affidamento in house per le società interamente pubbliche.

Per quanto concerne il rafforzamento della governance dei settori ambientali, si condivide l'intenzione dell'Autorità di individuare e implementare strumenti per rafforzare i processi di aggregazione degli operatori e supportare il riordino, da parte degli enti preposti, della governance del settore idrico e dei rifiuti, potenziando la cooperazione con le altre Istituzioni competenti. Inoltre, si ritengono molto importanti le modalità prospettate per realizzare quanto sopra, prevedendo che assuma *“rilievo strategico il rafforzamento dell'interlocuzione con gli enti territoriali di regolazione e governo dei servizi idrici e dei rifiuti, per promuovere una più efficace integrazione tra regolazione nazionale, programmazione territoriale e attuazione degli obiettivi di riordino e razionalizzazione dei servizi ambientali”*. Inoltre è molto apprezzata la dichiarata disponibilità e volontà di prevedere *“per i settori ambientali specifiche sedi permanenti di confronto con i diversi livelli territoriali di governo titolari di competenze”*.

Con riferimento all'implementazione dell'art. 30 del D.Lgs. 201/2022 relativo alle verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali, nuovamente si segnala come la regolazione per ambiti ottimali di alcuni servizi pubblici locali (quelli ambientali) costituisca una significativa opportunità anche a questi fini. Sono ormai numerosi e interessanti, oltre che fortemente apprezzati dai Comuni, i casi in cui le relazioni ai fini dell'adempimento del D.Lgs. 201/2022 e le connesse elaborazioni e valutazioni sui servizi pubblici locali vengono prodotte e inviate all'ANAC dagli Enti di Governo d'Ambito per tutti i Comuni afferenti all'ambito. Questo determina una evidente razionalizzazione dell'attività degli Enti Locali, come detto, ma anche degli organismi nazionali di valutazione che ricevono una relazione unica per tutti i Comuni dell'ambito, oltre al fatto che tali relazioni sono omogenee per impostazione, per indicatori impiegati e loro serie storiche, come dimostrano le realtà già operative da questo punto di vista.

In questo contesto, si ritiene che un rafforzamento del ruolo degli EGA sia l'unico strumento che possa garantire la declinazione a livello locale della regolazione nazionale consentendo il raggiungimento degli obiettivi condivisi, in modo tale da garantire anche il perseguimento di finalità trasversali con orizzonti temporali e un riferimento territoriale più ampi.

Per perseguire il rafforzamento della governance e supportare il riordino degli assetti dei settori ambientali, si ritiene indispensabile l'allineamento tra il ruolo disciplinato dalla legislazione vigente e le funzioni effettivamente svolte dagli EGA, rendendo quindi necessario un intervento a livello normativo per superare l'attuale inquadramento all'interno della disciplina relativa agli Enti Locali (recependo l'orientamento rilevato in alcune recenti sentenze del Consiglio di Stato relative al settore rifiuti che sottolineano come il D.Lgs. 201/2022 sembra attribuire agli EGA la natura di autorità di regolazione locale). Per perseguire questo obiettivo, come anche per garantire un insieme di regole stabile ed organico, si ritiene indispensabile la revisione del D.Lgs. 152/06, principale riferimento per la disciplina di entrambi i settori ambientali regolati. Questo si rende indispensabile anche per superare la sovrapposizione nel tempo di diversi interventi di modifica, armonizzando e aggiornando il testo rispetto all'evoluzione reale di molti aspetti dei settori ambientali (si pensi ad esempio all'opportunità di una revisione sistematica per tenere conto dell'attuale assetto dell'architettura regolatoria multi-livello e per disciplinare il raccordo tra Autorità e altri soggetti istituzionali, le cui competenze si intersecano sempre più frequentemente, per favorire anche quanto prospettato nell'obiettivo strategico OS.6 *“Rafforzare la collaborazione istituzionale nazionale”*, oppure per il SII

la necessità di adeguare la disciplina relativa al Piano di Ambito). Pur nella consapevolezza che la revisione normativa non rientri tra le competenze dirette di ARERA, si auspica che l'Autorità possa comunque svolgere un ruolo fondamentale nel promuovere tale istanza presso le sedi competenti.