

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE

713/2018/R/RIF

**CRITERI PER LA DETERMINAZIONE DEI CORRISPETTIVI
DEL SERVIZIO INTEGRATO DI GESTIONE DEI RIFIUTI
URBANI E ASSIMILATI E DEI SINGOLI SERVIZI CHE
COSTITUISCONO ATTIVITA' DI GESTIONE**

Orientamenti preliminari

Documento per la consultazione per la formazione di provvedimenti nell'ambito del
procedimento avviato con deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e
Ambiente 5 aprile 2018, 225/2018/R/RIF

Mercato di incidenza: ciclo dei rifiuti

27 dicembre 2018

Premessa

Il presente documento per la consultazione si inserisce nell'ambito del procedimento avviato con deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente 5 aprile 2018, 225/2018/R/RIF (di seguito: deliberazione 225/2018/R/RIF), per la formazione di provvedimenti di regolazione tariffaria in materia di ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, ai sensi dell'articolo 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020".

In particolare, il documento ha finalità di ricognizione della disciplina del settore dei rifiuti urbani e di inquadramento dei prossimi interventi dell'Autorità ed espone gli orientamenti preliminari in merito ai criteri di determinazione dei corrispettivi del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione. Al documento faranno dunque seguito una o più consultazioni di maggior dettaglio e approfondimento in relazione alle diverse tematiche regolatorie in questione.

I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità le proprie osservazioni in forma scritta, compilando l'apposito modulo interattivo disponibile sul sito internet dell'Autorità o tramite posta elettronica (regolazione-rifiuti@arera.it) entro il 15 febbraio 2019. Le osservazioni pervenute saranno pubblicate sul sito internet dell'Autorità. Pertanto, qualora i partecipanti alla consultazione intendano salvaguardare la riservatezza di dati e informazioni, motiveranno tale richiesta contestualmente a quanto inviato in esito al presente documento, evidenziando in apposite appendici le parti che si intendono sottrarre alla pubblicazione. In tale caso i soggetti interessati dovranno inviare su supporto informatico anche la versione priva delle parti riservate, destinata alla pubblicazione.

**Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente
Direzione Ciclo dei Rifiuti Urbani e Assimilati
Corso di Porta Vittoria, 27- 20122 Milano**

e-mail: regolazione-rifiuti@arera.it
sito internet: www.arera.it

INDICE

PARTE I INTRODUZIONE: OGGETTO DELLA CONSULTAZIONE E INQUADRAMENTO PROCEDIMENTALE	5
1 Premessa	5
2 Inquadramento procedimentale	6
3 Struttura del documento	7
PARTE II QUADRO NORMATIVO E OBIETTIVI PERSEGUITI	8
4 Quadro normativo di riferimento	8
<i>Normativa europea</i>	<i>8</i>
<i>Normativa nazionale</i>	<i>11</i>
<i>L'assetto delle competenze del ciclo integrato dei rifiuti</i>	<i>13</i>
5 Le competenze attribuite all'Autorità in ambito tariffario	16
6 Obiettivi generali e di programmazione della regolazione tariffaria	20
<i>Il primo periodo di regolazione tariffaria: decorrenza, durata e obiettivi</i>	<i>20</i>
<i>Regolazione tariffaria per i singoli servizi del ciclo integrato</i>	<i>23</i>
PARTE III CRITERI PER LA REGOLAZIONE DEL SERVIZIO DI RACCOLTA E TRASPORTO DEI RIFIUTI URBANI	25
7 Premessa	25
8 Obiettivi specifici del servizio di raccolta e trasporto	25
9 Definizione del perimetro del servizio	26
10 Criteri per il calcolo dei ricavi di riferimento del servizio di raccolta e trasporto	30
<i>Ambito di applicazione e riferimenti di natura contabile</i>	<i>30</i>
<i>Criteri di determinazione dei ricavi riconosciuti al gestore</i>	<i>31</i>
<i>Aggiornamento delle componenti di ricavo</i>	<i>37</i>
<i>Promozione dell'incremento della preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio</i>	<i>38</i>
PARTE IV CRITERI DI REGOLAZIONE TARIFFARIA PER I SERVIZI DI TRATTAMENTO DEI RIFIUTI URBANI	40
11 Premessa	40
12 Obiettivi specifici del servizio di trattamento	40
13 Criteri di regolazione tecnico-economica per l'accesso agli impianti di trattamento	41
<i>Accesso agli impianti di trattamento</i>	<i>41</i>
<i>Criteri di separazione contabile</i>	<i>42</i>
<i>Criteri di regolazione tariffaria per l'accesso agli impianti di trattamento</i>	<i>43</i>
14 Criteri di promozione degli investimenti in impianti di trattamento	44

15	Obblighi informativi a beneficio degli utenti e nei confronti dell’Autorità	45
PARTE V CRITERI PER LA REGOLAZIONE TARIFFARIA DEL CICLO INTEGRATO DEI RIFIUTI URBANI		
16	Premessa	47
17	Ambito di applicazione della regolazione tariffaria del ciclo integrato.....	47
18	Definizione del costo riconosciuto del ciclo integrato.....	47
	<i>Altre voci di costo e ricavo</i>	<i>48</i>
PARTE VI PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE TARIFFARIA.....		
19	Procedimento di approvazione e pubblicazione dei corrispettivi per il ciclo integrato.....	50
20	Procedimento di approvazione e pubblicazione dei corrispettivi per l’accesso agli impianti di trattamento.....	51
PARTE VII MISURE TRANSITORIE.....		
21	Monitoraggio delle tariffe per il ciclo integrato per gli anni 2018 e 2019.....	52
22	Criteri di articolazione tariffaria del ciclo integrato dei rifiuti.....	52
23	Applicabilità delle disposizioni tariffarie ai contratti in essere.....	53
APPENDICE.....		
LA RICOGNIZIONE DEL SETTORE DEI RIFIUTI AI FINI REGOLATORI .		
24	Premessa	54
25	Le problematiche del settore	54
	<i>Ricognizione delle filiere della raccolta differenziata e indifferenziata e relative criticità</i>	<i>55</i>
	<i>Assetto del settore.....</i>	<i>63</i>
	<i>Necessità di investimento e aspetti finanziari</i>	<i>67</i>
	<i>Le conclusioni dell’indagine AGCM IC 49</i>	<i>68</i>
26	Le metodologie tariffarie attualmente applicate.....	71
	<i>Sintesi delle principali metodologie tariffarie all’utenza.....</i>	<i>71</i>
	<i>Il metodo tariffario normalizzato del DPR 158/99.....</i>	<i>73</i>
	<i>La tariffa puntuale.....</i>	<i>75</i>
	<i>Tariffe di accesso agli impianti di trattamento</i>	<i>77</i>

PARTE I

INTRODUZIONE: OGGETTO DELLA CONSULTAZIONE E INQUADRAMENTO PROCEDIMENTALE

1 Premessa

- 1.1 L'Autorità con deliberazione 5 aprile 2018, 225/2018/R/RIF (di seguito: deliberazione 225/2018/R/RIF), ha avviato un procedimento per la formazione di provvedimenti di regolazione tariffaria in materia di ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati per il primo periodo di regolazione tariffaria, ai sensi dell'articolo 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020" (di seguito: legge n. 205/17).
- 1.2 Il presente documento, avente finalità di ricognizione della disciplina del settore dei rifiuti e di inquadramento dei prossimi interventi dell'Autorità, espone anche gli orientamenti preliminari in materia di criteri di determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti urbani e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione.
- 1.3 La potestà tariffaria dell'Autorità in relazione al ciclo dei rifiuti urbani e assimilati va esercitata nell'ambito della cornice normativa nazionale e dell'Unione europea.
- 1.4 Al riguardo, occorre segnalare che la legge n. 205/17 ha attribuito all'Autorità funzioni di regolazione e controllo del settore *"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 nonché 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, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, superando così le procedure di infrazione già avviate con conseguenti benefici economici a favore degli enti locali interessati da dette procedure"*.
- 1.5 La definizione dei criteri di regolazione tariffaria terrà quindi conto, in particolare, dell'evoluzione della normativa europea e, altresì, delle misure sull'economia circolare recentemente adottate dalla Commissione europea per aiutare le imprese e i consumatori a compiere la transizione verso un'economia in cui le risorse siano utilizzate in modo più sostenibile, attenta al riciclaggio e al riutilizzo dei prodotti, a beneficio del sistema economico e a tutela dell'ambiente.

2 Inquadramento procedimentale

- 2.1 Come anticipato, il presente documento per la consultazione si inserisce nell'ambito del procedimento avviato con deliberazione 225/2018/R/RIF, finalizzato all'adozione di provvedimenti tariffari in materia di ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati (di seguito: rifiuti urbani), con riferimento ai seguenti aspetti di natura tariffaria:
- a) definizione del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani (di seguito: ciclo integrato) e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione;
 - b) fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;
 - c) modalità di approvazione delle tariffe definite dall'Ente di Governo d'ambito ottimale, o dall'autorità competente a ciò preposta, per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento.
- 2.2 Precedentemente alla presente consultazione sono stati organizzati incontri tecnici ai quali hanno partecipato alcuni dei principali *stakeholders* del settore e sono stati istituiti *focus group* con le associazioni di imprese operanti nei servizi del ciclo integrato al fine di acquisire elementi conoscitivi rilevanti per la determinazione della nuova regolazione tariffaria; in tale occasione sono stati trattati alcuni degli argomenti oggetto di consultazione: tra gli altri, le tematiche relative all'individuazione del perimetro del ciclo dei rifiuti e dei diversi servizi che lo costituiscono e, altresì, all'individuazione del perimetro tipologico dei rifiuti urbani, il tema della morosità, il tema degli investimenti di cui necessita il settore e altri aspetti relativi all'articolazione tariffaria.
- 2.3 Peraltro, successivamente all'emanazione del presente documento per la consultazione, si svolgeranno ulteriori incontri tematici con i soggetti interessati, al fine di presentare e approfondire gli argomenti oggetto di consultazione. Parallelamente, saranno avviate raccolte dati finalizzate a disporre di una prima serie di informazioni tecniche, economiche e patrimoniali.
- 2.4 I criteri relativi al primo periodo di regolazione tariffaria, tenuto conto delle attività di monitoraggio relative alle annualità 2018 e 2019 di cui ai successivi punti 6.14 e 6.15, saranno oggetto di uno specifico provvedimento dell'Autorità che sarà adottato nel corso del 2019.
- 2.5 Rileva inoltre ricordare che il procedimento di definizione del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi per il ciclo integrato e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione si svolge in parallelo al procedimento avviato con deliberazione 226/2018/R/RIF, finalizzato all'adozione di provvedimenti di regolazione della qualità del servizio nel ciclo integrato.

3 Struttura del documento

3.1 Il presente documento per la consultazione, in aggiunta alla presente Parte Introduttiva (Parte I), è organizzato in ulteriori sei parti:

- Parte II, nella quale vengono richiamati alcuni elementi del quadro normativo europeo e nazionale, il perimetro di azione dell’Autorità e gli obiettivi generali perseguiti per il primo periodo di regolazione;
- Parte III, nella quale si formulano gli orientamenti preliminari in materia di criteri di regolazione tariffaria per il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- Parte IV, nella quale si formulano primi orientamenti di regolazione tariffaria e di promozione della realizzazione di nuova capacità per i servizi di trattamento dei rifiuti urbani;
- Parte V, nella quale si descrivono i criteri per la determinazione dei ricavi di riferimento del ciclo integrato;
- Parte VI, nella quale sono indicati gli orientamenti in merito al processo di approvazione dei corrispettivi del ciclo integrato;
- Parte VII, nella quale vengono indicate alcune misure di carattere transitorio.

3.2 In Appendice è riportata una sintetica ricognizione del settore del ciclo dei rifiuti urbani che costituisce il punto di partenza per la definizione dei primi orientamenti dell’Autorità esposti nel presente documento per la consultazione. In essa vengono brevemente delineate le principali problematiche del settore (con riferimento agli assetti gestionali, di *governance* e impiantistici), le conclusioni dell’indagine conoscitiva svolta dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) sui rifiuti solidi urbani (IC 49) e le principali criticità delle diverse metodologie tariffarie attualmente applicate nel settore dei rifiuti urbani.

PARTE II

QUADRO NORMATIVO E OBIETTIVI PERSEGUITI

4 Quadro normativo di riferimento

Normativa europea

- 4.1 Negli ultimi due decenni, nell'ambito della materia ambientale, le Istituzioni comunitarie hanno definito una strategia europea sui rifiuti incardinata intorno alla introduzione delle condizioni per una crescita economica sostenibile.
- 4.2 Particolare importanza rivestono gli obiettivi codificati nella direttiva quadro sui rifiuti, Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio 19 novembre 2008 (di seguito: Direttiva 2008/98/CE), incentrati sul contenimento degli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti sulla salute umana e sull'ambiente, sulla riduzione del consumo di risorse e sulla promozione della gerarchia dei rifiuti. L'anzidetta Direttiva, oltre a ribadire il principio già previsto del “*chi inquina paga*”¹, introduce ulteriori principi chiave, quali:
- a) la “*responsabilità estesa del produttore*”, secondo cui il soggetto che trasforma, fabbrica, vende o importa un bene è responsabile dell'intero ciclo di vita del prodotto, comprese le attività post consumo di ritiro, riciclo e smaltimento finale. L'applicazione di tale principio comporta l'internalizzazione dei costi, anche ambientali, nel prezzo finale dei beni immessi al consumo e ha l'obiettivo di rafforzare le attività di prevenzione, riutilizzo e riciclaggio;
 - b) la gerarchia dei rifiuti, che rappresenta l'ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale nella normativa e politica dei rifiuti: la prevenzione dei rifiuti è al primo posto della gerarchia, seguita dalla preparazione al riutilizzo, dal riciclaggio, dal recupero di altro tipo, tra cui il recupero di energia; l'ultima posizione è occupata dallo smaltimento;
 - c) gli obiettivi generali di riutilizzo e riciclaggio:
 - i. entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti siano simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50% in termini di peso;

¹ Introdotto con la direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Con tale principio, come noto, si afferma che l'operatore che provoca un danno ambientale o è all'origine di una minaccia imminente di tale danno dovrebbe di massima sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione.

- ii. entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di colmatazione che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale, sarà aumentata almeno al 70% in termini di peso;
- d) i principi di Autosufficienza e di Prossimità in base ai quali occorre:
 - i. assicurare la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento dei rifiuti e di impianti per il recupero dei rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica;
 - ii. consentire alla comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti nonché nel recupero dei rifiuti e consentire agli Stati membri di mirare individualmente al conseguimento di tale obiettivo;
 - iii. permettere che tali operazioni avvengano in uno degli impianti appropriati più vicini, grazie all'utilizzazione dei metodi e delle tecnologie più idonei, al fine di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute pubblica, sebbene ciò non implichi che ciascuno Stato membro debba possedere l'intera gamma di impianti di recupero finale al suo interno.

4.3 La Commissione europea ha recentemente pubblicato il Pacchetto sull'economia circolare che modifica le principali Direttive sui rifiuti. In particolare si evidenziano:

- a) la Direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 (di seguito: Direttiva 2018/851/UE) che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti;
- b) la Direttiva (UE) 2018/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio;

Le nuove Direttive sono in vigore dal 4 luglio 2018; il termine ultimo per il recepimento da parte degli Stati membri è fissato al 4 luglio 2020.

4.4 Più in dettaglio, la Direttiva 2018/851/UE prevede, al fine di promuovere una maggiore efficienza nell'impiego delle risorse naturali, l'implementazione di un modello di economia circolare. Riprendendo il quadro definitivo fornito dalla Direttiva quadro sulla gestione dei rifiuti (articolo 3, Direttiva 2008/98/CE), la predetta Direttiva stabilisce una nuova definizione di "rifiuto urbano" (articolo 2^{ter}), in base alla quale si considerano rifiuti urbani i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti dalle famiglie e i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti equiparabili ai rifiuti prodotti dalle famiglie per natura e composizione; si considerano, invece, esclusi dal novero dei rifiuti urbani, i rifiuti provenienti dalla produzione, dalla agricoltura, dalla silvicoltura, dall'itticoltura, dalle fosse biologiche, dalle reti

fognarie e dagli impianti di trattamento, compresi i fanghi di depurazione, dai veicoli fuori uso e dalle attività di costruzione e demolizione. Questa precisazione rende indispensabile la definizione, a livello nazionale, dei criteri per l'assimilazione ai rifiuti urbani dei rifiuti prodotti dalle imprese.

- 4.5 In merito alla gerarchia dei rifiuti, la nuova Direttiva, introduce, all'articolo 4, un allegato (IV bis) che individua alcuni esempi di strumenti economici e di altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti. Tra questi si citano, tra gli altri: le tassazioni per il conferimento in discarica o incenerimento, i regimi di tariffe puntuali, i regimi di responsabilità estesa del produttore per vari tipi di rifiuti e misure per incrementarne l'efficacia, l'efficienza sotto il profilo dei costi e la *governance*, i sistemi di cauzione-rimborso e altre misure per incoraggiare la raccolta efficiente di prodotti e materiali usati, la solida pianificazione degli investimenti nelle infrastrutture per la gestione dei rifiuti, anche per mezzo dei fondi dell'Unione, l'eliminazione graduale delle sovvenzioni in contrasto con la gerarchia dei rifiuti, l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili per il trattamento dei rifiuti.
- 4.6 La Direttiva 2018/851/UE interviene in maniera sostanziale sul principio della responsabilità estesa del produttore, già contenuto nell'articolo 8 della Direttiva quadro, attraverso l'introduzione di un'apposita definizione ("*una serie di misure adottate dagli Stati membri volte ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la responsabilità finanziaria o la responsabilità finanziaria e organizzativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto*"). Gli Stati membri devono adottare misure che incoraggino i produttori a migliorare l'efficienza dell'utilizzo delle risorse e lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti e materiali adatti all'uso multiplo, durevoli e riparabili. Queste misure devono tener conto dell'impatto dell'intero ciclo di vita, del potenziale di riciclaggio multiplo e della gerarchia dei rifiuti.
- 4.7 In relazione alla responsabilità estesa del produttore, inoltre, la nuova Direttiva stabilisce quali sono i costi che devono essere coperti con i contributi finanziari versati dai produttori: costi della raccolta differenziata e del relativo trasporto e trattamento; costi dell'informazione da fornire ai detentori di rifiuti e costi della raccolta e della comunicazione dei dati. Per gli schemi non regolati da direttive comunitarie e introdotti dai singoli Stati membri, la copertura dei costi deve essere almeno per il 50%; nel caso di regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti per raggiungere gli obiettivi in materia di gestione dei rifiuti e gli obiettivi stabiliti a norma degli atti legislativi dell'Unione, i produttori di prodotti devono sostenere almeno l'80 % dei costi necessari.
- 4.8 Inoltre, in tema di sottoprodotti, all'articolo 5, la nuova Direttiva stabilisce che gli Stati membri devono adottare le misure opportune per aiutare a riconoscere come sottoprodotto una sostanza o un oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto. Infine, all'articolo 6, impone agli Stati membri di qualificare i requisiti specifici, per

ciascuna categoria, delle condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto (*End of Waste*).

- 4.9 Per quanto riguarda, invece, i rifiuti da imballaggio e le discariche, l'Unione europea dettaglia un numero rilevante di obiettivi da raggiungere nel corso dei prossimi anni: entro il 2025 almeno il 55% in peso dei rifiuti urbani (sia domestici sia commerciali) dovrà essere riciclato, obiettivo che salirà al 60% nel 2030 e al 65% nel 2035. Nel mentre, entro il 2025, il 65% dei rifiuti da imballaggio dovrà essere riciclato fino a raggiungere quota 70% entro il 2030. Per quanto riguarda la discarica, la nuova Direttiva prevede che la quota di rifiuti urbani da destinare a questa forma di smaltimento non ecceda il 10% entro il 2035.
- 4.10 Come sopra evidenziato, le nuove Direttive si muovono entro l'orizzonte dell'economia circolare, utilizzando tutti gli strumenti previsti dalla gerarchia per una corretta gestione del ciclo integrato dei rifiuti – ovvero prevenzione, riuso, recupero di materia, recupero di energia, smaltimento – ma dando concretezza all'ordine di priorità previsto dalla stessa gerarchia, ad esempio attraverso il richiamo agli strumenti economici.

Normativa nazionale

- 4.11 Nel settore dei rifiuti, più che in altre discipline ambientali, l'evoluzione della normativa interna ha seguito nel tempo quella dell'ordinamento giuridico in ambito europeo. Di seguito si indicano sinteticamente gli elementi più rilevanti ai fini del presente documento per la consultazione.
- 4.12 Nel processo evolutivo del quadro normativo nazionale, una tappa fondamentale è costituita dal decreto legislativo 22 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi). Il decreto, nell'adeguare il diritto italiano alle novità emerse in sede comunitaria (apportate dalla direttiva 91/156/CEE), ha introdotto principi, obiettivi e definizioni che costituiscono ancora oggi i capisaldi della disciplina. Infatti, diverse previsioni di tale decreto sono confluite nella parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (di seguito: decreto legislativo n. 152/06) - cosiddetto Testo Unico Ambientale (TUA), modificato e integrato dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (di seguito: decreto legislativo n. 205/10), che ha successivamente recepito le novità introdotte con la Direttiva 2008/98/CE.
- 4.13 In particolare, il citato decreto legislativo n. 152/06: (i) recepisce i principi comunitari di gerarchia delle fonti, di responsabilità estesa del produttore, di prossimità e autosufficienza; (ii) definisce il concetto di rifiuto e sottoprodotto, (iii) introduce la classificazione tra rifiuti urbani e speciali, (iv) introduce la definizione di assimilazione e (v) stabilisce i criteri affinché un rifiuto, sottoposto a recupero, cessi di essere tale (*end of waste*). All'articolo 178, comma 1, si stabilisce, tra l'altro che: *“La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui*

originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali”.

- 4.14 Il decreto legislativo n. 152/06 delinea altresì le fondamentali linee di *governance* del settore e il riparto delle competenze in materia di gestione dei rifiuti tra Stato, Regioni, Province, Enti di Governo d’Ambito e Comuni.
- 4.15 Il TUA definisce inoltre alcuni importanti concetti quali la gestione dei rifiuti, intesa come *“le attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario”*, nonché il concetto di gestione integrata dei rifiuti intesa come il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade, volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti. A tal fine il TUA individua il complesso delle scelte organizzative e gestionali attraverso le quali viene sostanziata l’autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati.
- 4.16 Il TUA definisce, infine, gli obiettivi generali di riutilizzo e riciclaggio e in particolare stabilisce che entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti siano simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50% in termini di peso.
- 4.17 Per quanto concerne la tariffa all’utenza, il TUA ha previsto al Titolo IV l’introduzione di una specifica tariffa integrata ambientale con natura di corrispettivo; tale disposizione è stata tuttavia abrogata con l’introduzione di prelievi di natura tributaria: prima la TARES, introdotta con decreto legge del 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. Salva Italia) ed entrata in vigore nel 2013 e, successivamente, con legge 27 dicembre 2013, n. 147, la TARI, il tributo comunale sui rifiuti, entrato in vigore a partire dal 2014 ed attualmente applicato.
- 4.18 In relazione al quadro normativo nazionale, è opportuno da ultimo richiamare il decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, (c.d. “Sblocca Italia”), che, al fine di realizzare un sistema integrato e moderno, atto a conseguire la sicurezza nazionale e l’autosufficienza nel trattamento, ha attribuito allo Stato (*rectius* al Presidente del Consiglio dei Ministri) nuove funzioni volte a individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici di preminente interesse nazionale. Con successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, rispettivamente 7 marzo 2016 e 10 agosto 2016, è stato identificato il fabbisogno di impianti di incenerimento e di recupero della frazione organica a livello nazionale. Il comma 6 dell’articolo 35 del provvedimento stabilisce altresì che, ai sensi del TUA, non sussistendo vincoli di bacino al trattamento dei rifiuti urbani in impianti di recupero energetico, nei suddetti impianti deve comunque essere assicurata priorità di

accesso ai rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale fino al soddisfacimento del relativo fabbisogno e, solo per la disponibilità residua autorizzata, al trattamento di rifiuti urbani prodotti in altre regioni.

