

Quadro strategico per il quadriennio 2022 - 2025
Rendicontazione delle attività svolte dall'Autorità
di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, nel
periodo gennaio 2022 - settembre 2023

Audizione ARERA 22 novembre 2022



PREMESSA

Preliminarmente, si ritiene doveroso ringraziare l’Autorità per il significativo lavoro svolto, reso particolarmente complicato, nell’ultimo anno, dall’emergenza energetica e dei costi che ha investito famiglie ed imprese, ma, soprattutto, per il lavoro di formazione, confronto, consultazione ed assistenza che ha sempre assicurato nell’interlocuzione con le imprese e con le associazioni.

Sotto tale profilo, risulta certamente strategico valorizzare il ruolo di ARERA nella funzione consultiva e propositiva che può svolgere nei confronti di Parlamento e Governo, potenziando l’attività di confronto con le Associazioni delle imprese e lo strumento dell’Osservatorio, soprattutto in questo momento strategico in cui si prospetta il recepimento di alcune direttive centrali per il settore energetico (efficienza energetica, prestazione energetica degli edifici, fonti rinnovabili) e per il settore dell’economia circolare (rifiuti, imballaggi, sistemi a responsabilità estesa del produttore).

TEMI TRASVERSALI

1) FORMAZIONE E LAVORO

Nell’attuale contesto si impone la necessità di **accompagnare la transizione con politiche ed investimenti mirati alla formazione ed allo sviluppo di professionalità dedicate**. Si tratta, quindi, **di investire sul capitale umano e definire l’apprendimento per la sostenibilità ambientale** come ambito prioritario nelle politiche e nei programmi di istruzione e formazione al fine di fornire un contributo di valore aggiunto alla transizione energetica.

Nell’ottica di combinare in modo intelligente le diverse linee di intervento, la messa in campo di misure efficaci in materia di conversione occupazionale e riconversione professionale, dovrebbe transitare, infine, attraverso una maggiore sinergia tra le diverse misure e strategie adottate a livello comunitario e nazionale.

2) ACCESSO A TECNOLOGIA E MERCATO DELLE START UP E DELLE PICCOLE-MEDIE IMPRESE

Il nostro Paese ha un tessuto imprenditoriale, e le cooperative anche, composto da piccole e medie imprese, che spesso non hanno una dimensione tale da sostenere da sole e senza incentivazione investimenti straordinari, anche in campo energetico e ambientale.

I fondi a disposizione per attuare misure e politiche di transizione non possono perciò rappresentare esclusivo approvvigionamento di risorse da parte dei grandi *player*, anche a partecipazione statale, nel settore.

Le nuove tecnologie necessarie per la transizione devono rese disponibili su massima scala.

Sotto tale profilo occorre assicurare l’accesso al mercato ed alla ricerca anche alle start up ed alle piccole medie imprese, sostenendone investimenti e sviluppo.



SETTORE ENERGIA

L'analisi della rendicontazione delle attività svolte dall'Autorità nel periodo gennaio 2022 - settembre 2023 - a partire dalla considerazione che la sicurezza dell'approvvigionamento dell'energia e del gas naturale rappresentano un fattore strategico per la crescita e per gli equilibri economici generali - mette certamente in evidenza il significativo impegno profuso dall'Autorità per fronteggiare l'emergenza nel settore dell'energia e dei costi che ha caratterizzato lo scorso anno.

In particolare, dopo aver raggiunto livelli record nel 2021, il prezzo del gas e dell'elettricità ha toccato i massimi storici conseguentemente al conflitto Russia e Ucraina, facendo registrare una forte incertezza del mercato a causa delle attuali tensioni geopolitiche, per il timore che ulteriori interruzioni delle forniture di gas russo all'UE possano comportare una riduzione della disponibilità necessaria a fronteggiare i mesi più freddi e livelli ancora più elevati dei prezzi. L'impennata dei prezzi dell'energia si è tradotta, nell'ultimo anno, in aumenti insostenibili nelle bollette, ma anche nei costi di produzione e nei prezzi al consumo, strozzando famiglie ed imprese, con significative ricadute sociali, distributive ed occupazionali su ogni settore ed un incremento di disparità e disuguaglianze.

Tale situazione ha generato ed ancora sta generando una significativa riduzione dei consumi ed un progressivo cambiamento nelle modalità e nelle abitudini di spesa.

In tale contesto, se, quindi, risulta comprensibile e condivisibile l'approccio adottato dalla Autorità che è intervenuta con risposte rapide adottate a livello emergenziale e di breve periodo, dall'altro lato va sottolineata **l'esigenza di programmare e mettere in campo azioni di carattere strutturale di medio-lungo periodo.**

In linea con gli indirizzi e le strategie adottati a livello europeo, occorre proseguire gli sforzi al fine di garantire forniture alternative di gas, la sostituzione del gas naturale con energia pulita, l'approvvigionamento energetico a prezzi accessibili, l'ottimizzazione del funzionamento del mercato elettrico, l'adozione di misure finalizzate all'efficientamento ed alla riduzione dei consumi energetici, nonché azioni mirate di sensibilizzazione e formazione.

