

L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER L'ENERGIA RETI E AMBIENTE

Stefano Besseghini ()*

Abstract: L'istituzione dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente rappresenta una tappa fondamentale del percorso di liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale, un processo di apertura dei mercati lungo, travagliato e complesso, che non può dirsi ancora completamente concluso. Con l'avvio dei processi di liberalizzazione e privatizzazione, infatti, muta anche il ruolo dello Stato, che non è più quindi quello di intervenire direttamente nel mercato, ma quello di dettare le regole dello stesso e controllarne il rispetto. Nel corso degli anni, sono stati attribuiti all'originaria Autorità per l'energia elettrica e il gas una serie di competenze in diversi settori, quali quello dei servizi idrici, del teleriscaldamento e teleraffrescamento e dei rifiuti. Si è, dunque, compiuto un percorso che, partendo da una autorità deputata a regolare settori caratterizzati prevalentemente da servizi a rete, si è completato configurando una vera e propria autorità dei servizi pubblici, la cui area di intervento risulta molto più ampia rispetto a quella inizialmente delineata e connotata dalla centralità del consumatore/utente, che diviene così elemento comune e prevalente di tutti i settori regolati. I principali poteri attribuiti dal legislatore all'Autorità, nei settori di sua competenza, sono: i) poteri consultivi e di proposta nei confronti di Governo e Parlamento, ii) potere di adottare atti normativi o amministrativi generali, iii) poteri di controllo, esercitati mediante atti amministrativi individuali, anche di tipo sanzionatorio, iv) poteri di tipo para-giurisdizionale. L'aspetto che maggiormente caratterizza l'esercizio dei poteri di regolazione delle autorità indipendenti e, in particolare, dell'Arera, è quello della partecipazione al procedimento da parte dei soggetti destinatari dei provvedimenti di regolazione, che da sempre è un tema oggetto di interesse, sia da parte degli organismi internazionali che se ne occupano da anni, sia da parte di dottrina e giurisprudenza nazionali che hanno considerato l'istituto della consultazione come fonte di legittimazione delle autorità. Per le autorità indipendenti, infatti, la partecipazione al procedimento di regolazione ha una funzione di particolare rilievo che va oltre quella di garantire la trasparenza e il coinvolgimento degli stakeholders nei procedimenti regolatori e quella di colmare le asimmetrie informative che sono proprie del rapporto tra regolatore e soggetto regolato, ovvero quella di giustificare l'attribuzione di poteri normativi. La dottrina e la giurisprudenza amministrativa hanno rinvenuto l'importanza della partecipazione nella crisi della legge e della legalità sostanziale, che devono essere compensate dalla legalità procedurale. Complementari ai poteri di regolazione sono il potere di controllo e vigilanza, attraverso cui l'Arera da un lato vigila sul rispetto delle regole di settore, in particolare quelle che essa stessa pone, dall'altro ne sanziona le eventuali violazioni. L'Arera è dotata anche di poteri paragiurisdizionali, ovvero di poteri in qualche modo affini a quelli esercitati in sede giurisdizionale o arbitrale. L'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente sin dalla sua istituzione ha dedicato particolare attenzione alle attività di cooperazione internazionale; si era posta, infatti, anche a livello europeo l'esigenza di una cooperazione al fine di porre un freno all'eccessiva frammentazione delle regolazioni dei mercati. In vero Arera collabora, tra l'altro, attivamente con gli altri regolatori europei, sia attraverso l'attività presso gli organismi internazionali sia attraverso incontri bilaterali per approfondire la discussione su tematiche di comune interesse, in particolare con i regolatori dei Paesi confinanti. Infine, sono dedicati specifici approfondimenti ad alcune attività di competenza di Arera, che richiedono anche un intervento di tipo strategico, in una prospettiva di medio e lungo termine e che riguardano la tutela del consumatore e la formazione del

(*) Presidente dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente-Arera.

prezzo dell'energia, il superamento della tutela di prezzo dell'energia e la regolazione del settore dei rifiuti.

The Italian Regulatory Authority for Energy, Networks and the Environment (hereinafter referred to as Arera or Authority) is an independent body established under Law No. 481 of 14th November 1995 for the purposes of protecting consumer interests and promoting competition, efficiency and distribution of services with adequate levels of quality. The role of Arera has been essential to foster the liberalization of the energy market and its opening to free competition. Initially limited to electricity and natural gas, over the years the Authority's scope of action has been extended to other sectors: water services, district heating and cooling and, more recently, the waste cycle, including sorted, urban and related waste. Also in these fields, the new tasks are performed with the same powers and according to the same principles and purposes stated by Law No. 481/1995. The Authority's provisions are adopted according to procedures governed by its internal regulations and by regulations on the general operation of the Public Administration, based on efficiency and transparency criteria. Considerable space is devoted to consultation with all stakeholders, through the dissemination of documents, the collection of written observations and any collective and individual hearings. Among its duties, Arera regulates and controls the above-mentioned sectors and it has the power to impose sanctions on companies when they do not comply with the rules set by Arera itself. Arera also carries out an advisory role to the Parliament and the Government to which it can submit reports and proposals. Furthermore, each year it presents an Annual Report on the state of the services and the activities carried out. Arera, when requested, has even the power to settle disputes between energy companies in case of breach of rules by a network operator. Consumers are at the heart of Arera's activities. Arera indeed promotes consumer protection and it has so far set prices when customers do not switch their energy supplier. As regards international activity, Arera constantly works with other foreign regulators in order to promote the harmonisation of rules and the integration of the energy markets of neighbouring countries and to achieve the objectives of effective and efficient operation of the national market. Arera takes part in the activities of the European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators-ACER and it is also a founding member of the Council of European Energy Regulators-CEER, a voluntary association whose task is to consolidate the cooperation between European Union regulators in areas of common interest. Moreover, Arera is the main promoter of the Association of Mediterranean Energy Regulators and it also has a leading role in the Energy Community Regulatory Board-ECRB, a body that is increasingly aligned with ACER's responsibilities for the Balkan area, by virtue of the Energy Community Treaty signed between the European Union and the countries in this region. Following the assignment of responsibilities for the regulation and control of water services, in April 2014 the Authority promoted the launch of the European network WAREG (European Water Regulators) to facilitate the cooperation between regulators in the water sector, especially in order to exchange good regulatory practices and foster a harmonised and stable regulatory framework on a European level.

Sommario: 1. L'istituzione dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, il contesto nazionale e la spinta comunitaria. – 2. Indipendenza e autonomia. – 3. Le funzioni e i poteri. – 3.1. I poteri consultivi e di proposta. – 3.2. I poteri di regolazione. – 3.3. I poteri di enforcement. – 3.4. I poteri paragiurisdizionali e la risoluzione delle controversie. – 4. I rapporti con le altre autorità. – 5. L'attività internazionale. – 6. I settori di intervento in prospettiva di medio e lungo termine. – 6.1. I costi dell'energia e la formazione del prezzo. – 6.2. Il percorso per la fine della tutela di prezzo. – 6.3. La nuova regolazione in materia di rifiuti.

1. *L'istituzione dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, il contesto nazionale e la spinta comunitaria*

L'istituzione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (oggi, Autorità di regolazione per energia reti e ambiente) rappresenta una tappa fondamentale del percorso di liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale, un processo di apertura dei mercati lungo, travagliato e complesso, che non può dirsi ancora completamente concluso (1).

La natura di servizio pubblico e quella di monopolio naturale delle reti hanno per lungo tempo condizionato i mercati energetici e, soprattutto, hanno rappresentato le ragioni alla base dell'intervento pubblico nell'economia e nei mercati stessi: lo Stato "imprenditore" veniva considerato come più adatto ad assicurare l'erogazione di servizi fondamentali ai cittadini (2). Tale modello, dunque, è entrato in crisi sul finire dagli anni Ottanta per ragioni di tipo giuridico – le scelte del legislatore nazionale e comunitario – e legate all'evoluzione tecnologica (3).

Nel percorso di liberalizzazione ha avuto un ruolo significativo anche la spinta di derivazione comunitaria a favore di una apertura dei mercati e della affermazione dei principi di libera concorrenza e libera circolazione di beni, persone e servizi e, dunque, di superamento dei monopoli nazionali. In Italia, tale percorso è stato caratterizzato anche da una progressiva privatizzazione degli enti pubblici economici, che avevano operato fino ad allora come monopolisti, anche nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale; lo Stato imprenditore, dunque, si ritira progressivamente dai mercati e cede il passo allo Stato regolatore. Il ruolo dello Stato non è più quindi quello di intervenire direttamente nel mercato, ma quello di dettare le regole dello stesso e controllarne il rispetto; la finalità è quella di impedire l'affermarsi di monopoli privati sui mercati liberalizzati e realizzare gli obiettivi di "protezione [de]gli interessi collettivi degli utenti e degli operatori, che, per la prima volta, assumono autonoma rilevanza" nell'ambito dei processi di privatizzazione e liberalizzazione (4).

È questo il quadro che ha fatto da sfondo alla nascita e alla diffusione delle autorità indipendenti, come l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente-Arera.

L'Arera è una autorità amministrativa indipendente, istituita dalla l. 14 novembre 1995, n. 481, che ha introdotto e disciplinato, nell'ordinamento giuridico italiano, le autorità per i servizi di pubblica utilità.

La richiamata legge istitutiva ha dettato le finalità cui l'attività dell'Arera deve tendere, che l'art. 1 ha indicato nella promozione della tutela degli interessi di utenti e consumatori dell'efficienza nei mercati energetici e della concorrenza, nonché nella garanzia di "adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale". A tale scopo, dunque, l'Autorità definisce "un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti", che armonizzi "gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse".

(1) Sul tema, A. La Spina, G. Majone, *Lo Stato regolatore*, Bologna, il Mulino, 2000, 321; F. Merusi, *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo "quasi" giallo*, Bologna, il Mulino, 2000; E. Bruti Liberati, *La regolazione pro-concorrenziale dei servizi pubblici a rete. Il caso dell'energia elettrica e del gas*, Milano, Giuffrè, 2006, 12 ss.

(2) Sul tema, F. Sclafani, L. Zanettini, *L'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in G.P. Cirillo, R. Chieppa (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 2017, 364 ss.

(3) *Ibidem*, 365; M. Clarich, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, il Mulino, 2005, 15 ss.; P. Ranci, *L'avvio dell'Autorità: una valutazione in retrospettiva*, in F. Merusi, S. Antoniazzi (a cura di), *Vent'anni di regolazione accentrata di servizi pubblici locali*, Torino, Giappichelli, 2017, 16 ss.

(4) G. Napolitano, *L'energia elettrica e il gas*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, III, Milano, Giuffrè, 2003, 2^a ed., 2203.

Accanto alle originarie competenze riconosciute all'Arera in materia di energia elettrica e gas naturale, nel 2011 il legislatore è intervenuto con il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, attribuendo alla stessa funzioni di regolazione e di controllo anche in materia di servizi idrici, da esercitarsi con i medesimi poteri attribuiti dalla citata l. n. 481/1995.