L'assetto delle competenze del ciclo integrato dei rifiuti

- 4.19 L'assetto delle competenze e delle attribuzioni in materia di rifiuti ha raggiunto un elevato livello di complessità. Il modello di governo delineato nel settore è infatti caratterizzato da una articolazione su più livelli: quello *statale*, quello *regionale* e quello *locale* e, al di sopra di questi, quello *sovranaZIONALE*. Un sistema *multi-level* che implica frequenti interrelazioni tra i diversi centri decisionali e che può rappresentare un elemento di criticità nella gestione del settore e nella definizione di una efficace regolazione a livello nazionale. Al fine di delineare, anche se brevemente, le competenze e le attribuzioni dei vari enti nel settore, il punto di partenza dell'analisi è rappresentato dal decreto legislativo n. 152/06, ed in particolare dalla Parte IV, che definisce le competenze statali, regionali, provinciali e comunali nell'attività di gestione dei rifiuti urbani.

Le competenze attribuite allo Stato

- 4.20 Le competenze attribuite allo Stato (almeno fino all'adozione della legge n. 205/17) possono essere ricondotte ad una essenziale funzione di indirizzo e coordinamento del settore. Tale funzione si estrinseca, secondo quanto stabilito dall'articolo 195 del decreto legislativo n. 152/06: (i) nella definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti, per la redazione dei piani di settore e per l'organizzazione e l'attuazione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani; (ii) nella determinazione delle linee guida sui contenuti minimi delle autorizzazioni e per le attività di recupero energetico; (iii) nell'adozione di un piano nazionale di comunicazione e conoscenza ambientale; (iv) nell'individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, (v) nell'individuazione di obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti, (vi) nella determinazione di criteri generali, differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, ai fini della elaborazione dei piani regionali con particolare riferimento alla determinazione, d'intesa con la Conferenza Unificata, delle linee guida per l'individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali e per il coordinamento dei piani regionali stessi.
- 4.21 Tali competenze sono esercitate mediante regolamenti adottati su proposta del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico (MSE), il Ministero della Salute e il Ministero dell'Interno, sentite la Conferenza Unificata, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.
- 4.22 Inoltre, allo Stato compete, tra l'altro: (i) l'indicazione dei criteri e delle modalità di adozione, secondo principi di unitarietà, compiutezza e coordinamento, delle

norme tecniche per la gestione dei rifiuti, dei rifiuti pericolosi e di specifiche tipologie di rifiuti; (ii) la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani; (iii) la determinazione dei requisiti e delle capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresi i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie in favore delle regioni.

Le competenze attribuite alle Regioni

- 4.23 Le competenze attribuite alle Regioni, che le stesse possono delegare alle Province ed eventualmente ai Comuni, sono riconducibili a funzioni di indirizzo e coordinamento nei confronti degli enti locali, a funzioni di programmazione e a funzioni di amministrazione attiva. Per l'esercizio di tali funzioni le Regioni, possono avvalersi anche delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA).
- 4.24 Per quanto di interesse ai fini della presente ricognizione, tra le funzioni di indirizzo e coordinamento, rientrano in base all'articolo 196 del decreto legislativo n. 152/06, (i) la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi, (ii) l'incentivazione alla riduzione della produzione dei rifiuti e al recupero degli stessi e (iii) la promozione della gestione integrata dei rifiuti.
- 4.25 Tra le funzioni di programmazione possono essere annoverate la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento dei Piani regionali di gestione dei rifiuti e la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani.
- 4.26 Infine, alle funzioni di amministrazione attiva possono essere ricondotte l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi, e l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, nonché l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti.

Le competenze attribuite alle Province

- 4.27 Alle Province il TUA ha attribuito, in linea generale, le funzioni di programmazione e di organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale.
- 4.28 In particolare, rientrano tra le competenze delle Province in base all'articolo 197 del decreto legislativo n. 152/06, il controllo e la verifica degli interventi di bonifica, quello sulle attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, nonché l'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti e di quelle non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti.
- 4.29 Anche le Province, per l'esercizio delle proprie funzioni, possono avvalersi di organismi pubblici con specifiche competenze tecniche.

- 4.30 La legge n. 56/14 – con la quale sono state adottate una serie di disposizioni in materia di Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni, al fine di adeguarne gli ordinamenti ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza in attesa della riforma del Titolo V della Costituzione – ha ridefinito l’organizzazione e le competenze delle Province, riconoscendo loro, comunque, funzioni di tutela e valorizzazione dell’ambiente.

Le competenze attribuite ai Comuni

- 4.31 Ai sensi dell’articolo 198 del TUA, come confermato dal decreto-legge n. 95/12, convertito in legge n. 135/12 (c.d. decreto *Spending review*), i Comuni concorrono, nell’ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui al successivo articolo 200 e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati. In particolare, nell’esercizio di tali funzioni stabiliscono, tra l’altro, (i) le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani; (ii) le modalità del conferimento della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi; (iii) le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione; (iv) le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare; (v) l’assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani.
- 4.32 Sino all’inizio dell’attività del soggetto aggiudicatario della gara indetta dall’Autorità d’ambito, i Comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa.

Le competenze degli Enti di Governo degli Ambiti territoriali ottimali

- 4.33 Le competenze originariamente attribuite dal TUA alle Autorità d’Ambito sono state abrogate con successivi interventi normativi. L’attuale disciplina fa riferimento al decreto-legge n. 138/11 e in particolare all’articolo 3 *bis*, che ha introdotto una nuova disciplina degli ambiti territoriali e dei criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali. In particolare, la disposizione in parola, a tutela della concorrenza e dell’ambiente, attribuisce alle Regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano il compito di organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, definendo il *perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali* e omogenei in modo tale da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l’efficienza del servizio. Al contempo, la medesima norma aveva previsto che Regioni e province autonome provvedessero anche all’istituzione degli Enti di Governo degli ambiti territoriali (EGATO), entro il termine del 30 giugno 2012.
- 4.34 La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale, ma le Regioni possono

comunque individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socioeconomica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio.

- 4.35 Il medesimo articolo 3 *bis*, al comma 1 *bis*, del decreto-legge n. 138/11 ha previsto altresì che sono esercitate unicamente dagli Enti di Governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente le funzioni di: (i) organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, ivi comprese quelle appartenenti al settore dei rifiuti urbani, (ii) scelta della forma di gestione, (iii) determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, (iv) affidamento della gestione e relativo controllo e (v) approvazione dei Piani d'ambito.
- 4.36 La gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, delimitati dal piano regionale secondo, tra l'altro, i criteri di superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti.
- 4.37 Il processo di riorganizzazione del servizio in ambiti territoriali e l'operatività di buona parte di questi risulta ad oggi largamente incompleto. Nel paragrafo 25 dell'Appendice viene fornito un quadro sintetico dello stato dell'arte di tale processo.

5 Le competenze attribuite all'Autorità in ambito tariffario

- 5.1 Nel quadro sopra descritto è intervenuta la legge n. 205/17, che ha assegnato all'Autorità, ridenominata in ARERA, la regolazione tecnico-economica del settore del ciclo dei rifiuti urbani, intestandole ampi poteri, al fine di:
- garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale;
 - garantire adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione;
 - armonizzare gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse;
 - garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, superando così le procedure di infrazione già avviate con conseguenti benefici economici a favore degli enti locali interessati da dette procedure.
- 5.2 Al fine di definire il perimetro della competenza tariffaria attribuita all'Autorità in relazione al ciclo integrato, si ritiene utile richiamare alcune disposizioni della legge n. 205/17, della legge n. 481/95 istitutiva dell'Autorità e del decreto legislativo n. 152/06.

Legge n. 205/17

5.3 L'articolo 1, comma 527, della legge n. 205/17, così recita: *“Al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati [...], sono attribuite all’Autorità [...] con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, le seguenti funzioni di regolazione e controllo, in particolare in materia di:*

- *a) emanazione di direttive per la separazione contabile e amministrativa della gestione, la valutazione dei costi delle singole prestazioni, anche ai fini della corretta disaggregazione per funzioni, per area geografica e per categorie di utenze, e definizione di indici di valutazione dell'efficienza e dell'economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi; [...]*
- *f) predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio «chi inquina paga»;*
- *g) fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;*
- *h) approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall’Ente di Governo dell’ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento;*
- *i) verifica della corretta redazione dei piani d’ambito esprimendo osservazioni e rilievi.*

5.4 La legge n. 205/17, dunque, ascrive ad ARERA la totalità delle attribuzioni previste dalla legge n. 481/95, istitutiva dell’Autorità, da esercitare in coerenza con le finalità e i principi generali ivi previsti, nonché ulteriori attribuzioni, finalità e principi espressamente individuati dal citato articolo 1, comma 527, che si sommano a quelli ricavabili dalla legge n. 481/95. In tal modo, la norma ha chiaramente inteso garantire per il ciclo integrato un assetto regolatorio centralizzato, imperniato sulla presenza di un’amministrazione tecnica indipendente, con consolidata esperienza in altri settori.

Legge n. 481/95

5.5 La legge n. 481/95, istitutiva dell’Autorità, all’articolo 2, comma 12, lettera e), attribuisce al regolatore nazionale, nel perseguimento degli obiettivi assegnati, la funzione di stabilire e aggiornare *“in relazione all'andamento del mercato, la tariffa base, i parametri e gli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe di cui ai commi 17, 18 e 19, nonché le modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale in modo da assicurare la qualità, l'efficienza del servizio e l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale, nonché la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse di cui al comma 1 dell'articolo 1, tenendo separato dalla tariffa qualsiasi tributo od onere improprio [...].”*

- 5.6 Inoltre, la legge n. 481/95 dispone che *“Ai fini della presente legge si intendono per tariffe i prezzi massimi unitari dei servizi al netto delle imposte.”* (articolo 2, comma 17).
- 5.7 Peraltro, si rammenta che, ai sensi dell’articolo 2, comma 12, lettera h), della legge n. 481/95, l’Autorità *”emana le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi, definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente, sentiti i soggetti esercenti il servizio e i rappresentanti degli utenti e dei consumatori, eventualmente differenziandoli per settore e tipo di prestazione; tali determinazioni producono gli effetti di cui al comma 37;”*, ed ancora che, ai sensi del comma 37 del medesimo articolo 2, *“Il soggetto esercente il servizio predispose un regolamento di servizio nel rispetto dei principi di cui alla presente legge e di quanto stabilito negli atti di cui al comma 36. Le determinazioni delle Autorità di cui al comma 12, lettera h), costituiscono modifica o integrazione del regolamento di servizio.”*

Decreto legislativo n. 152/06

- 5.8 Infine, è utile richiamare anche alcune definizioni fondamentali del TUA. In particolare, ai fini del presente documento, rilevano almeno le seguenti tre definizioni:
- il trattamento dei rifiuti, che considera le *“operazioni di recupero o smaltimento inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento”* (articolo 183, comma 1, lettera s);
 - il recupero, che considera *“qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale”*” (articolo 183, comma 1, lettera t); tra le operazioni di recupero sono incluse quelle operate dagli impianti di termovalorizzazione dei rifiuti e dagli impianti di compostaggio².
 - lo smaltimento dei rifiuti, che considera *“qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia”* (articolo 183, comma 1, lettera z); nell’elenco delle operazioni di smaltimento sono incluse, tra le altre, quelle di deposito nel suolo, quali le discariche³;

² Rispettivamente operazione di recupero R1 (Utilizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia) e operazione di recupero R3 (Riciclo/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi, comprese le operazioni di compostaggio e altre trasformazioni biologiche); si veda Allegato C del TUA.

³ Operazione di smaltimento D1: Deposito sul o nel suolo (ad esempio, discarica); si veda Allegato B del TUA.

Le competenze tariffarie di ARERA

5.9 Dall' articolo 1, comma 527 e dalle altre disposizioni sopra riportate si ricavano i compiti che ARERA è chiamata a svolgere, ossia:

- a) definire il nuovo metodo per la determinazione della tariffa, vale a dire, ai sensi della legge n. 481/95, del prezzo del servizio al netto delle imposte (separato da qualsiasi tributo od onere improprio) che deve essere applicato agli utenti del servizio, domestici e non domestici, che conferiscono i rifiuti urbani prodotti al servizio di raccolta;
- b) definire i corrispettivi del ciclo integrato e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, riconducibili (i) al servizio di raccolta e trasporto e (ii) ai servizi di trattamento; si precisa sin da ora che con il termine *corrispettivo* ci si riferisce al ricavo di riferimento (o vincolo dei ricavi), che deve essere corrisposto al gestore a copertura dei costi di esercizio e di investimento (compresa la remunerazione dei capitali) per l'erogazione di ciascun specifico servizio;
- c) fissare i criteri per la separazione contabile e amministrativa della gestione e per la valutazione dell'efficienza e dell'economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi; ARERA è dunque titolare:
 - i. di funzioni e compiti di *unbundling*, necessarie al fine di operare una corretta imputazione dei costi sostenuti a ciascun servizio che costituisce attività di gestione e, di conseguenza, costituire il riferimento necessario per la valutazione dell'efficienza e dell'economicità dei singoli servizi resi dai gestori;
 - ii. di funzioni e compiti in materia di separazione amministrativa, aventi ad oggetto la definizione di regole da applicare alle imprese verticalmente integrate per la gestione separata delle attività in concorrenza dalle attività in monopolio;
- d) fissare i criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, vale a dire del prezzo o tariffa che l'utente del servizio di trattamento deve riconoscere al titolare dell'impianto a fronte del servizio di trattamento dei quantitativi di rifiuti conferiti; l'Autorità definisce pertanto (secondo la definizione di "trattamento" previsto dal TUA) i criteri di regolazione tariffaria per l'accesso a una pluralità di impianti (tra i quali si elencano gli impianti di termovalorizzazione, gli impianti di trattamento meccanico-biologico, gli impianti di compostaggio e/o digestione anaerobica, gli impianti di selezione, pulizia e trattamento dei rifiuti e gli impianti di smaltimento o discariche⁴);

⁴ Con riferimento alle tariffe per l'accesso agli impianti (c.d. tariffe "al cancello") e considerando unicamente i principali impianti operativi nel 2017 delle filiere del rifiuto urbano residuo della raccolta indifferenziata e della frazione organica della raccolta differenziata, si tratta complessivamente di oltre 600 impianti: 34 impianti di trattamento aerobico e anaerobico, 285 impianti di compostaggio della FORSU, 21

- e) fissare, contestualmente alla definizione dei criteri di regolazione tariffaria, criteri minimi generali di accesso agli impianti di trattamento, in modo da creare un quadro di regole comuni e uniformi, che superino le differenze territoriali e limitino la discrezionalità del soggetto titolare dell'impianto nel definire i requisiti per l'accesso degli utenti al servizio di trattamento;
 - f) approvare le tariffe per il servizio integrato definite dall'Ente di Governo dell'ambito territoriale ottimale (EGATO) e le tariffe di accesso agli impianti di trattamento proposte dai gestori degli impianti.
- 5.10 Infine, in merito alla perimetrazione delle competenze di ARERA con riferimento alla natura del rifiuto, è utile evidenziare che, sebbene a seguito di operazioni di trattamento lungo le filiere si modifichino la natura e la composizione chimica del rifiuto urbano (che dal punto di vista tassonomico assume la definizione di rifiuto speciale), al fine di perseguire l'obiettivo primario di miglioramento del sistema di regolazione dell'intero ciclo integrato fissato dalla legge n. 205/17, debbano essere soggetti alla regolazione dell'Autorità tutti i rifiuti di origine urbana e assimilati, indipendentemente dalla classificazione che assumono lungo il loro percorso di trattamento. Tale impostazione risulta, peraltro, coerente con la nuova Direttiva che introduce una nuova definizione di rifiuto urbano incentrata sull'origine del rifiuto.

6 Obiettivi generali e di programmazione della regolazione tariffaria

Il primo periodo di regolazione tariffaria: decorrenza, durata e obiettivi

- 6.1 Alla luce delle analisi e delle valutazioni svolte in fase di ricognizione, tenuto conto delle informazioni acquisite anche nell'ambito del sistema di monitoraggio relativo alle annualità 2018 e 2019, di cui ai successivi punti 6.14 e 6.15, l'Autorità è orientata a introdurre un primo periodo di regolazione tariffaria per il ciclo integrato e per ciascuno dei servizi che lo costituiscono della durata di quattro anni a partire dall'anno 2020. Si prevede di suddividere il periodo di regolazione in due semi-periodi (di pari durata), caratterizzati ciascuno da specifici obiettivi. L'introduzione di un periodo di regolazione di durata sufficientemente lunga è fondamentale al fine fornire certezza e stabilità al sistema e di introdurre meccanismi tariffari che promuovano una gestione efficiente del servizio.
- 6.2 Si evidenzia al riguardo che avranno validità per l'intero periodo di regolazione, i criteri di eleggibilità e di riconoscimento dei costi, gli schemi di regolazione tariffaria, i parametri di settore per la determinazione del tasso di remunerazione del capitale e i meccanismi di incentivazione finalizzati ad incrementare il riciclaggio e il recupero dei rifiuti urbani.

impianti di digestione anaerobica, 130 impianti di TMB, 39 impianti di recupero energetico, 123 discariche (fonte ISPRA, Rapporto Rifiuti Urbani 2018).

- 6.3 Al termine del primo semi-periodo sarà valutata l'introduzione di criteri di efficientamento più specifici sulla base di analisi che considerino dati certi di natura contabile e tecnica raccolti durante il primo semi-periodo.
- 6.4 Tra gli obiettivi di carattere generale alla base degli orientamenti illustrati nel presente documento relativamente al primo semi-periodo di regolazione (2020-2021) si individuano:
- a) la massima trasparenza del settore;
 - b) l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea;
 - c) la coerenza con gli obiettivi di carattere ambientale previsti dalla disciplina europea e nazionale;
 - d) la promozione della concorrenza;
 - e) la tutela degli utenti del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e la tutela delle famiglie in condizione di disagio economico e sociale.
- 6.5 Tra i criteri di regolazione di carattere generale funzionali al raggiungimento degli obiettivi di cui al precedente paragrafo si individuano:
- f) la definizione di criteri uniformi per il riconoscimento dei costi;
 - g) la certezza e stabilità regolatoria.
- 6.6 In merito all'obiettivo di cui alla lettera a) si evidenzia che la trasparenza rappresenta, in primo luogo, un presupposto fondamentale per superare le attuali situazioni di opacità sia nella definizione dei costi riconosciuti per l'erogazione dei servizi che costituiscono attività di gestione del ciclo integrato, sia delle condizioni economiche praticate dai titolari degli impianti agli utenti del servizio; in secondo luogo, il perseguimento dell'obiettivo di trasparenza permette di colmare, almeno in parte, l'asimmetria informativa nei riguardi dell'Autorità e di impostare una regolazione efficace del settore a livello nazionale.
- 6.7 In merito alla lettera b), si osserva che l'adozione di opportuni meccanismi tariffari può contribuire a favorire lo sviluppo delle capacità di trattamento necessarie per risolvere le criticità del settore, promuovere l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea e, al contempo, superare le procedure di infrazione già avviate dalla Commissione europea.
- 6.8 In merito alla lettera c), si evidenzia che la regolazione tariffaria deve favorire il raggiungimento degli obiettivi di carattere ambientale ed in particolare lo sviluppo di un'economia circolare, incentivando la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti urbani e riducendo nel contempo l'avvio dei rifiuti in discarica, in coerenza con le direttive europee.
- 6.9 In merito all'obiettivo di cui alla lettera d), si evidenzia che i criteri di regolazione tariffaria devono riguardare obiettivi di promozione della concorrenza, al fine di limitare il rischio di posizioni dominanti in alcune fasi del ciclo dei rifiuti e di favorire l'ingresso di nuovi operatori, con i conseguenti benefici in termini di minor costo del servizio, in favore degli utenti finali.

- 6.10 In merito all'obiettivo di cui alla lettera e), si osserva che il sistema tariffario deve fornire adeguati segnali di prezzo, anche in ossequio al principio comunitario del "pay as you throw", e deve essere trasparente e non discriminatorio; al contempo la regolazione deve perseguire obiettivi di riequilibrio economico-sociale, prevedendo, come per gli altri servizi regolati, le opportune misure volte a ridurre la spesa per il servizio per le famiglie in condizione di disagio economico e sociale.
- 6.11 In merito al criterio di cui alla lettera f), si evidenzia che la definizione di criteri uniformi di riconoscimento dei costi riconosciuti del servizio sul territorio nazionale e la disponibilità di dati di natura tecnica e contabile omogenei e misurabili sono condizioni necessarie per impostare confronti sull'efficienza e sull'efficacia delle gestioni.
- 6.12 In merito al criterio di cui alla lettera g) si evidenzia che garantire la certezza, la trasparenza e la stabilità delle modalità di riconoscimento dei costi e delle logiche di aggiornamento dei medesimi per un sufficiente periodo di tempo, permette di ridurre il rischio regolatorio per i gestori, con effetti positivi per il costo del capitale e la propensione ad investire dei gestori stessi, con benefici di cui possono giovare anche gli utenti dei servizi oggetto di regolazione; il minor costo di capitale, infatti, si traduce (a parità di capitale investito) in tariffe più basse e favorisce la finanziabilità degli investimenti necessari ad adeguare la dotazione infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea.
- 6.13 Per quanto riguarda il secondo semi-periodo di regolazione (2022-2023), premesso che l'efficienza e l'efficacia del servizio non possono che essere soggette ad un monitoraggio continuo, l'Autorità intende valutare l'introduzione di ulteriori strumenti al fine di perseguire l'efficienza e l'efficacia degli operatori nei diversi servizi che costituiscono il ciclo integrato. Il perseguimento di tale obiettivo sarà possibile unicamente a valle della costituzione di un *set* informativo il più possibile completo che permetterà di effettuare valutazioni e analisi di *benchmark* di efficienza, sulla base della disponibilità di dati oggettivi di natura tecnica e contabile per i diversi servizi che costituiscono il ciclo.
- 6.14 Con il comunicato 10 maggio 2018 l'Autorità ha reso nota la decisione, adottata contestualmente all'avvio del procedimento di cui alla deliberazione 225/2018/R/RIF, in merito alla disciplina transitoria applicabile nelle more del predetto procedimento, con particolare riferimento all'approvazione delle tariffe e alla valutazione dei piani d'ambito. Più in dettaglio, l'Autorità ha stabilito che, con riferimento a tali profili "*al fine di garantire agli operatori e a tutte le parti interessate un quadro di regole certe e chiare, sino all'adozione dei provvedimenti tariffari in esito al procedimento di cui sopra continueranno ad applicarsi transitoriamente i criteri e le modalità operative disposti dalla disciplina previgente alla legge n. 205/17*".
- 6.15 Al fine di assolvere i compiti che la legge le affida e, in particolare, al fine di garantire che, per gli anni 2018 e 2019, le tariffe praticate agli utenti siano coerenti

con i principi fondamentali dell'ordinamento tariffario, quali quello dell'efficienza dei costi, l'Autorità intende istituire un sistema di monitoraggio dei costi sostenuti nello svolgimento del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione. Gli orientamenti per la definizione dei criteri di monitoraggio e il criterio di riconoscimento dei costi efficienti sostenuti saranno oggetto di consultazione.