Dall'altro lato, occorre proseguire con le azioni finalizzate a contenere gli aumenti per i clienti più vulnerabili e per le imprese in difficoltà.

È necessario, ancora, realizzare un modello energetico sostenibile, distribuito, democratico, partecipato, cooperativo, resiliente, dando urgente ed efficace attuazione alla disciplina in materia di comunità energetiche rinnovabili e di comunità energetiche dei cittadini e promuovendo autoconsumo individuale e collettivo nonché forme mutualistiche senza scopo di lucro di acquisto collettivo di beni e servizi energetici in forma cooperativa che possano essere vettori di azioni di vera sostenibilità, producendo ricadute positive sull'ambiente, sulla collettività e sul territorio.

Occorre, quindi, disporre di adeguate misure di compensazione e di riequilibrio dei contratti pubblici e sostegno diretto per clienti e imprese vulnerabili, considerando tali non solo le imprese per cui l'energia rappresenta un'alta percentuale dei costi di produzione, ma anche le imprese che operano in settori particolarmente "stressati" (in particolare per chi presta servizi alla pubblica amministrazione, i servizi di ristorazione collettiva, di igiene ambientale e i servizi socio sanitari ed educativi, soprattutto quelli residenziali) che da ultimo denunciano una sempre maggiore difficoltà e preoccupazione nel far fronte agli aumenti.



Va rilanciata, infine, una forte azione sulle politiche di risparmio e di efficientamento energetico, sia per le imprese che per le famiglie, che promuova una reale partecipazione degli utenti soprattutto in forma organizzata.

Si rende quindi necessario avviare un percorso teso a garantire l'accesso alla disciplina incentivante prevista per le imprese energivore e gasivore di alcuni settori che risultano strategici per il sistema Paese e per il raggiungimento degli sfidanti obiettivi in materia di decarbonizzazione e di economia circolare, come i settori della gestione dei rifiuti ed il settore della produzione e trasformazione agroalimentare.

Parallelamente, non può trascurarsi la necessità di considerare anche i consumi, talvolta rilevanti, di piccole e medie imprese che, pur non rientrando negli stringenti parametri della definizione comunitaria di imprese energivore, hanno elevati consumi e subiscono in modo molto rilevante eventuali oscillazioni nei prezzi dell'energia.

Ancora, al fine di valorizzare imprese che scelgano di restare operative sul territorio nazionale senza delocalizzare la produzione e considerata la *ratio* delle previsioni comunitarie, i criteri definiti a livello nazionale dovrebbero prevedere specifiche penalità, fino all'eventuale restituzione degli incentivi percepiti, nel caso di successiva delocalizzazione parziale o totale delle attività.

Si impone, da ultimo, una riflessione generale sulla opportunità di procedere, ma non solo con riferimento alle imprese a forte consumo energetico, ad una revisione strutturale delle bollette, agendo sugli oneri di sistema minimizzandoli e riducendo le aliquote fiscali sui prodotti energetici.

Ciò premesso in via generale, si indicano, di seguito alcune azioni che, nell'ambito del ruolo di regolazione, controllo e proposta svolto da ARERA, potrebbero essere utilmente orientate.

1) CONFIGURAZIONI DI AUTOCONSUMO E COMUNITÀ DI ENERGIA RINNOVABILE

Nell'ambito delle misure finalizzate ad assicurare la transizione energetica e la riduzione dei costi in materia energetica, si segnala la necessità di **promuovere la costituzione e la diffusione di tutte le possibili configurazioni in autoconsumo**, come strumenti strategici per garantire il passaggio verso un modello energetico di generazione distribuita ed il protagonismo dei cittadini e dei territori.

Si tratta quindi di definire strumenti operativi che consentano di promuovere le configurazioni di autoconsumo, secondo logiche di flessibilità e massima diffusione e partecipazione, valorizzando, tra l'altro, le configurazioni di autoconsumo individuale e di autoconsumo collettivo e, al contempo, rimuovere alcuni ostacoli normativi che rischiano di rallentare o pregiudicare l'avvio delle nuove configurazioni.

In merito al **sostegno per le attività di autoconsumo**, è necessario introdurre un sistema di tariffazione ed oneri che tenga conto dei benefici derivanti dall'autoconsumo, consentendo l'esenzione dalle accise sull'energia prodotta da fonti rinnovabili, all'energia autoprodotta ed autoconsumata attraverso enti mutualistici e cooperativi.

Con specifico riferimento alle comunità di energia rinnovabile, si tratta, quindi, di assicurare la realizzazione di **un modello energetico sostenibile, distribuito, democratico, partecipato, cooperativo**, resiliente, dando urgente attuazione alla disciplina in materia di **comunità energetiche rinnovabili e di comunità energetiche dei cittadini** e promuovendo autoconsumo individuale e collettivo, nonché forme



mutualistiche senza scopo di lucro di acquisto collettivo di beni e servizi energetici in forma cooperativa che possano essere vettori di azioni di vera sostenibilità, producendo ricadute positive sull'ambiente, sulla collettività e sul territorio.

