

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE

196/2021/R/RIF

**PRIMI ORIENTAMENTI PER LA DEFINIZIONE DEL METODO
TARIFFARIO RIFIUTI PER IL SECONDO PERIODO REGOLATORIO
(MTR-2)**

Mercato di incidenza: ciclo dei rifiuti urbani

11 maggio 2021

Premessa

Il presente documento per la consultazione si inquadra nell'ambito del procedimento per la definizione del metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2), avviato con la deliberazione 138/2021/R/RIF del 30 marzo 2021.

Il documento illustra gli orientamenti generali dell'Autorità per la determinazione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti nonché per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, in conformità ai principi derivanti dalla normativa comunitaria e nazionale ed in modo da mantenere un quadro generale di regole stabile e certo, che sia ritenuto efficace e credibile dai vari attori presenti nel comparto.

La presente consultazione verrà seguita da un secondo documento per la consultazione in cui saranno puntualmente descritti gli specifici criteri di calcolo in via di definizione e individuati i parametri macroeconomici di riferimento, nonché i parametri legati alla ripartizione dei rischi nell'ambito della regolazione del settore dei rifiuti.

*I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità le proprie osservazioni e proposte in forma scritta, compilando l'apposito modulo interattivo disponibile sul sito internet dell'Autorità o, in alternativa, all'indirizzo PEC istituzionale (protocollo@pec.arera.it), entro il **11 giugno 2021**.*

Relativamente alle modalità dell'eventuale pubblicazione delle osservazioni, si fa riferimento all'Informativa sul trattamento dei dati personali, punto 1, lett. b) e c), di seguito riportata. Si invitano i soggetti interessati a seguire le indicazioni ivi contenute, in particolare in relazione ad eventuali esigenze di riservatezza.

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente

Direzione Ciclo dei Rifiuti Urbani e Assimilati

Corso di Porta Vittoria, 27- 20122 Milano

e-mail: protocollo@pec.arera.it

sito internet: www.arera.it

INFORMATIVA SUL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

ai sensi dell'art. 13 del Regolamento UE 2016/679 (GDPR)

La disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'ARERA è contenuta nella deliberazione 649/2014/A. Ai sensi dell'articolo 4.2 della disciplina in parola, l'ARERA non riceve contributi anonimi.

1. Base giuridica e finalità del trattamento

a. Trattamento dei dati personali raccolti in risposta alle consultazioni

Si informa che i dati personali trasmessi partecipando alla consultazione pubblica saranno utilizzati da ARERA, (Titolare del trattamento), nei modi e nei limiti necessari per svolgere i compiti di interesse pubblico e per adottare gli atti di sua competenza ai sensi della normativa vigente, con l'utilizzo di procedure anche informatizzate. Il trattamento è effettuato in base all'articolo 6, par. 1 lett. e) del GDPR.

b. Pubblicazione delle osservazioni

Le osservazioni pervenute possono essere pubblicate sul sito internet di ARERA al termine della consultazione. I partecipanti alla consultazione possono chiedere che, per esigenze di riservatezza, i propri commenti siano pubblicati in forma anonima. Una generica indicazione di confidenzialità presente nelle comunicazioni trasmesse non sarà considerata una richiesta di non divulgare i commenti.

I partecipanti alla consultazione che intendono salvaguardare la riservatezza o la segretezza, in tutto o in parte, delle osservazioni e/o documentazione inviata, sono tenuti ad indicare quali parti delle proprie osservazioni e/o documentazione sono da considerare riservate e non possono essere divulgate. A tal fine, i partecipanti alla consultazione sono tenuti a trasmettere una versione non confidenziale delle osservazioni destinata alla pubblicazione.

c. Modalità della pubblicazione

In assenza delle indicazioni di cui al punto b) della presente Informativa (richiesta di pubblicazione in forma anonima e/o divulgazione parziale), le osservazioni sono pubblicate in forma integrale unitamente alla ragione sociale/denominazione del partecipante alla consultazione. La ragione sociale/denominazione del partecipante alla consultazione che contenga dati personali è oscurata. Sono altresì oscurati tutti i dati personali contenuti nel corpo del contributo inviato e che possano rivelare l'identità di persone fisiche identificate o identificabili. I dati personali delle persone fisiche che rispondono alla consultazione nella loro capacità personale sono oscurati. Sono altresì oscurati tutti i dati personali contenuti nel corpo del contributo inviato e che possano rivelare l'identità del partecipante alla consultazione.

2. Modalità del trattamento e periodo di conservazione dei dati

Dei dati personali possono venire a conoscenza i Capi delle Strutture interessate dall'attività di regolamentazione cui è riferita la consultazione, nonché gli addetti autorizzati al trattamento. II dati saranno trattati mediante supporto cartaceo e tramite procedure informatiche, con l'impiego di misure di sicurezza idonee a garantirne la riservatezza nonché ad evitare l'indebito accesso agli stessi da parte di soggetti terzi o di personale non autorizzato. Tali dati saranno conservati per un periodo massimo di 5 anni.

3. Comunicazione e diffusione dei dati

I dati non saranno comunicati a terzi, fatti salvi i casi in cui si renda necessario comunicarli ad altri soggetti coinvolti nell'esercizio delle attività istituzionali del Titolare e i casi specificamente previsti dal diritto nazionale o dell'Unione Europea.