Regolazione tariffaria per i singoli servizi del ciclo integrato

- 6.16 Al fine di perseguire gli obiettivi regolatori sopra enunciati e di definire, come previsto dalla legge n. 205/17, corrispettivi specifici per ciascuno dei servizi che costituiscono il ciclo integrato, caratterizzati da estrema eterogeneità e complessità, l'Autorità intende impostare una regolazione specifica per:
- a) il servizio di raccolta e trasporto, trasversale alla filiera del rifiuto urbano residuo e alle diverse filiere delle frazioni (secche e umide) derivanti dalla raccolta differenziata, generalmente oggetto di affidamento da parte dell'EGATO o altro ente territoriale competente;
 - b) il servizio, o, più specificamente, le differenti tipologie del servizio di trattamento, caratterizzate da configurazioni (impiantistiche, concessorie, autorizzative) estremamente differenziate sul territorio nazionale; nel servizio di trattamento sono ricompresi gli impianti necessari per chiudere il ciclo dei rifiuti;
 - c) il ciclo integrato, la cui regolazione comprenderà:
 - i. il costo riconosciuto, espresso come vincolo ai ricavi del gestore, per il servizio di raccolta e trasporto;
 - ii. il costo sostenuto per il trattamento dei rifiuti in relazione ai quantitativi conferiti dal gestore della raccolta agli impianti di trattamento;
 - iii. altre voci di costi e ricavi ed eventuali conguagli che concorrono a formare il costo riconosciuto complessivo del ciclo integrato.
- 6.17 A tal fine, l'Autorità intende adottare un approccio graduale prevedendo, in particolare, di:
- a) con riferimento al primo semi-periodo di regolazione (2020-2021):
 - i. definire i criteri per la determinazione dei corrispettivi per il servizio di raccolta e trasporto;
 - ii. fissare i criteri per la determinazione dei corrispettivi per i diversi servizi del trattamento;
 - iii. introdurre meccanismi di incentivazione per favorire il raggiungimento di obiettivi ambientali e per promuovere l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea;
 - iv. definire i criteri per la determinazione del costo riconosciuto per il servizio integrato;

- v. definire nel corso del periodo, sulla base di specifiche analisi, la riforma dei criteri di articolazione tariffaria del servizio per gli utenti, prevedendo che, fino ad allora, continuino ad applicarsi i criteri ad oggi in vigore;
 - vi. definire obblighi informativi adeguati con riferimento alle condizioni tecniche ed economiche praticate dai titolari degli impianti di trattamento;
- b) con riferimento al secondo semi-periodo di regolazione (2022-2023), definire una regolazione maggiormente finalizzata all'efficientamento dei costi e all'efficacia del servizio offerto, e valutare l'eventuale adozione di specifiche misure orientate a incentivare l'aggregazione dei gestori della raccolta e del trasporto, al fine di superare l'attuale frammentazione gestionale e favorire il raggiungimento di assetti industriali del servizio, nonché di perseguire l'efficienza ed economicità delle gestioni, ai sensi della legge n. 205/17.

S 1. Si condividono gli obiettivi generali e di programmazione dell'intervento dell'Autorità?

S 2. Si condivide la decorrenza e la durata del periodo di regolazione?

Motivare le risposte.

PARTE III

CRITERI PER LA REGOLAZIONE DEL SERVIZIO DI RACCOLTA E TRASPORTO DEI RIFIUTI URBANI

7 Premessa

- 7.1 Nella presente Parte III sono illustrati, con riferimento al servizio di raccolta e trasporto, gli orientamenti iniziali dell’Autorità in materia di:
- a) obiettivi specifici del servizio di raccolta e trasporto;
 - b) definizione del perimetro di attività da includere nel servizio, articolato in servizio base e in altri servizi;
 - c) criteri per il riconoscimento dei costi del servizio, per la determinazione dei ricavi di riferimento e per promuovere il conseguimento di obiettivi ambientali.

8 Obiettivi specifici del servizio di raccolta e trasporto

- 8.1 Ai fini della formulazione di orientamenti preliminari per la regolazione tariffaria del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, rileva segnalare che la ricognizione effettuata dall’Autorità ha permesso di evidenziare:
- a) forti disomogeneità nella perimetrazione del servizio, nella definizione dei servizi di base, degli altri servizi (integrativi, addizionali, ecc.) e dei servizi “esterni” al settore dei rifiuti urbani;
 - b) criteri non uniformi per il riconoscimento dei costi del servizio, in particolare in merito alla natura dei costi considerati a fini tariffari, con la presenza, nei piani economico-finanziari, di costi di preconsuntivo, di costi stimati sulla base di previsioni di *budget*, di costi derivanti da tariffari o prezzari elaborati dai gestori;
 - c) l’assenza di criteri univoci di individuazione e classificazione dei costi, che determina incertezze sui costi da riconoscere ai gestori e sulla corretta attribuzione ai servizi da questi erogati;
 - d) scarsi incentivi al perseguimento di obiettivi di efficienza, data anche l’assenza di metodologie per la determinazione degli obiettivi di recupero di produttività;
 - e) un elevato tasso di morosità, che può pregiudicare in alcuni casi la finanziabilità del servizio.
- 8.2 Rileva anche evidenziare che in numerose zone del Paese, si è ancora lontani dal raggiungimento dell’obiettivo del 65% di raccolta differenziata, che era stato fissato per l’anno 2012 dal TUA. Ciò non può essere trascurato, in quanto, oltre al beneficio ambientale, connesso all’impiego più efficiente delle risorse naturali,

un elevato tasso di raccolta differenziata di qualità consente anche di ridurre la percentuale di rifiuti da conferire in discarica, con il conseguente beneficio di ridurre le necessità di investimento nel servizio di smaltimento.

- 8.3 In relazione alle criticità sopra evidenziate, l’Autorità intende:
- definire le attività da includere nel perimetro del servizio di raccolta e trasporto, articolandole in servizi di base e in altri servizi, ed escludere da tale perimetro le attività e i costi non pertinenti al servizio;
 - fissare criteri uniformi in materia di natura ed eleggibilità dei costi e di determinazione dei ricavi di riferimento, al fine di consentire, tenendo in considerazione le differenze organizzative, gestionali e territoriali del servizio, nonché gli standard qualitativi minimi del medesimo, un confronto di efficienza sulle prestazioni dei gestori;
 - introdurre criteri per promuovere il raggiungimento di obiettivi di carattere ambientale, finalizzati ad incrementare la percentuale di rifiuti riutilizzati e riciclati, riducendo in tal modo la quota di rifiuti destinata allo smaltimento, in ossequio al principio comunitario della “gerarchia delle fonti”;
 - valutare l’introduzione di ulteriori meccanismi di promozione di una raccolta differenziata di quantità e qualità compatibili con il successivo avvio a riciclo a condizioni economicamente sostenibili; al fine di garantire la necessaria coerenza del quadro di riferimento, il contenuto dell’Accordo ANCI-CONAI dovrà essere coordinato con tali meccanismi;
 - introdurre meccanismi finalizzati alla riduzione dell’elevato indice di morosità.
- 8.4 In prospettiva, l’Autorità intende valutare l’eventuale introduzione di criteri che promuovano la crescita dimensionale dei gestori della raccolta e trasporto, favorendo un processo di aggregazione che consenta di superare l’elevata frammentazione gestionale, al fine di intercettare i benefici economici derivanti dal raggiungimento di adeguate economie di scala nella prestazione del servizio.

9 Definizione del perimetro del servizio

- 9.1 La definizione del perimetro del servizio è fondamentale al fine di caratterizzare e quantificare i costi che devono essere coperti dalla tariffa. Il servizio di raccolta e trasporto comprende *“il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta, ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento”* (art. 183, lettera o) del TUA).
- 9.2 Ai fini di specificare le singole attività riferibili al servizio di raccolta e trasporto è necessario classificare l’insieme delle attività che il gestore della raccolta e trasporto svolge, in virtù di un contratto di affidamento, o può svolgere, classificandole in:

- a) attività che costituiscono il servizio base della raccolta e trasporto;
- b) altre attività riferibili al settore dei rifiuti urbani non riconducibili al servizio base, altrimenti denominati nei contratti di affidamento come servizi integrativi, addizionali, personalizzati etc.;
- c) altre attività esterne al settore dei rifiuti urbani, non ricomprese nella raccolta e trasporto e i cui costi non sono coperti dalla tariffa, in quanto non costituiscono attività regolate.

9.3 In relazione alle attività di cui alla lettera a) che costituiscono il servizio base della raccolta e trasporto, l'Autorità è orientata a considerare le seguenti:

- I. spazzamento e lavaggio strade: comprensiva delle operazioni di spazzamento manuale e meccanizzato di strade, piazze ed aree pubbliche e aree private ad uso pubblico e di parcheggio, nonché del lavaggio del suolo pubblico, strade, piazze e marciapiedi;
- II. raccolta e trasporto, comprensiva delle operazioni di:
 - i. raccolta indifferenziata dei rifiuti urbani;
 - ii. raccolta differenziata di rifiuti urbani;
 - iii. raccolta dei rifiuti presenti nei contenitori stradali e manutenzione dei contenitori;
 - iv. raccolta di rifiuti ingombranti, RAEE nonché oli e grassi vegetali classificabili come rifiuti urbani;
 - v. raccolta rifiuti e pulizia di mercati, arenili, rive fluviali e lacuali nonché di aree cimiteriali, compresa la raccolta di rifiuti prodotti da operazioni cimiteriali di esumazione ed estumulazione;
 - vi. raccolta rifiuti abbandonati su strade o aree pubbliche o su strade o aree private ad uso pubblico;
 - vii. gestione e manutenzione dei centri di raccolta collettivi e di riuso e di isole ecologiche;
 - viii. comunicazione agli utenti per campagne informative e di educazione ambientale relative al servizio di raccolta e trasporto;
 - ix. vigilanza ambientale, ossia controllo del corretto conferimento dei rifiuti, accertamento e contestazione ai sensi delle norme vigenti e del regolamento di gestione del servizio;
 - x. raccolta e gestione dei dati relativi al conferimento dei rifiuti da parte delle utenze e del successivo conferimento agli impianti di trattamento;
 - xi. commercializzazione dei rifiuti da raccolta differenziata;
 - xii. trasporto verso impianti di recupero, compreso eventuale trasbordo su mezzi di maggiori dimensioni, ai sensi dell'articolo 193, comma 11 del TUA;

- xiii. trasporto verso impianti di smaltimento, compreso eventuale trasbordo su mezzi di maggiori dimensioni, ai sensi dell'articolo 193, comma 11 del TUA;
- III. attività di gestione tariffe all'utenza, che include le operazioni di:
- i. accertamento, bollettazione e invio degli avvisi di pagamento, gestione della banca dati utenze, riscossione, gestione dei crediti e del contenzioso;
 - ii. gestione del rapporto con l'utenza tramite sportelli o *call center*.
- 9.4 La definizione del perimetro del servizio a fini tariffari verrà presa a riferimento per la successiva introduzione della disciplina di separazione contabile.
- 9.5 Con riferimento all'attività di cui al punto III, si evidenzia che, a differenza delle altre attività ricomprese nel servizio base della raccolta e trasporto (punti I e II) effettuate dal gestore del servizio, essa è di frequente direttamente gestita dall'EGATO o da altra autorità competente (Comune). In ogni caso l'Autorità, in analogia con quanto avviene per i servizi regolati degli altri settori, intende adottare una regolazione nella quale vengono considerati tutti i costi associati al servizio oggetto di regolazione, indipendentemente dal fatto che una quota sia sostenuta da un soggetto terzo rispetto al gestore della raccolta e trasporto. Tali costi dovranno pertanto essere assoggettati all'applicazione dei criteri generali di regolazione tariffaria, inclusi quelli relativi all'incentivazione dell'efficienza.
- 9.6 In relazione alle altre attività di cui alla lettera b), si tratta di attività che di norma vengono effettuate dal gestore del servizio su richiesta e che non sono esplicitamente incluse tra quelle cui si applica il metodo tariffario; esse sono di norma remunerate a parte dall'utente che ne fa richiesta oppure dall'ente locale. In relazione a tali attività si distinguono:
- I. attività integrative richieste dall'ente locale:
 - i. servizi di pulizia per manifestazioni ed eventi pubblici;
 - ii. servizi di raccolta rifiuti presso campo nomadi;
 - iii. raccolta e smaltimento siringhe presso aree pubbliche;
 - iv. pulizia e manutenzione caditoie stradali (quando non effettuate dal gestore del Servizio Idrico Integrato⁵);
 - II. attività integrative richieste dal singolo utente:
 - i. raccolta presso le grandi utenze con servizio personalizzato;
 - ii. raccolta, trasporto e smaltimento di potature e sfalci erbosi;
 - iii. servizi di ritiro ingombranti che richiedano l'impiego di mezzi non ordinari;
 - iv. rimozione di rifiuti abbandonati in grandi quantità su area privata;
 - v. rimozione amianto da utenze domestiche.

⁵ In tal caso sono comprese nelle attività del settore idrico ai sensi del TIUC (Testo Integrato *Unbundling Contabile*), di cui all'Allegato A alla deliberazione 24 marzo 2016 137/2016/R/COM.

- 9.7 Nel primo semi-periodo, vista la presumibile difficoltà nel separare i costi di dette attività da quelle relative al servizio base (per le quali presumibilmente si utilizza il medesimo personale e i medesimi *asset*) si ritiene opportuno includerne i relativi ricavi nel piano economico finanziario, almeno per una data percentuale, che potrà essere differenziata in base alla tipologia del servizio; nel secondo semi-periodo tali poste contabili dovranno invece essere rendicontate in modo separato.
- 9.8 Per quanto riguarda infine le attività di cui alla lettera c), altre attività esterne al ciclo integrato, esse non sono riferibili al servizio integrato di gestione del ciclo dei rifiuti, e l’Autorità ritiene che il gestore possa autonomamente definirne le condizioni economiche, prevedendo di enucleare i relativi costi dalle attività soggette a tariffa. A mero titolo di esempio rientrano tra tali attività: la derattizzazione, la disinfestazione zanzare, la cancellazione scritte vandaliche, la defissione di manifesti abusivi, la gestione dei servizi igienici pubblici, il servizio sgombero neve, la gestione del verde pubblico, la manutenzione delle fontane etc.
- 9.9 Infine, oltre alle voci economiche e patrimoniali riferibili alle attività di cui alle lettere a) e b), occorre considerare le poste economiche e patrimoniali afferenti alle funzioni di staff che svolgono servizi centralizzati nell’ambito dello stesso soggetto giuridico a favore delle funzioni di *line* e che costituiscono costi indiretti di gestione. Si tratta di quelli che nell’ambito della disciplina dell’*unbundling* contabile, ossia nel TIUC, vengono definiti “Servizi Comuni” e che, nell’attuale metodo normalizzato di cui al DPR 158/99, vengono inclusi nei costi generali di gestione (CGG). Questi ultimi sono, ad esempio, i servizi informatici, la ricerca e sviluppo, l’approvvigionamento e acquisti etc..⁶. Qualora tali funzioni di staff siano asservite anche ad attività ulteriori rispetto alle attività di cui alle lettere a) e b), ad esempio le attività di cui alla lettera c) o comunque ad attività diverse, occorrerà calcolare la quota di tali costi indiretti riferibile esclusivamente alle attività di cui alla lettera a) e b), applicando i *driver* indicati dal TIUC⁷.

- S 3. *Si condivide l’elenco delle attività e operazioni facenti parte del servizio base? Ve ne sono altre?*
- S 4. *Si condivide l’elenco delle attività e operazioni riferibili ai cosiddetti servizi integrativi? Ve ne sono altre?*
- S 5. *Si condivide il trattamento tariffario delle altre attività riferibili al settore, di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2?*
- S 6. *Si condivide la metodologia di calcolo dei costi indiretti che fa riferimento alle regole dell’*unbundling* contabile?*

⁶ Articolo 7 del TIUC.

⁷ Si veda l’Allegato 2 del TIUC. Il riferimento alla regolazione in materia di separazione contabile (in particolare alla Delibera 11/07) per il calcolo delle CGG è rinvenibile anche nelle linee guida per la redazione del piano finanziario e per l’elaborazione delle tariffe ai fini TARES.

S 7. Si condivide la regolazione delle attività esterne? Vi sono difficoltà nell'enucleare costi e ricavi ad esse associati?

Motivare le risposte.

10 Criteri per il calcolo dei ricavi di riferimento del servizio di raccolta e trasporto

Ambito di applicazione e riferimenti di natura contabile

- 10.1 L'ambito di applicazione per il calcolo dei ricavi di riferimento del servizio di raccolta e trasporto è costituito dall'ambito o bacino territoriale di affidamento come definito nel contratto di concessione ed è coincidente con l'ambito di applicazione per il calcolo del costo riconosciuto del servizio integrato nel suo complesso (cfr. paragrafo 17).
- 10.2 I costi del servizio di raccolta e trasporto sono indicati nel Piano Economico Finanziario (PEF), comprensivo non solo dei costi del gestore, ma anche di eventuali costi sostenuti dall'ente locale che partecipa al servizio di raccolta e trasporto come sopra definito: ad esempio i costi per l'attività di gestione tariffe all'utenza e il costo del rischio di credito.
- 10.3 I dati utilizzati ai fini tariffari dovranno essere affidabili e certi e, dunque, provenire da fonte contabile obbligatoria. Di conseguenza ai fini della determinazione del ricavo di riferimento del servizio di raccolta e trasporto per il primo anno del periodo di regolazione saranno considerati i costi effettivamente sostenuti come risultanti dai bilanci del gestore e dell'ente locale. In futuro tali costi saranno desumibili dai prospetti dei conti annuali separati (e certificati) che saranno predisposti una volta definite specifiche regole di *unbundling* contabile.
- 10.4 Nel caso in cui il gestore del servizio di raccolta e trasporto operi su più affidamenti, lo stesso è tenuto a redigere il conto economico e lo stato patrimoniale per ciascun affidamento separatamente da quelli di altri affidamenti, secondo lo schema di bilancio civilistico.
- 10.5 Tuttavia, poiché l'avvio di una separazione contabile ai sensi del TIUC non risulta compatibile con i tempi necessari ai gestori per riorganizzare la rilevazione dei fatti aziendali e per l'adeguamento dei sistemi contabili e informativi, si intende ammettere, per il primo semi-periodo, una separazione contabile del bilancio nelle differenti gestioni/affidamenti basata anche su rilevazioni gestionali ed elaborazioni contabili *ex post*, fondate su criteri di significatività, attendibilità, ragionevolezza e verificabilità, o, in ultima istanza, sulla base della prevalente attinenza della posta contabile ad una data gestione.
- 10.6 L'anno base per la quantificazione dei costi riconosciuti farà riferimento al più recente in termini di disponibilità di costi consuntivi per il processo di approvazione tariffaria. Le tariffe relative al 2020, primo anno del periodo di

regolazione, verranno pertanto determinate con riferimento ai costi effettivamente sostenuti nell'anno 2018.

S 8. Si condividono l'ambito di applicazione e i riferimenti di natura contabile assunti per il calcolo del corrispettivo per il servizio di raccolta e trasporto?

S 9. Si condivide la necessità che il gestore operante su più affidamenti tenga una contabilità separata in relazione a ciascun affidamento?

S 10. Si condivide la scelta dell'anno base di riferimento?

Motivare le risposte.

Criteria di determinazione dei ricavi riconosciuti al gestore

10.7 Ai fini della determinazione del ricavo riconosciuto al gestore del servizio di raccolta e trasporto, l'Autorità ritiene opportuno adottare un approccio basato su schemi di regolazione incentivanti soggetti ad obiettivi di efficientamento pluriennali.

10.8 Ai fini del riconoscimento dei costi di capitale e operativi sostenuti dai gestori del servizio, i ricavi di riferimento sono determinati come somma di:

- a) remunerazione del capitale investito netto riconosciuto ai fini regolatori;
- b) ammortamenti economico-tecnici;
- c) costi operativi riconosciuti.

S 11. Si condividono i criteri generali di determinazione dei ricavi riconosciuti al gestore del servizio di raccolta e trasporto? Motivare la risposta.

Determinazione del capitale investito riconosciuto del gestore e della quota di ammortamento

10.9 Ai fini della determinazione del capitale investito riconosciuto al gestore a fini regolatori concorrono le seguenti poste:

- a) immobilizzazioni nette;
- b) immobilizzazioni in corso;
- c) capitale circolante netto;
- d) poste rettificative del capitale.

10.10 Il riconoscimento tariffario delle immobilizzazioni considera unicamente i costi effettivamente sostenuti nell'anno base di riferimento per la determinazione della tariffa come approvati sulla base del Piano d'Ambito. La determinazione delle immobilizzazioni nette avviene sulla base del metodo del costo storico rivalutato, al netto degli ammortamenti economico-tecnici e al netto dei contributi versati da pubbliche amministrazioni.

- 10.11 Il capitale circolante netto verrà calcolato in forma parametrica, anche in considerazione dei tempi di incasso e pagamento dei crediti e debiti commerciali; il finanziamento del capitale circolante in alcune aree del Paese costituisce peraltro una criticità anche a causa di tempi di incasso particolarmente dilazionati.
- 10.12 Le poste rettificative del capitale ai fini della determinazione del capitale investito netto includono forme di finanziamento alternative.
- 10.13 Il tasso di remunerazione del capitale investito del servizio è determinato tenendo conto del criterio della media ponderata del tasso di rendimento del capitale proprio e del costo del debito (*Weighted Average Cost of Capital*, WACC). Nel secondo documento di consultazione saranno presentati gli approfondimenti relativi alle specificità del settore della raccolta e trasporto e in merito alla determinazione dei parametri di settore per la determinazione del tasso di remunerazione, in particolare dei valori relativi al coefficiente β_{asset} , e al livello di *gearing*.
- 10.14 Come sopra descritto, gli investimenti effettuati dai gestori del servizio di raccolta e trasporto concorrono alla definizione del capitale investito netto con un ritardo di due anni rispetto all'esercizio nel quale questi vengono effettuati e rilevati a bilancio. A tal fine, l'Autorità ritiene opportuno introdurre una maggiorazione forfettaria del WACC base a copertura degli oneri derivanti dallo sfasamento temporale tra l'anno di realizzazione degli investimenti $t-2$ e l'anno di riconoscimento tariffario t .
- 10.15 La determinazione delle quote di ammortamento avviene sulla base delle vite utili regolatorie dei cespiti relativi al servizio di raccolta e trasporto, che saranno dettagliate nel secondo documento di consultazione.

S 12. Si condividono i criteri per la determinazione del capitale investito riconosciuto del gestore e della quota di ammortamento come sopra esposti?

S 13. Si condivide la valutazione relativa alla criticità del capitale circolante in relazione al servizio di raccolta e trasporto, anche in considerazione della sua natura labour intensive?

Motivare le risposte.

Determinazione dei costi operativi riconosciuti

- 10.16 I costi operativi riconosciuti per l'anno 2020 sono determinati a partire dai costi operativi effettivi rilevati nell'anno di riferimento, vale a dire l'anno 2018, tenuto conto anche delle informazioni acquisite nell'ambito del sistema di monitoraggio di cui ai punti 6.14 e 6.15.
- 10.17 L'Autorità, come già menzionato, intende far riferimento ai costi effettivi del gestore come risultanti da fonti contabili obbligatorie (quali ad esempio i bilanci di esercizio) relativi all'anno di riferimento.