A tali fini risulta strategico:

- a) valorizzare la costituzione di comunità energetiche in forma cooperativa**
- b) eliminare ogni possibile eventuale ostacolo anche alla connessione degli impianti**, mettendo in trasparenza il livello di saturazione delle cabine primarie, ma, soprattutto, assicurando la possibilità di connessione, tempestiva e senza discriminazione
- c) introdurre un regime specifico sulla mutualità delle comunità energetiche in forma cooperativa**, in analogia a quanto previsto per altre cooperative operanti in settori speciali dal D.M. 30 dicembre 2005, così da assicurare che non vi siano elementi di ostacolo o rallentamento per la costituzione di CER in forma cooperativa
- f) precisare in modo più chiaro lo scopo non lucrativo delle comunità, l'assenza di poteri di dominio da parte di una categoria di soci sulle altre e la destinazione al perseguimento dell'interesse generale.**

Con specifico riferimento, quindi, alla **valorizzazione delle configurazioni di autoconsumo individuale**, occorre sottolineare la **necessità di rimuovere alcuni ostacoli normativi-interpretativi** (alcuni di stretta competenza dell'Autorità) che rischiano di ostacolarne la diffusione.

Più in dettaglio, la nozione di autoconsumatore è strettamente collegata a quella di cliente finale che il TIAD (art.1.1 lett.j), definisce come una persona fisica o giuridica che non esercita l'attività di distribuzione di energia elettrica e che preleva l'energia elettrica, per la quota di proprio uso finale, da una rete con obbligo di connessione di terzi anche attraverso sistemi di distribuzione chiusi o linee private. IL TIAD aggiunge però una limitazione che si presenta come critica, specificando che il cliente finale è altresì il titolare del punto di connessione dell'unità di consumo individuata secondo le disposizioni di cui al TISSPC e dal medesimo gestita.

L'unità di consumo, ai sensi dell'articolo 1, comma 1.1, la lettera pp) del TISSPC, quindi, coincide con la singola unità immobiliare o con l'insieme costituito dalla singola unità immobiliare e dalle sue relative pertinenze qualora insistenti sulla medesima particella catastale o su particelle contigue.

Il predetto insieme può anche coincidere con un insieme di unità immobiliari non legate da un vincolo pertinenziale a condizione che ricorrano entrambe le seguenti condizioni:

- a. sono unità immobiliari localizzate su particelle catastali contigue in un unico sito produttivo e nella piena disponibilità della medesima persona giuridica;
- b. sono unità immobiliari utilizzate per attività produttive di beni e/o servizi destinate in via esclusiva alla realizzazione, in quello stesso sito, di un unico prodotto finale e/o servizio.

Nella definizione indicata rientrano sicuramente gli opifici industriali che appartengono ad uno stesso soggetto, sono contigui e fanno parte della catena di produzione di un unico bene o servizio, mentre per i consorzi di imprese risulta completamente ostativa la richiesta di titolarità dei punti di connessione.

Occorre quindi risolvere la indicata criticità, chiarendo che in caso di aggregazione di imprese in forma cooperativa o consortile, **cliente finale va considerato il consorzio o la cooperativa anche nel caso in cui non abbia la titolarità di un punto di connessione.**



2) SISTEMA DEI COSTI ENERGETICI E MISURE DI SOSTEGNO PER LE IMPRESE ENERGIVORE E GASIVORE – LIMITE DEL CODICE ATECO

L'emergenza che ha investito l'Italia e l'Europa lo scorso anno ha posto in luce l'esigenza di **meccanismi strutturali di ridefinizione del sistema dei costi energetici**.

Sotto tale profilo occorre:

1) disporre adeguate misure di compensazione, riequilibrio dei contratti pubblici e sostegno diretto per clienti vulnerabili e per le imprese effettivamente energivore o gasivore basate piuttosto che sui codici Ateco, sul rapporto tra fatturato e costi energetici come nel caso dei gasivori e su uno scambio ristori in cambio di investimenti delle stesse imprese nella produzione di rinnovabili e da riconoscere ad imprese che operano in settori particolarmente "stressati", in particolare per chi presta servizi alla pubblica amministrazione (ad es. i servizi di ristorazione collettiva, di gestione integrata dei rifiuti e socio sanitari ed educativi, soprattutto quelli residenziali) che da ultimo denunciano una sempre maggiore difficoltà e preoccupazione nel far fronte agli aumenti

2) porre in essere azioni strutturali di riduzione costi sulle bollette e sugli oneri di sistema definendo una nuova struttura tariffaria

3) agire sulla fiscalità e sui finanziamenti, riducendo le aliquote fiscali sui prodotti energetici e rendendo accessibili e fruibili i finanziamenti, evitando la polverizzazione dei diversi fondi e delle risorse.

3) BIOGAS – BIOMETANO - BIOMASSE

Occorre assicurare un quadro normativo certo di riferimento per assicurare la valorizzazione dell'impiego di residui di produzione e di biomasse come sottoprodotti per la produzione di energia, di biogas e di biometano, anche rimuovendo gli ostacoli normativi ed interpretativi sulla nozione di sottoprodotto e istituendo specifiche piattaforme di scambio sui sottoprodotti.