Pochi anni dopo, il d.lgs. 4 luglio 2014, n. 102, che ha recepito nell'ordinamento italiano la direttiva europea 2012/27/UE, in materia di promozione dell'efficienza energetica, sono stati attribuiti all'Autorità specifici poteri anche in materia di teleriscaldamento, teleraffrescamento e acqua calda sanitaria per uso domestico.

Infine, le funzioni dell'allora Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico sono state ulteriormente ampliate dalla l. 27 dicembre 2017, n. 205, che ha assegnato alla stessa anche compiti di regolazione e di controllo nel settore dei rifiuti differenziati, urbani e assimilati (5). Ciò, al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale, adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse.

Può dirsi così compiuto un percorso che, partendo da una autorità deputata a regolare settori caratterizzati prevalentemente da servizi a rete, si è completato configurando una vera e propria autorità dei servizi pubblici, la cui area di intervento risulta molto più ampia rispetto a quella inizialmente delineata e connotata dalla centralità del consumatore/utente, che diviene così elemento comune e prevalente di tutti i settori regolati.

2. *Indipendenza e autonomia*

L'Arera è un organo collegiale costituito dal presidente e da quattro membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dello sviluppo economico d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. La procedura di nomina prevede il parere vincolante, a maggioranza dei due terzi dei componenti delle Commissioni parlamentari competenti, sui nomi proposti e approvati dal Consiglio dei ministri.

La procedura di nomina dei membri dell'Autorità garantisce, in tal modo, il coinvolgimento anche delle opposizioni e, dunque, un consenso parlamentare *bipartisan* (6).

I componenti dell'Autorità sono individuati "*fra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore*", durano in carica sette anni e, nel corso del mandato, si applica loro un regime di incompatibilità pressoché totale con altre attività lavorative (7). Per i successivi due anni dalla cessazione dell'incarico, inoltre, essi non possono intrattenere alcun rapporto di collaborazione, di consulenza o di impiego con le imprese operanti nei settori di competenza. La violazione di questa previsione, salva la sua possibile rilevanza penale, è punita con sanzioni pecuniarie sia per il componente che per l'imprenditore (8).

La complessa procedura di nomina dei membri dell'Autorità e il rigido regime di incompatibilità rappresentano un importante presidio a tutela della indipendenza e autonomia della medesima Autorità.

(5) Il riferimento è all'art. 1, c. 527, l. n. 205/2017.

(6) M. Passaro, *L'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in D. Florenzano, S. Manica (a cura di), *Il governo dell'energia tra Stato e Regioni*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2009, 64 ss.

(7) Ai sensi dell'art. 1, c. 8, l. n. 481/1995 i componenti delle autorità non possono esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, ivi compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di competenza della medesima autorità.

(8) Tra l'altro, il c.d. *cooling off period* di due anni previsto per i componenti del collegio è stato esteso, da ultimo, anche ai dirigenti dell'Autorità (art. 2, c. 9, l. n. 481/1995).

Questa opera, infatti, in piena autonomia e con indipendenza di giudizio, pur dovendo tener conto anche degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo e dal Parlamento nonché di quelli derivanti dall'Unione europea. Indipendenza e autonomia, già riconosciute dalla legge istitutiva, sono risultate ulteriormente rafforzate dalla legislazione europea introdotta con il Terzo pacchetto energia, con particolare riferimento ai profili dell'organizzazione, del funzionamento e del finanziamento.

È dotata, a tal fine, di autonomia finanziaria, contabile, amministrativa e organizzativa.

L'autonomia finanziaria, in particolare, dal momento che consente alla Autorità di disporre di entrate proprie, ne garantisce l'indipendenza dal potere politico, liberandola dai vincoli derivanti dalla decisione governativa e parlamentare della legge di stabilità (9). Le risorse necessarie al funzionamento, in vero, non gravano sul bilancio dello Stato, ma sono assicurate attraverso un sistema di autofinanziamento che si fonda sul contributo annuale, previsto a carico dei soggetti regolati e stabilito annualmente entro il limite massimo dell'uno per mille dei ricavi risultanti dai relativi bilanci approvati e riferiti all'esercizio immediatamente precedente. La misura del contributo, dunque, stabilita dall'Autorità, è approvata da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze. Essa è stata, da ultimo, differenziata in funzione dei diversi settori e delle attività svolte dai soggetti regolati. L'entità del contributo, nell'ottica di una amministrazione il più possibile virtuosa, è stata negli ultimi anni contenuta in una misura comunque inferiore all'uno per mille, stabilito dalla normativa di riferimento.

Per quanto concerne l'autonomia organizzativa, poi, la l. n. 481/1995 ha previsto che “*Ciascuna Autorità, con propri regolamenti, definisce [...] le norme concernenti l'organizzazione interna e il funzionamento, la pianta organica del personale di ruolo, [...], l'ordinamento delle carriere, nonché [...] il trattamento giuridico ed economico del personale.*” (10). Nell'esercizio di tali prerogative, l'autorità ha dunque adottato, sin dalla sua istituzione, i propri regolamenti di organizzazione, funzionali a garantire il buon andamento, l'efficacia e l'imparzialità dell'azione amministrativa. L'assetto organizzativo, quanto alla macrostruttura, è attualmente articolato in un Segretariato generale e in due divisioni – Divisione energia e Divisione ambiente – che ricomprendono, a loro volta, unità organizzative denominate direzioni.

In ossequio al generale principio di separazione tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione e salva la competenza dell'Autorità ad adottare direttamente gli atti previsti dalla legge e dai regolamenti, l'attuazione degli indirizzi impartiti dalla stessa Autorità compete agli uffici in cui è articolata l'amministrazione.

3. Le funzioni e i poteri

I principali poteri attribuiti dal legislatore all'Autorità, nei settori di sua competenza, sono: i) poteri consultivi e di proposta nei confronti di Governo e Parlamento, ii) potere di adottare atti normativi o amministrativi generali, iii) poteri di controllo, esercitati mediante atti amministrativi individuali, anche di tipo sanzionatorio, iv) poteri di tipo para-giurisdizionale.

3.1. I poteri consultivi e di proposta

La l. n. 481/1995 intesta all'Arera funzioni consultive, di proposta e di segnalazione nei confronti del Parlamento, del Governo e dei ministri competenti. Ai sensi della legge istitutiva, infatti, può formulare osservazioni e proposte da trasmettere al Governo e al Parlamento sui servizi da assoggettare a regime

(9) Come osservato tra gli altri anche da G. Napolitano, *L'autofinanziamento delle Autorità indipendenti*, in *Giornale dir. amm.*, 2006, 260; F. Merusi, M. Passaro, *Le Autorità indipendenti*, Bologna, il Mulino, 2003, 77 s.; sul tema, v. anche M. De Benedetto, *Autofinanziamento delle Autorità indipendenti e provvedimenti di contenimento della finanza pubblica*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, 727.

(10) Il riferimento è all'art. 2, c. 28, l. n. 481/1995.

di concessione o di autorizzazione e sulle relative forme di mercato, può proporre ai ministri competenti gli schemi per il rinnovo nonché per eventuali variazioni dei singoli atti di concessione o di autorizzazione, delle convenzioni e dei contratti di programma, nonché la modifica delle clausole delle concessioni e delle convenzioni, delle autorizzazioni, dei contratti di programma in essere e delle condizioni di svolgimento dei servizi, può proporre al ministro competente la sospensione o la decadenza della concessione per i casi in cui tali provvedimenti siano consentiti dall'ordinamento.

Il legislatore, tuttavia, anche con i successivi interventi normativi, ha affidato alla stessa siffatte funzioni che, ai sensi della l. n. 205/2017, a mero titolo esemplificativo, hanno ad oggetto proposte relative alle attività comprese nel sistema integrato di gestione dei rifiuti da assoggettare a regime di concessione o autorizzazione in relazione alle condizioni di concorrenza dei mercati e proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi di gravi inadempienze e di non corretta applicazione.

Annualmente, l'Autorità presenta, al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri, una relazione sullo stato dei servizi e sull'attività svolta, rilevante strumento di *accountability* che fornisce importanti elementi circa la situazione dei mercati regolati, nonché un quadro di sintesi degli interventi di regolazione adottati nei differenti settori di competenza oltre che quelli a tutela del consumatore o di vigilanza ed *enforcement*.

Ha, poi, importanti poteri di segnalazione, che le sono riconosciuti, nei confronti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, cui deve segnalare, con riferimento agli atti e ai comportamenti delle imprese operanti nei settori sottoposti al suo controllo, la sussistenza di ipotesi di violazione delle disposizioni della l. 10 ottobre 1990, n. 287, quali l'abuso di posizione dominante e le intese restrittive.

3.2. I poteri di regolazione

Tra le funzioni più rilevanti che Arera è chiamata a svolgere vi è, di certo, quella di regolazione. Spetta all'Autorità, infatti, dettarne la disciplina, mediante l'adozione di atti normativi o atti amministrativi ad efficacia generale, i cui destinatari sono i soggetti che operano nei differenti settori.

Essa stabilisce, per i mercati energetici, le tariffe per l'utilizzo delle infrastrutture e ne garantisce la parità d'accesso per gli operatori.

Per quanto concerne il servizio idrico integrato e il servizio integrato dei rifiuti, predispone e aggiorna il metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi e approva le tariffe predisposte dai soggetti preposti.

Detta i criteri per la determinazione dei contributi di allacciamento delle utenze alla rete di telecalore e le modalità per l'esercizio del diritto di "scollegamento".

Di significativa rilevanza è, altresì, la promozione degli investimenti infrastrutturali con particolare riferimento all'adeguatezza, all'efficienza e alla sicurezza.

Al contempo, mediante l'esercizio dei poteri di regolazione l'Autorità interviene definendo i livelli minimi di qualità dei servizi per gli aspetti tecnici, contrattuali e per gli standard di servizio e assicurando la pubblicità e la trasparenza delle condizioni di servizio.

All'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente spetta, poi, il compito di promuovere più alti livelli di concorrenza e più adeguati standard di sicurezza negli approvvigionamenti, con particolare attenzione all'armonizzazione della regolazione per l'integrazione dei mercati e delle reti a livello internazionale.

Detta disposizioni in materia di separazione contabile per il settore dell'energia elettrica e del gas, per il settore idrico e per il servizio di telecalore, nonché in merito agli obblighi di separazione funzionale per i settori dell'energia elettrica e del gas.

Promuove l'uso razionale dell'energia, con particolare riferimento alla diffusione dell'efficienza energetica e all'adozione di misure per uno sviluppo sostenibile.

Aggiorna trimestralmente le condizioni economiche di riferimento fino alla completa apertura dei mercati prevista a partire dal 10 gennaio 2024, data entro la quale verrà assegnato il servizio a tutele gradualmente ai clienti domestici che in quel momento non avessero ancora scelto un fornitore del mercato libero, garantendo la continuità della fornitura di elettricità.