- 10.18 I costi operativi riconosciuti comprendono tutte le voci di costo di natura ricorrente sostenute nell'esercizio 2018 ed attribuite al servizio di raccolta e trasporto, al netto dei costi attribuibili alle attività capitalizzate.
- 10.19 I costi operativi riconosciuti relativi al servizio di raccolta e trasporto, come menzionato in precedenza, si riferiscono sia ai costi sostenuti dal gestore sia ai costi sostenuti dall'ente locale in caso di TARI tributo (in quest'ultimo caso si tratta generalmente di costi riferibili all'attività di gestione tariffe all'utenza e ai costi di accantonamento al fondo svalutazione crediti e perdite su crediti).
- 10.20 Ai fini del calcolo dei costi operativi riconosciuti si ritiene altresì opportuno procedere ad un riallineamento dei costi ammessi al riconoscimento nel piano economico-finanziario con quanto previsto negli altri servizi regolati, tenendo conto delle specificità del servizio.
- 10.21 Non sono ricomprese nei costi operativi riconosciuti le seguenti voci di costo:
- a) gli accantonamenti, diversi dagli ammortamenti, operati in applicazione di norme tributarie o per la copertura di rischi e oneri, fatta eccezione per la copertura del rischio credito, per cui si rimanda a quanto esposto in seguito;
 - b) gli oneri finanziari e le rettifiche di valori di attività finanziarie;
 - c) le svalutazioni delle immobilizzazioni;
 - d) gli oneri straordinari;
 - e) gli oneri per assicurazioni, qualora non espressamente previste da specifici obblighi normativi;
 - f) gli oneri per sanzioni, penali e risarcimenti, nonché i costi sostenuti per il contenzioso ove l'impresa sia risultata soccombente;
 - g) i costi connessi all'erogazione di liberalità;
 - h) i costi pubblicitari e di *marketing*, ad esclusione di oneri che derivino da obblighi posti in capo ai concessionari;
 - i) le spese di rappresentanza.
- 10.22 L'Autorità intende riconoscere anche eventuali ulteriori costi sostenuti per l'effettuazione di campagne informative e di educazione ambientale attinenti al settore.
- 10.23 Infine, l'Autorità intende riconoscere i costi operativi sostenuti dall'ente locale in relazione all'attività di gestione delle tariffe all'utenza. In caso di costi del personale o altri costi operativi sostenuti dall'ente locale riferibili in parte al servizio di raccolta e trasporto ed in parte ad altre attività diverse, verrà riconosciuto il solo costo pro-quota ragionevolmente imputabile al servizio di raccolta e trasporto.

S 14. Si condividono i criteri di ammissibilità dei costi operativi sopra specificati?

S 15. Si condivide il criterio di riconoscimento dei costi operativi sostenuti dagli enti locali? Quali altre spese può sostenere l'ente locale in relazione al servizio di raccolta e trasporto oltre a quelli menzionati?

Motivare le risposte.

Morosità e costo del rischio di credito

- 10.24 Occorre precisare che la copertura del rischio credito rappresenta un aspetto estremamente critico, presentando il settore un tasso di morosità molto più elevato rispetto agli altri settori regolati⁸, superiore al 20% a livello nazionale, con forti differenze tra Nord, Centro, Sud⁹, dove la morosità raggiunge percentuali elevatissime, oltre il 50%, soprattutto dove sono più diffuse le gestioni in economia da parte dei Comuni. Tale fenomeno può mettere a rischio la sostenibilità economico finanziaria del servizio in generale e soprattutto si configura come una situazione iniqua e discriminatoria verso gli utenti in regola con i pagamenti (cosiddetti “buoni pagatori”) che devono farsi carico degli oneri di morosità, se non dei comportamenti elusivi, degli altri utenti.
- 10.25 L'alto tasso di morosità nonché i fenomeni di elusione e di evasione connessi al pagamento della tariffa rifiuti sono imputabili a differenti cause:
- il servizio di igiene urbana presenta, almeno in parte, caratteristiche del bene pubblico, connotato da non rivalità nel consumo e non escludibilità dai benefici;
 - detto servizio non può essere interrotto, anche per ragioni di salute pubblica;
 - la scarsa efficienza nel servizio di gestione tariffe alle utenze, ad esempio in relazione all'aggiornamento e alla gestione delle anagrafiche utenti, ai controlli, ai ritardi nelle azioni di recupero coattivo del credito, etc.;
 - strumenti di recupero coattivo del credito tipici della giurisdizione tributaria, spesso poco efficaci e caratterizzati da tempistiche molto lunghe;
 - l'esistenza di alcune realtà nelle quali le situazioni di disagio economico non sembrano essere adeguatamente tutelate.
- 10.26 In relazione alla copertura del rischio di credito, l'Autorità intende prevedere un meccanismo di riconoscimento dei costi che, da un lato, induca l'ente locale/gestore a porre in essere tutte le azioni idonee al recupero dei crediti, dall'altro non imponga alla collettività e, in particolare, agli utenti del servizio in regola con i pagamenti, costi superiori a quanto strettamente necessario ai fini

⁸ Il tasso di morosità in termini di *Unpaid Ratio* a 24 mesi risulta tra l'1% e il 2% nei settori elettrico e gas e tra il 4 e 5% nel settore idrico.

⁹ Fonte: Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, 14 febbraio 2018. La Commissione in particolare ha confrontato per gli anni 2014 e 2015 gli importi effettivamente introitati da ciascun Comune capoluogo di provincia con i rispettivi valori di presumibile incasso indicati nei bilanci preventivi (ovvero nel piano economico-finanziario) riferiti alla medesima annualità.

dell'erogazione del servizio nel rispetto di standard qualitativi previsti e dei principi di efficienza ed economicità.

- 10.27 A tal fine, l'Autorità intende includere nel costo del rischio di credito le seguenti componenti:
- a) l'accantonamento rischio su crediti;
 - b) le perdite su crediti eccedenti il fondo, nei termini definiti di seguito;
 - c) le poste rettificative del costo del rischio di credito costituite da crediti incassati di competenza di esercizi precedenti, nonché eventuali incassi dovuti a maggiori entrate registrate da accertamenti di nuova base imponibile.
- 10.28 In relazione al punto b) si intende considerare la possibilità che le perdite su crediti possano essere ammesse a copertura solo nel caso in cui l'ente locale/gestore dimostri di aver esaurito infruttuosamente tutte le azioni giudiziarie a sua disposizione per il recupero del credito o, alternativamente, nel caso in cui dimostri che sia stata avviata una procedura concorsuale nei confronti del soggetto debitore. In sostanza la perdita su crediti non sarà ammessa in base a una mera valutazione del gestore/ente locale ma in base a specifici elementi comprovanti l'irrecuperabilità del medesimo.
- 10.29 A tal fine l'Autorità è orientata a valutare il riconoscimento nel primo anno del periodo regolatorio un costo che fa riferimento alla media degli ultimi cinque anni del complessivo costo del rischio di credito iscritto nel piano economico finanziario in base ai criteri previgenti e applicare ad esso, in sede di aggiornamento, uno specifico coefficiente di recupero di produttività X_{mor} che verrà definito in esito a specifiche analisi e che verrà differenziato in relazione alle differenti situazioni di partenza dell'ambito, salvo quanto disposto nei punti precedenti sull'ammissibilità alla copertura delle differenti componenti del costo del rischio di credito.
- 10.30 Nel secondo semi-periodo, l'Autorità valuterà l'eventuale introduzione di un meccanismo di incentivazione basato su un riconoscimento del costo di tipo parametrico, analogamente a quanto previsto per il settore idrico¹⁰, successivamente alla predisposizione di specifiche raccolte dati relative all'effettivo tasso di morosità registrato in ciascun ambito territoriale nazionale.

S 16. Si condividono le valutazioni effettuate rispetto alla morosità del settore?

S 17. Si condividono i criteri generali sopra esposti per la copertura del rischio credito?

¹⁰ Si veda l'articolo 30 dell'Allegato A alla deliberazione 28 dicembre 2015 664/2015/R/idr (Metodo Tariffario Idrico 2016-2019- MTI -2).

S 18. Si ritiene che i criteri di incentivazioni proposti per la riduzione della morosità possano essere efficaci in relazione alle politiche di gestione del credito dell'ente locale?

Motivare le risposte.

I ricavi da raccolta differenziata e l'accordo ANCI-CONAI

- 10.31 Ai fini dell'implementazione della nuova metodologia tariffaria, occorrerà tenere distinti i costi della raccolta differenziata dai ricavi derivanti dalla commercializzazione del materiale raccolto, essendo i primi costi coperti dal corrispettivo riconosciuto al gestore della raccolta e trasporto ed i secondi una partita riferibile al ciclo integrato nel suo complesso e destinata a coprire parte del costo della gestione della raccolta differenziata a beneficio delle tariffe finali pagate dagli utenti (cfr. Capitolo 18).
- 10.32 Tali ricavi sono costituiti sia dai corrispettivi riscossi dai gestori presso i consorzi della filiera della raccolta differenziata, attualmente definiti secondo le condizioni economiche definite nell'Accordo quadro ANCI-CONAI, sia in base ad eventuali accordi con soggetti operanti sul libero mercato nel settore del riciclo.
- 10.33 A tale proposito, l'Autorità intende avviare approfondimenti in merito all'Accordo quadro ANCI-CONAI con particolare riferimento ai corrispettivi da riconoscere ai Comuni per i maggiori costi della raccolta differenziata dei rifiuti da imballaggio.
- 10.34 Ciò è peraltro in linea con quanto disposto dalla nuova Direttiva quadro sui rifiuti, che, come visto, ai fini di dare concreta attuazione al principio della responsabilità estesa del produttore, stabilisce sia quali sono i costi da coprire con i contributi finanziari versati dai produttori (ossia: i costi della raccolta differenziata e del relativo trasporto e trattamento; i costi dell'informazione da fornire ai detentori di rifiuti e i costi della raccolta e della comunicazione dei dati), sia in quale misura i produttori debbano coprire detti costi, in relazione alle caratteristiche del regime di responsabilità estesa del produttore istituito presso lo Stato membro, a condizione che i rimanenti costi siano sostenuti da produttori originali di rifiuti o distributori.
- 10.35 Pertanto, l'Autorità ritiene opportuno definire specifici criteri per l'individuazione dei maggiori costi sostenuti dai Comuni per la raccolta differenziata dei rifiuti da imballaggio, con i quali coordinare, al fine di garantire la necessaria coerenza del quadro di riferimento, il contenuto dell'Accordo ANCI-CONAI.
- 10.36 Inoltre, tra le disposizioni che rilevano sui contenuti del predetto Accordo, l'Autorità intende anche prevedere sia un rafforzamento dei meccanismi di promozione di una raccolta di qualità compatibile con il successivo avvio a riciclo a condizioni economicamente e ambientalmente sostenibili, in conformità agli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti urbani imposti

dalla nuova Direttiva quadro, sia una penalizzazione dei conferimenti che contengano elevati livelli di scarto.

Aggiornamento delle componenti di ricavo

Aggiornamento delle componenti di ricavo riferite al costo di capitale

- 10.37 L'aggiornamento delle componenti tariffarie relative al capitale investito nell'anno $t-1$ ai fini del calcolo della tariffa da applicare nell'anno t , avverrà tenendo in considerazione il tasso di variazione medio annuo del deflatore degli investimenti fissi lordi e gli investimenti realizzati nel corso dell'anno $t-2$. Il riconoscimento degli investimenti sostenuti avverrà nel rispetto di criteri di efficienza ed economicità del servizio.

Aggiornamento annuale dei costi operativi riconosciuti

- 10.38 I costi operativi riconosciuti sono soggetti ad un aggiornamento annuale tenendo in considerazione il tasso di variazione medio annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati e il tasso annuale prefissato di variazione del recupero di produttività.
- 10.39 Il tasso annuale prefissato di variazione del recupero di produttività X verrà definito in esito a specifiche analisi sulle caratteristiche del costo del servizio di raccolta e trasporto, tenendo conto delle diverse realtà organizzative, gestionali e territoriali. Il recupero di produttività applicato per un intero periodo di regolazione permette al gestore di beneficiare dei profitti derivanti dalle maggiori efficienze ottenute rispetto all'obiettivo assegnato; al termine del periodo sarà valutato dall'Autorità in quale misura e con quale tempistica trasferire agli utenti tali maggiori efficienze.
- 10.40 Non rientrano tra i costi operativi aggiornabili, ad esempio, eventuali costi "altri" definiti in modo parametrico o soggetti a specifiche modalità di efficientamento, come, nell'ipotesi prospettata precedentemente, il costo del rischio di credito oppure il corrispettivo da riconoscere all'Autorità. Si valuterà, inoltre, se escludere dalla formula di efficientamento eventuali altri costi che, per loro natura, non possono essere soggetti a efficientamento da parte del gestore, in quanto costi esogeni rispetto al gestore del servizio di raccolta e trasporto.
- 10.41 Potrebbe, infine, essere considerato un ulteriore parametro di variazione dei ricavi che tenga conto dei recuperi di qualità rispetto a standard prefissati; questo parametro potrebbe essere attivato a fronte del miglioramento qualitativo del servizio di raccolta e trasporto, intercettato tramite la definizione di opportuni indicatori di qualità (ed avendo comunque sempre come riferimento i costi effettivamente sostenuti dal gestore). Per la definizione di tale parametro si rimanda a uno specifico documento di consultazione in materia di qualità che verrà pubblicato nel corso del 2019.

S 19. Si condividono i criteri di aggiornamento dei costi operativi e delle componenti di ricavo riferite al costo di capitale sopra esposti?

S 20. Quali costi per loro natura non sono assoggettabili a efficientamento da parte del gestore?

Motivare le risposte.

Promozione dell'incremento della preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio

- 10.42 L'Autorità, nel perseguire gli obiettivi ambientali di cui alla Direttiva 2018/851/UE, intende lasciare alle valutazioni dell'EGATO o altra autorità competente la scelta relativa al modello organizzativo più efficiente ed efficace per il perseguimento di tali obiettivi, intendendo in prima istanza promuovere non una specifica modalità di effettuazione del servizio di raccolta e trasporto (stradale, porta a porta, mista-porta a porta stradale, con centri di raccolta collettivi, porta a porta con tariffazione puntuale etc..), ma l'*output* ottenuto mediante la scelta del modello organizzativo del servizio di raccolta.
- 10.43 Le diverse modalità di effettuazione della raccolta e trasporto dei rifiuti, anche ai sensi del 3 bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, costituiscono infatti scelte di organizzazione del servizio di competenza dell'EGATO o altra autorità competente sulla base di specifiche esigenze legate al territorio (conformazione geografica, densità abitativa, sviluppo orizzontale o verticale dell'area urbana, presenza di flussi turistici, etc.), rispetto alle quali l'Autorità intende rimanere neutrale.
- 10.44 In particolare, uno degli *output* rilevanti che l'Autorità intende perseguire è il raggiungimento di livelli progressivamente crescenti di rifiuti urbani preparati per il riutilizzo e riciclati al fine di incentivare la transizione a un modello di economia circolare basato su un alto livello di efficienza nell'impiego delle risorse; come noto, secondo la nuova Direttiva quadro sui rifiuti entro il 2025 almeno il 55% in peso dei rifiuti urbani dovrà essere riciclato, obiettivo che salirà al 60% nel 2030 e al 65% nel 2035.
- 10.45 L'Autorità ritiene peraltro importante l'incentivazione dell'obiettivo di cui sopra non solo per finalità ambientali, ma anche in ottica sistemica, al fine di minimizzare la necessità di investimenti del trattamento e dello smaltimento: meno rifiuto urbano residuo si produce, infatti, minore è l'esigenza di smaltimento e trattamento.
- 10.46 L'Autorità in una fase preliminare intende valutare l'introduzione di uno schema di incentivazione per il gestore del servizio di raccolta e trasporto che preveda, al termine del periodo di regolazione, il riconoscimento di incentivi economici tramite l'applicazione di meccanismi di *sharing* sui ricavi derivanti dalla vendita del materiale oggetto di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti urbani; l'ammontare di tali ricavi dipende sia dalla quantità di raccolta

differenziata che dalla qualità della medesima e, di conseguenza, dalle caratteristiche di riciclabilità e recuperabilità del materiale raccolto.

- 10.47 In tal caso, sarebbe compito dell'EGATO, sulla base dei criteri definiti dall'Autorità, l'individuazione di un obiettivo prefissato di preparazione per il recupero e il riciclaggio, tenendo conto del dato di partenza relativo ad uno specifico ambito. Il superamento di tale obiettivo consentirà al gestore di ottenere una quota percentuale dei maggiori ricavi derivanti dalla vendita del materiale recuperato; tale percentuale potrebbe essere progressivamente proporzionata al crescere della percentuale di superamento dell'obiettivo prefissato.
- 10.48 La Direttiva quadro sui rifiuti indica, all'articolo 11*bis*, le regole per misurare gli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio. Il calcolo degli obiettivi di riciclaggio dovrebbe basarsi sul peso dei rifiuti urbani misurato al momento dell'immissione degli stessi rifiuti nel processo di riciclaggio. I materiali eventualmente scartati prima dell'immissione dei rifiuti nel processo di riciclaggio, per esempio a causa di operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari, non dovrebbero essere inclusi nel computo dei rifiuti riciclati.
- 10.49 Al fine di implementare il meccanismo di incentivazione di cui sopra, è necessario che il Sistema Consortile, le piattaforme di selezione e gli impianti di recupero forniscano i dati necessari all'applicazione del meccanismo di incentivazione, rilevando l'incidenza degli scarti per le singole frazioni merceologiche, a livello comunale o, come minimo, per singolo ambito oggetto di concessione.

S 21. Si condivide il criterio di incentivazione ambientale sopra esposto? Si ritiene che la misurazione dell'obiettivo previsto presenti criticità?

S 22. Si ritiene vi siano metodi di incentivazione più efficaci per perseguire gli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio?

Motivare le risposte

PARTE IV

CRITERI DI REGOLAZIONE TARIFFARIA PER I SERVIZI DI TRATTAMENTO DEI RIFIUTI URBANI

11 Premessa

- 11.1 Nel presente capitolo sono indicati, con riferimento ai servizi di trattamento dei rifiuti urbani, orientamenti preliminari dell’Autorità in materia di:
- a) obiettivi specifici del servizio di trattamento;
 - b) criteri di separazione contabile e di regolazione tecnico-economica per l’accesso agli impianti di trattamento;
 - c) criteri di promozione per la realizzazione di nuova capacità di trattamento;
 - d) obblighi informativi a beneficio degli utenti e per l’Autorità.

12 Obiettivi specifici del servizio di trattamento

- 12.1 Ai fini della formulazione di orientamenti preliminari per la regolazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento rileva segnalare, in primo luogo, che i diversi servizi di trattamento possono assumere assetti di mercato differenti, da monopoli di fatto ad oligopoli, fino ad assetti più aperti alla concorrenza. In particolare, anche a causa del *deficit* infrastrutturale in alcune aree del Paese, l’assetto del mercato dei servizi di trattamento e smaltimento è ad oggi prevalentemente di tipo oligopolistico¹¹.
- 12.2 Tale aspetto può determinare il rischio di situazioni nelle quali il servizio non viene offerto con modalità effettivamente concorrenziali. La presenza di fenomeni di rendita, in virtù dei quali i titolari degli impianti applicano prezzi superiori ai costi effettivamente sostenuti, si riflette sull’efficienza dei costi per l’accesso al servizio di trattamento e, in ultima analisi, sui costi sostenuti dai cittadini per finanziare il ciclo integrato dei rifiuti urbani.
- 12.3 In secondo luogo, il livello di integrazione verticale dei singoli servizi che costituiscono il ciclo dei rifiuti è molto differenziato nelle diverse realtà territoriali; generalmente il gestore del servizio di raccolta e trasporto conferisce il rifiuto a impianti di trattamento gestiti da soggetti terzi, mentre in limitate situazioni il gestore internalizza il servizio di trattamento (o parti di tale servizio). Nei casi in cui i titolari degli impianti siano integrati (almeno in parte) nei diversi servizi del ciclo integrato, possono generarsi situazioni di sussidi incrociati tra i

¹¹ Indagine Autorità per la Concorrenza e il Mercato IC 49 - Capitolo III “Caratteristiche e performance dei mercati della gestione dei rifiuti urbani in Italia.”

gestori della raccolta e trasporto che appartengono allo stesso gruppo e gestori terzi che accedono al servizio di trattamento.

- 12.4 In terzo luogo, si segnala che è molto frequente il caso in cui gli impianti di recupero e smaltimento trattino sia rifiuti di origine urbana, pertanto soggetti alla regolazione dell'Autorità, sia rifiuti speciali, che esulano dal perimetro della regolazione tariffaria e con prezzi definiti dal libero mercato. Anche in questo caso possono generarsi fenomeni di sussidi incrociati con conseguenti aggravii di costo per il corrispettivo del servizio del ciclo integrato.
- 12.5 Da ultimo, la disponibilità di capacità impiantistica di alcuni servizi del trattamento, in particolare nella filiera del rifiuto urbano residuo, nel recupero della frazione organica e in alcune tipologie di impianti delle frazioni differenziate, risulta insufficiente rispetto alla domanda.
- 12.6 Con riferimento alle criticità illustrate, l'Autorità intende:
- definire primi criteri di regolazione tariffaria per i differenti servizi del trattamento e smaltimento;
 - definire prime regole di natura contabile al fine di evitare, o perlomeno limitare, i potenziali fenomeni di sussidio incrociato;
 - definire criteri per promuovere l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, superando così le procedure d'infrazione già avviate;
 - fissare per i titolari degli impianti di trattamento obblighi informativi a beneficio degli utenti del servizio e nei riguardi dell'Autorità, al fine di procedere ad effettuare specifici approfondimenti sugli assetti del mercato di trattamento e smaltimento dei rifiuti.
- 12.7 Di seguito sono trattate le tematiche relative all'introduzione dei regimi di accesso, ai criteri di separazione contabile, all'introduzione di criteri di regolazione tariffaria e alle prime valutazioni in materia di promozione alla realizzazione degli investimenti.

13 Criteri di regolazione tecnico-economica per l'accesso agli impianti di trattamento

Accesso agli impianti di trattamento

- 13.1 Le valutazioni in merito alla determinazione dei criteri tariffari del trattamento sono strettamente connesse alla definizione di criteri di accesso agli impianti di trattamento e alle problematiche relative alla pianificazione dei flussi agli impianti medesimi, di competenza degli enti territoriali. Su questo secondo aspetto verranno sviluppate considerazioni di dettaglio in un secondo documento di consultazione.

- 13.2 Le considerazioni del presente capitolo riguardano le capacità di trattamento degli impianti al netto delle capacità autorizzate a trattare rifiuti speciali.
- 13.3 In merito all'accesso al servizio di trattamento, al fine di evitare comportamenti discriminatori nei riguardi degli utenti del servizio, l'Autorità intende introdurre criteri minimi per la definizione delle condizioni di accesso e di erogazione del servizio. Tra di essi, a titolo esemplificativo, le garanzie di natura finanziaria, le procedure per il conferimento di capacità disponibile, i termini e le condizioni di pagamento.
- 13.4 In relazione ai criteri tariffari del trattamento, l'Autorità è orientata, da un lato, a definire un ricavo di riferimento, calcolato come specificato di seguito, e, dall'altro, a lasciare al gestore alcune flessibilità nella definizione dell'articolazione tariffaria da applicare all'utenza a condizione che, nel rispetto della normativa vigente, tale articolazione venga definita in base a criteri oggettivi e misurabili (ad esempio con riferimento alla qualità del rifiuto conferito) e rispetti i principi di non discriminatorietà e neutralità.
- 13.5 I titolari degli impianti sono inoltre soggetti a specifici obblighi minimi di informazione e di pubblicazione, come meglio specificato nel Capitolo 15.
- 13.6 L'Autorità vigila inoltre sulle condizioni praticate dai titolari e sui livelli di qualità del servizio offerto, ed interviene in caso di segnalazioni da parte degli utenti del servizio su andamenti anomali dei prezzi e per comportamenti non conformi alla disciplina vigente da parte del titolare dell'infrastruttura.