Sotto tale profilo, tra l'altro, occorre segnalare la necessità di chiarire alcuni profili applicativi dell'articolo 3-ter del DL 57 del 2023 (inserito dalla legge di conversione n.95 del 2023) che nel modificare il comma 8 dell'articolo 24 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, rinvia ad ARERA la definizione di prezzi minimi garantiti, ovvero integrazioni dei ricavi conseguenti alla partecipazione al mercato elettrico, per la produzione da impianti alimentati da biogas e biomassa, in esercizio alla data di entrata in vigore della disposizione, che beneficino di incentivi in scadenza entro il 31 dicembre 2027 ovvero che, entro il medesimo termine, rinuncino agli incentivi per aderire al regime di cui al comma indicato.

Con la norma, quindi, potranno continuare a percepire gli incentivi gli impianti che producono energia elettrica da biomassa e che godono tuttora degli incentivi.

Tuttavia, sembra che in assenza di uno specifico chiarimento la norma possa essere interpretata in senso restrittivo, impedendo l'accesso al sistema degli impianti classificati nella sezione del GSE fra impianti a biomasse, ma di quelli di tipo ibrido, quando trattino sia biomasse (circa 50%), sia rifiuti (circa 50%).

Occorre quindi assicurare l'opportunità di consentire anche agli impianti ibridi di mantenere gli incentivi sull'energia elettrica prodotta dalle biomasse, considerando che la determinazione della quantità di energia

elettrica prodotta dalla sola combustione di biomasse è già oggi, peraltro, ben definita in quanto il GSE ha imposto una procedura che permette di rendicontarla con estrema precisione.

4) AZIONI STRUTTURALI SULLE BOLLETTE

Occorre prevedere la possibilità di differimento temporaneo o di rateizzazione, senza interessi, nel pagamento delle bollette, assicurando particolare attenzione ai piccoli distributori ed il mantenimento della fornitura per evitare i distacchi dalla rete energetica. Occorre quindi estendere al massimo le azioni di riduzione costi sulle bollette e sugli oneri di sistema.

In questo contesto non può non essere auspicabile una previsione strutturale sulla revisione per la progressiva eliminazione del regime degli oneri generali di sistema relativi all'energia elettrica e al gas naturale. Tale risultato potrebbe essere utilmente ottenuto innanzitutto mediante l'utilizzo dei proventi derivanti dalla messa all'asta delle quote di emissione, alleggerendo la pressione degli oneri sulle bollette elettriche. In secondo luogo è necessario spostare il finanziamento di alcune politiche pubbliche, esogene al sistema energetico (finora gravante su componenti tariffarie raccolte dagli utenti) al sistema fiscale che assicura una maggiore equità contributiva.

In tale prospettiva occorre definire una progressiva "strutturizzazione" della copertura degli oneri generali di sistema con risorse diverse da quelle derivanti dalle bollette e procedere a poco a poco ad una eliminazione degli stessi.

5) COOPERATIVE ELETTRICHE STORICHE - APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA SULLA VENDITA DELL'ENERGIA

In generale, si chiede all'Autorità di valutare preventivamente con molta attenzione le ricadute di alcune disposizioni normative e della relativa disciplina tecnica sulle cooperative elettriche storiche che, come noto, presentano specificità e significativi elementi differenziali rispetto alle imprese che operano nel settore dell'energia che devono essere adeguatamente considerati.

Con noto, le c.d. cooperative elettriche sono una tipologia di operatore elettrico che prefigura un'associazione volontaria di clienti finali, finalizzata all'utilizzo dell'energia elettrica prodotta da uno o più impianti di produzione di energia elettrica nella disponibilità della medesima associazione.

L'origine storica di tale fenomeno associativo, risalente al periodo compreso tra il XIX e il XX secolo, si riferisce alle aree periferiche dell'arco alpino, e risponde alla finalità di utilizzare, per la produzione di energia elettrica, le risorse idriche localmente disponibili.

Le cooperative elettriche svolgono, pertanto, nei confronti dei propri soci, l'attività di autoproduzione elettrica e l'energia elettrica prodotta dagli impianti di produzione è prioritariamente messa a disposizione dei soci, secondo condizioni commerciali definite nei rispettivi statuti.

Sotto tale profilo, si evidenziano le significative criticità generate dalla disciplina in materia di recupero dei cd "extraprofitti", fortemente lesiva ed iniqua per le cooperative elettriche storiche la cui attività viene svolta con finalità mutualistiche e, per espressa previsione di legge e di statuto, è per lo più finalizzata ad autoprodurre ed auto-consumare l'energia, senza la generazione di "extraprofitti", in quanto, comunque, eventuali profitti sono impiegati per legge e per statuto con finalità mutualistiche o in termini di risparmio sulle bollette.



