

MEMORIA

465/2024/I/COM

**MEMORIA DELL’AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE IN MERITO AL DISEGNO DI LEGGE
“CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE 17 OTTOBRE
2024, N.153, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI PER LA TUTELA
AMBIENTALE DEL PAESE, LA RAZIONALIZZAZIONE DEI
PROCEDIMENTI DI VALUTAZIONE E AUTORIZZAZIONE
AMBIENTALE, LA PROMOZIONE DELL’ECONOMIA CIRCOLARE,
L’ATTUAZIONE DI INTERVENTI IN MATERIA DI BONIFICHE DI SITI
CONTAMINATI E DISSESTO IDROGEOLOGICO” (AS 1272)**

Memoria per la 8^a Commissione Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica del Senato della Repubblica

8 novembre 2024

1. Premessa

Il decreto-legge “*Conversione in legge del decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153, recante disposizioni urgenti per la tutela ambientale del Paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell’economia circolare, l’attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico*” (AS 1272), attualmente all’esame in prima lettura, per la sua conversione in legge, della Commissione Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica del Senato della Repubblica, contiene disposizioni di interesse per l’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, sulle quali la medesima ritiene opportuno offrire il proprio contributo.

In particolare, per quanto attiene alle previsioni del decreto-legge relativamente al settore ambientale (idrico e rifiuti), su:

- ampliamento della definizione di servizio idrico integrato, ricomprendendovi anche il riuso delle acque reflue (disposizione enucleata tra quelle “*urgenti per la gestione della crisi idrica*”);
- inserimento delle “*attività di cura e manutenzione del paesaggio e del verde pubblico e privato*” tra quelle che producono rifiuti assimilati *ex lege* agli urbani (disposizione annoverata tra quelle “*urgenti per l’economia circolare*”).

Sempre con riferimento al settore ambientale, si segnala, inoltre, l’opportunità di valutare in questa sede l’introduzione di specifiche previsioni volte a rafforzare la stabilità degli assetti locali del settore idrico per non rallentare la crescita degli investimenti nel comparto e il miglioramento delle *performance*.

Riguardo poi al settore energetico, l’Autorità intende soffermarsi sull’articolo 2, comma 6, relativamente agli interventi per lo stoccaggio strategico del gas.

2. Disposizioni in materia di riuso delle acque reflue

Il decreto-legge in esame, nell’ambito delle misure urgenti per un’“*impellente gestione proattiva dei riverberi dei fenomeni siccitosi caratterizzanti il periodo estivo*”, dispone, all’articolo 3, comma 1, lett. *e*), una modifica all’articolo 141, comma 2, del decreto legislativo. n. 152/06, volta ad introdurre il “*riuso delle acque reflue*” tra i servizi che costituiscono il servizio idrico integrato.

Le finalità dell'intervento normativo risultano in linea con quelle che informano l'impostazione del quadro regolatorio vigente, in continuità con le traiettorie di sviluppo già tracciate dall'Autorità, orientata, tra l'altro, all'efficienza nell'utilizzo dell'acqua, alla garanzia degli approvvigionamenti, alla riduzione delle acque reflue non trattate e all'aumento del reimpiego sicuro delle acque¹.

Nello specifico, il metodo tariffario introdotto dall'Autorità per il periodo 2024-2029 (MTI-4, adottato con la deliberazione 28 dicembre 2023, 639/2023/R/idr) ha rafforzato le misure - introdotte già a partire dal 2020 - tese a valorizzare interventi per la sostenibilità e la resilienza a fronte del *cambiamento climatico*, individuando quattro pilastri sui quali intervenire. Tra questi, si annovera il riuso dell'acqua trattata, attività con riferimento alla quale, oltre alla copertura dei costi, è riconosciuto uno *sharing* potenziato dei margini a favore del gestore in presenza di misure innovative, caratterizzate da multisettorialità, che rispondano a specifici obiettivi di sostenibilità ambientale. È stato, inoltre, disciplinato un primo impiego delle risorse del Fondo per la promozione dell'innovazione (istituito dall'Autorità presso la Cassa per i servizi energetici e ambientali - CSEA) per incentivare proprio il riutilizzo delle acque reflue depurate, prevedendo l'attribuzione di premialità nel caso di perseguimento, al 2025, degli obiettivi di miglioramento dell'indicatore "*RIU-Quota dei volumi depurati destinabili al riutilizzo ma non destinati a tale finalità*", con *target* differenziati sulla base del livello registrato nel 2023².

Più in generale, il metodo tariffario MTI-4 contempla un sistema di misure tese a favorire lo sviluppo di un'efficace strategia di potenziamento della sicurezza degli approvvigionamenti idrici, tenendo conto dell'introduzione di nuovi elementi nell'ambito

¹ Cfr. deliberazione dell'Autorità 13 gennaio 2022, 2/2022/A, recante "*Quadro strategico 2022-2025 dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente*", e, in particolare, l'obiettivo strategico "*OS.13 Favorire il miglioramento della qualità e dell'efficienza delle infrastrutture idriche*".