Criteria di separazione contabile

- 13.7 L'Autorità intende introdurre criteri di regolazione contabile al fine di limitare potenziali sussidi incrociati nei casi di soggetti verticalmente integrati in alcuni servizi del trattamento e nei casi in cui gli impianti siano autorizzati a trattare sia i rifiuti urbani che e i rifiuti speciali.
- 13.8 In merito al primo aspetto rileva evidenziare che l'Autorità ritiene opportuno che la valorizzazione dei costi del servizio avvenga sulla base di una tariffa "interna" di trasferimento determinata in esito all'attribuzione di costi diretti e costi indiretti, anche allocati tramite l'utilizzo di opportuni *driver* delle poste contabili pertinenti al servizio di trattamento.
- 13.9 In merito al secondo aspetto, al fine di evitare di trasferire oneri impropri al ciclo integrato, si ritiene necessario:
- escludere dal riconoscimento tariffario i costi (di capitale e operativi) pertinenti unicamente al trattamento dei rifiuti speciali;
 - nel caso di infrastrutture e operazioni condivise, definire criteri per l'allocazione dei relativi costi (di capitale e operativi) rispettivamente ai rifiuti urbani e ai rifiuti speciali.

Criteri di regolazione tariffaria per l'accesso agli impianti di trattamento

- 13.10 Per la regolazione tariffaria dell'accesso agli impianti di trattamento, l'Autorità intende adottare un approccio ibrido analogo a quello adottato nella regolazione dei servizi infrastrutturali del gas e dell'energia elettrica, caratterizzato da un diverso trattamento dei costi di capitale e dei costi operativi; in particolare, prevede di riconoscere i costi di capitale secondo uno schema di regolazione del tipo *rate of return*, con adeguamento annuale del capitale investito netto in funzione delle dinamiche di investimento e disinvestimento e di applicare schemi di regolazione incentivante ai costi operativi con la definizione di obiettivi di efficientamento su base pluriennale.
- 13.11 I ricavi di riferimento sono determinati come somma: a) della remunerazione del capitale investito netto riconosciuto ai fini regolatori definito mediante il metodo del costo storico rivalutato al netto degli ammortamenti economico-tecnici e al netto dei contributi versati da pubbliche amministrazioni, b) degli ammortamenti economico-tecnici e c) dei costi operativi riconosciuti.
- 13.12 Il riconoscimento tariffario delle immobilizzazioni avviene a condizione che i relativi investimenti rispettino criteri di efficienza e di economicità del servizio.
- 13.13 Ai fini della determinazione del ricavo di riferimento, andranno inoltre considerate le poste rettificative, quali ad esempio i ricavi derivanti dal trattamento dei rifiuti (ricavi per la vendita di energia, i ricavi da recupero di materia, etc.).
- 13.14 Ai fini della determinazione del ricavo di riferimento per il primo anno del periodo di regolazione sono considerati i costi effettivamente sostenuti come risultanti dai bilanci dei gestori e/o degli enti locali. In futuro tali costi saranno desumibili dai prospetti dei conti annuali separati (e certificati) che saranno predisposti dai gestori una volta definite specifiche regole di *unbundling* contabile.
- 13.15 I criteri per il riconoscimento dei costi terranno conto delle specifiche caratteristiche di ciascun servizio: ad esempio, nel caso delle discariche controllate, oltre ai costi sostenuti per l'allestimento del sito e per la gestione operativa, saranno fissati criteri specifici per il riconoscimento dei costi per la gestione post-operativa (quali ad esempio la captazione del percolato e del biogas, le attività di sorveglianza e controllo, ecc.), nonché i costi per il ripristino ambientale del sito.
- 13.16 Per ognuna delle tipologie di impianti in cui può essere distinto il trattamento (recupero e smaltimento) dei rifiuti saranno definiti parametri tariffari specifici, quali:
- a) il livello specifico di rischio ai fini della determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito riconosciuto;
 - b) le vite utili regolatorie che riflettano l'effettiva durata tecnica delle immobilizzazioni relative alle differenti categoria di cespiti;

- c) gli obiettivi di recupero di efficienza, anche tramite analisi di *benchmark* di efficienza tra gestori.

S 23. Si condividono i criteri sopra specificati in materia di accesso? Quali aspetti relativi all'accesso agli impianti di trattamento si ritiene opportuno che siano oggetto di regolazione da parte dell'Autorità?

S 24. Si condivide l'impostazione in base alla quale l'Autorità fissa i ricavi di riferimento mentre l'articolazione tariffaria è definita dal gestore, che, nei limiti sopra definiti, la determina sulla base di criteri oggettivi e misurabili? Quali criteri potrebbero essere presi in considerazione a tal fine?

S 25. Si condivide l'applicazione dei criteri di separazione contabile?

S 26. Si condividono i criteri di regolazione tariffaria sopra specificati? Quali poste rettificative ritenete opportuno considerare ai fini della determinazione del ricavo di riferimento? Quali specificità devono essere tenute in considerazione per ognuna delle tipologie impiantistiche oggetto di regolazione?

Motivare le risposte.

14 Criteri di promozione degli investimenti in impianti di trattamento

- 14.1 Tra gli obiettivi fissati dalla legge n. 205/17 risulta di estrema rilevanza quello relativo alla necessità di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, con la finalità di superare le procedure di infrazione già avviate, nonché l'obiettivo di garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee del servizio del ciclo dei rifiuti sull'intero territorio nazionale.
- 14.2 Al fine di perseguire il raggiungimento di tali obiettivi, è necessario che siano correttamente individuati gli scenari di riferimento e le esigenze attuali e future delle capacità relative ai diversi servizi del recupero e dello smaltimento dei rifiuti urbani.
- 14.3 Peraltro, la realizzazione di un'adeguata capacità di trattamento per far fronte ai fabbisogni di domanda è un elemento necessario, oltre che per risolvere le situazioni di maggiore criticità del settore e i conseguenti impatti ambientali negativi, anche per accrescere anche il grado di concorrenza, limitando conseguentemente il rischio che gli impianti godano di potere di mercato, e per favorire l'ingresso di nuovi operatori, con i conseguenti benefici in termini di minor costo del servizio.
- 14.4 In disparte il fatto che le principali criticità per la realizzazione delle infrastrutture di recupero e smaltimento sono da ascrivere principalmente all'ottenimento delle autorizzazioni necessarie e soprattutto all'accettabilità sociale di tali investimenti,

l'Autorità intende adottare, nell'ambito delle proprie competenze, adeguate misure al fine di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, superando così le procedure di infrazione già avviate.

- 14.5 In particolare, tenuto conto che la realizzazione di nuovi impianti richiede ingenti investimenti contrassegnati da elevati rischi di impresa, nonché da rischi autorizzativi e di accettabilità sociale, l'Autorità intende valutare l'introduzione di opportune forme di incentivazione per creare adeguate condizioni di finanziabilità degli investimenti, in modo da assicurare ai soggetti investitori che sostengono il costo delle opere, una garanzia pluriennale, il più possibile costante nel tempo, del flusso dei ricavi risultanti dalla nuova capacità di trattamento.
- 14.6 Al riguardo, al fine di dare maggiore certezza al flusso di ricavi su un arco temporale sufficientemente lungo, l'Autorità intende valutare l'introduzione di modalità di allocazione della capacità con orizzonti di durata anche pluriennale. L'Autorità intende inoltre prevedere l'attivazione di specifici meccanismi di incentivazione degli investimenti in nuovi impianti di trattamento qualora la loro realizzazione comporti benefici particolarmente rilevanti per il sistema.
- 14.7 I titolari degli impianti sono comunque soggetti a specifici obblighi minimi di informazione e di pubblicazione.
- 14.8 L'Autorità vigila sulle condizioni praticate dai titolari e sui livelli di qualità del servizio offerto, ed interviene in caso di segnalazioni da parte degli utenti del servizio su andamenti anomali dei prezzi e per comportamenti non conformi alla disciplina vigente da parte del titolare dell'infrastruttura.

S 27. Si condividono i criteri esposti in materia di incentivazione degli impianti di trattamento? Quale durata di accesso pluriennale e quali meccanismi di incentivazione per ciascuna tipologia di impianto ritenete necessari per incentivare la realizzazione di impianti di trattamento? Motivare le risposte.

15 Obblighi informativi a beneficio degli utenti e nei confronti dell'Autorità

- 15.1 La ricognizione effettuata dall'Autorità ha evidenziato la necessità di fissare obblighi informativi volti a garantire la più ampia trasparenza delle condizioni, sia tecniche che economiche, che determinano l'accesso agli impianti di trattamento dei rifiuti, al fine di monitorare l'andamento dei prezzi, rilevare situazioni di potenziale discriminazione tra gli utenti del servizio, facilitare l'accesso degli utenti del servizio alle capacità disponibili, ed effettuare, in prospettiva, confronti di efficienza tra gestori, facilitando il potenziale ingresso di nuovi operatori.
- 15.2 Al riguardo, l'Autorità ritiene necessario costituire un *set* informativo il più possibile completo relativo agli impianti di trattamento; tale insieme di dati e informazioni è necessario, tra l'altro, a colmare, almeno in parte, l'asimmetria

informativa del regolatore, tramite l'acquisizione di una serie di informazioni necessarie per impostare un efficace modello di regolazione tariffaria; in particolare, si prevede di fissare per i gestori degli impianti:

- a) obblighi informativi a beneficio degli utenti del servizio che dovranno riguardare, per ciascun impianto, ubicazione, capacità di trattamento impegnata e residua, condizioni tecnico-economiche di accesso, ecc.;
- b) obblighi informativi nei confronti dell'Autorità, in particolare in merito a:
 - i. prezzi e tariffe praticate, con specificazione di eventuali contributi riscossi per conto del Comune e per conto dell'EGATO e di contributi ambientali;
 - ii. ipotesi, assunzioni e vincoli alla base della determinazione delle tariffe di accesso, in particolare in merito alle disposizioni derivanti dalla normativa degli enti territoriali, e alla base della definizione delle condizioni di accesso e di erogazione del servizio: garanzie di natura finanziaria, modalità di conferimento, modalità di fatturazione, termini e condizioni di pagamento, eventuali clausole *put or pay*, etc.;
 - iii. dati e informazioni riguardanti le capacità autorizzate e le capacità richieste, conferite e utilizzate da ciascun utente in ciascun impianto.

S 28. Si condividono i criteri esposti in materia di obblighi informativi? Quali ritenete debbano essere le informazioni rese pubbliche a disposizione degli utenti? Motivare le risposte.

PARTE V

CRITERI PER LA REGOLAZIONE TARIFFARIA DEL CICLO INTEGRATO DEI RIFIUTI URBANI

16 Premessa

- 16.1 Nella presente Parte sono illustrati, con riferimento alla regolazione del corrispettivo per il ciclo integrato, gli orientamenti dell'Autorità in materia di:
- a) ambito di applicazione della regolazione tariffaria;
 - b) criteri per il calcolo del costo riconosciuto per il ciclo integrato.

17 Ambito di applicazione della regolazione tariffaria del ciclo integrato

- 17.1 Il costo riconosciuto per il ciclo integrato dei rifiuti, che costituisce il riferimento a partire dal quale si determinano le tariffe da applicare agli utenti finali del servizio, è calcolato con riferimento al perimetro del singolo affidamento o contratto di concessione del servizio di gestione dei rifiuti urbani, cui corrisponde un dato ambito o bacino territoriale di riferimento per l'erogazione del servizio medesimo¹².
- 17.2 I costi complessivi per il servizio integrato sono contenuti nel Piano Economico Finanziario e devono essere approvati dall'EGATO (o dal Comune qualora l'EGATO non sia costituito o non sia operativo). Il Comune, ai sensi della legge n. 147/13, approva il PEF relativamente ai costi di propria competenza ai fini della determinazione della tariffa del servizio integrato dei rifiuti urbani all'utenza.
- 17.3 Il costo del ciclo integrato deve essere ripartito dall'EGATO per ciascun Comune, al fine di permettere al medesimo di determinare la tariffa all'utenza e la relativa articolazione tariffaria, includendo, oltre ai costi complessivi riferiti all'ambito di concessione, anche tutte quelle voci di spesa sostenute a livello comunale. A tal proposito sarà necessario che il Comune trasmetta tempestivamente le informazioni necessarie all'EGATO per includere nel PEF anche i costi specifici di ciascun Comune, affinché l'EGATO possa procedere nei tempi utili all'approvazione delle tariffe per il servizio integrato.

18 Definizione del costo riconosciuto del ciclo integrato

- 18.1 I costi del servizio integrato contenuti nel Piano Economico Finanziario sono riferibili a:

¹² Nei casi di gestione in economia il riferimento per il calcolo dei costi e dei ricavi del servizio è rappresentato dal Comune medesimo.

- a) costo riconosciuto, espresso come vincolo ai ricavi del gestore, per il servizio di raccolta e trasporto, comprensivo degli eventuali costi sostenuti dall'ente locale pertinenti a tale servizio (cfr. capitolo 10);
- b) costo sostenuto per il trattamento dei rifiuti in relazione ai quantitativi conferiti agli impianti di trattamento (cfr. capitolo 13);
- c) altre voci di costi e ricavi ed eventuali conguagli che concorrono a formare il costo riconosciuto complessivo del ciclo integrato.

Altre voci di costo e ricavo

- 18.2 Ai fini della determinazione del costo riconosciuto per il servizio integrato dei rifiuti vanno considerate anche le seguenti voci di costo/ricavo:
- a) i ricavi riscossi dai gestori presso i consorzi della filiera della raccolta differenziata, attualmente definiti secondo le condizioni economiche contenute nell'Accordo quadro ANCI-CONAI o in base ad altri accordi con soggetti operanti nel settore del riciclo;
 - b) il costo relativo alla gestione dei rifiuti delle istituzioni scolastiche, che deve essere sottratto dal costo che deve essere coperto con il tributo comunale sui rifiuti (comma 655 della legge n. 147/13);
 - c) eventuali ulteriori altri costi e/o ricavi che hanno effetto sulla determinazione del costo riconosciuto da includere nel PEF;
 - d) il fattore correttivo dei ricavi.
- 18.3 Il fattore correttivo dei ricavi, che sarà calcolato a partire dal secondo anno del periodo di regolazione, è determinato dalla differenza tra il costo riconosciuto per il servizio integrato e i ricavi fatturati per il servizio nel medesimo anno, con la differenza (positiva o negativa) a valere sulla determinazione del costo riconosciuto.
- 18.4 Il fattore correttivo non copre (i) eventuali sconti o riduzioni della tariffa ulteriori a quelli previsti dalla regolazione e (ii) il rischio di mancata riscossione del corrispettivo per la copertura del quale si dovrà fare ricorso ad altri strumenti di regolazione.

S 29. Si condivide l'analisi effettuata in relazione agli attori coinvolti e ai costi sostenuti in relazione al ciclo integrato?

S 30. Si condivide la necessità di articolare il PEF a livello di ciascun Comune dell'Ambito? Si ritiene necessario o opportuno allocare costi specifici a livello di Comune?

S 31. Si condividono i criteri esposti ai fini del calcolo del costo riconosciuto del ciclo integrato dei rifiuti urbani?

S 32. Si condividono i criteri esposti per la determinazione del fattore correttivo dei ricavi?

Motivare le risposte.

PARTE VI

PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE TARIFFARIA

19 Procedimento di approvazione e pubblicazione dei corrispettivi per il ciclo integrato

- 19.1 Lo schema di *governance* del settore con riferimento alla tariffa del servizio integrato è analogo a quello vigente nel settore idrico, in cui l’Autorità determina i criteri tariffari mentre l’EGATO definisce, sulla base di tali criteri, le tariffe per il servizio integrato e le trasmette per l’approvazione all’Autorità.
- 19.2 Tuttavia, come anticipato, il processo di organizzazione del servizio è ancora largamente incompleto. Infatti, solo 17 dei 57 EGATO individuati dalle leggi regionali sono effettivamente operativi sul territorio nazionale. Si dovrà pertanto, transitoriamente e in attesa del raggiungimento della piena operatività degli EGATO, fare riferimento al soggetto competente, ovvero al Comune.
- 19.3 Sul tema si ritiene opportuno richiamare l’attenzione sul fatto che la numerosità dei soggetti coinvolti (qualche migliaio di Comuni) nei procedimenti di natura individuale che sarà necessario avviare per l’approvazione delle proposte tariffarie del servizio integrato, oltre a rendere estremamente complesso il procedimento stesso, risulta essere chiaramente in conflitto con gli obiettivi indicati in premessa, vale a dire il perseguimento della massima trasparenza del settore e la limitazione della discrezionalità degli enti territoriali ai fini delle determinazioni tariffarie.
- 19.4 Al fine di rendere efficace l’azione dell’Autorità in un’ottica di riordino complessivo del settore si ritiene, pertanto, necessario che il processo di entrata in operatività delle strutture organizzative degli EGATO venga completato il più rapidamente ed efficacemente possibile.
- 19.5 Si ritiene, infatti, che questi ultimi possano fungere da anello fondamentale di congiunzione tra i soggetti gestori e il regolatore nazionale, sia predisponendo le proposte tariffarie per il servizio integrato, definite sulla base degli elementi acquisiti durante la relativa attività istruttoria, sia definendo le più opportune modalità organizzative del servizio (elemento fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati dalla normativa europea e nazionale e per una gestione efficiente del servizio).

S 33. Si ritengono condivisibili i criteri esposti in merito al procedimento per l’approvazione e la pubblicazione dei corrispettivi del ciclo integrato? Motivare la risposta.

20 Procedimento di approvazione e pubblicazione dei corrispettivi per l'accesso agli impianti di trattamento

- 20.1 La legge n. 205/17 ha previsto che le tariffe per l'accesso agli impianti di trattamento siano proposte direttamente dai gestori degli impianti all'Autorità.
- 20.2 A tal riguardo si ritiene opportuno prevedere, in analogia con quanto avviene in altri servizi regolati, la predisposizione di una procedura che preveda che i titolari degli impianti di trattamento comunichino annualmente all'Autorità, secondo una modulistica predefinita, i dati e le informazioni per il calcolo dei ricavi di riferimento e i dati relativi all'articolazione tariffaria applicata all'utenza.
- 20.3 Data la numerosità delle verifiche che si prevede di dover attivare e le competenze già acquisite da alcuni EGATO in materia di determinazione dei corrispettivi per l'accesso agli impianti, l'Autorità intende valutare la possibilità di coinvolgere direttamente gli EGATO nel procedimento di approvazione tariffaria, almeno con riferimento alla fase di istruzione del procedimento e di acquisizione degli elementi necessari all'effettuazione della verifica.

S 34. Si ritengono condivisibili i criteri esposti in merito al procedimento per l'approvazione e la pubblicazione dei corrispettivi per l'accesso agli impianti di trattamento? Motivare la risposta.

PARTE VII

MISURE TRANSITORIE

21 Monitoraggio delle tariffe per il ciclo integrato per gli anni 2018 e 2019

21.1 Come detto, al fine di assolvere i compiti che la legge le ha affidato in materia di ciclo dei rifiuti e, in particolare, al fine di garantire che, per gli anni 2018 e 2019, le tariffe praticate agli utenti siano coerenti con i principi fondamentali dell'ordinamento tariffario, quali quello dell'efficienza dei costi, l'Autorità intende istituire un sistema di monitoraggio che consenta di valutare l'efficienza dei costi sostenuti nello svolgimento del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione. Gli orientamenti per la definizione dei criteri di monitoraggio e il criterio di riconoscimento dei costi efficienti sostenuti saranno oggetto di consultazione.

22 Criteri di articolazione tariffaria del ciclo integrato dei rifiuti

22.1 Come anticipato, nel corso del primo semi-periodo di regolazione (2020-2021), l'Autorità, in esito alla definizione di specifiche analisi, intende disciplinare la riforma dei criteri di articolazione tariffaria del servizio per gli utenti.

22.2 Tuttavia, al fine di garantire certezza del quadro regolatorio, l'Autorità intende prevedere, in una prima fase transitoria, l'applicazione dei criteri previgenti alla legge n. 205/17. Pertanto, in tale prospettiva, l'EGATO (o il Comune) continuerebbe fino alla definizione di una nuova disciplina da parte dell'Autorità, a determinare i corrispettivi da applicare agli utenti finali tramite:

- a) la suddivisione dei costi riconosciuti per il servizio integrato, calcolati secondo i criteri di cui al Capitolo 18, in una quota fissa (a partire dalla quale calcolare la componente fissa della tariffa) e in una quota variabile (a partire dalla quale calcolare la componente variabile della tariffa);
- b) la ripartizione di tali componenti tra le diverse categorie di utenti finali;
- c) la definizione delle riduzioni e agevolazioni tariffarie.

22.3 L'Autorità si riserverebbe in ogni caso la facoltà di intervenire in esito a segnalazioni di situazioni di particolare criticità.

22.4 Tale approccio permetterebbe di fare salve, almeno transitoriamente, le diverse metodologie tariffarie per l'allocazione del costo: TARI ex metodo normalizzato (con applicazione dei coefficienti k), TARI metodo alternativo, TARI corrispettivo puntuale.

22.5 A regime, per quanto riguarda la determinazione dell'articolazione tariffaria, saranno fissate dall'Autorità, al fine di rimuovere l'elevato livello di

discrezionalità riscontrato a livello locale, regole uniformi a livello nazionale per la ripartizione del ricavo di riferimento tra quota di ricavo fissa e quota variabile e per l'allocazione del costo alle diverse categorie di utenti finali (in particolare tra utenti domestici e non domestici) e per la definizione di riduzioni e/o agevolazioni tariffarie.

23 Applicabilità delle disposizioni tariffarie ai contratti in essere

- 23.1 In merito all'applicabilità delle disposizioni tariffarie oggetto della presente consultazione, l'Autorità ritiene, in analogia con quanto avvenuto nel settore idrico, che i criteri tariffari di cui al presente procedimento vengano recepiti sia nelle convenzioni d'affidamento che verranno stipulate in data successiva all'emanazione dei criteri tariffari, sia nelle convenzioni vigenti, tramite revisione straordinaria dei piani tariffari e dei piani economico-finanziari della pianificazione d'ambito. Ciò in linea con le competenze assegnate all'Autorità dall'articolo 1, comma 527, della legge n. 205/17 in materia di definizione dello schema tipo di convenzione, cui devono conformarsi tutte le singole convenzioni di affidamento.
- 23.2 Inoltre, la revisione interesserà inevitabilmente anche i rapporti commerciali sottoscritti tra le parti in relazione ai servizi di trattamento oggetto di regolazione tecnico-economica da parte dell'Autorità. Come noto, infatti, la regolazione dell'Autorità eterointegra automaticamente i rapporti contrattuali in cui si estrinsecano i servizi regolati, anche pendenti.
- 23.3 Infatti, le disposizioni in materia tariffaria che saranno oggetto del presente procedimento possono considerarsi applicabili e pertanto realmente efficaci solo se recepite automaticamente nei contratti di affidamento del servizio e nei contratti che regolano i rapporti tra i gestori degli impianti di trattamento e i loro utenti (sempre limitatamente all'ambito del trattamento dei rifiuti urbani).

S 35. Si condividono le misure transitorie prospettate?

S 36. Si condivide l'applicabilità delle disposizioni tariffarie ai contratti in essere?

Motivare le risposte.

APPENDICE

LA RICOGNIZIONE DEL SETTORE DEI RIFIUTI AI FINI REGOLATORI

24 Premessa

- 24.1 La presente *Appendice* contiene una sintesi dei principali elementi raccolti dagli uffici dell’Autorità nell’ambito della ricognizione del settore del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, condotta a supporto della definizione dei primi orientamenti dell’Autorità riportati nel documento di consultazione. In essa vengono brevemente descritte le principali problematiche del settore e le metodologie tariffarie attualmente applicate.
- 24.2 In particolare, nel capitolo 25 sono affrontati i profili e le criticità relativi agli assetti gestionali, ai modelli di *governance* e all’impiantistica. Sono inoltre sintetizzate le conclusioni dell’indagine conoscitiva svolta dall’AGCM nel settore della gestione dei rifiuti solidi (IC 49).
- 24.3 Nel capitolo 26 sono descritte le diverse metodologie tariffarie che oggi coesistono sul territorio nazionale e che discendono dal mutevole quadro normativo che ha caratterizzato il settore. Un paragrafo specifico è dedicato alle tariffe di accesso agli impianti di trattamento. Per entrambi i profili sono indicate le principali problematiche che assumono rilevanza ai fini regolatori.