Si evidenzia, ancora, come il D.M. 25 agosto 2022, n. 164, *Regolamento recante criteri, modalità e requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti abilitati alla vendita di energia elettrica ai sensi dell'articolo 1, comma 81, della legge 4 agosto 2017, n. 124*, preveda l'istituzione presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica dell'elenco dei soggetti abilitati alla vendita di energia elettrica ai clienti finali, ai sensi della legge 124/2017 come misura volta a favorire il passaggio al mercato libero.

Con questo provvedimento si fissano, quindi, le condizioni, i criteri, le modalità ed i requisiti tecnici, finanziari e di onorabilità che determinano le iscrizioni, permanenze ed esclusioni da questo elenco dei venditori.

L'applicazione del decreto risulta fortemente iniqua e lesiva per le cooperative elettriche storiche, rischiando di pregiudicarne in modo significativo l'operatività. Tali realtà, infatti, operano con finalità mutualistiche e nell'ambito della produzione per autoconsumo e nella cessione dell'energia acquistata ai soci.

Si chiede l'esclusione delle cooperative elettriche storiche dal meccanismo generale previsto dal DM 164 del 2022, in quanto soggetti che autoproducono e cedono l'energia ai soci e già dispongono di una dettagliata disciplina di riferimento, sia con riferimento ai requisiti, che alle modalità di svolgimento dell'attività, nonché di un elenco dedicato, approvato ed aggiornato con specifica Delibera ARERA.

6) RIDUZIONE DEI CONSUMI E SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE

Occorre promuovere misure di riduzione dei consumi, valutando, accanto alle opportune misure di contenimento:

- a) premialità per la riduzione dei consumi
- b) interventi a sostegno della mobilità sostenibile
- c) particolare attenzione e interventi dedicati alle famiglie a rischio povertà energetica, diversificati nelle aree territoriali, più o meno sviluppate, del Paese



SCHEDA AMBIENTE

1) ECONOMIA CIRCOLARE

sottoprodotti

Con riferimento al tema sottoprodotti, infatti, risulta urgente risolvere le questioni interpretative sulla nozione di rifiuto e sull'area di applicazione della normativa in materia di rifiuti (in particolare distinzione rifiuto e sottoprodotto e, con riferimento alle attività di gestione, tra riuso e recupero).

Sarebbe quindi necessario:

- a) **definire schede tecniche per l'individuazione delle normali pratiche industriali**, così introducendo disposizioni chiare di riferimento;
- b) in un'ottica di economia circolare e di promozione delle fonti rinnovabili di energia, **eliminare ogni possibile dubbio interpretativo sulla possibile qualifica come sottoprodotto dei residui di produzione e lavorazione, nonché dei prodotti alimentari invenduti in quanto non più destinati al consumo umano per motivi commerciali o a causa di problemi di fabbricazione o difetti** e che non presentano rischi per la salute pubblica o degli animali e che vengano utilizzati per la produzione di energia;
- c) **potenziare lo strumento della piattaforma sullo scambio dei sottoprodotti**;
- d) **potenziare lo strumento degli accordi di programma in materia di rifiuti**, definendo schemi tipo di accordo, in modo da individuare con chiarezza la differenza tra operazioni di riuso ed operazioni di recupero e consentire l'avvio di virtuose attività di raccolta e di riutilizzo di materiali in un'ottica di semplificazione degli adempimenti amministrativi.

end of waste

In via generale, con riferimento al tema dei sistemi a responsabilità estesa del produttore:

- a) si ritiene opportuno prevedere **un riordino dell'intera disciplina**. La nascita, infatti, di sistemi EPR su diversi materiali e di nuovi consorzi o sistemi autonomi rende necessaria una rivisitazione delle disposizioni di riferimento, in modo da uniformare i criteri e le prescrizioni generali da applicare, nonché le modalità di costituzione, funzionamento e controllo dei diversi sistemi;
- b) **l'applicazione dei sistemi EPR deve essere disposta solo laddove si necessario fissare obiettivi vincolanti di raccolta. Non si ritiene opportuno applicare sistemi EPR, in generale, ai materiali.** Si deve considerare, infatti, come i nuovi contributi ambientali sui materiali obiettivo del sistema EPR sono destinati a ricadere su chi acquista i materiali e sui consumatori, andando a costituire un aumento sul prezzo del materiale o della materia prima con ricadute negative sulla competitività delle imprese nazionali;
- c) considerati i **prevedibili aumenti di costo conseguenti all'introduzione di nuovi contributi ambientali sui materiali obiettivo del sistema EPR** (che sono destinati a ricadere su chi acquista i materiali e sui consumatori) è indispensabile chiarire che il conferimento dei rifiuti derivanti dai materiali oggetto di contributo ambientale è gratuito, in quanto i costi della raccolta, per espressa previsione di legge, sono coperti dal contributo ambientale che si paga all'atto di acquisto del materiale;



- d) **occorre avviare una analisi dei materiali soggetti a diverse imposizioni**, per evitare la duplicazione di oneri e contributi ambientali applicati a diverso titolo;
- e) **occorre considerare che il regime di responsabilità estesa del produttore, alla luce della direttiva comunitaria, non rappresenta la regola**, ma, rispetto al generale principio di responsabilità condivisa, una eventualità e che tale sistema non risulta idoneo ed efficace rispetto a qualsiasi tipologia di prodotti e rifiuti (ad esempio, con riferimento al settore alimentare, il sistema non è adeguato). In secondo luogo, va considerato come, in ogni caso, ai sistemi di responsabilità estesa le imprese debbano potersi iscrivere tramite le associazioni di categoria.