4. Titolare del Trattamento

Titolare del trattamento è ARERA, con sede in Corso di Porta Vittoria, 27, 20122, Milano, e-mail: info@arera.it, PEC: protocollo@pec.arera.it, centralino: +39 02655651.

5. Diritti dell'interessato

Gli interessati possono esercitare i diritti di cui agli articoli 15-22 del GDPR rivolgendosi al Titolare del trattamento agli indirizzi sopra indicati. Il Responsabile della Protezione dei Dati personali dell'Autorità è raggiungibile al seguente indirizzo: Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, Corso di Porta Vittoria, 27, 20122, Milano, e-mail: rpd@arera.it.

Gli interessati, ricorrendone i presupposti, hanno altresì il diritto di proporre reclamo al Garante per la protezione dei dati personali, quale autorità di controllo, o di adire le opportune sedi giudiziarie.

INDICE

1	Introduzione	6
2	Visione d'insieme.....	8
	<i>Elementi emersi nel primo periodo regolatorio</i>	8
	<i>Obiettivi e possibili misure regolatorie</i>	13
3	Contesto di riferimento per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento.....	16
	<i>Target per una economia circolare con un alto livello di efficienza delle risorse</i>	16
	<i>Fabbisogno impiantistico</i>	19
	<i>Filiera interconnessa</i>	26
	<i>Perimetro di regolazione tariffaria e principi di riferimento</i>	27
4	Opzioni per la regolazione degli impianti di trattamento.....	31
5	Costi riconosciuti	37
	<i>Entrate tariffarie di riferimento</i>	38
	<i>Limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie</i>	45
	<i>Aspetti preliminari per la quantificazione del valore di subentro</i>	49
6	Elementi procedurali	50
	APPENDICE.....	56

1 Introduzione

- 1.1 L’Autorità, con deliberazione 30 marzo 2021, 138/2021/R/RIF, ha avviato il procedimento per la definizione del metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2), nell’ambito del quale provvedere – in un quadro di progressiva stabilità e certezza della regolazione del settore elaborata dall’Autorità – all’aggiornamento e all’integrazione dell’attuale sistema di regole per il riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, nonché alla fissazione dei criteri per la determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento.
- 1.2 Nel primo periodo regolatorio (2018-2021) l’Autorità, alla luce della poliedricità del settore e considerata la necessità di adottare una regolazione iniziale in un periodo già in fase di svolgimento, ha fatto ricorso a strumenti regolatori che prevedevano *gradualità* nell’implementazione e *asimmetria* nelle soluzioni prospettate, per il conseguimento dei primi elementi chiave di trasparenza, di efficienza e di selettività. Una serie di ulteriori profili, rilevanti, ma di complessa trattazione, veniva rinviata.
- 1.3 Nel documento per la consultazione 351/2019/R/RIF, pubblicato nell’estate del 2019 nell’ambito del procedimento per la definizione del MTR, si statuiva infatti che, in quella sede, l’intervento si sarebbe limitato ad alcuni aspetti e che, *“in prospettiva e con riferimento ad un arco di tempo congruo”* sarebbero state avviate *“riflessioni anche sugli assetti istituzionali, sulle filiere produttive e sulle configurazioni di mercato per proseguire il percorso di definizione di meccanismi regolatori sempre più efficaci nel promuovere la gestione efficiente del servizio”*.
- 1.4 Il MTR-2, definito *ex-ante* e destinato ad essere applicato nel prossimo quadriennio (2022-2025), fornisce l’opportunità di ampliare lo spettro dei fattori inquadrabili in una nuova disciplina. Il momento storico in cui questa opportunità si manifesta, per vero, offre numerosi elementi significativi, la cui corretta trattazione può favorire una evoluzione del settore dei rifiuti, contribuendo a creare le condizioni per il raggiungimento dei nuovi *target* eurounitari e nazionali.
- 1.5 Il presente documento rappresenta un primo passo per procedere nella valutazione di un sistema di strumenti regolatori che consideri simultaneamente, oltre alla necessità di tener conto delle sia pur limitate risultanze relative all’applicazione delle regole attualmente vigenti, i possibili effetti dell’avvenuto recepimento del “Pacchetto dell’Economia Circolare” e la concomitante implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), inviato alla Commissione Europea in data 30 aprile 2021.
- 1.6 Il PNRR considera un periodo che va dal 2021 al 2026, prevedendo investimenti e riforme rivolte al settore dei rifiuti che si rivelino utili a contribuire al rilancio dell’intero Paese. Si tratta di un periodo in larga parte coincidente con quello del

MTR-2 e, conseguentemente, una coerente declinazione delle misure previste rappresenta un passaggio fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi.