25 Le problematiche del settore

- 25.1 Dalle analisi attualmente disponibili¹³ e dagli elementi acquisiti dall’Autorità nel corso di incontri tecnici dedicati¹⁴ emergono rilevanti problematiche e criticità legate al servizio di gestione dei rifiuti urbani, caratterizzato, in primo luogo, da una forte eterogeneità a livello territoriale.
- 25.2 Sul territorio nazionale, infatti, convivono realtà in continuo stato emergenziale, correlato ad insufficienti livelli di raccolta differenziata di qualità e ad una carente dotazione impiantistica per la chiusura del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati, ed eccellenze gestionali caratterizzate da elevati standard di recupero, spesso superiori alle medie europee.

¹³ Rapporto Rifiuti Urbani 2018 (ISPRA), Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani IC 49 del 2016 (Agcm), Rifiuti Febbraio 2014 (CDP), *Greenbook* 2018 (Utilitatis).

¹⁴ Nel luglio 2018 sono stati organizzati incontri tecnici tra uffici dell’Autorità e, in ordine cronologico: Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, ANEA, ANCI, Utilitalia, FISE-Assoambiente, CONAI, CAN, CIAL, COMIECO, RILEGNO, COREPLA, CO.RE.VE, UPI Unione delle Province Italiane. Nei mesi di settembre, ottobre e novembre sono stati inoltre organizzati focus group tematici con alcune delle principali associazioni degli operatori del settore.

- 25.3 Le principali problematiche e criticità sono riconducibili ai seguenti profili, tra loro fortemente inter-relati: assetti gestionali, mancata attuazione del processo di riordino organizzativo del settore, insufficiente dotazione impiantistica e criticità di natura finanziaria.
- 25.4 Nel seguito, dopo una breve ricognizione dello stato dell'arte delle filiere della raccolta differenziata e indifferenziata e delle relative criticità, vengono sinteticamente descritte le problematiche sopra evidenziate.

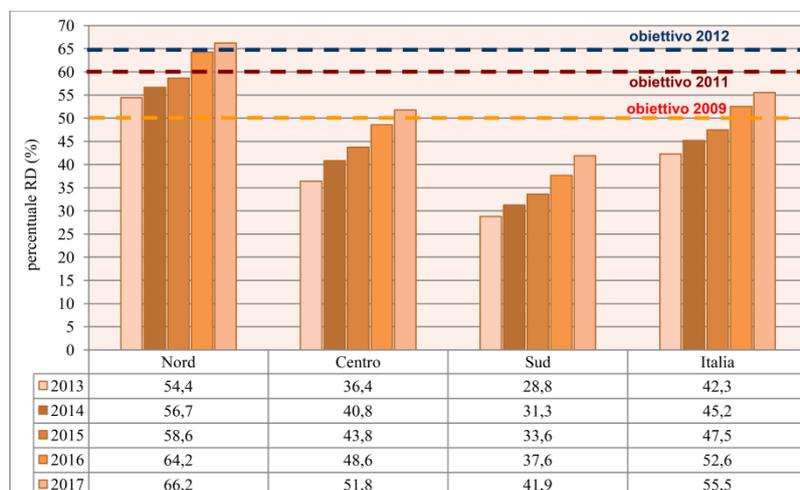
Ricognizione delle filiere della raccolta differenziata e indifferenziata e relative criticità

La raccolta differenziata

- 25.5 La produzione nazionale di rifiuti urbani è pari a 29,6 milioni di tonnellate, con una produzione *pro capite* che si attesta a circa 489 chilogrammi per abitante anno¹⁵ (2017), in leggera diminuzione rispetto all'anno precedente.
- 25.6 Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e la legge 27 dicembre 2006, n. 296 individuano gli obiettivi di raccolta differenziata da conseguire, stabilendo il raggiungimento della quota di almeno il 65% entro il 31 dicembre 2012. Inoltre, la Direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE, recepita nell'ordinamento nazionale dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, affianca agli obiettivi di raccolta previsti dalla normativa italiana, *target* di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio per specifici flussi di rifiuti quali i rifiuti urbani.
- 25.7 La percentuale di raccolta differenziata, sebbene abbia registrato negli ultimi anni una significativa crescita (Figura 1), è stata nel 2017 pari al 55,5% della produzione nazionale (16,4 milioni di tonnellate di rifiuti differenziati), ben al di sotto dell'obiettivo del 65% previsto per il 2012. Il *gap* registrato rispetto all'obiettivo fissato dalla normativa risulta ancora più marcato nell'analisi per macro-aree. Se da un lato il Nord, con una raccolta differenziata di circa 9,2 milioni di tonnellate (pari al 66,2%) ha conseguito l'obiettivo imposto dalla normativa, risultano invece ben lontani il Centro, che si attesta al 51,8% (3,4 milioni di tonnellate) e, soprattutto, il Sud, con il 41,9% di raccolta differenziata (3,8 milioni di tonnellate). Questi dati evidenziano l'elevata eterogeneità del servizio a livello territoriale, che vede coesistere realtà virtuose (a livello regionale: Veneto 73,6%, Trentino-Alto Adige 72%, Lombardia 69,6%, Friuli-Venezia Giulia 65,5%) con realtà in cui la raccolta differenziata è da considerarsi ancora marginale (Sicilia 21,7 %, Molise 30,7%, Calabria 39,7%, Puglia 40%).

Figura 1 - Andamento della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anni 2013-2017 e confronto con gli obiettivi

¹⁵ Rapporto Rifiuti Urbani 2018 Ispra



Fonte: Rapporto Rifiuti Urbani 2018 (ISPRA)

25.8 I gravi ritardi registrati nella raccolta differenziata di rifiuti urbani sono da attribuirsi ad una sostanziale incapacità gestionale, la cui origine ha diverse cause, tra loro fortemente connesse, tra le quali la limitata capacità di investimento, il debole assetto istituzionale e di *governance*, oltre che una generale ridotta dimensione imprenditoriale.

Il riciclaggio dei rifiuti raccolti in maniera differenziata

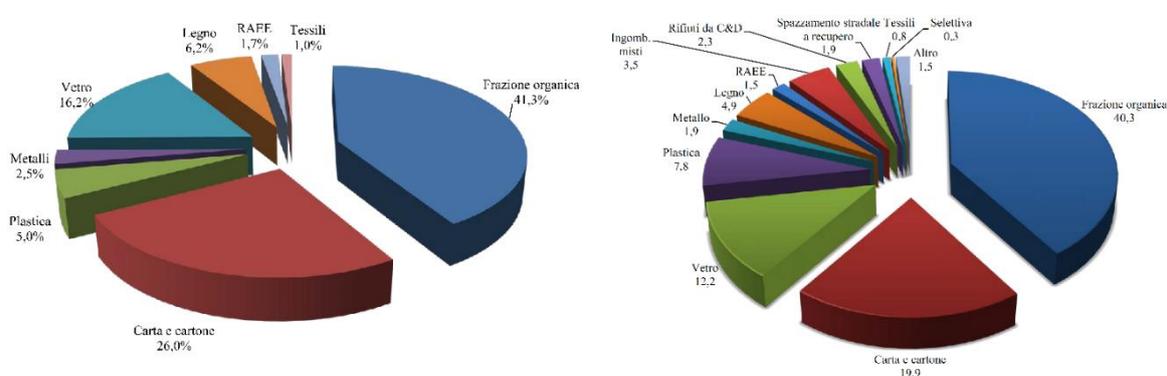
25.9 Per quanto riguarda la composizione della raccolta differenziata (Figura 2), le principali frazioni risultano essere quella organica 40,3% (6,6 milioni di tonnellate), la carta 19,9% (3,3mln di ton), il vetro 12,2% (2 mln di ton), la plastica 7,8% (1,3 mln di ton), il legno 4,9% (0,8 mln di ton) e il metallo 1,9% (0,3 mln di ton). Per quanto attiene alla composizione delle singole frazioni, si valuta che per la plastica e il vetro si tratti principalmente di imballaggi (rispettivamente il 93% della plastica e l'87% del vetro), mentre la quota di imballaggi scende significativamente per il metallo (43%), la carta e il cartone (28%).

25.10 Come richiamato precedentemente, la Direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE, recepita nell'ordinamento nazionale dal decreto legislativo n. 205/10¹⁶, affianca agli obiettivi di raccolta differenziata previsti dalla normativa italiana, *target* di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio per specifici flussi di rifiuti quali i rifiuti urbani. In particolare, la Direttiva prevede che, entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, venga aumentata complessivamente almeno al 50% in termini di peso.

¹⁶ Come detto in altra parte del presente documento, la Direttiva 2008/98/CE è stata recentemente modificata dalla Direttiva 2018/851/UE, che dovrà essere recepita entro il 4 luglio 2020.

25.11 Sulla base delle elaborazioni fornite da ISPRA nel 2017, la percentuale di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio si attesta al 49,4% (o al 43,9% in base alla metodologia di calcolo adottata sulla base della decisione 2011/753/UE¹⁷). La ripartizione del quantitativo avviato a riciclaggio per frazione merceologica mostra che il 41,3% è costituito dalla frazione organica e il 26% da carta e cartone, mentre il vetro rappresenta il 16,2% del totale riciclato, la plastica il 5% e il legno il 6,2%.

Figura 2 – Ripartizione percentuale della raccolta differenziata e ripartizione percentuale del quantitativo di rifiuti urbani avviato a riciclaggio, anno 2017



Fonte: Rapporto Rifiuti Urbani 2018 (ISPRA)

25.12 Sebbene la percentuale di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio non sia lontana dall'obiettivo imposto dalla normativa al 2020, evidenziando l'esistenza di un sistema di gestione delle frazioni differenziate maturo, anche grazie allo strutturato sistema di raccolta consortile nazionale (CONAI e Consorzi di filiera), occorre evidenziare che, come segnalato da diversi *stakeholder* nell'ambito degli incontri tecnici dedicati con gli uffici dell'Autorità, alcune criticità stanno mettendo in crisi il sistema di gestione delle frazioni differenziate. Tra gli elementi più critici si possono elencare:

- l'assenza di criteri uniformi per la differenziazione dei rifiuti a livello nazionale e la carente qualità del rifiuto differenziato raccolto;
- le lacune normative relative all'*end of waste*;
- l'assenza di un adeguato mercato di sbocco per le frazioni riciclate;
- la chiusura dei mercati esteri per frazioni differenziate di bassa qualità¹⁸;

¹⁷ Per approfondimenti si rimanda al Rapporto Rifiuti Urbani 2017 predisposto da Ispra,

¹⁸ Ad esempio, il blocco dell'importazione della plastica da parte della Cina.

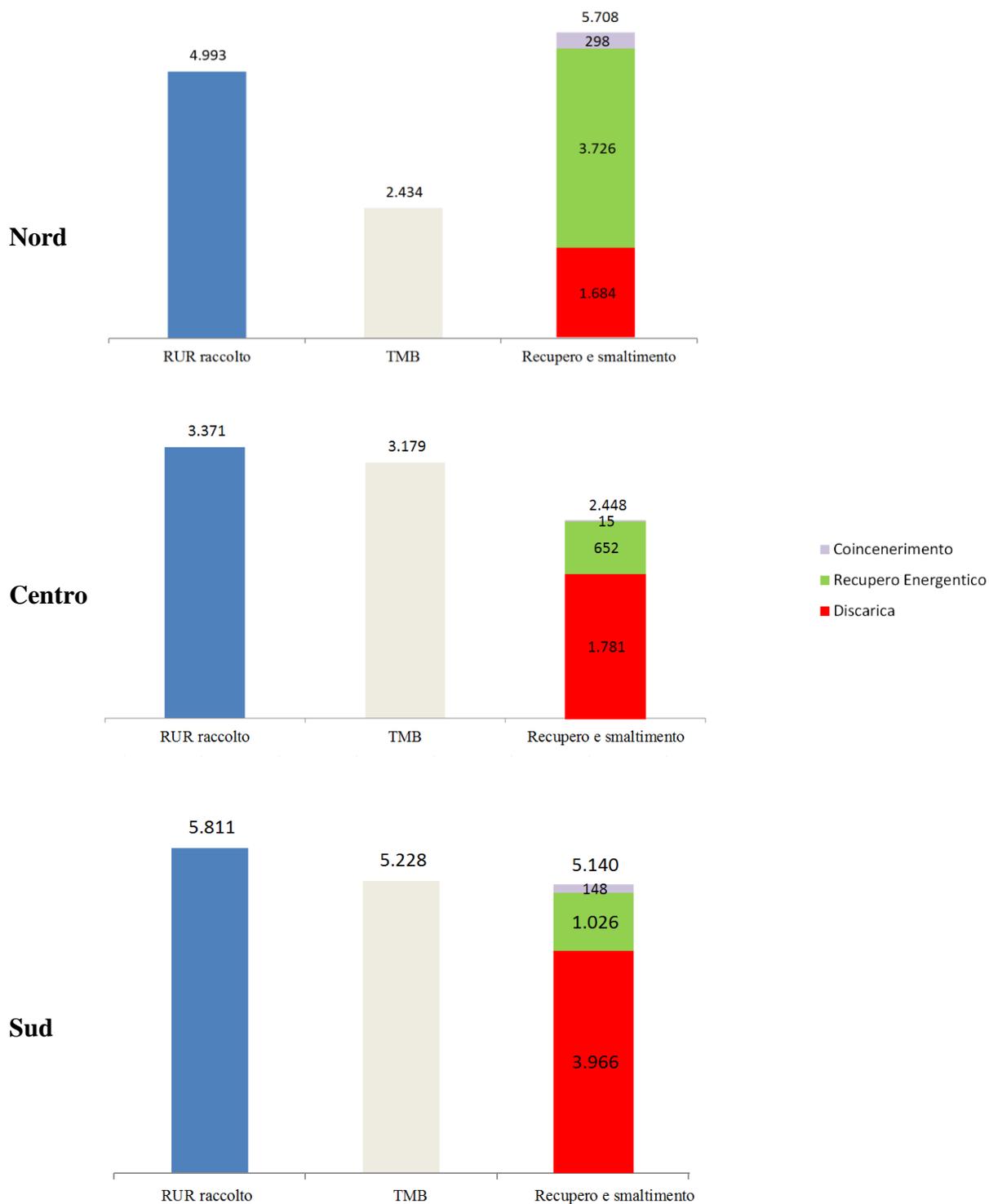
- e) le difficoltà di gestione degli scarti da operazioni di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio, con mancanza di sbocchi per gli scarti di alcune frazioni merceologiche.

Gli impianti per la gestione dei rifiuti urbani residui e dei rifiuti urbani organici

- 25.13 Il confronto tra i quantitativi raccolti di rifiuto indifferenziato e quelli avviati agli impianti di trattamento meccanico biologico, discarica, incenerimento e co-incenerimento in ciascuna area geografica evidenzia il *gap* impiantistico che caratterizza, in particolare, le aree del Centro e del Sud (Figura 3). Mentre il Nord risulta autosufficiente, con quantitativi di rifiuti urbani trattati superiori a quelli raccolti, il Centro e il Sud non riescono a trattare tutto il rifiuto urbano residuo raccolto, che viene quindi destinato agli impianti localizzati al Nord o all'estero.
- 25.14 Come noto, le forme di gestione più comuni dei rifiuti urbani residui sono l'incenerimento o il co-incenerimento e lo smaltimento in discarica. La normativa vieta la collocazione in discarica di rifiuti tal quali, imponendo che i rifiuti possano essere collocati in discarica solo dopo trattamento. Nel 2017, la percentuale di rifiuti sottoposti a trattamento prima dello smaltimento in discarica è pari al 93%¹⁹ un dato che, sebbene in crescita rispetto agli anni precedenti, indica che una percentuale significativa di rifiuti viene ancora smaltita in discarica senza i preventivi trattamenti previsti dalla normativa.
- 25.15 Il trattamento meccanico biologico (TMB), migliorando la stabilità biologica dei rifiuti, riducendone l'umidità e il volume, rappresenta la forma di gestione sempre più utilizzata per trattare i rifiuti prima dello smaltimento in discarica, ma viene utilizzata frequentemente anche a monte dell'incenerimento, con lo scopo di incrementare il potere calorifico del rifiuto, rendendo più efficiente il processo di combustione, o, di pretrattare i rifiuti indifferenziati per renderli idonei alla combustione in alcune tipologie di impianti (ad es. termovalorizzatori a letto fluido). Tale tipologia di trattamento risulta, pertanto, estremamente diffusa specialmente nel Mezzogiorno e nel Centro, dove il ricorso alle discariche è ancora la forma principale di smaltimento, mentre il Nord presenta una capacità di trattamento nettamente inferiore, sebbene sia opportuno evidenziare come le elevate percentuali di raccolta differenziata raggiunte in questa macro-area (64%) contribuiscano a rendere il rifiuto residuo qualitativamente migliore ai fini del conferimento in discarica.

¹⁹ Rapporto Rifiuti Urbani 2018 Ispra.

Figura 3 Confronto tra RUR raccolto e trattato e dettaglio per tipologia di trattamento [1000 t]

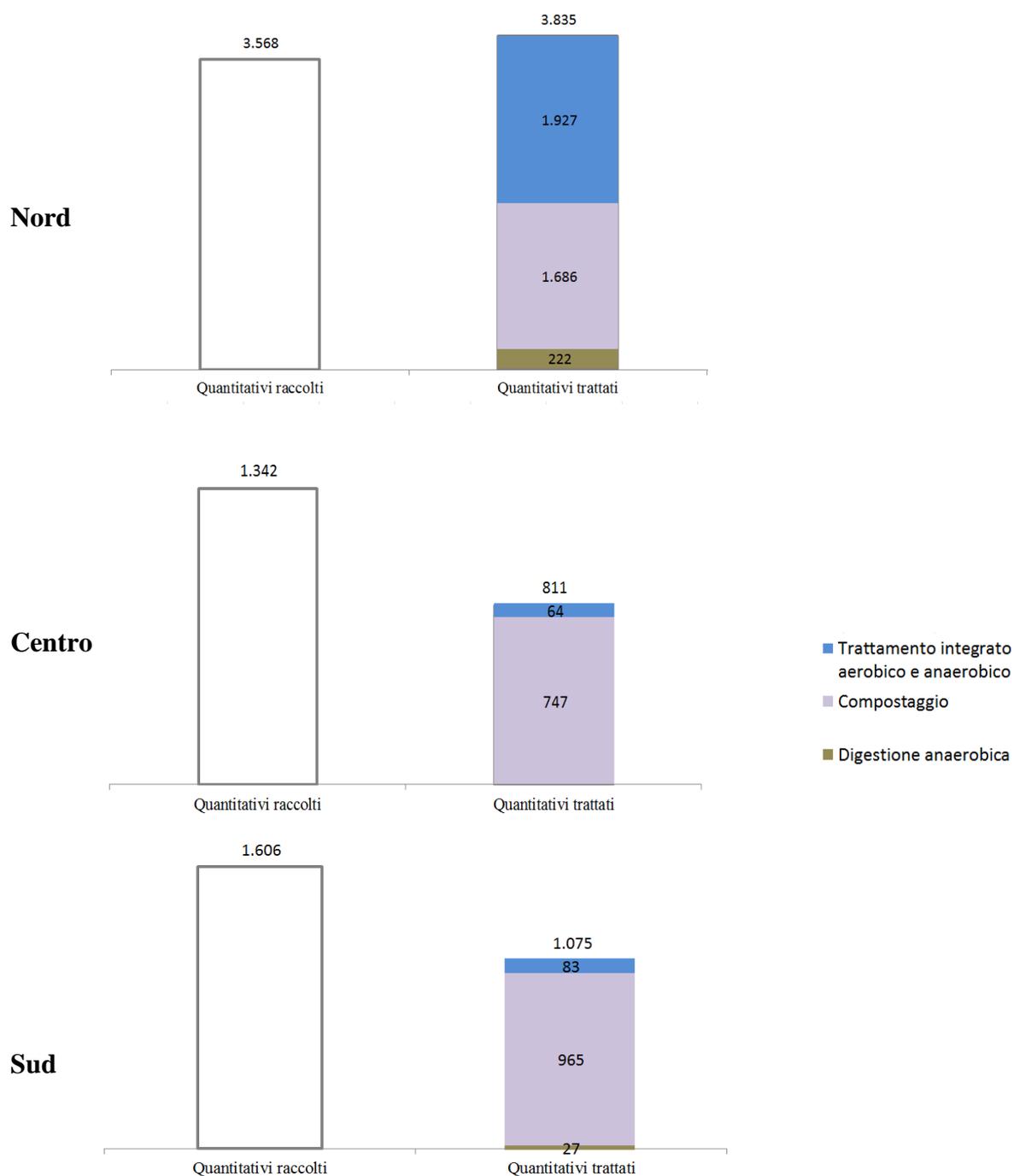


Fonte: Greenbook 2018 - Elaborazioni su dati ISPRA - Rapporto Rifiuti Urbani 2017.

- 25.16 Relativamente al ricorso alla discarica come modalità di smaltimento finale del rifiuto, si evidenzia che questo riguarda a livello nazionale ancora un quarto dei rifiuti (il 25%. a fronte di un obiettivo del 10 % da raggiungere entro il 2035). Tale dato diviene critico se analizzato per macro-aree o a livello regionale, con il Nord che conferisce in discarica il 12% dei propri rifiuti, e il Sud che utilizza questa tipologia di smaltimento per il 42% dei rifiuti prodotti, con percentuali a livello regionale che arrivano fino all'80% (Sicilia).
- 25.17 Il trattamento della frazione organica dei rifiuti urbani, che rappresenta, tra l'altro, la frazione più importante dei rifiuti differenziati in termini quantitativi, è stato caratterizzato negli ultimi anni da una sostanziale crescita. Gli impianti presenti sul territorio nazionale sono 340 e sono così suddivisi per tipologia:
- a) 285 impianti di compostaggio (ovvero dedicati al solo trattamento aerobico) che trattano circa 3,3 milioni di tonnellate della frazione organica da raccolta differenziata (55,2 % del totale trattato);
 - b) 31 impianti di trattamento integrato (anaerobico/aerobico), con circa 2,3 milioni di tonnellate (39,9% del totale trattato);
 - c) 24 impianti di digestione anaerobica che trattano 288 mila tonnellate (4,9% del totale trattato).
- 25.18 Anche per il trattamento della frazione organica, il Centro e il Sud (Figura 4) presentano una capacità impiantistica inferiore alle necessità; inoltre, la tipologia di trattamento più diffusa in queste macro-aree risulta essere il compostaggio, mentre il trattamento integrato aerobico e anaerobico, che costituisce una tecnologia di trattamento più evoluta²⁰, è ad oggi ancora marginale. Il Nord ha, al contrario, una capacità impiantistica superiore alla quantità di rifiuto organico raccolto, di cui oltre il 50% è rappresentata dal trattamento integrato aerobico e anaerobico.

²⁰ Il trattamento integrato aerobico e anaerobico permette di recuperare energia rinnovabile sotto forma di biogas o biometano, controllare le emissioni osmogene e stabilizzare le biomasse prima del loro utilizzo agronomico e, con il successivo trattamento aerobico, di trasformare il digestato in ammendante da utilizzare in campo agricolo.

Figura 4 Confronto tra frazione organica raccolta e trattata e dettaglio per tipologia di trattamento [1000 t]



Fonte: Greenbook 2018 - Elaborazioni su dati ISPRA - Rapporto Rifiuti Urbani 2017.