Per quanto concerne le funzioni di tutela del consumatore, la regolazione è volta ad accrescerne i livelli di tutela, di consapevolezza nonché l'informazione. Inoltre, negli ultimi anni l'Arera si è occupata di regolare – a seguito dell'introduzione da parte del legislatore nazionale – alcuni *bonus* sociali e agevolazioni la cui finalità è quella di ridurre la spesa sostenuta per le forniture di energia elettrica, di gas naturale e idrica dei nuclei familiari in condizioni di disagio economico o fisico o delle popolazioni colpite da eventi sismici.

L'aspetto che maggiormente caratterizza l'esercizio dei poteri di regolazione delle autorità indipendenti e, in particolare, dell'Arera, è quello della partecipazione al procedimento da parte dei soggetti destinatari dei provvedimenti di regolazione. Si tratta di un tema da sempre oggetto di interesse, sia da parte degli organismi internazionali che se ne occupano da anni (Ocse, istituzioni europee), sia da parte di dottrina e giurisprudenza nazionali che hanno considerato l'istituto della consultazione come fonte di legittimazione delle autorità (11). Per le autorità indipendenti, dunque, la partecipazione al procedimento di regolazione ha una funzione di particolare rilievo che va oltre quella di garantire la trasparenza e il coinvolgimento degli *stakeholders* nei procedimenti regolatori e quella di colmare le asimmetrie informative che sono proprie del rapporto tra regolatore e soggetto regolato, ovvero quella di giustificare l'attribuzione di poteri normativi.

La dottrina e la giurisprudenza amministrativa hanno rinvenuto l'importanza della partecipazione nella crisi della legge e della legalità sostanziale, che devono essere compensate dalla legalità procedurale. Laddove la prima è meno garantita a causa della previsione di ampi poteri normativi e amministrativi riconosciuti alle autorità indipendenti dalla legge istitutiva secondo la tecnica del "programma legislativo aperto" (12), per la seconda è necessario che sia rafforzata attraverso il contraddittorio con i soggetti interessati nei processi volti all'adozione di regole che producono un impatto tanto rilevante sul mercato, sulla concorrenza e sugli stessi operatori (13).

Nonostante il legislatore non abbia imposto all'Arera di dotarsi di una disciplina della partecipazione degli *stakeholders* ai procedimenti di regolazione, la stessa si è vincolata su propria iniziativa, dapprima, con la delibera 61/97, successivamente sostituita dalla delibera Gop 46/09 e, da ultimo, dalla delibera 649/2014/A, adottando una disciplina completa che garantisce la trasparenza del procedimento decisionale.

3.3. I poteri di enforcement

Complementari ai poteri di regolazione sono il potere di controllo e vigilanza, attraverso cui l'Arera da un lato vigila sul rispetto delle regole di settore, in particolare quelle che essa stessa pone, dall'altro ne sanziona le eventuali violazioni.

(11) Sul tema della consultazione e delle funzioni cui essa assolve, F. Sclafani, L. Zanettini, *op. cit.*, 432 ss.

(12) Su questo v., tra le altre, Cons. Stato, Sez. VI, 17 ottobre 2005, n. 5827, secondo cui la l. n. 481/1995 "Come molte leggi istitutive d'Amministrazioni indipendenti è una Legge d'indirizzo che poggia su prognosi incerte, rinvii in bianco all'esercizio futuro del potere, inscritto in clausole generali o concetti indeterminati che spetta all'Autorità concretizzare".

(13) Su questo, M. Clarich, *op. cit.*, 155; F. Sclafani, L. Zanettini, *op. cit.*, 433 ss.; così, Cons. Stato, Sez. VI, 27 dicembre 2006, n. 7972, secondo cui i caratteri della indipendenza e neutralità delle autorità di regolazione trovano un "fondamento dal basso, a condizione che siano assicurate le garanzie del giusto procedimento e che il controllo avvenga poi in sede giurisdizionale".

L'Autorità, ai sensi della propria legge istitutiva, controlla, infatti, lo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, di accesso, di acquisizione della documentazione e delle notizie utili (14).

Nell'ambito delle attività di *enforcement*, dunque, l'Autorità svolge attività di monitoraggio, di vigilanza e controllo anche in collaborazione con la Guardia di finanza e altri organismi, fra i quali la Cassa per i servizi energetici e ambientali (Csea), il Gestore servizi energetici (Gse), su qualità del servizio, sicurezza, accesso alle reti, tariffe, incentivi alle fonti rinnovabili e assimilate.

Per le attività di controllo l'Autorità si avvale di diversi strumenti, quali indagini, sopralluoghi e controlli documentali riguardanti impianti, processi e servizi.

La vigilanza che può esercitare l'Autorità ha ad oggetto lo svolgimento dei servizi regolati e il rispetto della regolazione dalla stessa adottata.

Conseguentemente, può irrogare sanzioni amministrative pecuniarie “*in caso di inosservanza dei propri provvedimenti o in caso di mancata ottemperanza da parte dei soggetti esercenti il servizio, alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli, ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti acquisiti non siano veritieri*” (15) nonché ordinare “*al soggetto esercente il servizio la cessazione di comportamenti lesivi dei diritti degli utenti, imponendo, ai sensi del c. 12, lett. g), l'obbligo di corrispondere un indennizzo*” (16). L'ambito oggettivo di applicazione dei poteri sanzionatori dell'Autorità è stato progressivamente ampliato dal legislatore anche a casi di violazioni di disposizioni normative primarie, come ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 1 giugno 2011, n. 93, e dell'art. 16, del d.lgs. 4 luglio 2014, n. 102, che prevedono l'esercizio del potere sanzionatorio nell'ipotesi di inosservanza delle prescrizioni e degli obblighi previsti dalle disposizioni di alcuni regolamenti e direttive comunitarie, nelle ipotesi di mancato rispetto delle disposizioni giuridicamente vincolanti dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (Acer), nonché nei casi di violazione di disposizioni volte a tutelare l'efficienza energetica.

Le sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità non possono essere inferiori, nel minimo, a 2.500 euro e non possono superare il 10 per cento del fatturato realizzato dall'impresa verticalmente integrata o dal gestore di trasmissione, nell'ultimo esercizio chiuso prima dell'avvio del procedimento sanzionatorio.

L'esercizio del potere sanzionatorio è disciplinato dal “*Regolamento per la disciplina dei procedimenti sanzionatori e delle modalità procedurali per la valutazione degli impegni*” adottato con la delibera 14 giugno 2012, 243/2012/E/com, e successivamente modificato e integrato con la delibera 1° giugno 2017, 388/2017/E/com.

Il legislatore nel 2011, con il d.lgs. 1° giugno 2011, n. 93, ha introdotto alcune rilevanti modifiche in materia, dal momento che ha previsto, anche per i procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità, il ricorso all'istituto degli impegni, già introdotto in Italia nel 2006 in materia antitrust per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonché la possibilità di ricorrere a modalità procedurali semplificate di irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie (17).

(14) Così l'art. 2, c. 12, lett. d), l. n. 481/1995.

(15) Il riferimento è all'art. 2, c. 20, lett. d), l. n. 481/1995.

(16) *Ibidem*.

(17) In vero, ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. n. 93/2011, l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente ha disciplinato i procedimenti sanzionatori di propria competenza, “*in modo da assicurare agli interessati la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio in forma scritta e orale, la verbalizzazione e la separazione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie*”, le “*modalità procedurali per la valutazione degli impegni*”, nonché i casi in cui possono essere adottate “*modalità procedurali semplificate di irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie*” (art. 45).

3.4. I poteri paragiurisdizionali e la risoluzione delle controversie

L'Arera è dotata anche di poteri paragiurisdizionali, ovvero di poteri in qualche modo affini a quelli esercitati in sede giurisdizionale o arbitrale.

Quando esercita tali poteri, l'Autorità “è chiamata a risolvere, in una posizione di neutralità e di equidistanza rispetto alle parti le controversie insorte tra utenti ed esercenti il servizio” (18); in altre parole si tratta delle cosiddette *alternative dispute resolution* (Adr).

Il fondamento normativo di tale potere è rinvenibile nella legge istitutiva dell'Autorità, che aveva – sin dalla sua istituzione – previsto l'esperimento di procedure di conciliazione o di arbitrato nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio, per la cui disciplina aveva fatto rinvio a regolamenti ministeriali.

Le controversie che possono essere decise dall'Autorità, dunque, possono essere sia quelle insorte tra gestore della rete e il soggetto che fruisce del servizio, ovvero tra due operatori, sia quelle insorte tra gestore della rete e il cliente finale.

Per quanto concerne le controversie tra operatori, nonostante le procedure di conciliazione e di arbitrato, per le quali i decreti ministeriali non sono mai stati adottati, l'Autorità ha sempre riconosciuto l'importanza di un ruolo di giudice terzo e nel 2003 ha adottato una disciplina per l'esperimento di procedure arbitrali, in occasione di una richiesta di arbitrato presentata alla stessa. Lo strumento più recente, tuttavia, che ha trovato una maggior fortuna rispetto a quello arbitrale, che è stato attivato in una sola occasione, è quello introdotto dal legislatore, nel 2011, con il d.lgs. n. 93/2011, che ha riconosciuto all'Autorità il potere di decidere “*sui reclami presentati contro un gestore di un sistema di trasmissione, di trasporto, di stoccaggio, di un sistema Gnl o di distribuzione per quanto concerne gli obblighi a tali gestori imposti in attuazione delle direttive comunitarie sui mercati interni dell'energia elettrica e del gas naturale*” (19).

Pertanto, con la delibera 18 maggio 2012, 188/2012/E/com, recante “*Approvazione della disciplina per la trattazione dei reclami presentati da operatori contro un gestore di un sistema di trasmissione, di trasporto, di stoccaggio, di un sistema Gnl o di distribuzione*”, l'Autorità ha adottato le regole procedurali relative alla funzione giustiziale di derivazione comunitaria, che riguarda la risoluzione delle controversie tra operatori e gestori di rete in materia di accesso e utilizzo delle infrastrutture energetiche, nonché l'erogazione del servizio di connessione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. Non possono ricorrere a tale strumento i consumatori o i *prosumer*, cui sono dedicati specifici strumenti di risoluzione delle controversie.

Tale istituto si è rivelato uno strumento rapido e agevolmente fruibile dagli operatori, in modo del tutto gratuito, per perseguire gli obiettivi di carattere pubblicistico, posti dalla normativa europea e dalla disciplina nazionale (primaria e regolatoria) e uno strumento ampiamente utilizzato dagli operatori a garanzia della funzionalità e dell'effettività del regime di accesso e utilizzo delle infrastrutture energetiche. In ragione della centralità assunta da tale rimedio nell'ambito delle proprie funzioni di *enforcement*, l'Autorità ha inserito lo sviluppo e la promozione della risoluzione stragiudiziale delle controversie tra operatori e l'aggiornamento del Massimario delle relative decisioni nell'ambito degli obiettivi strategici della propria azione istituzionale nel periodo 2019-2021, prevedendo una specifica linea di intervento al fine di realizzare maggiori livelli di compliance regolatoria, in un'ottica deflattiva del contenzioso.