- 1.7 Tra gli elementi di maggior rilievo inseriti nel PNRR, si ritiene utile menzionare i seguenti: con riferimento agli investimenti, si precisa che sono rivolti *“ad un miglioramento della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, alla realizzazione di nuovi impianti di trattamento/riciclaggio di rifiuti organici, multimateriale, vetro, imballaggi in carta e alla costruzione di impianti innovativi per particolari flussi”*; riguardo alle riforme, alla luce *“delle evidenze emerse dalla Commissione Europea sull’assenza di una rete integrata di impianti di raccolta e trattamento rifiuti attribuibile all’insufficiente capacità di pianificazione delle regioni e, in generale, alla debolezza della governance, risulta necessario sviluppare un programma nazionale per la gestione dei rifiuti”*; inoltre, dal momento che, in relazione ai processi autorizzativi e allo svolgimento delle gare d’appalto, i *“ritardi sono spesso dovuti alla mancanza di competenze tecniche e amministrative del personale di regioni, province e comuni”* si prevede di fornire *“supporto tecnico”* alle amministrazioni competenti.
- 1.8 In altri termini, per affrontare le criticità riscontrate nel settore, il PNRR prospetta, per un verso, l’impiego di risorse nel rafforzamento delle infrastrutture del settore, e per un altro, di rendere maggiormente efficaci i processi decisionali nell’ambito della *“filiera amministrativa”*, sia contenendone le diseconomie da coordinamento con il programma nazionale, sia rafforzandone le capacità operative e tecniche mediante il necessario sostegno. Si tratta di un insieme di azioni che può trovare il necessario supporto nella regolazione che l’Autorità si accinge ad elaborare e approvare, nell’ambito delle proprie competenze e secondo le linee strategiche adottate.
- 1.9 In particolare, gli orientamenti generali che si illustrano nel presente documento, sono rivolti a:
- confermare l’impostazione generale che ha contraddistinto il Metodo Tariffario Rifiuti per il primo periodo regolatorio (MTR) di cui alla deliberazione 443/2019/R/RIF, basata sulla verifica e la trasparenza dei costi, richiedendo che la determinazione delle entrate tariffarie avvenga sulla base di dati certi, validati e desumibili da fonti contabili obbligatorie e che la dinamica per la loro definizione sia soggetta ad un limite di crescita, differenziato in ragione degli obiettivi di miglioramento della qualità del servizio reso agli utenti e/o di ampliamento del perimetro gestionale individuati dagli Enti territorialmente competenti, in un rinnovato quadro di responsabilizzazione e di coerenza a livello locale;
 - introdurre alcuni elementi di novità principalmente riconducibili – oltre che all’introduzione di una regolazione tariffaria (asimmetrica) per i differenti servizi del trattamento – anche alla necessità di : *i*) rafforzare gli incentivi allo sviluppo di attività di valorizzazione dei materiali recuperati e/o di energia, anche in considerazione del potenziale contributo

dell'output recuperato al raggiungimento dei *target* europei; *ii*) configurare opportuni meccanismi correttivi al sistema di riconoscimento dei costi alla luce dell'applicazione delle novità normative introdotte dal decreto legislativo 116/2020¹ (in materia di qualificazione dei rifiuti prodotti da utenze non domestiche, di possibilità per tale tipologia di utenza di conferire i rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico, nonché di costi efficienti riferibili alle operazioni per la gestione della raccolta differenziata), tenuto conto dell'equilibrio economico finanziario delle gestioni; *iii*) valorizzare sia la programmazione di carattere economico-finanziario (prevedendo la redazione dei piani sulla base di un orizzonte pluriennale, con i necessari aggiornamenti periodici), sia il ruolo di coordinamento che può essere assunto dagli Enti di governo dell'ambito, ove istituiti e operativi.

- 1.10 Si rinvia ad un successivo documento per la consultazione la descrizione puntuale degli aspetti tariffari in via di definizione, nonché l'individuazione dei parametri macroeconomici di riferimento e dei parametri legati ai fattori di ripartizione dei rischi nell'ambito della regolazione del settore dei rifiuti.
- 1.11 Si prevede di pubblicare entro il 31 luglio 2021 il provvedimento finale, recante il metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio, anche considerando:
- le osservazioni e i contributi degli *stakeholders* in risposta alle consultazioni relative alla regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani (di cui al documento per la consultazione 72/2021/R/RIF), per quanto attiene, in particolare, le modalità di riconoscimento degli eventuali oneri aggiuntivi volti al perseguimento dei nuovi standard di qualità;
 - le informazioni trasmesse nell'ambito della "Raccolta dati: Trattamento rifiuti urbani e assimilati", avviata con determina 31 marzo 2021, 1/2021 – DRIF.

2 Visione d'insieme

Elementi emersi nel primo periodo regolatorio

- 2.1 L'Autorità tende stabilmente ad impostare i provvedimenti riferiti a nuovi periodi regolatori tenendo conto, tra l'altro, delle risultanze emerse nell'applicazione delle misure precedentemente varate, al fine di delineare orientamenti di riforma che possano, alla luce delle tendenze in atto e sulla