2) TARIFFA RIFIUTI URBANI

La modifica delle definizioni di rifiuti urbani e rifiuti speciali nel codice ambientale (decreto legislativo n.152 del 2006), operata con il decreto legislativo 116 del 2020 e la riscrittura della previsione dell'articolo 238, comma 10 del medesimo codice ha generato molta confusione, aggravata da una sostanziale mancanza di coordinamento con la disciplina generale in materia di tassa-tariffa rifiuti di cui all'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Ad esempio, la nozione di riciclo contenuta nelle disposizioni del 2013 non trova corrispondenza con le definizioni del codice ambientale che parlano di riciclaggio e non risulta un adeguato coordinamento con le nuove previsioni che si riferiscono in via generale, al recupero.

Inoltre, con specifico riferimento ai profili relativi agli impatti sulla concorrenza e sul mercato, l'AGCM (AS1730 del 22 marzo 2021 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*) ha rilevato espressamente come sia necessario rivedere la disposizione nella parte in cui impone una durata obbligatoria della scelta del regime pubblico di raccolta rifiuti.

Al riguardo, occorre assicurare la massima aderenza alla *ratio* delle previsioni contenute nella disciplina comunitaria di riferimento (considerando 10 della direttiva 851/2018), da cui ha avuto origine la revisione delle previsioni del codice ambientale in materia di distinzione tra rifiuti urbani e speciali, nella quale emerge la chiarissima volontà del legislatore europeo di consentire il conferimento a soggetti privati mantenendo neutralità tra la definizione di rifiuto urbano ed il gestore pubblico o privato.

In tale prospettiva, nel sottolineare l'esigenza di una riscrittura delle disposizioni indicate per assicurarne il coordinamento ed una maggiore chiarezza, si segnala che al fine di tutelare la concorrenza ed il mercato, è necessario garantire una uniformità nella definizione della disciplina comunale mediante la definizione di un format di regolamento comunitario, con un penetrante controllo di ARERA nella definizione dei criteri tariffari e nel controllo sulla applicazione degli stessi.

A margine della non coerenza delle previsioni citate, si registrano sul territorio, infatti, differenti applicazioni dei criteri di applicazione della tariffa rifiuti urbani, con particolare riferimento a determinate aree sulle quali, pur essendo produttive, nella maggior parte dei casi, di rifiuti speciali, viene applicata la tassa-tariffa rifiuti urbani (a mero titolo di esempio, depositi e magazzini di merci e prodotti finiti). Inoltre, a seguito del riconoscimento della possibilità, per le imprese, di conferire a soggetto privato i propri rifiuti urbani, con la conseguente possibile eliminazione dell'obbligo di corresponsione della parte di quota variabile della tariffa rifiuti, molti Comuni hanno proceduto ad una revisione dei propri regolamenti, massimizzando in modo non proporzionato e non ragionevole la parte di quota fissa, così da rendere sostanzialmente sconsigliato, per le imprese, il ricorso al mercato.

A tali questioni di carattere generale, si deve aggiungere l'ulteriore problematica connessa alle aree di parcheggio. In particolare, dal 2022 alcuni comuni hanno iniziato a revisionare, indebitamente, le categorie



TARI per i locali adibiti a parcheggio di centri commerciali e supermercati (parcheggi interrati sotterranei o sopraelevati), prevalentemente privati ad uso pubblico, applicando agli stessi la categoria del supermercato o ipermercato, molto più gravosa in termini di imposizione €/mq. Tale modifica, spesso intercorsa in assenza di avvisi di accertamento, viene applicata unilateralmente dalla PA, modificando pregresse e consolidate situazioni oggetto anche di passati accertamenti.

L'assunto della PA, dal 2022, è l'applicazione della cosiddetta categoria prevalente ATECO anche ai locali adibiti a parcheggio, ossia una unica categoria di imposizione per ogni locale accessorio o strumentale alla vendita^{1 2}. Tale applicazione della c.d. categoria prevalente non trova espressa definizione nella normativa di riferimento, L. 147/2013 e ss, ma unicamente in alcuni documenti di prassi. Anche le pronunce giurisprudenziali, sul punto, pervengono a conclusioni differenziate. Si registra, peraltro, una totale disomogeneità di trattamento impositivo sul territorio.