Analogamente, l'Arera ha sin da subito compreso la rilevanza degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie anche per i clienti finali.

A tal fine, nonostante i decreti ministeriali che disciplinavano le competenze del regolatore, come è stato già osservato, non siano stati mai adottati, l'Autorità ha contribuito a sviluppare dei sistemi di tutela

(18) F. Sclafani, L. Zanettini, *op. cit.*, 457.

(19) Il riferimento è all'art. 44 del d.lgs. n. 93/2011.

dei clienti finali. Tali sistemi, pur non contemplando l'esercizio di un vero e proprio potere arbitrale e decisorio da parte di Arera, hanno da sempre offerto ai clienti finali un supporto in caso di controversie con gli operatori nei servizi regolati.

Il Servizio conciliazione è stato istituito, infatti, per mettere a disposizione dei clienti finali di energia elettrica e gas e dei *prosumer* una procedura semplice e veloce di risoluzione di eventuali controversie con gli operatori (e il Gse, nel caso dei *prosumer*), mediante l'intervento di un conciliatore appositamente formato in mediazione ed energia che aiuta le parti a trovare un accordo. Tutti gli operatori, venditori o distributori, sono tenuti a prender parte al tentativo di conciliazione presso il Servizio dell'Autorità; peraltro, innanzi al Servizio conciliazione è possibile esperire il tentativo obbligatorio di conciliazione quale condizione di procedibilità per l'accesso alla giustizia ordinaria e l'eventuale accordo costituisce titolo esecutivo.

Il Servizio conciliazione è gestito da acquirente unico (Au) per conto dell'Autorità, è gratuito e si svolge *on line*, in conformità con la normativa europea sull'energia e sulla risoluzione alternativa delle controversie, tanto da essere iscritto negli elenchi Adr e Odr europei in materia di consumo.

Parimenti possono accedere al Servizio conciliazione anche gli utenti del servizio idrico integrato e del settore del telecalore; pur tuttavia, diversamente da quanto succede per i settori energetici, per il settore idrico e per il settore del telecalore il tentativo di conciliazione è una scelta volontaria dell'utente e non rappresenta una condizione per l'accesso alla tutela giurisdizionale.

4. I rapporti con le altre autorità.

Nel corso degli anni le competenze attribuite all'Arera sono diventate sempre più numerose e i mercati sempre più complessi; ciò ha fatto sì che fosse necessario una interlocuzione sempre maggiore tra il regolatore nazionale e altre istituzioni o enti.

In particolare, i rapporti di collaborazione con l'Autorità della concorrenza e del mercato negli anni sono stati sempre più intensi, dal momento che le due autorità esercitano funzioni e competenze che sono tra loro complementari, quali lo sviluppo e la tutela di adeguati livelli di concorrenza nei mercati e la tutela del consumatore; il percorso di liberalizzazione dei mercati richiede, infatti, che all'attività di *enforcement* svolta dall'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente si affianchi quella di controllo e garanzia della concorrenza degli stessi mercati operata dall'autorità ad essa preposta.

Lo stesso legislatore nel 2011 ha incoraggiato, nel rispetto delle attribuzioni di ciascuna, la collaborazione tra le due autorità e la reciproca assistenza al fine di assicurare la più efficace regolazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale in funzione della loro competitività e della tutela degli utenti (20). Tale cooperazione può svolgersi mediante istruttorie congiunte, segnalazioni e scambi di informazioni.

Nel 2012, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze, con l'obiettivo di assicurare la più ampia tutela del consumatore, la collaborazione tra Autorità di regolazione per energia reti e ambiente e Autorità garante della concorrenza e del mercato è stata istituzionalizzata attraverso la stipula di due protocolli di intesa. Il protocollo quadro di intesa concluso nel 2012 (21) ha disciplinato gli strumenti per la realizzazione della cooperazione tra le due autorità, prevedendo, tra l'altro, scambi reciproci di pareri e avvisi su questioni di interesse comune, anche nell'ambito di indagini conoscitive o in relazione all'invio di segnalazioni al Parlamento o al Governo, la possibilità di segnalare possibili violazioni ove emergessero nel corso dei procedimenti di competenza di ciascuna, oltre a iniziative congiunte in materia di *enforcement*, vigilanza e controllo dei mercati.

(20) Il riferimento è all'art. 46 del d.lgs. n. 93/2011.

(21) Il protocollo di intesa è consultabile sul sito istituzionale dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente all'indirizzo <www.arera.it/allegati/com_stamp/12/prot%20AEEG-AGCM_1.pdf>.

A seguito della attribuzione all’Autorità garante della concorrenza e del mercato della competenza ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta anche nei settori regolati (22), è stato stipulato nel 2014 un protocollo di intesa in materia di tutela del consumatore, con specifico riguardo alle pratiche commerciali scorrette nei settori regolati (23). Tale protocollo prevede, in particolare, la segnalazione reciproca, nell’ambito di procedimenti di diretta competenza, di casi di pratiche commerciali scorrette e di violazioni della normativa e/o della regolazione nei settori dell’energia elettrica, del gas e dei servizi idrici, nonché l’istituzione di un gruppo di lavoro permanente, composto da membri designati da ciascuna delle due istituzioni, che sovrintende e monitora costantemente l’attuazione del menzionato protocollo di intesa integrativo.

Peraltro, la cooperazione tra le due autorità si realizza anche mediante il rilascio di pareri all’Autorità garante della concorrenza e del mercato nell’ambito dei procedimenti avviati da quest’ultima, aventi ad oggetto pratiche commerciali scorrette poste in essere nei settori dell’energia elettrica, del gas e dei servizi idrici, così come previsto dal codice del consumo, ai sensi del quale anche nei settori regolati l’Autorità garante della concorrenza e del mercato può esercitare i propri poteri sanzionatori, acquisito il parere dell’autorità di regolazione competente.

5. *L’attività internazionale*

L’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente sin dalla sua istituzione ha dedicato particolare attenzione alle attività di cooperazione internazionale; si era posta, infatti, anche a livello europeo l’esigenza di una cooperazione al fine di porre un freno all’eccessiva frammentazione delle regolazioni dei mercati.

In vero Arera collabora attivamente con gli altri regolatori europei, sia attraverso l’attività presso gli organismi internazionali sia attraverso incontri bilaterali per approfondire la discussione su tematiche di comune interesse, in particolare con i regolatori dei paesi confinanti.

E l’Autorità è stata, infatti, uno dei soggetti fondatori del *Council of European Energy Regulators* (Ceer), ovvero l’associazione volontaria che ha il compito di consolidare la collaborazione tra i regolatori dell’Unione europea nei settori di comune interesse.

L’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, inoltre, collabora attivamente con l’Agenzia per il coordinamento dei regolatori dell’energia (Acer), attraverso una partecipazione alle specifiche *task force* (mercati, *system operation*, *balancing* e infrastrutture) e ai diversi gruppi di lavoro della stessa.

Parimenti, l’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente ha un ruolo di primo piano anche nell’Associazione dei regolatori dell’energia del Mediterraneo (MedReg) – di cui detiene la vicepresidenza permanente e il segretariato di MedReg ha sede presso la sede dell’Autorità – e nell’*Energy Community Regulatory Board* (Ecrb), organismo sempre più allineato alle competenze dell’Acer per l’area balcanica, in virtù dell’*Energy Community Treaty* firmato fra l’Unione europea e i Paesi di tale regione.

Attraverso il Ceer e il MedReg, l’Autorità assicura un supporto anche all’*International Confederation of Energy Regulators* (Icer), la cui funzione è quella di istituzionalizzare sempre di più il ruolo della regolazione a livello mondiale.

L’attività internazionale svolta dall’Autorità non riguarda solo i mercati energetici ma è rivolto anche al settore idrico e dei rifiuti. Nel 2014 ha, infatti, promosso l’avvio del *network* europeo *European Water Regulators* (WaReg) per facilitare la cooperazione fra regolatori del settore idrico, scambiare buone pratiche di regolazione e favorire un quadro regolatorio armonizzato e stabile a livello europeo e nel 2017 è stata tra i promotori della costituzione di WaReg come associazione senza scopo di lucro di diritto

(22) Il riferimento è all’art. 1, c. 6, lett. a), d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 21.

(23) Il protocollo di intesa è consultabile sul sito istituzionale dell’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente all’indirizzo <www.arera.it/allegati/docs/14/505-14all.pdf>.

italiano con sede presso gli uffici di Milano della stessa Autorità. Inoltre, fa parte della rete dei regolatori europei dei rifiuti urbani Waste-Reg (*Network of Eu Municipal Waste Regulators*)

Peraltro, lo sforzo profuso dall'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente in ambito internazionale non ha riguardato unicamente la partecipazione agli organismi internazionali ma si è articolata anche in numerose relazioni bilaterali con regolatori di altri paesi che hanno portato all'avvio di accordi formali di collaborazione e di progetti di gemellaggio finanziati dalla Commissione europea, come un progetto di gemellaggio-*twinning* sviluppato nel biennio 2015-2017 con l'autorità di regolazione greca a supporto del regolatore egiziano dal titolo "*Strengthening the institutional capacity of the Egyptian Electric Utility and Consumer Protection Regulatory Agency*". Nel corso del 2018, l'Autorità ha implementato il progetto focalizzato sul trasferimento di conoscenze alle autorità di regolazione di Albania (Ere), Montenegro (Rae) e Serbia (Aers) relativo ai meccanismi di *market coupling* tra i membri Ue intitolato *Kep-Know-How Exchange Programme Cei-Central European Initiative Support for Strengthening Energy Regulatory Authorities in the Western Balkans*.

L'Autorità, in quanto titolare dell'Organismo Adr Servizio conciliazione, aderisce dal 2016 al Neon (*National Energy Ombudsmen Network*), *network* associativo europeo senza scopo di lucro, con sede a Bruxelles, che riunisce *ombudsmen* e organismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie indipendenti per i consumatori che operano nei settori energetici, con lo scopo, fra l'altro, di promuovere la diffusione delle Adr e lo scambio di *best practices* in un'ottica di rafforzamento delle tutele dei clienti finali.

6. I settori di intervento in prospettiva di medio e lungo termine

Arera sta dedicando particolare impegno ad alcune attività, che richiedono anche un intervento di tipo strategico, in una prospettiva di medio e lungo termine e che riguardano la tutela del consumatore e la formazione del prezzo dell'energia, il superamento della tutela di prezzo dell'energia e la regolazione del settore dei rifiuti. Temi a cui sono dedicati gli approfondimenti che seguono.

6.1. I costi dell'energia e la formazione del prezzo

Nel mercato *retail* dell'energia si distinguono mercato libero e mercato tutelato. Il servizio di maggior tutela e il mercato di tutela del gas sono sistemi che distribuiscono energia elettrica e gas sotto il controllo pubblico. Fino al processo di liberalizzazione della fine degli anni Novanta, era l'unica modalità disponibile per i cittadini per l'approvvigionamento di luce e gas.