I costi della gestione del servizio

- 25.19 Osservando il *trend* del costo totale per kg di rifiuto relativi alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani e assimilati, dal 2006 si è assistito ad un sensibile incremento dei costi. Analizzando, infatti, i dati a livello nazionale²¹, si può constatare che il costo totale per kg di rifiuto urbano passa dai 22,8 centesimi di euro del 2006 ai 34,41 centesimi di euro del 2016, con un aumento del 50,1%. L'incremento è, tra l'altro, imputabile alla maggiore penetrazione della raccolta porta a porta rispetto alla raccolta stradale che, sebbene registri costi superiori rispetto a quest'ultima (all'incirca il 40% più elevati), permette di ottenere *performance* migliori in termini di raccolta differenziata e di qualità dei materiali avviati a riciclo.
- 25.20 In particolare, si evidenzia che il costo medio nazionale di gestione dei rifiuti indifferenziati per il 2017 è di 26,6 euro centesimi/kg, mentre il costo medio nazionale di gestione delle raccolte differenziate è di 17,9 euro centesimi/kg.
- 25.21 I costi di gestione dei rifiuti urbani presentano un *trend* in crescita, che riguarda sia l'attività di raccolta, sia le fasi a valle. In generale, per la frazione differenziata, il servizio di raccolta presenta un costo più che triplo, in media, rispetto al servizio di trattamento (che è, in genere, anche nettata dalla quota di ricavi di vendita dei materiali): nel 2017 il costo del servizio di raccolta differenziata è pari, in media, a 13,8 euro centesimi/kg, contro i 4,1 euro centesimi/kg del servizio di trattamento; viceversa, per i rifiuti indifferenziati i costi della raccolta e del trattamento sono rispettivamente 10,8 e 13,7 euro centesimi/kg.
- 25.22 Pertanto, nonostante i costi della raccolta differenziata siano superiori rispetto a quelli della raccolta indifferenziata, la gestione complessiva della raccolta differenziata presenta costi più bassi rispetto al rifiuto urbano residuo.
- 25.23 Il costo medio euro centesimi/kg di gestione dei rifiuti come sopra riportato, può essere ulteriormente declinato per macro-aree regionali: mentre il Nord presenta un costo totale di 30 euro centesimi/kg, il Centro e il Sud presentano un costo rispettivamente di 37,6 e 40,3, imputabile, tra l'altro, a un maggior costo della raccolta differenziata rispetto al Nord.
- 25.24 Sebbene i dati a livello nazionale mostrino che i costi totali di gestione della raccolta differenziata risultano inferiori rispetto ai costi dell'indifferenziato, fino al 2015 al Sud risultava ancora più conveniente effettuare la raccolta indifferenziata. Dal 2016 risulta invece, più conveniente (sebbene di poco) la differenziata, così come si verifica per il Centro. Solo al Nord il modello gestionale indifferenziato costa oltre l'80% in più rispetto alla differenziata (dati 2017).
- 25.25 Il costo medio nazionale annuo pro capite è pari a 171,19 euro/anno, di cui il 33,1% è imputabile alla gestione dei rifiuti indifferenziati, il 29,7% alla gestione

²¹ Fonte: Ispra, 2018 da elaborazioni delle dichiarazioni MUD 2017.

delle raccolte differenziate, il 12,4% allo spazzamento e lavaggio delle strade e la rimanente percentuale ai costi generali del servizio; il costo totale annuo pro capite aumenta da 135,10 euro/abitante per anno a 193,23 euro/abitante per anno, passando dai Comuni con popolazione inferiore a 5 mila abitanti a quelli con popolazione superiore a 50 mila abitanti.

- 25.26 Infine, il costo complessivo di gestione dei servizi di igiene urbana a livello nazionale ammonterebbe, nel 2017, a circa 10.419 milioni di euro all'anno (10.209 milioni di euro nel 2016), di cui 3.518 milioni per la gestione dei rifiuti indifferenziati, 3.060 milioni per le raccolte differenziate, 1.302 milioni per lo spazzamento e lavaggio delle strade e la quota rimanente per i costi comuni e d'uso del capitale. Il dato fa riferimento a una produzione nazionale dei rifiuti urbani pari a 29,6 milioni di tonnellate, con una riduzione rispetto al 2016 dell'1,7% circa.

Assetto del settore

- 25.27 Il settore dei rifiuti urbani si caratterizza, per un elevato livello di complessità e di disomogeneità in termini sia di assetto gestionale sia di *governance*.

Assetto gestionale

- 25.28 Nel corso del tempo, il settore si è trasformato da un sistema a filiera semplice caratterizzata solo dal servizio di raccolta e trasporto seguito dallo smaltimento in discarica, nel quale l'interesse tutelato era limitato all'igiene urbana, ad un sistema a filiera complessa, nel quale all'obiettivo dell'igiene urbana si è aggiunta l'esigenza di ridurre l'impatto ambientale e di sostituire lo smaltimento in discarica con il recupero di materia e di energia.
- 25.29 Ad oggi, è possibile identificare due principali filiere, quella del rifiuto urbano residuo e quella del rifiuto urbano differenziato. In ciascuna di queste due filiere si possono individuare due o più sotto-filieri.
- 25.30 L'insieme di tali sotto-filieri è sostanzialmente riconducibile a due principali servizi:
- a) il servizio di raccolta e trasporto;
 - b) il servizio del trattamento che può riguardare:
 - i. il recupero della frazione organica (FORSU) della raccolta differenziata (RD)²²;
 - ii. il riciclaggio/recupero delle frazioni "secche" della RD (in particolare plastica, carta, vetro, legno, alluminio e acciaio) e le relative operazioni di trattamento²³;

²² Compostaggio, trattamento integrato aerobico e anaerobico, digestione anaerobica per la frazione organica.

²³ Impianti di selezione e pulizia ed impianti di riciclaggio delle singole frazioni per le frazioni secche.

- iii. il recupero di energia e le eventuali operazioni di trattamento finalizzate al recupero di materia;
 - iv. lo smaltimento e le relative operazioni di trattamento.
- 25.31 La complessità delle filiere del ciclo dei rifiuti urbani si ripercuote su un complesso assetto gestionale che coinvolge vari soggetti, con diverso grado di integrazione a monte e valle della filiera. I differenti servizi delle filiere delle raccolte differenziate e indifferenziate sono, inoltre, tra loro interconnessi in una sorta di "rete magliata" discontinua che ha una sua corrispondenza nella fitta rete di flussi e rapporti commerciali tra i diversi impianti e operatori delle due filiere.
- 25.32 Ciascuno dei servizi nei quali può essere ricondotto il ciclo dei rifiuti si differenzia dalle altre sotto diversi profili e, in particolare:
- per una differente composizione e prevalenza dei fattori produttivi, laddove il servizio di raccolta e trasporto si caratterizza per essere tipicamente *labour intensive*, connotato da modesti investimenti di capitale, con brevi tempi di ammortamento e modeste economie di scala, mentre le fasi a valle del recupero e smaltimento sono caratterizzate dall'essere, con gradi diversi, maggiormente *capital intensive* e con tempi di ammortamento elevati, nonché, soprattutto nel caso del recupero di energia, da elevate economie di scala;
 - per un differente tipo e grado di rischio degli investimenti; in particolare, in ciascun servizio del ciclo sono diversi i rischi di natura ambientale, sociale, tecnologica e operativa, nonché quelli amministrativi/autorizzativi associati alla realizzazione degli impianti;
 - per un differente regime giuridico, laddove il servizio di raccolta e trasporto è gestito dagli enti locali in regime di privativa e i servizi di recupero e smaltimento sono sottoposti, invece, ad una regolamentazione meno invasiva mediante un regime di autorizzazioni, basato sulla programmazione regionale e provinciale in materia di localizzazione e caratterizzazione degli impianti, e con l'applicazione di tariffe "amministrate" definite dall'Ente territoriale competente o prezzi di "mercato" praticati dal gestore dell'impianto;
 - per un differente assetto di mercato, laddove il servizio di raccolta e trasporto, per i motivi esposti, può essere definita un monopolio legale con le tipiche caratteristiche del bene pubblico, connotato da non rivalità nel consumo e non escludibilità dai benefici, mentre le fasi a valle si connotano in modo diversificato sul territorio, assumendo assetti differenti anche in relazione alla allo stesso servizio, da monopoli di fatto ad oligopoli, fino ad assetti più aperti alla concorrenza;
 - per il diverso grado di commistione di ciascuna servizio con il settore contiguo dei rifiuti speciali: mentre il gestore della raccolta e trasporto opera per definizione nel settore dei rifiuti urbani e assimilati in relazione ad un dato ambito territoriale, i gestori degli impianti di trattamento possono operare in

entrambi i settori, eventualmente applicando condizioni di accesso e prezzo differenziate tra settori.

- 25.33 Il servizio di raccolta e trasporto²⁴ è caratterizzato da un'elevata frammentazione gestionale e da una conseguente ridotta dimensione industriale; basti pensare che il 53% dei Comuni italiani è attualmente gestito da società partecipate dagli Enti Locali e di queste il 40% gestisce un solo Comune e il 50% gestisce meno di quattro Comuni, mentre nel restante 47% sono ancora numerose le gestioni dirette da parte dei Comuni²⁵.
- 25.34 I servizi di trattamento e smaltimento delle filiere del rifiuto urbano residuo della raccolta indifferenziata e della frazione organica della raccolta differenziata, interessano complessivamente oltre 600 impianti operativi nel 2017²⁶. I gestori di tali impianti in alcuni casi sono gestori affidatari anche del servizio di raccolta e trasporto e, in altri casi, della sola gestione del singolo impianto.
- 25.35 Occorre, infatti, evidenziare che i contratti di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati presentano un oggetto fortemente diversificato in termini di servizi di gestione: taluni si limitano a disciplinare il servizio di raccolta e trasporto (in alcuni casi addirittura solo la raccolta), altri disciplinano le operazioni di pretrattamento/selezione dei rifiuti preliminari ai servizi di recupero e smaltimento, altri ancora considerano il trattamento di alcune delle sottofilieri dei rifiuti differenziati e altri l'intero ciclo integrato (c.d. gestori verticalmente integrati).

Aspetti di governance

- 25.36 La normativa sul settore dei rifiuti urbani e assimilati dispone che lo svolgimento del servizio sia organizzato sulla base di ambiti o bacini territoriali ottimali (ATO) e, a tal fine, assegna agli Enti di Governo degli Ambiti o bacini territoriali ottimali (EGATO) l'esercizio delle funzioni di: (i) organizzazione del servizio, (ii) scelta della forma di gestione, (iii) determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, (iv) affidamento della gestione e relativo controllo e (v) approvazione dei piani d'ambito.

²⁴ L'affidamento dei servizi di raccolta e trasporto comprende generalmente anche i servizi di spazzamento e altri servizi di igiene urbana. È inoltre necessario evidenziare che a livello nazionale si riscontra una notevole disomogeneità nella perimetrazione delle attività oggetto di affidamento. Le ricognizioni effettuate dall'Autorità su un campione di gestori del servizio ha evidenziato che nel perimetro dei servizi affidati dagli enti locali rientrano sia attività che sono riconducibili al ciclo dei rifiuti (es.: raccolta ingombranti, attività cimiteriali, ecc.), sia attività che per loro natura non sono riferibili al servizio integrato del ciclo dei rifiuti (es.: servizio di disinfestazione zanzare, servizio antigraffiti o la rimozione amianto ecc.)

²⁵ *Greenbook* 2018.

²⁶ 34 impianti di trattamento aerobico e anaerobico, 285 impianti di compostaggio della FORSU, 21 impianti di digestione anaerobica, 130 impianti di TMB, 39 impianti di recupero energetico, 123 discariche (fonte ISPRA).

- 25.37 Il processo di organizzazione del servizio è ancora largamente incompleto. Le leggi regionali attualmente in vigore, infatti, hanno individuato sul territorio nazionale 57 ambiti territoriali ottimali²⁷ per la gestione dei rifiuti urbani, a cui dovrebbero corrispondere 57 EGATO, dei quali 15²⁸ sono effettivamente operativi, 20²⁹ sono parzialmente costituiti, 19³⁰ non sono operativi e 3³¹ non sono ancora individuati.³²
- 25.38 Gli ATO non coincidono con i bacini di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, denominati sub-ATO o ARO (Ambiti di Raccolta Ottimale), che generalmente assumono dimensioni inferiori³³ e che possono arrivare a coincidere con il territorio del singolo Comune³⁴, generando il sistema di gestione altamente parcellizzato sopra descritto.
- 25.39 Alcune Regioni (Emilia-Romagna, Toscana, Marche e Puglia) hanno compiuto il processo di definizione degli Ambiti Territoriali Ottimali e dell'affidamento del servizio dagli EGATO, il Nord-Ovest risulta allo stato suddiviso in 6 Ambiti Territoriali, di cui due regionali (Liguria e Valle d'Aosta), mentre la Lombardia ha optato per un modello differente che mantiene le scelte sull'organizzazione del servizio in capo ai Comuni. Nel resto d'Italia il processo di riforma di cui all'articolo 25 della legge n. 27/12 (istituzione degli Enti di Governo d'Ambito), non risulta ancora attuato. In particolare, per le Regioni Marche, Veneto e Sicilia non tutti gli EGATO risultano costituiti e/o operativi. In Piemonte, Lazio, Campania, Calabria e Abruzzo gli EGATO non risultano operativi.
- 25.40 Va, inoltre, considerato che la legge n. 147/13, istitutiva della TARI, ha previsto che sia il Comune a provvedere alla commisurazione della tariffa alla base del tributo, basandosi sul metodo normalizzato di cui al DPR n. 158/99, a meno che il Comune, avendo realizzato sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti, opti per l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva.
- 25.41 Emerge pertanto, come meglio illustrato nel seguito, un quadro assai diversificato di applicazione della normativa relativa all'esercizio della potestà tariffaria: generalmente l'EGATO approva il piano economico-finanziario (PEF) alla base

²⁷ 12 ATO coincidono con il territorio regionale, 1 Regione ha scelto ATO sovra-provinciali, in 4 Regioni gli ATO coincidono con il territorio delle Province, 2 Regioni hanno individuato ATO provinciali e sub-provinciali, mentre 1 Regione (Lombardia) ha scelto un modello alternativo agli ATO in cui sono i Comuni che svolgono, in forma singola o associata, le funzioni di organizzazione e gestione.

²⁸ 1 Liguria, 1 Valle d'Aosta, 1 Emilia-Romagna, 3 Toscana, 1 Puglia, 1 Provincia Autonoma di Trento, 1 Friuli-Venezia Giulia, 1 Umbria, 1 Basilicata 4 (di 5) Marche.

²⁹ 1 (di 5) Marche, 1 Veneto, 18 Sicilia.

³⁰ 1 Piemonte, 5 Lazio, 7 Campania, 5 Calabria e 1 Abruzzo.

³¹ 1 Molise, 1 Sardegna, 1 Provincia Autonoma di Bolzano.

³² Fonte: *Greenbook 2018*.

³³ In pochi casi l'ATO coincide con l'ARO (ad esempio nel caso ATO Toscana Centro e ATO Toscana Sud) mentre nella maggior parte dei casi il territorio dell'ATO è diviso in ARO, ad esempio negli ATO regionali del Piemonte (20 ARO), della Liguria (21 ARO), del Veneto (12 ARO) ecc.

³⁴ È il caso della Regione Sicilia dove in ben 103 Comuni su 290 il territorio dell'ARO coincide con quello del singolo Comune.

della tariffa, mentre la tariffa all'utenza e la specifica articolazione tariffaria è deliberata dal Consiglio Comunale.

- 25.42 Tuttavia, laddove l'EGATO non è costituito o operativo, sia l'approvazione del PEF sia la determinazione della tariffa all'utenza e la relativa articolazione tariffaria sono in capo al Comune.

Necessità di investimento e aspetti finanziari

- 25.43 Il settore dei rifiuti è caratterizzato da un significativo fabbisogno di investimenti legato al *deficit* impiantistico che caratterizza alcune aree del Paese e alla necessità di implementare sistemi di raccolta più efficienti.
- 25.44 Per il dimensionamento dei fabbisogni impiantistici nazionali per il trattamento della frazione organica e per il trattamento del rifiuto residuo con recupero energetico i riferimenti oggi disponibili sono rispettivamente il D.P.C.M. 7 marzo 2016 e il D.P.C.M. 10 agosto 2016, emanati in attuazione del comma 2 dell'articolo 35 del decreto-legge n. 133/14. Secondo le ricognizioni dei suddetti decreti, il fabbisogno impiantistico da realizzare è pari a 1,8 milioni di tonnellate per anno per l'incenerimento e varia da un minimo di 1,4 a un massimo di 2,6 milioni di tonnellate per anno per il recupero della frazione organica.
- 25.45 Benché non puntualmente quantificate, alcune stime³⁵ valutano in circa 4 miliardi di euro le necessità di investimento nazionali, di cui circa 800 mila euro per il potenziamento della raccolta differenziata, 300 mila euro per l'attuazione della misura puntuale, 1 milione di euro per nuovi impianti di trattamento dell'organico e 1,8 milioni di euro per nuovi impianti di recupero energetico³⁶.
- 25.46 Per quanto riguarda gli investimenti in nuovi impianti, che rappresentano la parte preponderante degli investimenti necessari, gli ostacoli principali alla realizzazione sono rappresentati dal complesso *iter* autorizzativo a cui sono sottoposti e dalla ostilità spesso mostrata dalla popolazione e da alcuni enti locali nei confronti di alcune tipologie di opere³⁷.
- 25.47 Va tuttavia osservato che nel corso degli incontri tecnici e dei *focus group* con gli operatori del settore sono stati espressi dubbi in merito alle necessità di investimento indicate nei decreti sopra richiamati ed è stata evidenziata la necessità di aggiornare le valutazioni in merito ai fabbisogni di sviluppo impiantistico e ai relativi costi.

³⁵ *Greenbook* 2018.

³⁶ Tali stime fanno riferimento solo alle nuove opere ed escludono le manutenzioni straordinarie sull'esistente. Inoltre, vengono considerate sottostimate da alcuni *stakeholder*.

³⁷ La c.d. sindrome di NIMBY ("*not in my backyard*").

- 25.48 Sebbene il fabbisogno finanziario sia significativamente inferiore rispetto a quello di altri settori regolati, diversi fattori ostacolano la finanziabilità degli investimenti nel settore dei rifiuti solidi urbani, ed in particolare:
- a) le incertezze del quadro normativo³⁸;
 - b) l'assenza, soprattutto nel Mezzogiorno, di soggetti gestori industrialmente organizzati e la ridotta dimensione imprenditoriale che caratterizza il settore;
 - c) gli elevati livelli di morosità.
- 25.49 In merito al fenomeno della morosità, nel settore dei rifiuti solidi urbani gli unici dati ufficiali oggi disponibili mostrano³⁹ percentuali di non riscosso⁴⁰ a livello nazionale pari al 24,43%, con un tasso medio del 43% al Sud, del 15% al Centro e del 19% al Nord.
- 25.50 Al rischio del mancato pagamento del corrispettivo dovuto da parte delle utenze, si aggiunge un elevato tasso di morosità, più volte denunciato dalle aziende, anche da parte dei Comuni nei confronti dei soggetti gestori del servizio, legato anche alla tendenza degli Enti locali a gestire il flusso di incasso per i servizi di igiene ambientale come parte integrante del proprio bilancio, con ripercussioni sui tempi di pagamento alle imprese.
- 25.51 Alle difficoltà di reperire finanziamenti a lungo termine per la realizzazione delle infrastrutture si aggiungono, in alcune realtà, le difficoltà di finanziamento del capitale circolante, spesso significative a causa di tempi di incasso particolarmente dilazionati⁴¹.

Le conclusioni dell'indagine AGCM IC 49

- 25.52 Con provvedimento 1° agosto 2014, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito AGCM) ha avviato un'indagine conoscitiva nel settore della gestione dei rifiuti solidi, a seguito di un'analisi preliminare dei relativi assetti istituzionali e di mercato che sembrava suggerire la presenza di diverse criticità concorrenziali. L'indagine AGCM IC 49 (di seguito "Indagine"), formalmente chiusa con Delibera del 21 gennaio 2016, pur essendo incentrata sulla verifica degli spazi per la «concorrenza possibile» nella filiera della gestione dei rifiuti urbani, offre una attenta disamina del settore ed evidenzia alcune criticità di interesse.
- 25.53 L'Indagine si focalizza su sei principali aree, per le quali vengono suggerite specifiche linee di intervento. I profili di analisi sono così sintetizzati:

³⁸ Con particolare riferimento alla *governance* del settore e alla natura del corrispettivo per il servizio.

³⁹ "Relazione sull'applicazione e la riscossione della Tassa sui Rifiuti (Ta.Ri)" pubblicata nel febbraio 2018 dalla Commissione di inchiesta sui rifiuti e finalizzata all'individuazione delle modalità di applicazione e riscossione della Ta.Ri. La Relazione si basa su un'analisi dei piani finanziari di 110 capoluoghi di provincia per gli anni 2014 e 2015.

⁴⁰ Differenza tra gli incassi Ta.Ri. contabilizzati e gettito Ta.Ri. previsto dai PEF.

⁴¹ Alcuni *stakeholder* hanno segnalato il frequente disequilibrio finanziario dei gestori nel breve termine legato ai lunghi tempi di pagamento da parte degli Enti locali.

- a) le modalità di affidamento dei servizi di raccolta dei rifiuti urbani, dove si osserva un eccessivo e acritico ricorso al modello dell'*in-house providing* senza che ciò garantisca sempre l'efficienza del servizio;
- b) la definizione dei bacini di affidamento del servizio di raccolta e degli ATO, sia sotto il profilo dimensionale, sia con riguardo alla struttura di *governance* a seconda del servizio offerto nelle diverse fasi della filiera (raccolta vs. trattamento, recupero e smaltimento), nonché la tempestiva operatività degli Enti di Governo degli Ambiti, con il fine di stimolare l'efficienza del servizio e di non scoraggiare gli investimenti e la partecipazione alle procedure di selezione degli affidatari del servizio da parte delle imprese;
- c) i criteri adottati dagli Enti Locali in materia di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani e l'affidamento della gestione integrata del servizio, che hanno spesso l'effetto di includere nella privativa comunale la gestione dei rifiuti speciali e il servizio di recupero e smaltimento, con conseguente loro sottrazione al mercato;
- d) l'esame della regolazione nelle fasi a valle della raccolta indifferenziata, con particolare riguardo all'applicazione del vincolo di prossimità e di autosufficienza ai servizi di trattamento meccanico biologico ("TMB"), di smaltimento e di recupero energetico, e i loro effetti sulla concorrenza;
- e) la struttura del sistema di *compliance* al principio di responsabilità estesa del produttore (*EPR*) scelto dal legislatore italiano per garantire l'assolvimento degli obblighi ambientali da parte dei produttori di imballaggi, basato sul sostanziale monopolio dei consorzi di filiera, e i suoi effetti sulla concorrenza nel mercato della vendita degli imballaggi, nonché sul raggiungimento degli obiettivi ambientali;
- f) il funzionamento dell'attuale modello di regolazione diffusa del settore, che non sempre appare in grado di stimolare l'adozione di standard di efficienza, di contratti-tipo e di tariffe incentivanti, e che, anzi, talvolta risulta incongruente e ostativo al dispiegarsi delle forze di mercato.

25.54 Le proposte formulate dall'AGCM ai fini di uno sviluppo pro-concorrenziale del settore riguardano, in primo luogo, la promozione della concorrenza per il mercato nell'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani. In particolare, l'AGCM ritiene che il modello di affidamento cd. *in-house providing* debba essere consentito, non solo a fronte della obbligatoria verifica del pieno rispetto dei requisiti formali imposti dall'ordinamento europeo, ma anche e soprattutto del raggiungimento del livello medio di efficienza riscontrabile nel settore (cd. *benchmarking* di efficienza) da parte dell'affidatario diretto, e che sia necessario intervenire sulla durata degli affidamenti, che risultano tendenzialmente superiori al tempo strettamente necessario per ammortizzare i costi degli investimenti (pari a cinque anni secondo la valutazione riportata).