In tale contesto, si rappresenta come l'applicazione della categoria supermercato o ipermercato anche ai parcheggi è evidentemente errata per due ordini di considerazioni:

1. allorché trattasi di centro commerciale, l'applicazione della categoria ipermercato, ovvero supermercato, risulta immotivata in quanto presenti numerose attività con diverse ATECO singolarmente prevalenti. Considerando, ad esempio, la prevalenza da applicare sulla base della sommatoria delle aree delle varie attività con maggiori mq, nel parco retail si otterrebbero esiti impositivi opposti creando disparità di trattamento fiscale: nel caso di un centro commerciale multisala (cinema) la tariffa dei parcheggi sarebbe quella del multisala mentre, in caso di centro commerciale adibito in maggioranza a ristorazione, dovrebbe essere quella dei ristoranti. Questo comporterebbe, per le stesse tipologie di locali, tutti di grandi dimensioni, tariffe tra €. 3,00 mq ad €. 28 mq in base alla tariffa del singolo comune e alla maggior estensione delle varie attività commerciali presenti in situ;

2. il parcheggio sotterraneo non è un locale strumentale o accessorio alla vendita, non ha una funzione specifica nelle attività della GDO o nelle operazioni che il personale effettua per la preparazione dei prodotti atti alla vendita come, di converso, accade per magazzini, lavorazioni, servizi. Il parcheggio clienti non vede infatti alcuna operatività da parte degli addetti del supermercato/ipermercato/né degli altri ATECO presenti nel centro commerciale. I rifiuti ivi prodotti infatti non sono nemmeno prodotti dall'ATECO a cui si vuole fare riferimento, ma esclusivamente da soggetti terzi (i clienti) sovente, prodotti presso le loro abitazioni o nelle

¹ Cassazione, con la sentenza n. 29911/2020. "A tale proposito l'art. 1, comma 682, della Legge 27 dicembre 2013 n. 147 ha altresì disposto che: «Con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, il Comune determina la disciplina per l'applicazione della IUC, concernente tra l'altro: a) per quanto riguarda la TARI: 1) i criteri di determinazione delle tariffe; 2) la classificazione delle categorie di attività con omogenea potenzialità di produzione di rifiuti; 3) la disciplina delle riduzioni tariffarie; 4) la disciplina delle eventuali riduzioni ed esenzioni, che tengano conto altresì della capacità contributiva della famiglia, anche attraverso l'applicazione dell'ISEE; 5) l'individuazione di categorie di attività produttive di rifiuti speciali alle quali applicare, nell'obiettivo difficoltà di delimitare le superfici ove tali rifiuti si formano, percentuali di riduzione rispetto all'intera superficie su cui l'attività viene svolta;" e ancora "l'uniformazione della qualificazione ascrivibile alla superficie destinata alle attività accessorie e strumentali alla qualificazione della superficie destinata all'attività principale del medesimo complesso immobiliare è coerente con l'intento legislativo di diversificare il trattamento tributario soltanto in relazione alla eterogenea tipologia delle varie categorie di rifiuti."

² Prontuario DOCFA: "Per le categorie C/1 e C/6 i vani avente funzione principale (per esempio il locale vendita ed esposizione per la categoria C/1) saranno indicati con "A1", mentre i vani accessori a diretto servizio, quali retro-negozio (per cat. C/1) bagni, w.c., ripostigli, ingressi, corridoi e simili, con "A2"."



loro auto e conferiti nei cestini del parcheggio (privato uso pubblico) ovvero inopportunamente gettati a terra ovvero i classici rifiuti riscontrabili nello spazzamento stradale.

Non sono reperibili, infatti, nei rifiuti del parcheggio, i rifiuti tipici delle attività produttive insistenti nel parco commerciale quali imballaggi secondari e terziari, prodotti invenduti, scarti di ortofrutta, olii esausti, ecc.

E' pertanto necessario fissare un criterio a livello nazionale che chiarisca l'applicazione, ai locali adibiti a parcheggio, in presenza di stalli di sosta o segnaletica, unicamente della categoria parcheggio **per i soli stalli di sosta degli autoveicoli, senza possibilità alcuna di applicare immotivatamente a detti locali adibiti a parcheggio la categoria ATECO prevalente.**

3) RIFIUTI ACCIDENTALMENTE PESCATI

Come emerge dai documenti in discussione, con riferimento alla disciplina dei criteri e delle modalità per la definizione della componente a copertura dei costi di gestione dei rifiuti accidentalmente pescati, l'Autorità, nel rispetto della legge "Salva Mare, ha istituito un meccanismo perequativo dei costi di gestione dei rifiuti accidentalmente pescati e di quelli volontariamente raccolti – anche attraverso campagne di tutela degli ecosistemi acquatici - in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune, attraverso l'istituzione di una specifica componente perequativa da applicare a tutte le utenze del servizio di gestione dei rifiuti urbani e la disciplina delle relative modalità di calcolo. Per la gestione del citato meccanismo, è stato istituito presso la CSEA un apposito conto. L'attività, inizialmente prevista nei primi mesi del 2023, è slittata nel secondo semestre dell'anno.