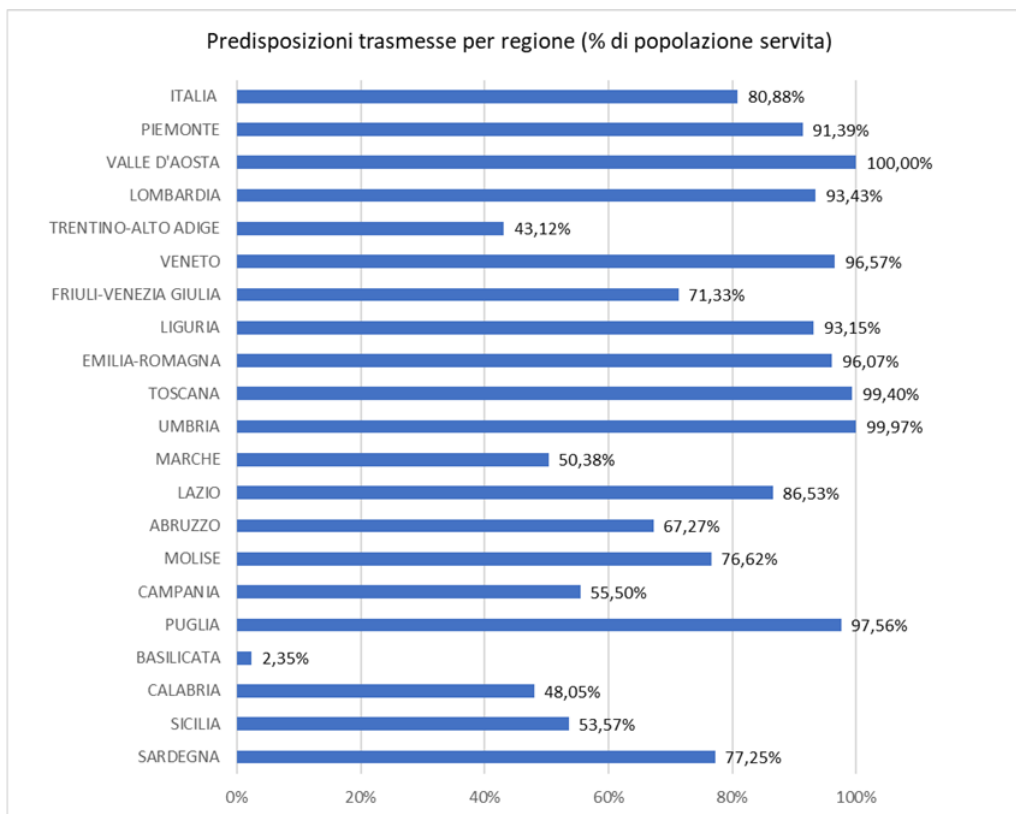
¹ Il decreto legislativo 116/2020 è stato adottato in attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

base di una configurazione sempre più stabile del quadro regole, sostenere il conseguimento di nuovi *target* di miglioramento.

- 2.2 Nel caso della regolazione tariffaria del settore dei rifiuti, le evidenze emerse sono necessariamente limitate. La prima disciplina varata dall’Autorità è stata adottata nell’ottobre del 2019, in un contesto nel quale se ne prevedeva l’applicazione entro il primo quadrimestre dell’anno successivo. La pandemia da COVID-19 ha portato a un repentino cambio di scenario.
- 2.3 L’Autorità, così come tutte le altre amministrazioni impegnate a dare i necessari contributi nella gestione degli effetti dell’emergenza, si è trovata a dover adottare provvedimenti urgenti. Al fine di temperare gli effetti più dannosi della pandemia, sono state introdotte, da un lato, misure volte a tutelare l’utenza finale maggiormente impattata e, dall’altro, forme di flessibilità nella quantificazione dei costi riconosciuti. Contemporaneamente, a livello legislativo, veniva stabilita la proroga delle scadenze di molteplici adempimenti, ivi compresi quelli relativi alla determinazione della TARI.
- 2.4 Se le difficoltà del contesto, per un verso, non hanno consentito un ordinato flusso di trasmissione della documentazione prevista ai sensi del MTR, dal momento che l’Autorità sta raccogliendo predisposizioni tariffarie dal mese di settembre dello scorso anno, per un altro, non si sono tradotte in significative carenze nell’invio degli atti previsti. Infatti, un numero significativo di Enti Territorialmente Competenti (di seguito, anche ETC)² ha comunque trasmesso le pertinenti proposte tariffarie all’Autorità, come risulta dalla successiva *Figura 1*. La medesima figura, poi, segnala anche i contesti territoriali in cui il previsto invio non risulta avvenuto e, con riferimento a questi, l’Autorità effettuerà le necessarie verifiche.

² La deliberazione 443/2019/R/RIF ha previsto che i compiti di predisposizione, approvazione e trasmissione del piano economico finanziario e dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, siano previsti in capo all’Ente Territorialmente Competente, intendendosi per esso l’Ente di governo dell’Ambito, laddove costituito ed operativo, o, in caso contrario, la Regione o la Provincia autonoma o altri enti competenti secondo la normativa vigente. L’Autorità, nell’ambito delle competenze assegnate, ha optato, quindi, per l’introduzione di una nozione declinabile, ossia implementabile in considerazione delle specificità del contesto considerato, corrispondente a quella di ETC.