² Dall'analisi dei dati raccolti per l'anno 2023 dall'Autorità (riferiti ad un campione di gestori che serve il 74,6% della popolazione residente), emerge:

- un volume complessivo di acque reflue depurate pari a 4,85 miliardi di metri cubi;
- un volume complessivo destinabile al riutilizzo pari a 810 milioni di metri cubi, considerando i volumi potenzialmente riutilizzabili nel territorio rispetto ai volumi in uscita dalla depurazione;
- un volume complessivo destinato effettivamente a riutilizzo pari a 214 milioni di metri cubi, considerando i volumi effettivamente riutilizzati nel territorio rispetto ai volumi in uscita dalla depurazione.

Con un potenziale del 17% di reflui destinabili al riuso, solo il 4,4% circa è effettivamente riutilizzato, con la differenza tra le due grandezze che potrebbe dipendere, a titolo esemplificativo, dall'effettiva richiesta di acque reflue depurate dagli utilizzatori finali, ovvero dalla presenza di infrastrutture dedicate al riutilizzo.

dell'attività di aggiornamento della regolazione della qualità tecnica³ (deliberazione 28 dicembre 2023, 637/2023/R/idr). Ciò si è concretizzato nella definizione di un nuovo macro-indicatore denominato “*MO – Resilienza idrica*”, volto a monitorare l'efficacia attesa del complesso sistema degli approvvigionamenti in ordine al soddisfacimento della domanda idrica nel territorio di pertinenza, inclusi gli usi diversi da quello civile.

L'Autorità ha previsto che, in fase di prima applicazione, il richiamato macro-indicatore sia definito in funzione della somma delle disponibilità idriche, ossia dei volumi indicati nelle concessioni di derivazione (da falda, invasi, corpi idrici superficiali), della capacità autorizzata di dissalazione e dei volumi destinati al riuso, questi ultimi considerati allo scopo di valorizzare positivamente l'aumento della disponibilità idrica complessiva del territorio derivante dal riutilizzo delle acque reflue depurate.

L'Autorità condivide, dunque, la finalità di promuovere il riuso delle acque reflue trattate, atteso che la disponibilità idrica che ne conseguirebbe, pur soddisfacendo utilizzi diversi dal potabile, consentirebbe di liberare risorse per l'uso prioritario.

Al contempo, **l'Autorità auspica un quadro normativo di riferimento, che comprenda anche l'attuazione del Regolamento europeo 25 maggio 2020, 741/2020, recante “Prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua”⁴, caratterizzato da disposizioni stabili e trasparenti per l'allocazione dei costi di gestione degli impianti destinati ad ampliare la disponibilità di risorse idriche, in un arco di tempo congruo, secondo i principi generali del “full cost recovery” e del “chi inquina paga”, nonché incentivando gli utenti a utilizzare le risorse idriche in modo efficiente.**

3. Disposizioni in materia di attività di cura e manutenzione del paesaggio e del verde pubblico e privato

Il decreto-legge in conversione, tra le “*ulteriori disposizioni urgenti per l'economia circolare*”, reca, all'articolo 4, comma 2, lett. *b*), misure volte a inserire nell'allegato L-*quinquies* alla Parte quarta del decreto legislativo n. 152/06, relativo all'elenco attività

³ La regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato è stata adottata dall'Autorità con deliberazione 27 dicembre 2017, 917/2017/R/idr, introducendo sei macro-indicatori (con riferimento ai quali sono individuati obiettivi differenziati in funzione del livello di partenza), tra cui si rammentano in questa sede il macro-indicatore “M1 - “Perdite idriche” (cui è associato il *target* di contenimento delle dispersioni, con efficace presidio dell'infrastruttura acquedottistica) e il macro-indicatore “M6 - Qualità dell'acqua depurata” (cui è associato l'obiettivo di minimizzare l'impatto ambientale collegato al trattamento dei reflui, con riguardo alla linea acque).

⁴ A livello nazionale, le disposizioni attuative del richiamato regolamento europeo sono in fase di definizione (il relativo schema di d.P.R. è stato posto in consultazione dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica).

che producono rifiuti, anche le attività di cura e manutenzione del paesaggio e del verde pubblico e privato.