Al riguardo occorre precisare che attualmente, sulla base delle modifiche approvate con il decreto di recepimento della direttiva 2019/883, della legge Salvamare e del nuovo correttivo rifiuti:

- è definitivamente chiarita la qualifica di rifiuto urbano dei rifiuti accidentalmente pescati;
- deve essere garantita la presenza di punti di raccolta sui porti che garantisca la possibilità per il pescatore di poter conferire i rifiuti appena arrivato a terra;
- sono considerati rifiuti urbani non solo dei rifiuti pescati a mare, ma anche di quelli pescati nelle acque interne (rifiuti accidentalmente pescati o volontariamente raccolti, anche attraverso campagne di pulizia, in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune)

Attualmente, le possibili criticità della raccolta dei rifiuti accidentalmente pescati sono legate a:

- **NECESSITÀ DI ASSICURARE PUNTI DI RACCOLTA** al momento dell'arrivo della barca per consentire il conferimento (garantendo la presenza di impianti di raccolta disponibili presso i porti o con riferimento ai punti di approdo delle acque interne)
- **NECESSITÀ DI INDIVIDUARE SISTEMI DI COPERTURA DEI COSTI** (assicurando conferimento gratuito ed imponendo un vincolo di destinazione e **un criterio di ripartizione su base regionale delle somme raccolte** mediante componente tariffaria pari ai sensi dell'articolo 2, comma 7 della legge Salvamare)
- **NECESSITÀ DI GARANTIRE CHE IL TRASPORTO ED IL CONFERIMENTO SIANO ISPIRATI A ESIGENZE DI SEMPLIFICAZIONE** per i pescatori, ma anche di tutela ambientale e della sicurezza alimentare.



4) CONTRATTI DI SERVIZIO PER LA REGOLAZIONE DEI RAPPORTI FRA ENTI AFFIDANTI E GESTORI DEL SERVIZIO DEI RIFIUTI URBANI

Con riferimento alla Delibera ARERA 3 agosto 2023 385/2023/R/riff, che definisce uno *Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani*, si segnalano le seguenti criticità.

In primo luogo, appare critico il punto 2 della Delibera che prevede che i contratti di servizio in essere siano resi conformi allo schema tipo di contratto di servizio e trasmessi all’Autorità dagli Enti territorialmente competenti entro 30 giorni dall’adozione delle pertinenti determinazioni di aggiornamento tariffario biennale 2024-2025 ovvero dal termine stabilito dalla normativa statale di riferimento per l’approvazione della TARI riferita all’anno 2024.

Al riguardo, l’Autorità prevede che l’adeguamento obbligatorio dei contratti in essere allo schema tipo di cui all’Allegato A sia disposto *in forza dell’efficacia etero-integrativa dei contratti che disciplinano la gestione del ciclo dei rifiuti urbani, riconosciuta ai provvedimenti di regolazione dell’Autorità, atteso che tale prerogativa di eterointegrazione dei rapporti sottostanti alle fattispecie regolate è un potere riconosciuto con portata generale dalla giurisprudenza, come direttamente discendente dalle funzioni e dai poteri riconosciuti all’Autorità dalla legge n. 481/95, cui espressamente rinvia l’articolo 1, comma 527, della legge 205/17.*

Con riferimento alla c.d. eterointegrazione, che l’Autorità attribuisce alle proprie determinazioni, si evidenzia come tale effetto non sembri chiaramente rinvenibile e attribuibile a specifiche previsioni normative. Lo stesso art. 1, comma 527, l. n. 205/2017 espressamente richiamato nella delibera, nulla dispone quanto a poteri eterointegrativi dell’atto di regolazione.

Inoltre, con riferimento sempre al punto 2 della delibera richiamata, secondo cui dopo 30 giorni dalla scadenza per l’approvazione dei PEF da parte degli Enti Territorialmente Competenti (ovvero i Comuni, laddove gli ETC non fossero costituiti), di adeguare i contratti in essere allo schema tipo di contratto deliberato da ARERA stessa, si evidenzia che le procedure di gara che hanno portato alla sottoscrizione dei contratti scaduti alle relative condizioni tecniche e, soprattutto, economiche, potrebbero di fatto essere vanificate non solo per il fatto che lo scopo dei bandi tipo è di definire contenuti minimi al fine di garantire uniformità degli atti che determinano le procedure ad evidenza pubblica per l’affidamento dei servizi di rifiuti, ma anche perché il Metodo Tariffario Rifiuti parte 2 (MTR-2), introdotto con la delibera 363/2021/R/rif., attualmente vigente presenta un aggiornamento delle modalità di calcolo ed un nuovo schema di compilazione.

Lo schema tipo di contratto di servizio fissa i contenuti minimi e obbligatori della normativa vigente, lasciando comunque una certa autonomia contrattuale delle parti nel disciplinare in caso di ulteriori servizi.

Le dinamiche di aumento dei prezzi se non recepite nel PEF 2023 tramite una revisione infra periodo andranno ad incidere sul bilancio dei Comuni assorbendo, laddove disponibili, risorse della fiscalità generale sottratte alla capacità di spesa dell’ente o ricadere sul soggetto affidario del servizio.

Da ultimo, si evidenzia come sia auspicabile prevedere una semplificazione della platea dei soggetti cui vanno presentati gli schemi tipo di contratto di servizio oppure attraverso la possibilità di una banca dati open condivisa.