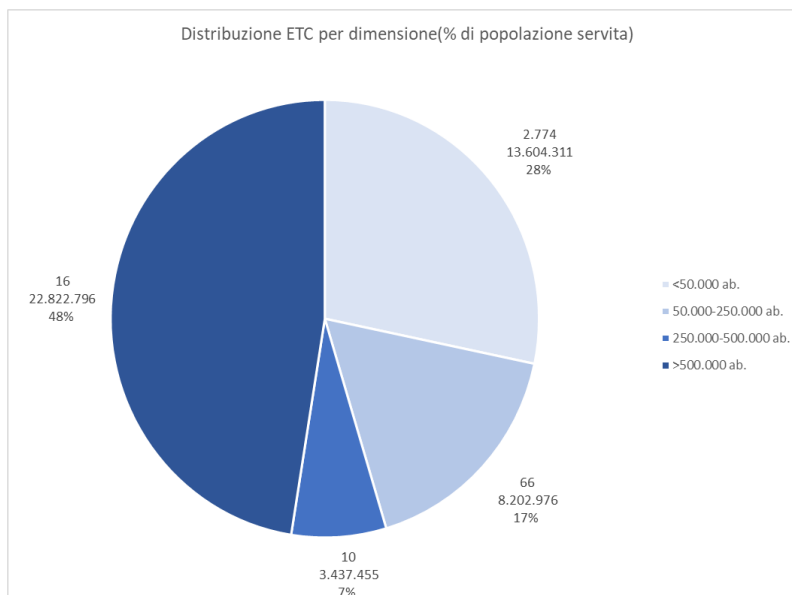
Figura 1 – Predisposizioni tariffarie, relative all'anno 2020, trasmesse all'Autorità



2.5 In particolare, sono giunte in Autorità circa 5.500 predisposizioni tariffarie, relative a una popolazione complessiva di poco superiore a 48 milioni di abitanti. L'elevata mole di atti trasmessi dagli ETC riflette un processo di organizzazione territoriale del servizio che, alla luce delle previsioni della normativa vigente, risulta essere ancora largamente incompleto. Infatti, le Regioni, in taluni casi, non hanno individuato gli Enti di Governo degli Ambiti Territoriali Ottimali (EGATO) e nel caso della Lombardia è stato adottato un modello alternativo all'organizzazione per ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei secondo la possibilità prevista dall'art. 200, comma 7, del decreto legislativo 152/2006. In almeno dieci Regioni³ gli EGATO risultano pienamente operativi mentre in altre aree del Paese si osservano situazioni che presentano profili di completa o parziale non operatività dei medesimi EGATO. La successiva *Figura 2* mostra, con riferimento al parametro della popolazione servita, le rilevanti differenze dimensionali degli ETC: i 26 più grandi risultano avere una popolazione significativamente maggiore dei restanti 2.840.

³ Le Regioni in cui gli EGATO presentano profili di completa operatività sono: Valle d'Aosta, Liguria, Piemonte, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Puglia, Basilicata.

Figura 2 – Distribuzione degli ETC per classi dimensionali



- 2.6 Peraltro, come noto, non esiste una corrispondenza biunivoca tra ETC e predisposizione tariffaria, potendo darsi il caso che il medesimo Ente si occupi di più predisposizioni. Da una parte, la configurazione della “filiera amministrativa”, essendo ampiamente articolata tra le singole Entità competenti, può creare una molteplicità di atti anche in presenza di un singolo ETC, laddove le competenze di coordinamento si debbano interfacciare con precisi poteri decisionali di singoli enti, poteri non assoggettati al coordinamento. Dall’altra, l’assetto della “filiera gestionale”, caratterizzata da poliedricità, in ragione di molteplici fattori, induce a forme di frammentazione e può comportare difficoltà di armonizzazione.
- 2.7 Dal momento della ricezione delle prime predisposizioni tariffarie, l’Autorità ha avviato le istruttorie di competenza per la relativa verifica ed eventuale approvazione⁴. La successiva TAV. 1 riporta alcuni dati sintetici sulle predisposizioni che sono state fin qui approvate. Una quota rilevante degli atti trasmessi è ancora in fase istruttoria da parte dell’Autorità e sta richiedendo le necessarie interlocuzioni con gli ETC.

⁴ Si ritiene opportuno precisare che, come da ultimo chiarito al comma 2.4 della deliberazione 57/2020/R/RIF, nelle more dell’approvazione da parte dell’Autorità, si applicano le decisioni assunte dall’Ente territorialmente competente, ivi comprese quelle assunte dai comuni con riferimento ai piani economico finanziari e ai corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione.

TAV. 1 – Sintesi delle predisposizioni tariffarie, riferite al 2020, approvate dall’Autorità

		Comuni serviti	Popolazione servita (abitanti, anno 2011)	Entrate tariffarie (euro/abitante)		Variazione annuale delle entrate tariffarie (anno 2020)
				Minimo	Massimo	
Ambiti tariffari	83	174	5.865.742	76	355	0,34%
di cui inerzia ex comma 3.4 ⁵	31	31	709.060	128	317	-1,29%
di cui ottemperanti	52	143	5.156.682	76	355	0,56%
ETC	37					
di cui coincidenti con singolo Comune	30					