Nel rinviare al paragrafo successivo per una più ampia trattazione relativa al definitivo passaggio delle utenze al mercato libero, si evidenzia che la principale differenza intercorrente tra i due mercati consiste nella modalità di formazione del prezzo, in uno liberamente definito dall'azienda e offerto all'utente, nell'altro determinato dall'Autorità con cadenza trimestrale.

Nel mercato libero il prezzo risulta essere il prodotto della libera concorrenza tra più aziende e ciò dovrebbe favorire offerte più vantaggiose e modulabili per il cliente finale, al contrario del mercato tutelato nel quale i prezzi seguono l'andamento del mercato all'ingrosso della materia energia e della materia prima gas.

Ogni tre mesi l'Autorità effettua una stima dei costi di approvvigionamento sostenuti dagli operatori e, su quella base, fissa il prezzo che dovrà pagare il consumatore in regime di tutela.

Il sistema funziona in modo diverso per l'energia elettrica e per il gas. Per quanto riguarda l'elettricità esiste un solo operatore, acquirente unico (Au), una società pubblica costituita ai sensi dell'art. 4, c. 1, d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, a cui è affidato il compito di acquistare l'energia alla Borsa elettrica e di cederla alle imprese di vendita al dettaglio, le quali a loro volta riforniscono i clienti tutelati.

I prezzi sono stabiliti da Arera sulla base della stima dei costi di approvvigionamento che sosterrà Au nel trimestre oggetto dell'aggiornamento ed eventuali differenze sono recuperate nei sei mesi successivi.

In questo modo si trasferisce il segnale dei prezzi dei mercati all'ingrosso a quelli al dettaglio, anche con l'obiettivo di abituare i consumatori del mercato tutelato alle oscillazioni dei mercati all'ingrosso.

Nel mercato del gas, a differenza dell'elettricità, operano diversi soggetti che sono, tuttavia, tenuti ad applicare ai clienti in tutela il prezzo fissato da Arera, ferme restando le altre "libere" offerte commerciali da poter offrire nel mercato libero.

Per calibrare il prezzo degli utenti in tutela con il costo effettivo dell'approvvigionamento delle risorse da parte delle imprese, l'Autorità prende come riferimento le quotazioni alla Borsa del gas di Amsterdam e calcola i costi sostenuti dagli operatori sulla base delle quotazioni dei *future* (per il trimestre successivo) sul gas naturale scambiati al mercato all'ingrosso Ttf (*Title Transfer Facility*) di Amsterdam.

Quanto al mercato libero, le società per andare incontro alle esigenze di stabilità della clientela offrono la possibilità di tariffe fisse per un determinato periodo di tempo, 12 mesi in genere fino a un massimo 24 mesi.

Il Portale delle offerte, disponibile *on line* e gestito da Au come si dirà anche nel paragrafo successivo, è un ulteriore strumento pensato appositamente per agevolare la scelta dei consumatori. Esso consente la raccolta e la pubblicazione di tutte le offerte presenti sul mercato di vendita al dettaglio elettrico e gas naturale e quindi una facile comparazione tra le numerose opportunità e proposte commerciali.

Nel Portale, con riferimento ai clienti domestici, le offerte a prezzo fisso sono state numericamente maggiori rispetto a quelle a prezzo variabile. Nell'ultimo periodo è, tuttavia, aumentato il numero di offerte a prezzo variabile disponibili.

La struttura delle offerte a prezzo fisso, qualora scelte nell'ultimo semestre dell'anno scorso, ha permesso al cliente finale di contenere i picchi registratisi a fine 2021 e a febbraio 2022.

Tuttavia, cessato il periodo dell'offerta a prezzo fisso, le aziende hanno naturalmente adattato o adatteranno i prezzi offerti alle mutate condizioni economiche del mercato dandone comunicazione in tempi congrui ai propri clienti per consentire loro, nei termini di legge, un eventuale cambio con un operatore che offra una migliore proposta commerciale.

Nel mercato libero sono presenti le "offerte Placet", che si distinguono dalle altre per vendere solo energia al prezzo fissato dal venditore ma alle condizioni contrattuali prestabilite da Arera.

Pertanto, il consumatore sarà facilitato nella scelta dell'operatore poiché comprerà solo energia e dovrà esclusivamente controllare la convenienza del prezzo offerto, giacché le condizioni contrattuali sono fissate dall'Autorità.

Ciò posto, a prescindere dalla tipologia di mercato in cui si colloca il consumatore, la bolletta contiene delle componenti economiche comuni che gli utenti di entrambi i mercati devono pagare in misura eguale. La bolletta, infatti, è suddivisa essenzialmente in due blocchi, uno dei quali cambia a seconda del mercato ed è la componente energia, l'altro blocco rimane identico per i due mercati essendo costituito dai costi del trasporto e della gestione del contatore e dagli oneri di sistema.

Venendo all'attualità, i forti rincari registratisi nelle bollette dei consumatori e determinati soprattutto da eventi e condizioni storiche esterne ai mercati dell'energia – che inevitabilmente hanno inciso e continueranno a incidere sugli stessi, in parte anche per effetto di manovre speculative individuali – hanno indotto il Governo a cercare delle soluzioni di politica sociale per riuscire a mitigare i prezzi dell'energia.

Tra le diverse misure adottate è stato deciso un potenziamento della misura del *bonus* sociale.

Sul punto l'Autorità, a cui il legislatore ha affidato l'attuazione di questa misura nonostante sia un tipico strumento di politica sociale e non energetica, ha avuto occasione di esprimere nelle sedi istituzionali, a ridosso dell'evento pandemico del 2020, il convincimento che lo strumento del *bonus* sociale fosse pronto per essere automatizzato per un utilizzo più semplificato su larga scala. L'automatismo della misura sociale, che aveva trovato accoglimento nell'art. 57-*bis* del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con modificazioni dalla l. 19 dicembre 2019, n. 157, è stato applicato dall'1 gennaio 2021:

tutti i cittadini/nuclei familiari che presentano annualmente una Dichiarazione sostitutiva unica per l'accesso ad una prestazione sociale agevolata e che risultano in condizione di disagio economico, sono automaticamente ammessi al procedimento per il riconoscimento dell'agevolazione dei *bonus* sociali.

In occasione dell'adozione delle misure atte a fronteggiare l'emergenza causata dalla pandemia da Sars-Covid-19, lo stesso *bonus* sociale è stato ulteriormente rimodulato, ai sensi dell'art. 3 del d.l. 27 settembre 2021, n. 130, convertito con modificazioni dalla l. 25 novembre 2021, n. 171, al fine di minimizzare gli incrementi della spesa per la fornitura di energia.

Il *bonus* sociale, che in sintesi rappresenta un sistema di riconoscimento automatico di uno sconto medio in bolletta (finanziato con il bilancio dello Stato), ha registrato, tra l'altro, un incremento significativo del numero delle famiglie beneficiarie, le quali, prima, essendo onerate dalla presentazione di una domanda, per vari motivi finivano per rinunciarvi.

Altri e più recenti interventi per contrastare il rincaro dei prezzi nei mercati dell'energia in favore degli utenti, richiesti dal legislatore all'Autorità (da ultimo: d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito con modificazioni dalla l. 28 marzo 2022, n. 25; d.l. 1 marzo 2022, n. 17, convertito con modificazioni dalla l. 27 aprile 2022, n. 34) operano direttamente sulle componenti delle bollette: sono stati, infatti, ridotti gli oneri di sistema (talvolta azzerati) e le componenti fiscali in favore della componente energia la quale, tuttavia, seguendo l'andamento dei prezzi nel mercato nazionale e internazionale, è continuata a salire.

6.2. *Il percorso per la fine della tutela di prezzo*

La l. 4 agosto 2017, n. 124, "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*" ha stabilito, dal 1° luglio 2019, la fine della tutela di prezzo fornita dall'Autorità per i settori dell'energia elettrica (per i clienti domestici e le piccole imprese connesse in bassa tensione) e del gas naturale (per i clienti domestici), individuando a tal fine un percorso a beneficio dei clienti finali di piccole dimensioni. Tale scadenza è stata rinviata al 1° luglio 2020 in seguito all'approvazione della legge di conversione (la l. 21 settembre 2018, n. 108) del d.l. 25 luglio 2018, n. 91. Il d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla l. 28 febbraio 2020, n. 8, ha previsto un ulteriore rinvio della fine della tutela di prezzo per il servizio di fornitura di energia elettrica: per tutte le piccole imprese la data è stata fissata al 1° gennaio 2021 e al 1° gennaio 2022 per le microimprese e i clienti domestici (24). Con il d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, convertito con modificazioni dalla l. 26 febbraio 2021, n. 21, si è previsto lo spostamento della decorrenza della rimozione della tutela di prezzo, per le microimprese e i clienti domestici al 1° gennaio 2023. Con l'art. 16-*ter* del d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233, si è, infine, previsto che i clienti domestici dell'energia elettrica, a partire da gennaio 2023, in via transitoria e nelle more dello svolgimento delle procedure concorsuali per l'assegnazione del servizio a tutele gradualmente da concludersi entro il 10 gennaio 2024, continuino a essere riforniti in maggior tutela secondo gli indirizzi definiti con decreto del Ministero della transizione ecologica.

Un'ulteriore forma di tutela è stata prevista con l'individuazione di una fascia di clienti finali definiti "vulnerabili". Tali sono i clienti domestici che: i) si trovino in condizioni economicamente svantaggiate o che versino in gravi condizioni di salute o presso i quali siano presenti persone che versino in gravi condizioni di salute; ii) rientrino tra i soggetti affetti da disabilità (art. 3 della l. 5 febbraio 1992, n. 104); siano titolari di utenze ubicate nelle isole minori non interconnesse o in strutture abitative di emergenza per eventi calamitosi; iii) abbiano un'età superiore ai 75 anni.

L'art. 11 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 210 ha previsto l'obbligo in capo a tutti i venditori del libero mercato di offrire, a partire dalla rimozione della tutela di prezzo, ai clienti vulnerabili, la fornitura di energia elettrica a condizioni economiche e contrattuali definite dall'Autorità.

(24) Ai sensi dell'art. 2 della direttiva Ue 2019/944: piccole imprese sono le imprese aventi al massimo 50 dipendenti e un fatturato annuo o un totale di bilancio non superiore a 10 milioni di euro; microimprese sono le imprese aventi al massimo 10 dipendenti e un fatturato annuo o un totale di bilancio non superiore a 2 milioni di euro.

Al fine di garantire la continuità della fornitura ai clienti finali che, alla data della rimozione, si trovino senza un contratto nel mercato libero, l’Autorità ha quindi introdotto la regolazione del Servizio a tutele graduali (Stg).