Nelle Relazioni introduttive al testo del citato decreto-legge è esplicitato che:

- detto intervento normativo risponde alla *“necessità di incidere sulle disposizioni introdotte dal decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116 relativamente agli scarti derivanti dalla manutenzione del verde privato, che, se prodotti nell’ambito dell’attività d’impresa, dovrebbero essere classificati, in assenza dell’intervento legislativo in commento, come rifiuti speciali non pericolosi. Essi sono, invece già classificati come rifiuti urbani se prodotti nell’ambito di un’attività di manutenzione del verde [da parte di] privati cittadini”*;
- la gestione del rifiuto da parte delle imprese del settore presenta *“evidenti difficoltà, non essendo diffusa capillarmente sul territorio una rete di impianti di recupero o smaltimento”*, in particolare considerando che *“i costi di trasporto (...) in taluni casi diventano insostenibili”*;
- l’adozione della disposizione è motivata quindi *“dall’esigenza di agevolare le imprese che lavorano in tale ambito al fine di potenziare il recupero di detta categoria di rifiuti”*;
- *“l’impatto potenziale della norma si inserisce nel meccanismo di regolazione tariffaria e, quindi, il costo per la gestione dei rifiuti urbani di cui al nuovo numero 20-bis del citato allegato, [sarà ripartito] fra le utenze domestiche e non domestiche”*.

La disposizione in esame, che appare condivisibile rispetto alla motivazione di agevolare il recupero – presso gli impianti disponibili sul territorio – dei rifiuti biodegradabili dalla manutenzione di giardini e parchi attraverso l’inserimento di tale attività tra quelle che producono rifiuti urbani (Allegato L-*quinquies* del d.lgs. n. 152/06), amplia il potenziale perimetro oggetto della regolazione dell’Autorità.

Alla luce del citato intervento normativo, a fronte dei maggiori quantitativi gestiti dal servizio pubblico e dei costi incrementali che ne potrebbero conseguire sia per la raccolta sia per il trattamento dei suddetti flussi, si avrebbe al contempo un allargamento della platea degli utenti, nello specifico derivante dall’inclusione delle imprese operanti nel settore della manutenzione del verde pubblico e privato tra i soggetti contribuenti alla copertura dei costi di gestione dei rifiuti urbani.

Sebbene il potenziale impatto della menzionata disposizione non risulti al momento quantificabile⁵, **sarebbe opportuno che, l'Ente territorialmente competente adottasse le più corrette modalità di allocazione dei costi (derivanti dall'illustrato ampliamento di perimetro) tra le diverse tipologie di utenze, fino all'approvazione del quadro regolatorio da parte dell'Autorità in materia di corrispettivi**⁶.

4. Rafforzamento degli assetti locali del settore idrico

Il decreto-legge in questione, nell'ambito delle modifiche di cui all'articolo 3 apportate alla parte terza del decreto legislativo n. 152/06, non contempla misure che possano rafforzare gli assetti locali del settore idrico. **Un intervento in tal senso appare prioritario anche ai fini del mantenimento della necessaria capacità di realizzazione di programmi di investimento di lungo periodo.**

Al riguardo, **l'Autorità ritiene doveroso segnalare che l'attività di monitoraggio semestrale⁷ degli assetti locali evidenzia elementi di apprensione relativamente alla possibilità di raggiungimento degli obiettivi assegnati al settore idrico nel suo complesso.** Ciò sia nei contesti in cui preesistevano gestori industriali salvaguardati, sia in quelli di avvicinamento alla scadenza del primo gestore unico.

Più in particolare, non sono pochi gli ATO in cui gli affidamenti originariamente attribuiti a soggetti che non integravano i criteri dell'unicità, ma possedevano quelli della capacità gestionale e realizzativa, nonché quello di promuovere i previsti miglioramenti di qualità del servizio, stanno giungendo a scadenza o sono scaduti da poco. In tale contesto, ferme restando le deroghe espressamente previste per legge, che ad avviso dell'Autorità non

⁵ Gli effetti dipendono anche dall'eventuale esercizio da parte delle imprese in questione della possibilità - prevista dall'articolo 198, comma 2-bis, del decreto legislativo n. 152/06 - di conferire al di fuori dal servizio pubblico, nonché dalla volatilità dei quantitativi conferiti.

⁶ Con la deliberazione 6 febbraio 2024, 41/2024/R/rif, al fine di acquisire ulteriori puntuali elementi da cui derivare indicazioni utili per un successivo intervento di riordino sulla materia dell'articolazione dei corrispettivi del servizio di gestione dei rifiuti urbani, l'Autorità ha avviato un'apposita indagine conoscitiva volta anche ad analizzare i criteri di ripartizione utilizzati per suddividere tra le categorie di utenza domestica e non domestica i costi del servizio da coprire attraverso la tariffa.