- 2.8 Tra le limitate evidenze del primo periodo regolatorio, rientrano quelle relative ad alcune misure introdotte per tener conto delle specificità settoriali. La TAV. 1, con riferimento alle variazioni delle entrate tariffarie, attesta una sostanziale stabilità dei corrispettivi, con un incremento ampiamente inferiore al valore del tasso programmato d’inflazione, *rpi* (negli Ambiti oggetto di approvazione), denotando, per altro verso, un ricorso limitato alle leve originariamente previste per disciplinare gli incrementi tariffari che ne risultassero in eccesso (coefficienti *QL* e *PG*, relativi rispettivamente ai miglioramenti attesi per la qualità e alle modifiche previste per il perimetro gestionale, nonché il coefficiente $C19_{2020}$, riguardante i costi derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali).
- 2.9 Con riferimento alla colonna delle entrate tariffarie per abitante, emergono intervalli di variazione particolarmente rilevanti, che riflettono grandi disparità nelle componenti di costo. In analogia, si registrano rilevanti *gap* anche nell’incidenza della copertura ai costi delle filiere di raccolta differenziata derivante dai contributi percepiti in attuazione del regime di responsabilità estesa del produttore.
- 2.10 Inoltre, con riferimento ai costi operativi incentivanti $COI_{TV,a}^{exp}$ e $COI_{TF,a}^{exp}$, l’Autorità ha riscontrato che per 18 ambiti tariffari (su un campione di 83 ambiti oggetto di approvazione da parte dell’Autorità per l’annualità 2020), il pertinente Ente territorialmente competente ha ritenuto di valorizzare tali componenti di costo, di natura previsionale, per la promozione del miglioramento del servizio, prevalentemente in corrispondenza di *target* connessi alla determinazione del

⁵Ai sensi del comma 3.4 della deliberazione 57/2020/R/RIF, “in caso di inerzia del gestore, l’Ente territorialmente competente provvede alla predisposizione del piano economico finanziario sulla base degli elementi conoscitivi a disposizione, ivi compresi i valori dei fabbisogni standard o il dato del costo medio di settore come risultante dall’ultimo Rapporto dell’ISPRA, e in un’ottica di tutela degli utenti. Sono comunque esclusi incrementi dei corrispettivi e adeguamenti degli stessi all’inflazione”.

coefficiente QL_a . L'incidenza media di tali costi rispetto al totale delle entrate tariffarie 2020 approvate risulta pari al 2,3%, a fronte di una variazione complessiva delle entrate rispetto all'anno precedente pari all'1,7%. In pochissimi casi, poi, sono state valorizzate le componenti tariffarie specificamente introdotte per fronteggiare la pandemia, in parte a causa di una certa rigidità dei processi decisionali necessari, in parte per la difficoltà di valutare compiutamente gli effetti in condizioni di urgenza e – almeno in alcuni casi – per la possibilità di ricorrere all'impiego di risorse provenienti da fondi pubblici.

- 2.11 Sono state invece diffusamente impiegate, nei limiti e secondo i criteri stabiliti dalla regolazione, le leve decisionali relative ai fattori di *sharing* dei proventi, b e ω_a , nonché i meccanismi di gradualità originariamente previsti. È stata poi rappresentata, in molteplici contesti, la necessità di rafforzare la disciplina dei conguagli, prevedendo modalità di rinvio di taluni costi riconosciuti che, alla luce della straordinaria situazione venutasi a creare, non possono essere recuperati nel corso dell'annualità considerata.

Obiettivi e possibili misure regolatorie

- 2.12 L'Autorità intende, nell'ambito delle proprie competenze, contribuire alla definizione di un quadro generale di regole stabile e certo, che sia ritenuto efficace e credibile dai vari attori presenti nel settore, tenuto conto delle risultanze emerse nel primo periodo, degli obiettivi e degli strumenti fissati nel PNRR, nonché delle rilevanti novità portate dall'avvenuto recepimento del “Pacchetto sull'Economia Circolare”⁶.
- 2.13 In particolare, nel definire il metodo tariffario rifiuti per il nuovo periodo regolatorio (2022-2025), l'Autorità - in linea con molte delle finalità enucleate nel Quadro Strategico per il triennio 2019-2021, di cui alla deliberazione 242/2019/A - si propone di proseguire il percorso già intrapreso per il raggiungimento, tra gli altri, dei seguenti obiettivi:
- garanzia della sostenibilità sociale delle tariffe pagate dagli utenti finali, attraverso la conferma del vincolo alla crescita delle entrate, definito al pertinente livello istituzionale, assicurando comunque la sostenibilità finanziaria efficiente delle gestioni;
 - promozione del conseguimento degli obiettivi di carattere ambientale in coerenza con il quadro eurounitario e nazionale, quali, ad esempio, l'incremento dei livelli di riutilizzo e di riciclaggio, da un lato, e i vincoli

⁶ Cfr. in particolare, il decreto legislativo 116/2020 cit. e il decreto legislativo 121/2020. Il “Pacchetto sull'Economia Circolare” ricomprende le direttive 849/2018/UE, 850/2018/UE, 851/2018/UE e 852/2018/UE, che modificano e integrano la direttiva 2008/98/CE e le direttive in materia di rifiuti di imballaggio (1994/62/CE), discariche (1999/31/CE), rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (2012/19/CE) e rifiuti di pile e accumulatori (2006/66/CE).

al conferimento in discarica, dall'altro, valutando forme di incentivazione e l'eventuale attivazione di meccanismi di perequazione;