Lo stesso si configura come un servizio di ultima istanza, finalizzato, come rilevato, alla garanzia della fornitura per tutti i clienti oggetto di rimozione della tutela di prezzo (2021: piccole imprese, 2023: microimprese, 2024: domestici) che: siano serviti nel regime di maggior tutela e che, alla data di rimozione, non abbiano un contratto nel mercato libero; in tutti i casi in cui non abbiano, comunque, un fornitore nel mercato libero; ne facciano richiesta (tramite voltura o attivazione).

I soggetti erogatori del servizio sono operatori selezionati attraverso aste periodiche.

Con delibera 24 novembre 2020, 491/2020/R/eel si è stabilito a 15 Kw il livello di potenza contrattualmente impegnata identificativo delle microimprese che avranno diritto alla maggior tutela fino a dicembre 2022 e si è altresì prevista la regolazione del servizio a tutele graduali per le piccole imprese, per quel che concerne le condizioni di erogazione del servizio e le modalità di assegnazione del servizio stesso. Con delibera 10 maggio 2022, 208/2022/R/eel, si è prevista la regolazione del servizio a tutele graduali per le microimprese per quel che concerne i medesimi aspetti di cui sopra.

Le condizioni economiche di erogazione del servizio nel Stg possono essere così sintetizzate: la spesa finale è data dalla sommatoria tra la spesa per l’acquisto della materia energia (ricomprensente i costi di approvvigionamento e i costi di commercializzazione), la spesa per il trasporto e gestione del contatore e la spesa connessa agli oneri di sistema.

Per quel che concerne, invece, le condizioni contrattuali, sia per piccole imprese che per le micro, le stesse sono in linea con quelle delle offerte Placet (su cui *infra*) e comportano una serie di obblighi informativi a carico degli operatori in merito alle condizioni di erogazione del servizio e alle modalità per poter cambiare in ogni momento fornitore.

Giova, infine, rilevare che solo per le microimprese è prevista l’applicazione del “Testo integrato della regolazione della qualità dei servizi di vendita di energia elettrica e di gas naturale (Tiqv), di cui alla delibera 21 luglio 2016, 413/2016/R/com.

Possono partecipare alle procedure concorsuali per l’assegnazione del Stg le imprese di vendita di energia elettrica operanti nel mercato interno europeo, entro il limite di una sola società per gruppo societario, che soddisfino specifici requisiti di solidità economico-finanziaria, gestionali e di natura operativa, prevedendosi, altresì, il versamento di specifiche garanzie (più alte per il Stg delle microimprese) di affidabilità dell’offerta e per la corretta erogazione del servizio (per ogni area assegnata e fino alla fine del periodo di assegnazione).

Circa il criterio di individuazione delle aree territoriali oggetto di assegnazione, sono state identificate aree, quanto più simili tra di loro, in termini di punti di prelievo e livello di morosità media. Per il Stg delle microimprese il numero delle aree è stato incrementato (da 9 a 12) in considerazione della mole significativamente maggiore di clienti messi all’asta (25).

Per quel che concerne, invece, le modalità di assegnazione, sono state previste due tipologie di aste: l’asta a doppio turno per le piccole imprese, che favorisce il processo di *price discovery* (attraverso l’apprendimento delle valutazioni effettuate dai partecipanti in merito ai costi stimati associati all’erogazione del servizio nell’area/e in cui si concorre) e che consente di correggere offerte eccessivamente ottimiste o fondate su valutazioni errate; l’asta iterativa ascendente simultanea per le microimprese che, in ragione della numerosità di clienti, oltre a soddisfare le medesime esigenze di *price discovery*, permette la sostituibilità tra aree, ossia, la possibilità di spostare l’offerta tra le aree nei diversi turni.

Allo scopo di accompagnare il passaggio verso la piena apertura al mercato libero, sono stati, inoltre, introdotti alcuni importanti obblighi per i venditori di energia elettrica e gas, per il Ministero dello

(25) Soglia media per area: circa 25 mila Pod per Stg Pmi e circa 150 mila Pod per Stg micro.

sviluppo economico e per l’Autorità, tra cui: la predisposizione di offerte “standard” per i clienti finali (c.d. offerte Placet); l’attivazione del Portale offerte; l’istituzione dell’Elenco dei venditori di energia elettrica.

Per quel che concerne le offerte Placet, la l. 4 agosto 2017, n. 24, stabilisce per tutti i venditori l’obbligo di offrire alle famiglie e alle piccole imprese almeno una proposta “standard” di fornitura a prezzo fisso (in cui il prezzo dell’energia è mantenuto fisso per un certo periodo di tempo) e almeno una proposta a prezzo variabile (in cui il prezzo varia automaticamente in base alle variazioni di un indice di riferimento). L’Autorità, in coerenza con quanto previsto dalla legge, ha introdotto la disciplina dell’offerta Placet (a prezzo libero a condizioni equiparate di tutela), che obbliga tutti i venditori a inserire nel proprio pacchetto di proposte commerciali, un’offerta rivolta ai clienti domestici e alle piccole imprese, chiara e comprensibile, a prezzi determinati liberamente ma con condizioni contrattuali definite dall’Autorità.

Dal 1° luglio 2018 è online il Portale offerte, realizzato dal gestore del Sistema informativo integrato (Sii), per la raccolta e la pubblicazione, in modalità *open data*, di tutte le offerte presenti sul mercato di vendita al dettaglio elettrico e gas naturale. Il Portale offerte intende facilitare, alle famiglie e alle piccole imprese, il confronto dell’offerta di energia elettrica o di gas naturale, al fine di individuare quella più adeguata alle proprie esigenze.

Come previsto dalla l. n. 124/2017, l’Autorità ha costituito il Comitato tecnico consultivo, con funzioni di raccordo e rappresentazione delle istanze dei diversi portatori di interesse sui contenuti inseriti nel Portale offerte. Il Comitato è composto da un rappresentante dell’Autorità, uno del Ministero dello sviluppo economico, uno dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato, uno delle associazioni dei consumatori non domestici, uno del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Cncu) ed uno degli operatori di mercato. Inoltre, è prevista la presenza di un rappresentante dell’Acquirente unico, in qualità di uditore.

Tutti i venditori di energia elettrica, per lo svolgimento della propria attività, dovranno necessariamente essere iscritti all’Elenco dei venditori di energia elettrica, che sarà istituito con decreto dal Ministero dello sviluppo economico, come previsto dalla l. n. 124/2017 (art. 1, cc. 80-81).

In seguito a specifica consultazione, l’Autorità ha inviato al Ministro dello sviluppo economico la proposta recante criteri, modalità, requisiti tecnici, finanziari e di onorabilità per l’iscrizione e la permanenza nell’Elenco. Il Ministero ha successivamente predisposto uno schema di regolamento che, in data 7 giugno 2018, ha ricevuto il parere favorevole, con osservazioni, dal Consiglio di Stato. Una volta emanato il decreto istitutivo, l’Elenco sarà pubblicato sul sito *web* del Ministero dello sviluppo economico e aggiornato mensilmente.

La l. n. 124/2017 prevede, infine, in vista della futura rimozione dei servizi di tutela di prezzo, una serie di interventi a supporto dell’ulteriore sviluppo della concorrenzialità del mercato *retail* e della partecipazione attiva dei clienti finali disponendo, in particolare, che ai fini della riduzione del costo della bolletta elettrica e del gas, l’Autorità predisponga le linee guida per promuovere le offerte commerciali di energia elettrica e gas a favore di gruppi di acquisto, con particolare riferimento alla confrontabilità, alla trasparenza e alla pubblicità delle offerte, nonché alla realizzazione di piattaforme informatiche tese a facilitare l’aggregazione dei piccoli consumatori (art. 1, c. 65).

L’Autorità, in coerenza con quanto previsto dalla l. n. 124/2017, ha pubblicato, dopo un processo di consultazione, la delibera 19 febbraio 2019, 59/2019/R/com, che istituisce delle linee guida, ad adesione volontaria, dirette ai c.d. gruppi di acquisto energia rivolti ai clienti finali domestici e alle piccole imprese di energia elettrica e di gas naturale. I gruppi d’acquisto che aderiscono alle linee guida Arera vengono “accreditati” e compaiono nell’apposito elenco dei Gruppi d’acquisto energia accreditati.

6.3. La nuova regolazione in materia di rifiuti

Il 18 aprile 2018, il Parlamento europeo ha approvato il c.d. “Pacchetto sull’economia circolare” che contiene una serie di disposizioni volte a promuovere il superamento dell’attuale modello economico lineare (26). I provvedimenti, di rilevanza ambientale e socioeconomica, riguardano tematiche di grande interesse per l’intero settore dei rifiuti, quali la gestione di pile e accumulatori e dei relativi rifiuti e quella di apparecchiature elettriche ed elettroniche, dei veicoli fuori uso, delle discariche, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

Le quattro direttive del “Pacchetto economia circolare”, pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell’Unione europea del 14 giugno 2018, modificano sei precedenti direttive su rifiuti, imballaggi, discariche, rifiuti elettrici ed elettronici, veicoli fuori uso e pile. In particolare, fanno parte del Pacchetto: i) la direttiva 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/Ce relativa ai rifiuti; ii) la direttiva 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/Ce sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio; iii) la direttiva 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/Ce relativa alle discariche di rifiuti; iv) la direttiva 2018/849 (di cui l’art. 1 modifica la direttiva 2000/53/Ce relativa ai veicoli fuori uso e gli artt. 2 e 3 modificano la direttiva 2006/66/Ce relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e la direttiva 2012/19/Ue sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche).

Il recepimento nell’ordinamento italiano è avvenuto mediante l’adozione di quattro decreti legislativi: il d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116, in attuazione della direttiva Ue 2018/851 e della direttiva Ue 2018/852; il d.lgs. 3 settembre 2020, n. 118, in attuazione degli artt. 2 e 3 della direttiva Ue 2018/849; il d.lgs. 3 settembre 2020, n. 119, in attuazione dell’art. 1 della direttiva Ue 2018/849; il d.lgs. 3 settembre 2020, n. 121, in attuazione della direttiva Ue 2018/850.

In tale quadro normativo, come si è avuto già modo di osservare, l’Autorità esercita funzioni di regolazione e controllo del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati a partire dal 2018, con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni stabiliti dalla propria legge istitutiva.

Tali funzioni incidono su diversi aspetti del servizio di gestione rifiuti, in particolare in materia:

- tariffaria: l’Autorità predispone e aggiorna il metodo tariffario per determinare i corrispettivi del servizio in base alla valutazione dei costi efficienti e del principio “chi inquina paga”, e approva le tariffe definite dagli enti di governo d’ambito o dalle autorità competenti sulla base del predetto metodo tariffario;

- di qualità: l’Autorità definisce i livelli di qualità dei servizi, sentite le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori, vigila sulle modalità di erogazione e diffonde la conoscenza e la trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi stessi;

- di tutela dei diritti degli utenti, anche tramite la valutazione di reclami, istanze e segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati.