25.55 Sotto il profilo dimensionale dell'affidamento, l'AGCM evidenzia come, in coerenza con i risultati offerti dall'analisi empirica sulla scala ottimale per lo

svolgimento del servizio, i bacini della raccolta dovrebbero essere il risultato dell'aggregazione dei territori comunali in un unico lotto, laddove si tratti di piccoli Comuni, o del frazionamento degli stessi in diversi lotti, nel caso dei grandi Comuni; mentre per le fasi a valle della filiera dei rifiuti indifferenziati (TMB, termovalorizzatori e discariche), gli ATO dovrebbero essere più ampi rispetto ai bacini della raccolta, in prima approssimazione su scala regionale.

- 25.56 Inoltre, sotto il profilo della *governance* degli affidamenti dei diversi servizi, l'AGCM ritiene auspicabile che venga mantenuta separata la gestione dei due segmenti della filiera (raccolta e fasi a valle), istituendo due livelli istituzionali differenti per le due fasi, evidenziando come sia irrinunciabile una rapida attuazione in tutte le Regioni della riforma degli ATO, al fine di attenuare il problema dell'eccessivo frazionamento della raccolta e di cessare il ricorso alle proroghe in attesa dell'organizzazione dei nuovi affidamenti.
- 25.57 In linea generale, l'auspicato completamento del sistema di *governance* e la riorganizzazione territoriale dei servizi di gestione dei rifiuti solidi urbani in un'ottica di miglioramento del livello medio di efficienza, può accrescere l'efficacia della regolazione nazionale, che oggi si deve interfacciare con un sistema estremamente frammentato e disomogeneo.
- 25.58 L'AGCM solleva, inoltre, la questione dell'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani quale ostacolo alla concorrenza nel mercato della gestione dei rifiuti speciali, derivante dall'eccessiva estensione della privativa comunale; criticità può essere superata con il completamento del quadro normativo, ovvero eliminando la discrezionalità attualmente esistente in capo ai Comuni e definendo comunque in maniera precisa e circoscritta le tipologie di rifiuti speciali assimilabili ai rifiuti urbani.
- 25.59 Sempre relativamente alla eccessiva estensione della privativa comunale, l'AGCM ritiene necessario ridurre la gestione integrata dell'intero ciclo dei rifiuti urbani ai soli casi in cui essa è indispensabile per far fronte ad una penuria nell'offerta di capacità di trattamento, smaltimento e/o recupero.
- 25.60 Per lo sviluppo del mercato nelle fasi a valle della raccolta indifferenziata, l'AGCM ritiene auspicabile che venga adottato un approccio basato sul principio della concorrenza tra diverse forme di gestione dei rifiuti indifferenziati, nel rispetto dell'obiettivo "discarica zero", con misure che rendano economicamente più conveniente dello smaltimento il ricorso al trattamento meccanico-biologico e al recupero energetico, mediante la progressiva deregolamentazione di tali servizi nel presupposto che, tuttavia, vi sia un'adeguata capacità di trattamento e recupero energetico per far fronte al fabbisogno nazionale, sia per evitare problemi ambientali di gestione dei rifiuti indifferenziati, sia per scongiurare il rischio che gli impianti godano di un potere di mercato. L'obiettivo "discarica zero", inoltre, deve essere perseguito anche attraverso disincentivi specifici quali l'ecotassa.

25.61 Per uno sviluppo di mercato dei sistemi di *compliance* all'EPR in relazione agli imballaggi, l'AGCM, considerato che il sistema italiano si basa su condizioni di monopolio sostanziale del CONAI e dei consorzi di filiera e che il contributo richiesto ai produttori non rispecchia gli effettivi costi ambientali e di gestione (in quanto il contributo è uniforme a prescindere dalla riciclabilità dell'imballaggio e copre solo il 20% dei costi della raccolta differenziata), propone di attuare una riforma pro-concorrenziale del sistema che preveda, nel breve periodo, l'abbandono del consorzio unico obbligatorio e la presenza contestuale di più sistemi di gestione degli imballaggi tra loro in concorrenza e, nel medio-lungo periodo, la piena responsabilità finanziaria e gestionale della raccolta differenziata urbana di imballaggi a detti sistemi di gestione.

26 Le metodologie tariffarie attualmente applicate

Sintesi delle principali metodologie tariffarie all'utenza

26.1 Le opzioni attualmente applicabili per la determinazione della tariffa all'utenza sono contenute nella legge n. 147/13 istitutiva della TARI, la quale ha previsto che il Comune possa scegliere tra diverse possibilità per la determinazione della tariffa all'utenza. In particolare, il Comune può optare sia per l'applicazione di una tariffa avente natura di tributo oppure, qualora sia stato adottato un sistema di misurazione puntuale delle quantità di rifiuti e lo preveda il regolamento comunale, per l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo del tributo (articolo 1, comma 668)⁴². In quest'ultimo caso, la tariffa è applicata e riscossa dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani. In aggiunta, mentre nella commisurazione della tariffa il Comune deve tenere conto dei criteri di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 158/99 (DPR n.158/99), il metodo di calcolo della tariffa corrispettiva è definito dal Comune nel regolamento comunale (anche ispirandosi al DPR n. 158/99) sulla base dei propri obiettivi specifici.

⁴² La questione della natura tributaria piuttosto che corrispettiva del prelievo applicato all'utenza per il servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani della TIA1, ossia la "tariffa d'igiene ambientale" del c.d. decreto Ronchi, è stata oggetto di diverse, e talora contrastanti, pronunce giurisdizionali, nonché di differenti interpretazioni dottrinali. Tra le varie pronunce, di indubbio rilievo è la sentenza n. 238 del 2009 della Corte costituzionale, che ha riconosciuto la natura tributaria della TIA 1, non rilevando né la formale denominazione di tariffa, né la sua alternatività rispetto alla TARSU, né la possibilità di riscuoterla mediante ruolo.

Tale sentenza ha determinato, di fatto, l'esclusione dalla imponibilità ai fini IVA delle somme dovute e la conseguente presentazione di numerosi ricorsi da parte dei contribuenti per il rimborso dell'IVA pagata. La Corte Costituzionale, nell'indicare i criteri cui far riferimento per qualificare come tributari alcuni prelievi, ha infatti affermato che essi sono indipendenti dal *nomen iuris* utilizzato dalla normativa che disciplina i prelievi stessi e consistono, piuttosto, nella doverosità della prestazione, nella mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti e nel collegamento di detta prestazione alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente.

- 26.2 Inoltre, nel caso in cui si opti per una tariffa in regime tributario (per scelta o in assenza di sistemi di misurazione puntuale), il Comune può adottare una tariffa determinata in base al metodo tariffario normalizzato di cui al DPR 158/99, che è ad oggi l'opzione più diffusa, oppure può ricorrere a criteri alternativi al metodo normalizzato, in base ai quali il Comune, nel rispetto del principio «chi inquina paga», può commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte, nonché al costo del servizio sui rifiuti (articolo 652, comma 1).
- 26.3 Nel caso in cui i Comuni abbiano adottato sistemi di misurazione puntuale delle quantità di rifiuti, non sono tuttavia obbligati ad adottare il modello di tariffa corrispettiva, potendo comunque optare per il prelievo tributario.
- 26.4 Gli Enti Locali che hanno adottato una tariffa avente natura di corrispettivo devono, invece, rispettare i requisiti minimi per la misurazione della parte variabile della tariffa previsti dal decreto ministeriale 20 aprile 2017 (DM 20 aprile 2017).
- 26.5 In base a tale decreto, ai fini della realizzazione di un sistema di misurazione puntuale, tutte le utenze dovranno essere identificate mediante l'assegnazione di un codice personale ed univoco che permetta di identificare l'utenza che conferisce i rifiuti, registrare il numero di conferimenti e misurare la quantità di rifiuti conferiti. La misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti si ottiene determinando, come requisito minimo, il peso o il volume della quantità di rifiuto urbano residuo (RUR), ovvero il rifiuto residuale della RD dei rifiuti urbani e assimilati, conferito da ciascuna utenza al servizio pubblico di gestione dei rifiuti anche se i Comuni possono misurare, oltre al RUR, le frazioni differenziate, per la cui misurazione sono ammessi, tuttavia, sistemi semplificati di determinazione delle quantità.
- 26.6 Si parla, dunque, di tariffa puntuale o TARIP in caso di applicazione di sistemi di misurazione puntuale ai sensi del predetto DM 20 aprile 2017 ai fini del calcolo della quota variabile della tariffa rifiuti.
- 26.7 Il predetto decreto nulla dice sulla quota fissa, che viene generalmente calcolata in base ai coefficienti di natura presuntiva di cui al DPR 158/99 (si veda paragrafo successivo). Anche per la parte variabile, il DM ammette, inoltre, la possibilità di ricorrere a componenti calcolate e non misurate, potendosi adottare criteri di commisurazione legati alla qualità del servizio reso, al numero dei servizi messi a disposizione della singola utenza, anche quando questa non li utilizzi.
- 26.8 Ai sensi della Direttiva 2018/851/UE, i 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, sono annoverati tra gli strumenti per promuovere l'economia circolare attraverso una maggiore applicazione della gerarchia dei rifiuti.

Il metodo tariffario normalizzato del DPR 158/99

26.9 Il metodo normalizzato disciplinato dal DPR 158/99 è utilizzato per il calcolo della tariffa all'utenza relativa al ciclo integrato dei rifiuti urbani e assimilati ed è basato su quattro fondamentali principi:

- a) equivalenza del metodo tariffario normalizzato: le entrate tariffarie devono garantire la copertura delle componenti di costo secondo la seguente formula:

$$ST_n = (CG + CC)_{n-1} (1 + IP_n - X_n) + CK_n$$

ossia la determinazione delle tariffe dell'anno n deve rispettare l'equivalenza tra le entrate tariffarie di riferimento (ST_n) e la somma di due componenti di costo:

- i costi operativi (sia costi di gestione che costi comuni) relativi all'anno $n-1$, aggiornati secondo il metodo del *price-cap*, ossia, in base al tasso di inflazione programmata per l'anno di riferimento (IP_n) diminuito di un coefficiente di recupero di produttività (X_n) la cui determinazione è lasciata alla discrezionalità dell'Ente Locale, con l'unica condizione che deve essere maggiore di zero;
 - i costi d'uso del capitale, comprensivi di ammortamenti, accantonamenti e remunerazione del capitale investito.
- b) copertura integrale dei costi: la tariffa di riferimento rappresenta l'insieme dei criteri e delle condizioni che devono essere rispettati per la determinazione della tariffa da parte degli Enti Locali in modo da coprire tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani;
- c) distinzione tra parte fissa e parte variabile della tariffa: la parte fissa è determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere e ai relativi ammortamenti, mentre la parte variabile è rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione;
- d) articolazione della tariffa nelle fasce di utenza domestica e non domestica.

26.10 Il metodo normalizzato si articola in pratica di due macro-fasi:

- a) stesura di un Piano Economico Finanziario (di seguito: PEF) redatto dal gestore del servizio di igiene urbana ed eventualmente integrato dall'EGATO o da altra autorità competente (in genere Comune) che individua e classifica i costi del servizio e li suddivide tra costi fissi (di seguito: CF) e costi variabili (di seguito: CV); tale fase permette di definire il costo totale del servizio del ciclo integrato dei rifiuti urbani e assimilati relativo ad un dato affidamento;
- b) definizione dell'articolazione tariffaria applicata all'utenza finale ossia ripartizione dei CF e CV in quote imputabili alle utenze domestiche e non

domestiche secondo criteri “razionali”⁴³ e, infine, determinazione delle quote fisse e variabili da attribuire alle utenze domestiche e non domestiche ricorrendo a presunzioni sulla produzione di rifiuti, ossia applicando specifici coefficienti teorici di produzione dei rifiuti correlati:

- i. alla superficie abitativa e al numero dei componenti il nucleo familiare per la parte fissa delle utenze domestiche;
- ii. al numero dei componenti il nucleo familiare per la parte variabile delle utenze domestiche;
- iii. al tipo di attività produttive ulteriormente articolate per macro-aree geografiche (Nord, Centro, Sud) per la parte fissa e variabile delle utenze non domestiche.

26.11 In caso di tariffa corrispettivo, anche questa seconda macro-fase è competenza del gestore, in caso di tributo, invece, tale fase è competenza dell’EGATO o del Comune, che approva l’articolazione tariffaria mediante delibera.

26.12 Il metodo tariffario normalizzato di cui al DPR 158/99 è attualmente utilizzato come criterio alla base della rendicontazione dei costi del gestore di igiene urbana per un dato affidamento. Tale metodo, tuttavia, determina un’incentivazione assai debole al perseguimento di obiettivi di efficienza. Di seguito, si riportano alcune delle principali criticità riscontrate nel metodo normalizzato:

- a) il recupero di produttività per l’anno di riferimento (X_n) viene definito in maniera totalmente discrezionale dagli Enti Locali, data l’assenza di una metodologia per la determinazione degli obiettivi di recupero di produttività;
- b) l’assenza di criteri univoci di individuazione e di classificazione dei costi (contabilità regolatoria) determina incertezze sia sull’entità complessiva dei costi da riconoscere agli esercenti, che sulla ripartizione dei costi tra fissi e variabili; attualmente, a differenza di quanto prescritto nel DPR 158/99, vengono utilizzati nella stesura del PEF costi di preconsuntivo o programmati o provenienti da tariffari o prezzari;
- c) non sono indicati criteri certi e univoci per la fissazione della remunerazione del capitale;
- d) le immobilizzazioni da includere negli investimenti nell’esercizio di riferimento per il calcolo della remunerazione del capitale sono definite secondo un criterio presuntivo, sulla base degli investimenti programmati;
- e) è consentito, da un anno al seguente, il riconoscimento di scostamenti nei costi di gestione e nei costi comuni a condizione che detti scostamenti siano “giustificati” nella relazione di accompagnamento al piano finanziario, senza tuttavia l’indicazione di alcun criterio per la loro inclusione e quantificazione

⁴³ Art. 4 comma 2 DPR 158/99: “L’ente locale ripartisce tra le categorie di utenza domestica e non domestica l’insieme dei costi da coprire attraverso la tariffa secondo criteri razionali, assicurando l’agevolazione per l’utenza domestica di cui all’articolo 49, comma 10, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 “.

né di eventuali successive verifiche volte ad accertarne l'effettiva sussistenza e/o la loro pertinenza al ciclo dei rifiuti;

- f) l'ampia discrezionalità applicativa nelle diverse fasi di determinazione delle tariffe (recupero di produttività, riduzioni, agevolazioni, criteri di assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani ecc.), genera una notevole variabilità territoriale e locale in termini sia di definizione del livello di costo riconosciuto che di incidenza del costo fisso rispetto al costo complessivo.

La tariffa puntuale

- 26.13 La Direttiva 2018/851/UE ha definito l'adozione di regimi di tariffe puntuali come uno di possibili strumenti di promozione dell'economia circolare, finalizzato, in particolare, ad introdurre nel sistema di tariffazione all'utenza obiettivi di carattere ambientale quali l'aumento della raccolta differenziata e la diminuzione del rifiuto urbano residuo che viene conferito in discarica.
- 26.14 Con il termine "*tariffazione puntuale*" si fa riferimento a una pluralità di casistiche, sebbene nella maggior parte dei casi la tariffazione puntuale applicata alla parte variabile della tariffa faccia riferimento alla sola misurazione della quantità del rifiuto urbano residuo prodotto (RUR), in modo tale da incentivare l'utente a differenziare quanto più possibile la raccolta per contenere la spesa sostenuta. La misurazione del RUR, come sopra ricordato, rappresenta il requisito minimo richiesto dal citato DM 20 aprile 2017 per un sistema di misurazione puntuale dei rifiuti.
- 26.15 In alcuni casi analizzati, tuttavia, la quota effettivamente variabile della tariffa legata alla misurazione puntuale del RUR, rappresenta una percentuale estremamente ridotta della quota variabile totale della tariffa (qualche punto percentuale), restando dunque quest'ultima basata in buona parte su calcoli di natura presuntiva. In molti casi analizzati, ad esempio, una quota della tariffa si computa fissando un numero di svuotamenti minimi obbligatori⁴⁴, mentre la quota effettivamente variabile riguarda i soli svuotamenti aggiuntivi rispetto a quelli obbligatori. Ciò consente, tra l'altro, di ottenere una garanzia di copertura di una parte dei costi variabili del servizio ed evitare il rischio che la riduzione progressiva della base imponibile (kg o litri di RUR) su cui vengono riversati tutti i costi variabili del servizio, porti ad un inevitabile aumento delle tariffe unitarie a svuotamento.
- 26.16 Le casistiche di tariffazione puntuale riscontrabili nella pratica sono, dunque, assai diversificate e si differenziano in funzione della:
 - a) differente natura: prestazione patrimoniale oppure tributo;
 - b) frazione misurata: RUR più frequentemente oppure, oltre al RUR, una o più frazioni della raccolta differenziata;

⁴⁴ Si tratta, in questo caso, di tariffazione trinomica, composta da una quota fissa calcolata con criteri presuntivi, una quota variabile calcolata con criteri presuntivi e una quota variabile puntuale a misura.

- c) oggetto o tecnica della misurazione: misurazione diretta del peso; misurazione indiretta tramite volume; sistema *flat*, ossia in base all'attivazione o meno di un servizio (ad esempio: l'utente che effettua auto-compostaggio, non attiva il servizio di compostaggio); in base alla numerosità delle richieste di intervento (es: numero di ritiri di ingombranti oltre un certo numero soglia) o alla frequenza di ritiro prescelto per una data frazione, oppure al numero di pezzi consegnati/ritirati;
- d) l'approccio alla misurazione: progressiva, ossia, quanto maggiore è la quantità di RUR prodotta o il numero di servizi richiesti, quanto più si paga, oppure premiale, con l'applicazione di sconti in tariffa, in genere inversamente proporzionali alla RUR prodotta.
- 26.17 Sulla base di un'analisi condotta da ISPRA⁴⁵ su un campione di circa 2,5 mila Comuni, la tariffa puntuale è applicata ancora oggi in misura minoritaria rispetto all'applicazione della TARI tributo e riguarderebbe non più del 13,2% dei Comuni oggetto di indagine. In una recente analisi⁴⁶ svolta su un campione di 22 milioni di abitanti, Utilitatis quantifica in circa 3,5 milioni di abitanti la popolazione interessata dall'applicazione di una tariffa con parte variabile a misurazione puntuale, sia nella forma della TARIP corrispettivo, che nella forma della TARIP tributo.
- 26.18 Le esperienze attuali di tariffazione puntuale fanno riferimento soprattutto a realtà locali del Nord e in misura minore del Centro e del Sud e, in particolare, a contesti comunali piccoli e medio-piccoli, generalmente inferiori ai 20 mila abitanti. Nei contesti in cui è applicata la tariffazione puntuale, viene rilevata un'incidenza della raccolta differenziata superiore, anche significativamente, rispetto alla media nazionale⁴⁷.
- 26.19 Tuttavia, dall'analisi citata nel precedente punto emerge che anche tra i Comuni che non applicano la tariffa puntuale esistono numerose realtà che presentano percentuali di raccolta differenziata paragonabili a quelle di Comuni a tariffa puntuale. Ne consegue che, benché l'introduzione della tariffa puntuale risulti essere direttamente correlata a *performance* positive, essa non pare essere una condizione necessaria al raggiungimento di elevate percentuali di raccolta differenziata; secondo tale analisi, altri presupposti sembrerebbero incidere in modo più determinante nel raggiungimento di elevate percentuali, come l'introduzione della modalità di raccolta porta a porta in luogo della raccolta stradale.
- 26.20 Da alcune parti è stata evidenziata la presenza di alcuni profili di potenziali criticità legati all'introduzione della tariffa puntuale, meritevoli di ulteriori

⁴⁵ Fonte: Ispra, Rapporto Rifiuti Urbani 2018.

⁴⁶ Fonte: Utilitatis, analisi presentata nell'ambito di Ecomondo 2018.

⁴⁷ In base alla menzionata analisi di Utilitatis, il panel analizzato dei 311 Comuni a tariffa puntuale, presenta un'incidenza media della raccolta differenziata del 77%, di molto superiore alla media nazionale del 54% certificata da ISPRA nel 2017.

approfondimenti, tra i quali: l'aumento dei costi in rapporto ai benefici; le difficoltà di implementazione nei contesti ad elevata urbanizzazione e a sviluppo verticale con utenze in massima parte aggregate; l'aumento dell'abbandono o della migrazione dei rifiuti nei Comuni limitrofi che non applicano la tariffazione puntuale; il potenziale peggioramento della qualità della raccolta differenziata; aspetti di garanzia dei dati personali in relazione alla mappatura dell'utenze necessarie per attuare la tariffazione puntuale.

Tariffe di accesso agli impianti di trattamento

- 26.21 Con il termine impianti di trattamento si fa riferimento agli impianti che effettuano:
- a) le operazioni di recupero e i trattamenti preliminari al recupero;
 - b) le operazioni di smaltimento e i trattamenti preliminari allo smaltimento.
- 26.22 A titolo esemplificativo, tra gli impianti di cui alla lettera a) rientrano gli impianti di trattamento della frazione organica o FORSU (compostaggio e digestione anaerobica); gli impianti di riciclaggio delle altre frazioni della raccolta differenziata (in particolare plastica, carta, vetro, legno, alluminio e acciaio) e gli impianti di trattamento preliminare al riciclaggio quali gli impianti di selezione e pulizia e gli impianti di messa in riserva.
- 26.23 Tra gli impianti di cui alla lettera b) rientrano gli impianti di incenerimento e le discariche e i depositi preliminari allo smaltimento.
- 26.24 L'elenco completo delle operazioni di recupero e smaltimento, come noto, è contenuto, rispettivamente negli Allegati C e B del decreto legislativo 152/06. I gestori degli impianti utilizzano già detta classificazione, ai fini, tra l'altro, della compilazione della sezione anagrafica del Modello Unico di Dichiarazione Ambientale (MUD), quest'ultimo destinato ad alimentare, tra l'altro, la banca dati dei rifiuti urbani di ISPRA che contiene un'apposita sezione riferita agli impianti di trattamento in cui viene fornito anche un quadro delle principali tipologie di impianti (compostaggio, digestione anaerobica, TMB, incenerimento e discarica) presenti sul territorio nazionale.
- 26.25 Ad oggi, tuttavia, non sono disponibili database nazionali che consentano di appurare in modo completo quanti e quali impianti di trattamento siano soggetti ad una tariffa in qualche misura amministrata e quanti applichino, invece, prezzi di libero mercato. Non è, pertanto, ad oggi possibile monitorare in modo esaustivo le tariffe o i prezzi applicati dagli impianti di trattamento dei rifiuti urbani e assimilati sul territorio nazionale e, ancor meno, quindi, effettuare *benchmarking* di efficienza tra gestori.
- 26.26 In relazione alle tariffe d'accesso agli impianti di trattamento dei rifiuti, in particolare per quanto riguarda la filiera dell'indifferenziato, si registra, nei casi analizzati, l'applicazione sia di tariffe regolate o amministrata, sia di prezzi

lasciati al mercato. La tariffa regolata è definita dall'EGATO (es: Emilia-Romagna), dalla Regione o dalla Provincia (es: Veneto).

26.27 Il riferimento normativo alla base della fissazione della tariffa al cancello da parte dell'EGATO o dell'Ente territoriale competente è costituito dall'articolo 25 del decreto-legge n. 1/2012 in base al quale “[...] *all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie [...]*”.

26.28 È importante sottolineare, anche ai fini tariffari, che alcune fattispecie impiantistiche, come i termovalorizzatori e le discariche, trattano spesso sia rifiuti urbani che speciali.

Le tariffe praticate dal gestore dell'impianto, inoltre, possono essere comprensive di oneri aggiuntivi come la componente di ecotassa; tale tributo, istituito dalla legge n. 549/95, si applica ai rifiuti conferiti in discarica nonché ai rifiuti conferiti in impianti di incenerimento senza recupero energetico: l'obiettivo è quello di ottenere la riduzione dei quantitativi di rifiuti avviati allo smaltimento, incentivando le attività di recupero degli stessi.