⁷ Cfr. Relazione dell'Autorità 30 luglio 2024, 348/2024/I/idr (reperibile al link: <https://www.arera.it/atti-e-provvedimenti/dettaglio/24/348-24>), svolta ai sensi dell'articolo 172, comma 3-bis, del d.lgs. 152/06, che attribuisce all'Autorità il compito di trasmettere alle Camere una relazione sul rispetto delle prescrizioni stabilite dal richiamato decreto legislativo, in particolare: a) a carico delle regioni, per la costituzione degli enti di governo dell'ambito; b) a carico degli enti di governo dell'ambito, per l'affidamento del servizio idrico integrato; c) a carico degli enti locali, in relazione alla partecipazione agli enti di governo dell'ambito e in merito all'affidamento in concessione d'uso gratuito delle infrastrutture del servizio idrico integrato ai gestori affidatari del servizio.

appaiono tali da poter essere riferibili alla maggior parte degli operatori esistenti, la perdurante inerzia nell'assegnazione della gestione del servizio idrico integrato a un soggetto unico rischia di pregiudicare la capacità di questi territori di proseguire, ed eventualmente rafforzare, il *trend* di crescita degli investimenti e di miglioramento delle *performance*.

Inoltre, i primi affidamenti al gestore unico del servizio idrico integrato avvennero negli anni Novanta e altri, avvenuti in momenti successivi, non hanno previsto una durata pari a quella massima stabilita dalla disciplina di settore (30 anni), ma hanno optato per durate inferiori. Si stanno quindi avvicinando le scadenze di alcuni affidamenti considerati “*a regime*” e il rispetto delle tempistiche necessarie a garantire un tempestivo ed efficace avvicendamento tra gestori unici diviene un fattore cruciale per permettere che il contesto considerato mantenga la necessaria capacità di realizzazione di programmi di investimento di lungo periodo.

Il rischio principale sotteso alle situazioni descritte consiste nella possibilità, crescente, che anche contesti che in passato hanno rappresentato situazioni di traino dei progressi compiuti dal comparto idrico si ritrovino, nei prossimi anni, in condizioni di precarietà degli assetti istituzionali locali, con le conseguenze che si possono agilmente prevedere in termini di contrazione della capacità di spesa per investimenti e di promozione dei necessari miglioramenti di qualità.

5. Interventi in materia di stoccaggio strategico del gas

Con riferimento all'articolo 2, comma 6, pur ritenendo utile lo scostamento dei termini, si segnala che sarebbe opportuno conoscere con adeguato anticipo la programmazione definitiva degli interventi di restituzione, già oggi anche con riferimento alle scadenze del 2025, al fine di programmare al meglio la raccolta delle risorse necessarie dai consumatori.

In relazione agli interventi a supporto del riempimento degli stoccaggi a partire dall'estate del 2022 ed in particolare ai cosiddetti servizi di ultima istanza per il riempimento degli stoccaggi da parte di Snam Rete Gas e del Gestore dei servizi energetici (GSE), sono emerse rilevanti minusvalenze. Tali minusvalenze sono legate alle significative differenze tra il prezzo di acquisto, molto elevato, sostenuto da parte di Snam Rete Gas e del GSE per l'approvvigionamento del gas da stoccare e quello realizzato - per le partite già vendute - o previsto di vendita per le partite ancora da vendere. Gli acquisti sono infatti avvenuti in mesi di forte tensione sui prezzi del gas durante l'estate del 2022, mentre le vendite si collocano in un periodo, il 2023 e il 2024, di relativo allentamento delle tensioni sui prezzi delle commodities energetiche.

Il servizio di stoccaggio di ultima istanza fornito da Snam Rete Gas è stato finanziato con le risorse erogate dalla CSEA in base a quanto previsto al punto 4 della deliberazione 274/2022/R/gas e s.m.i., mentre il GSE ha usufruito di un prestito infruttifero da parte del Bilancio dello Stato, prestito che tuttavia deve essere restituito entro il prossimo mese di dicembre 2024, ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge n. 80/22, poi sostituito dall'articolo 5*bis* del decreto-legge n. 50/22.

I decreti del Ministro della Transizione ecologica del 22 giugno 2022⁴², n. 253, e del 20 luglio 2022, n. 28743, che hanno disciplinato le modalità con cui è reso disponibile il servizio di riempimento di ultima istanza da parte di Snam Rete Gas e del GSE, hanno previsto che l'Autorità ne salvaguardi l'equilibrio economico-finanziario.

Con la deliberazione 113/2024/R/eel l'Autorità ha ritenuto opportuno procedere a reintegrare al GSE le minusvalenze già realizzate per la vendita del gas acquistato per il servizio di ultima istanza nel corso del 2023, affinché il GSE stesso potesse restituire al Bilancio dello Stato il prestito infruttifero di cui all'articolo 4 del decreto-legge n. 80/22 per la quota parte corrispondente al gas già venduto.

In ragione delle disponibilità trasferite dalla CSEA al GSE, **si rappresenta che la società ha già nella propria disponibilità l'importo di 1.000 milioni di euro per potere effettuare, entro il 10 dicembre 2024, la restituzione al Bilancio dello Stato delle risorse assegnate nel 2022.**