Gli obiettivi perseguiti dall’Autorità, nell’attività di regolazione nel settore in questione, possono essere identificati nei seguenti: i) migliorare la qualità delle prestazioni del servizio in rapporto agli strumenti a disposizione per il loro conseguimento; ii) promuovere il conseguimento degli obiettivi di carattere ambientale, in coerenza con il quadro comunitario e nazionale, in particolare, attraverso l’incremento dei livelli di riutilizzo e di riciclaggio; iii) migliorare l’efficienza complessiva delle gestioni contenendo la possibile crescita complessiva delle entrate tariffarie, attraverso l’introduzione di un limite

(26) L’economia circolare è un modello di produzione e consumo che implica condivisione, prestito, riutilizzo, riparazione, ricondizionamento e riciclo dei materiali e prodotti esistenti il più a lungo possibile. In questo modo si estende il ciclo di vita dei prodotti, contribuendo a ridurre i rifiuti al minimo. Una volta che il prodotto ha terminato la sua funzione, i materiali di cui è composto vengono infatti reintrodotti, laddove possibile, nel ciclo economico. Così si possono continuamente riutilizzare all’interno del ciclo produttivo generando ulteriore valore. I principi dell’economia circolare contrastano con il tradizionale modello economico lineare, fondato invece sul tipico schema “estrarre, produrre, utilizzare e gettare”.

all'incremento delle tariffe stesse; iv) definire adeguamenti dei corrispettivi ancorati a valutazioni, da parte della comunità interessata, sulle prestazioni di servizio da fornire o sulle più idonee modalità organizzative da realizzare; v) rafforzare l'attenzione al profilo infrastrutturale del settore, definendo modalità di riconoscimento dei costi che incentivino lo sviluppo impiantistico e in generale gli investimenti; vi) incentivare la possibilità per gli operatori di conseguire ricavi sfruttando le potenzialità insite nelle singole fasi della filiera, con benefici che devono essere ripartiti tra i medesimi operatori e gli utenti (c.d. *sharing*).

La prima metodologia tariffaria definita dall'Autorità, con l'adozione della delibera 31 ottobre 2019, 443/2019/R/rif (di seguito: delibera 443/2019/R/rif), recante "*Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021*" e il relativo allegato A (di seguito: Mtr), costituisce un primo passo verso: i) l'introduzione di una disciplina sulle entrate tariffarie del settore che incorpori alcuni elementi chiave in materia di trasparenza, efficienza e selettività; ii) il rafforzamento della coerenza e della correttezza nell'allocazione degli incentivi nelle diverse fasi della filiera.

Nello specifico, il provvedimento adottato da Arera relativamente al riconoscimento dei costi cosiddetti "efficienti" è finalizzato, da un lato, a garantire veridicità, chiarezza, completezza e congruità delle informazioni e, dall'altro, coerenza tra corrispettivi applicati agli utenti e i costi "efficienti".

Il metodo tariffario dei rifiuti stabilisce i limiti delle tariffe, ovvero il limite del prelievo che l'ente locale può attuare verso i contribuenti.

La forza innovativa del metodo tariffario è stata quella di impostare una stretta coerenza tra il costo e la qualità del servizio erogato, andando a introdurre un sistema di copertura dei costi in grado di incentivare il sistema locale a gestire integralmente i rifiuti nell'ottica di un'economia circolare.

Il metodo impone di redigere il piano economico finanziario (Pef) in cui vanno inseriti i costi operativi e di capitale sostenuti dai gestori e desunti dai rispettivi bilanci, ai quali vengono poi applicati dei correttivi in base al perseguimento di obiettivi qualitativi.

L'Autorità punta alla realizzazione di un sistema nel quale la costruzione del Pef avvenga con regole definite e univoche, attraverso l'aggiornamento e, in taluni casi, il superamento del d.p.r. 27 aprile 1999, n. 158 (Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani), che di fatto viene così ad essere sostituito dalla delibera 443/2019/R/rif (Mtr-1 o metodo tariffario rifiuti) per quanto attiene la struttura dei costi da inserire nel Pef.

La procedura di approvazione del piano economico finanziario è definita nell'art. 6 della soprarichiamata delibera 443/2019/R/rif.

Con tale disposizione l'Autorità prevede il seguente percorso:

- il soggetto gestore predisponde il Pef annuale, redatto secondo quanto previsto dal Mtr e lo trasmette all'ente territorialmente competente per la sua validazione;

- l'ente territorialmente competente, effettuata la procedura di validazione del Pef (che consiste nella verifica della completezza, coerenza e congruità dei dati e delle informazioni contenute), assume le pertinenti determinazioni e provvede a trasmettere all'Autorità il Pef e i corrispettivi del servizio, in coerenza con gli obiettivi definiti, entro 30 giorni dall'assunzione delle determinazioni;

- l'Autorità verifica la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa e approva, ferma restando la sua facoltà di richiedere ulteriori informazioni o proporre modifiche.

La giurisprudenza amministrativa (27) è intervenuta all'indomani dell'introduzione del predetto metodo tariffario, sui ricorsi proposti da alcuni operatori del settore avverso la delibera 443/2019/R/rif, chiarendo alcuni aspetti della regolazione.

In particolare, il giudice amministrativo ha innanzitutto rilevato che il potere di regolazione tariffaria assegnato all'Autorità non è limitato – contrariamente alla tesi sostenuta dalle parti ricorrenti – alle ipotesi in cui l'ente territorialmente competente abbia optato per l'applicazione di una tariffa puntuale in luogo della c.d. Tari tributo (28).

Sul punto, il collegio ha, invero, evidenziato come il dato testuale dall'art. 1, c. 527, l. n. 205/2017 e la *ratio* della disposizione, “*in una logica di coerenza sistematica e costituzionale, depongono nel senso di riferire i poteri regolatori assegnati ad Arera ad ogni ipotesi di gestione del servizio integrato dei rifiuti, indipendentemente dalla previsione a livello locale di una tariffa o di una Tari tributo*”. Sotto il primo profilo, la norma è formulata in modo tale da coprire ogni sistema astrattamente configurabile di gestione del servizio integrato dei rifiuti, indipendentemente dal fatto che l'ente locale abbia optato per la Tari tariffa o per la Tari tributo. Quanto alle finalità perseguite dal legislatore, per il collegio si tratta di obiettivi ambiziosi e “*di ampio respiro, che attengono al servizio integrato dei rifiuti qualunque sia la forma di gestione prescelta e indipendentemente dalla configurazione data alla Tari dal singolo ente locale*”.

In merito al rapporto con i poteri e le competenze degli enti locali, che, sempre secondo le censure sollevate dai ricorrenti, sarebbero compromessi dal nuovo intervento regolatorio, il collegio ha rilevato come la regolazione non solo preveda l'intervento degli enti territorialmente competenti nella fissazione del valore delle variabili da utilizzare per determinare il limite alla variazione annuale delle entrate tariffarie, ma consenta altresì ad essi di attivarsi per il superamento di tale limite, sulla base di valutazioni tecniche e discrezionali rimesse agli enti stessi. Per il Tar gli enti territoriali sono chiamati a svolgere un ruolo attivo nella determinazione delle variabili previste dalla disciplina tariffaria, “*sulla base di poteri valutativi ad essi assegnati, sicché è priva di fondamento la censura secondo la quale Arera avrebbe privato i comuni di ogni competenza nella materia*”.

È stato, altresì, giudicato infondato il rilievo secondo cui il sistema introdotto dal Mtr non garantirebbe la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, in violazione dell'art. 1, c. 654, l. 27 dicembre 2013, n. 147. Per il Tar la circostanza che sia prevista la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio non consente di affermare che debba essere assicurato il ristoro di qualunque costo, comunque sostenuto per la gestione del servizio. La lett. f) dell'art. 1, c. 527, della l. n. 205/2017, nel prevedere il potere regolatorio di Arera, le assegna il compito di individuare un metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, precisando che ciò deve avvenire a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione

(27) Cfr. Tar Lombardia, Sez. I, 17 agosto 2021, n. 1938.

(28) Invero, l'art. 4 della direttiva 2008/98/Ce (come integrata, da ultimo, dalla direttiva 2018/851/Ue) sancisce, nel testo vigente, che: “Gli Stati membri ricorrono a strumenti economici e ad altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti, come quelli di cui all'allegato IV bis o altri strumenti e misure appropriati”.

All'allegato IV-bis, si precisa che tra gli “Esempi di strumenti economici e di altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia tra i rifiuti” rientrano, esclusivamente, “regimi di tariffe puntuali (*pay-as-you-throw*) che gravano sui produttori di rifiuti sulla base della quantità effettiva di rifiuti prodotti e forniscono incentivi alla separazione alla fonte dei rifiuti riciclabili e alla riduzione dei rifiuti indifferenziati”. Secondo la tesi sostenuta dai ricorrenti, il riferimento sarebbe allora alla sola ipotesi di tariffa “puntuale” (come disciplinata all'art. 1, c. 668, l. n. 147/2013), che i comuni possono applicare “in luogo della Tari” e non – invece – alla tariffa posta a base della Tari (disciplinata, all'art. 1, cc. 651 e 652, l. n. 147/2013).

In questo senso, pertanto, l'intervento dell'Autorità (ove si prefigura di intervenire in via generale nella predisposizione di un regime tariffario applicabile ai fini Tari) si porrebbe in contrasto con i limiti sanciti a livello europeo agli “strumenti economici” applicabili dalle autorità nazionali nell'ambito della “gerarchia dei rifiuti”.

dei capitali, ma sulla base della valutazione “*dei costi efficienti e del principio chi inquina paga*”. Per il Tar “*la norma non consente di ritenere che qualunque costo debba essere coperto, come se si trattasse di una sorta di riconoscimento a “piè di lista”, ma assegna rilevanza solo ai costi che rispondono a canoni di efficienza*”, con la precisazione che “*i principi richiamati sono propri della regolazione ogni qual volta sia diretta, anche al di fuori dello specifico settore, a disegnare un sistema tariffario*”.

Le ricorrenti hanno, altresì, lamentato l’irragionevolezza della scelta regolatoria di determinare i costi ammessi non sulla base di quelli previsionali per l’anno di riferimento, ma sulla base di quelli effettivi rilevati nel biennio precedente e risultanti da fonti contabili obbligatorie. Anche tale motivo di ricorso è stato rigettato dal Tar che, sul punto, ha evidenziato come i costi efficienti “*presuppongono, da un lato, la riferibilità a costi certi nella loro esistenza, dall’altro, la loro stretta connessione con criteri di corretta gestione aziendale; pertanto, il riferimento ai costi emergenti dalle scritture contabili obbligatorie è adeguato all’esigenza di verificare quali siano i costi effettivamente sostenuti e per apprezzarne la coerenza con parametri di efficienza*”.

Le ricorrenti hanno dedotto anche l’irragionevolezza dell’incidenza della nuova disciplina sui rapporti negoziali già in essere, prospettando una lesione dell’affidamento riposto nella perdurante applicazione della pregressa disciplina. Sul punto il Tar ha anzitutto ribadito quanto già affermato nella sentenza n. 1249/2020, per cui l’applicazione retroattiva del nuovo metodo regolatorio, in quanto prevedibile e ragionevole rispetto alle ragioni imperative di interesse generale con esso perseguite, deve ritenersi legittima. Il collegio ha, altresì, evidenziato come “*la disciplina regolatoria in esame sottende esigenze generali, che assurgono al rango di valori fondamentali del sistema, interno ed eurounitario, chiaramente enunciati dall’art. 1, c. 527, della l. n. 205/2017. Pertanto, la disciplina in contestazione ha natura imperativa e deve esserne garantita l’operatività anche nella disciplina di rapporti in corso di svolgimento, secondo il meccanismo dell’eterointegrazione contrattuale, ex art. 1339 c.c., con sostituzione automatica della clausola difforme, da qualificare come nulla per contrarietà a norma imperativa, secondo la previsione dell’art. 1419, c. 2, c.c.*”.

Va, infine, dato atto che nel corso del 2021, sono stati avviati i primi quattro procedimenti sanzionatori per violazioni nella materia in questione. Si tratta, nel dettaglio, di quattro procedimenti avviati nei confronti di altrettanti gestori del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani per violazione dell’art. 6, cc. 1 e 2, della delibera 443/2019/R/rif, in forza del quale il gestore (come rilevato innanzi) deve predisporre annualmente il piano economico finanziario, secondo quanto previsto dal Mtr, e trasmetterlo all’ente territorialmente competente (Etc), corredato dalle informazioni e dagli atti ivi previsti, affinché quest’ultimo, verificatane la completezza, la coerenza e la congruità dei dati e delle informazioni, lo trasmetta poi all’Autorità per la verifica della coerenza regolatoria e, in caso di esito positivo, per l’approvazione della predisposizione tariffaria.

L’Autorità, con delibera del 3 agosto 2021, 363/2021/R/rif, ha introdotto il nuovo metodo tariffario rifiuti (Mtr-2), definendo i criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento per il periodo 2022-2025.

L’Mtr-2, pur confermando l’impianto generale del metodo presentato alla fine del 2019 e, in particolare, la sostenibilità sociale delle tariffe – che resta un punto imprescindibile grazie al vincolo di crescita delle entrate per gli operatori – è al contempo interessato da molte novità che ampliano il perimetro di controllo della filiera e di conseguenza il numero di soggetti interessati.

Il nuovo metodo tariffario dei rifiuti si caratterizza per avere l’obiettivo di regolare il secondo periodo, quello che, come detto, va dal 2022 al 2025, introducendo importanti aggiornamenti riconducibili ai criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani.

In particolare, secondo il Mtr vigente fino al 2021, qualora i costi efficienti determinati dal gestore secondo le regole del metodo, validati dal competente Etc, avessero ecceduto il limite massimo di

crescita delle tariffe, rispetto all'ammontare tariffario dell'anno precedente, gli stessi non avrebbero potuto essere inseriti nelle tariffe. Si tratta di costi sostenuti in passato (anno a-2), probabilmente ancora presenti nell'anno a, ma non ammessi a remunerazione. Il limite di crescita è determinato sulla base del tasso di inflazione programmato, al netto del recupero della produttività, a cui si possono aggiungere ulteriori tassi di incremento nel caso in cui siano inseriti tra gli oneri anche "costi incentivanti" (legati a miglioramenti della qualità del servizio o a modifiche del perimetro gestionale) o maggiori costi dovuti alle nuove regole dettate dal d.lgs. 3 settembre 2020, n.116 (29) in materia di rifiuti.

Il nuovo metodo ha stabilito, al punto 4.5., che qualora il totale delle entrate tariffarie, determinate considerando i costi "storici" e le componenti previsionali (costi incentivanti, costi legati al d.lgs. n. 116/2020, costi per l'adeguamento agli standard di qualità), incluse le componenti a conguaglio, al netto di una quota dei proventi derivanti dai rifiuti, sia superiore al limite massimo di crescita consentito, l'eccedenza può essere rimodulata tra le diverse annualità del Pef pluriennale, in modo da inserirla nelle tariffe del quadriennio 2022-2025, sempre rispettando i limiti di crescita di ogni annualità. Ciò vuol dire che questi maggiori costi, cosiddetti "cappati", in quanto eccedenti il livello massimo di crescita (cap), mentre in passato erano irrimediabilmente perduti, ora potranno spalmarsi negli anni successivi, all'interno del limite di crescita (30).

Il meccanismo può tuttavia operare solo se l'Etc ha validato questa differenza e a condizione che lo stesso sia ritenuto necessario dall'Etc per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario e per il raggiungimento degli obiettivi programmati.

Resta comunque confermata la possibilità, nel caso sopra prospettato, di ammettere l'intero importo dei costi anche eccedenti il limite già nel medesimo anno, nel caso in cui l'Etc rilevi una situazione di squilibrio economico e finanziario della gestione. In questo caso l'Etc dovrà predisporre un'apposita relazione da inviare all'Autorità attestante una serie di elementi dettagliatamente indicati dal punto 4.6. In più, in questa ipotesi, l'Etc dovrà anche indicare le modalità volte a recuperare la sostenibilità efficiente della gestione. In questo caso sarà possibile anche ricorrere a revisioni infra-periodo delle tariffe.

Inoltre, se il primo Mtr introduceva il riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento per le fasi della filiera dei rifiuti fino al conferimento, con l'Mtr-2 si regolano da oggi anche le tariffe di accesso agli impianti di trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani. Si arriva, cioè, fino all'"ingresso" di impianti e di discariche, prevedendo una programmazione quadriennale che premi il ricorso ad impianti di trattamento che valorizzino i rifiuti e penalizzi decisamente il conferimento in discarica.

In questo secondo periodo di regolazione – dopo le consultazioni che hanno coinvolto il tavolo tecnico permanente istituito da Arera con le regioni e le autonomie locali e i *focus group* con i consumatori e gli operatori – sono incluse variabili di calcolo che tengono conto dei più recenti elementi normativi europei e nazionali, che hanno modificato la classificazione dei rifiuti e gli obiettivi ambientali nel corso di questi anni. Sono stati considerati gli obiettivi a lungo termine per l'economia circolare, la responsabilità estesa del produttore, le regole per gli imballaggi, la gerarchia dei rifiuti urbani e la loro

(29) Il d.lgs. n.116/2020, in vigore dal 26 settembre 2020, ha apportato modifiche sostanziali al codice ambientale (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), in particolare per quanto riguarda la gestione dei rifiuti. Tale decreto recepisce le direttive europee su rifiuti (2018/851/Ue) e su imballaggi e rifiuti di imballaggio (2018/852/Ue) e fa parte del cosiddetto Pacchetto economia circolare.

(30) Ad esempio, se nel 2022 il totale delle entrate tariffarie fosse 160 e il totale massimo tenuto conto del limite di crescita fosse 150, la quota di 10 non potrebbe essere inserita in tariffa nel 2022 e non potrebbe concorrere a formare la remunerazione dei gestori (incluso il comune). Tuttavia, se in base al Pef pluriennale 2022-2025 che i gestori devono predisporre, il totale delle entrate tariffarie 2023 fosse 150 (ad esempio perché si riducono alcune componenti previsionali o a conguaglio) e il totale delle entrate massime per il medesimo anno fosse 155, sarà possibile inserire nella determinazione tariffaria 2023 una parte dei costi non ammessi nel 2021, per un massimo di 5. In questo modo, se altrettanto accadesse per le annualità successive, sarebbe possibile un recupero integrale pluriennale.

identificazione, la graduale riduzione dei conferimenti in discarica, il principio “chi inquina paga” e – infine – il collegamento con il Pnrr.

Per affrontare le evidenti differenze territoriali e gestionali, sia in termini di presenza di impianti che di gestione dei flussi di rifiuti, l’Autorità ha confermato un modello di regolazione tariffaria “asimmetrica”, introducendo un meccanismo di incentivazione tramite perequazione, sulla base della gerarchia dei rifiuti, che prevede componenti a compensazione o maggiorazione dei corrispettivi per l’accesso, a seconda del tipo di impianto.

Gli impianti sono classificati secondo la natura del gestore (“integrato” se gestisce più fasi della filiera e ha impianti di trattamento già considerati nella regolazione del precedente Mtr) e il ruolo che ricoprono nel ciclo (se impianti di chiusura del ciclo o intermedi).

Il meccanismo di perequazione, nonché il previsto limite alle tariffe di accesso ai medesimi impianti, mirano a responsabilizzare le realtà locali, supportando i percorsi di miglioramento dell’efficienza gestionale, di completamento della filiera e di realizzazione di impianti per la chiusura del ciclo dei rifiuti, premiando la prossimità territoriale.

Sono impianti “minimi” quelli ritenuti indispensabili alla chiusura del ciclo dei rifiuti nel loro territorio e previsti nella programmazione. Sono impianti “aggiuntivi” quelli diversi dai minimi, per i quali si applica una regolazione orientata alla trasparenza.

La regolazione Mtr-2, quindi, oltre ad applicarsi a tutti i gestori integrati e ai loro impianti, si applica agli operatori non integrati che gestiscono impianti “minimi”, con l’introduzione di incentivi decrescenti in base al tipo di trattamento che operano sui rifiuti (compostaggio, digestione anaerobica, termovalorizzazione). È sempre penalizzato il conferimento in discarica.

I livelli di raccolta differenziata, il trattamento dei rifiuti con riutilizzo o riciclo, la prossimità territoriale e le caratteristiche dimensionali, tecnologiche e di impatto ambientale degli impianti, diventano con il Mtr-2 variabili quantitative che determinano la Tari, rendendola più vicina alle esigenze dei cittadini.

Un cenno meritano, infine, gli aspetti relativi alla qualità del servizio in questione. Si tratta, nel dettaglio, di un set di obblighi di servizio di qualità contrattuale e tecnica del servizio di gestione dei rifiuti urbani, minimi ed omogenei per tutte le gestioni del Paese, affiancati da indicatori e relativi standard generali, differenziati a seconda del livello qualitativo effettivo di partenza definito in base alle prestazioni previste nei contratti di servizio e/o nelle carte della qualità vigenti. Essi sono previsti dal “Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani” (TqRif), approvato con la delibera 18 gennaio 2022, 15/2022/R/rif, che entreranno in vigore il 1° gennaio 2023.

I principali obblighi legati alla qualità contrattuale riguardano la gestione delle richieste di attivazione, variazione e cessazione del servizio, dei reclami, delle richieste di informazioni e di rettifica degli importi addebitati. Le nuove regole riguarderanno anche le modalità e la periodicità di pagamento, la rateizzazione e il rimborso degli importi non dovuti, il ritiro dei rifiuti su chiamata o la riparazione delle attrezzature per la raccolta domiciliare. Per quanto riguarda, invece, la qualità tecnica, sono previsti obblighi e standard relativi alla continuità, alla regolarità e alla sicurezza del servizio.

* * *