- miglioramento dell'efficienza complessiva delle gestioni, sia con il ricorso a innovazioni tecnologiche e di processo, laddove ricorrano condizioni che ne consentano una efficace implementazione, sia attraverso una razionalizzazione, che ne qualifichi i profili industriali e finanziari, ne incrementi la resilienza (e comunque la necessaria flessibilità gestionale, necessaria alla luce della modifica della definizione di rifiuto) prospettando interventi riconducibili al conseguimento di specifici *target* in una logica *output-based*, prospettando la conferma sia della possibilità di incrementi tariffari superiori al tasso di inflazione programmata (per incrementi di qualità o per ampliamenti del perimetro gestionale), sia, con riferimento ai costi, la facoltà di valorizzare costi operativi di carattere incentivante, associati a specifici obiettivi;
- incentivazione della possibilità per gli operatori di conseguire ricavi sfruttando le potenzialità insite nelle singole fasi della filiera, con benefici da ripartire tra i medesimi operatori e gli utenti, mediante la conferma di meccanismi di *sharing* sugli altri ricavi;
- rafforzamento dell'attenzione al profilo infrastrutturale del settore (anche in ragione delle più recenti ricognizioni del fabbisogno impiantistico desumibili da fonti ufficiali), promuovendone, per un verso, una rappresentazione esaustiva e, per un altro, una configurazione maggiormente equilibrata in termini di possibili benefici economici, prefigurando modalità di riconoscimento dei costi che incentivino lo sviluppo impiantistico e la diffusione di nuove tecnologie nell'ambito del ciclo;
- sviluppo e consolidamento, attraverso attività di monitoraggio e tramite interlocuzioni mirate, della capacità di coordinamento nell'ambito degli assetti istituzionali locali, inducendo una progressiva razionalizzazione delle procedure necessarie e degli atti richiesti;
- potenziamento, alla luce della necessità di tener conto degli impatti della pandemia da COVID-19, nonché degli effetti derivanti dalla progressiva implementazione delle correlate misure di sostegno e di quelle introdotte in attuazione del PNRR, della capacità di programmazione economico-finanziaria del settore, valutando l'opportunità di prevedere un orizzonte di programmazione almeno quadriennale, pari alla durata del periodo regolatorio, fermo restando l'aggiornamento annuale delle tariffe;
- promozione della capacità del sistema locale (a livello regionale o di macroaree) di gestire integralmente i rifiuti, individuando le modalità più efficaci per accrescere l'accettazione sociale degli investimenti in impianti di trattamento, strategici per il riequilibrio dei flussi fisici dei rifiuti e la

chiusura del ciclo, favorendo l'elaborazione di informazioni economico-finanziarie a supporto delle valutazioni in sede di programmazione e prospettando anche l'eventuale adozione di un meccanismo perequativo che rafforzi gli incentivi verso la realizzazione delle tecnologie maggiormente desiderabili;

- in generale, rafforzamento di forme di regolazione asimmetrica in modo da assicurarne, nei diversi contesti, la gradualità di implementazione anche in ragione dell'assetto del mercato che caratterizza le fasi a valle della filiera.

Spunti per la consultazione

Q1. *Si ritengono esaustive, seppure nella loro schematicità, le considerazioni riportate in ordine agli obiettivi dell'azione regolatoria, anche alla luce delle rappresentate criticità riscontrate con riferimento al primo periodo di regolazione? Motivare la risposta.*

2.14 Alla luce dei menzionati obiettivi, con riferimento alla durata del secondo periodo regolatorio, l'Autorità è, in particolare, orientata a prevedere:

- una *durata quadriennale* (2022-2025) - salvo i previsti aggiornamenti - per la valorizzazione delle componenti di costo riconosciute e delle connesse entrate tariffarie, come risultanti dal piano economico finanziario (di seguito anche PEF) redatto da ciascun gestore ed approvato dal pertinente Ente territorialmente competente a seguito della validazione dei dati impiegati;
- un *aggiornamento a cadenza biennale* delle predisposizioni tariffarie secondo le modalità e i criteri che saranno individuati nell'ambito di un successivo procedimento;
- una *eventuale revisione infra periodo* della predisposizione tariffaria, qualora ritenuto necessario dall'Ente territorialmente competente, che potrà essere presentata in qualsiasi momento del periodo regolatorio al verificarsi di circostanze straordinarie e tali da pregiudicare gli obiettivi indicati nel piano.

Spunti per la consultazione

Q2. *Si condivide la proposta di durata quadriennale per il secondo periodo regolatorio, considerando il medesimo periodo pluriennale quale orizzonte temporale di riferimento per lo sviluppo del piano economico finanziario? Motivare la risposta.*

Q3. *Si ritiene che vi possano essere specifici elementi da considerare ai fini dell'individuazione delle tempistiche per l'aggiornamento delle predisposizioni tariffarie? Motivare la risposta.*

Q4. *Si ritiene condivisibile la proposta di prevedere eventuali revisioni infra periodo, al ricorrere di circostanze eccezionali e non prevedibili al momento di adozione delle determinazioni tariffarie di pertinenza? Motivare la risposta.*

3 Contesto di riferimento per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento

Target per una economia circolare con un alto livello di efficienza delle risorse
Nuovi target di preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti

3.1 Il decreto legislativo 116/2020 (di attuazione della direttiva UE 2018/851) ha introdotto nuovi *target* al fine di procedere verso un'economia circolare con un alto livello di efficienza delle risorse, prevedendo, in coerenza con gli obiettivi comunitari, tra l'altro che:

- la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani siano aumentati: *i)* almeno al 55 per cento in peso entro il 2025; *ii)* almeno al 60 per cento in peso entro il 2030; *iii)* almeno al 65 per cento in peso entro il 2035⁷;
- entro il 31 dicembre 2025 almeno il 65% in peso di tutti i rifiuti di imballaggio sia riciclato (70% entro il 31 dicembre 2030), contestualmente individuando singoli obiettivi minimi di riciclaggio per determinati specifici materiali contenuti nei rifiuti di imballaggio;
- “*la raccolta differenziata [sia] effettuata almeno per la carta, i metalli, la plastica, il vetro, ove possibile per il legno, nonché per i tessili entro il 1° gennaio 2022; per i rifiuti organici; per imballaggi, rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori, rifiuti ingombranti ivi compresi materassi e mobili*”⁸;
- “*al fine di incrementarne il riciclaggio, entro il 31 dicembre 2021, i rifiuti organici [siano] differenziati e riciclati alla fonte, anche mediante attività di compostaggio sul luogo di produzione, oppure raccolti in modo differenziato (...)*”⁹.

3.2 Pur non individuando specifici *target* di raccolta differenziata, la normativa europea richiede, infatti, che si proceda all'attivazione della stessa per favorire il conseguimento degli obiettivi vincolanti di preparazione per il riutilizzo e di riciclaggio, garantendo sia un riciclaggio di elevata qualità sia l'impiego di materie prime secondarie di qualità.

⁷ Cfr. nuova formulazione dell'articolo 181 del decreto legislativo 152/2006.

⁸ Cfr. comma 6-quater dell'articolo 205 del decreto legislativo 152/2006.

⁹ Cfr. articolo 182-ter del decreto legislativo 152/2006.

- 3.3 La raccolta differenziata dei rifiuti urbani ha registrato nel complesso una costante crescita negli anni, pur con disomogeneità rilevate a livello di macroarea geografica. I principali dati statistici della raccolta e del trattamento sono illustrati nel successivo *Box 1*. Peraltro, negli ultimi anni si osserva un progressivo allargamento della forbice tra la percentuale di raccolta differenziata (61,3% nel 2019) e il tasso di riciclaggio (46,9% nel 2019), potenzialmente legato, almeno in parte, al ritardo nel contestuale sviluppo di un adeguato sistema impiantistico correttamente dimensionato e ottimizzato per la gestione delle frazioni differenziate, stabilmente in crescita, con uno scostamento rilevato dell'ordine del 20%.

Box 1 – Statistiche sulla raccolta e il recupero delle frazioni differenziate dei rifiuti urbani

L'edizione 2020 del “Rapporto Rifiuti Urbani” di ISPRA indica una percentuale di raccolta differenziata raggiunta nel 2019 pari al 61,3% della produzione nazionale di rifiuti urbani, in crescita del 3,1% rispetto al 2018, costituita per quasi l'80% da “frazione organica” (39,5%), “carta e cartone” (19,1%), “vetro” (12,3%), “plastica” (8,3%). In termini assoluti, la raccolta differenziata si attesta su un valore di poco inferiore a 18,5 milioni di tonnellate, su una produzione complessiva di rifiuti urbani pari a 30,1 milioni di tonnellate nel 2019. In termini pro-capite, la raccolta a livello nazionale nel 2019 è pari a 306 kg/abitante (su un valore complessivo prossimo a 500 kg/abitante), di cui 121 kg/abitante di frazione organica (compresi tra i 136 kg/abitante intercettati al Nord e i 99 kg/abitante del Sud).

A fronte dei richiamati obiettivi di preparazione al riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti urbani (55% al 2025) e del livello di raccolta differenziata raggiunto nel 2019 (61,3%), viene rilevato come solo il 50% dei rifiuti complessivamente prodotti venga conferito ad impianti di recupero di materia per il trattamento delle raccolte differenziate (costituito, nello specifico, per il 21% dalla sola frazione organica e per il 29% dalle altre frazioni merceologiche della raccolta differenziata), riscontrando al contempo una percentuale di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio pari al 46,9% (in applicazione della metodologia più conservativa in linea con le ultime indicazioni europee), ancora distante dal *target* più prossimo, evidenziando la necessità di incrementare significativamente la percentuale di rifiuti da avviare ad operazioni di recupero di materia.

Nuovo target di smaltimento in discarica al 10% al 2035

- 3.4 Con il decreto legislativo 121/2020 (di attuazione della direttiva UE 2018/850) è stato modificato il decreto legislativo 36/03, introducendo, tra l'altro, nell'ordinamento nazionale il nuovo *target* al 2035 di smaltimento in discarica al massimo del 10 per cento in peso dei rifiuti urbani prodotti e il divieto, a partire dal 2030, di smaltire in discarica tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo.
- 3.5 Al fine di disincentivare il ricorso a questa opzione di trattamento, con la legge 549/1995¹⁰ il legislatore nazionale, già dal 1° gennaio 1996, ha previsto l'applicazione di un tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (cd. “ecotassa”), dovuto alle Regioni, quale distinta forma di prelievo in

¹⁰ Cfr. articolo 3, commi da 24 a 41, della legge n. 549/1995.

correlazione alla produzione di rifiuti, favorendo al contempo la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia (*Box 2*).

Box 2 – Principali disposizioni in merito al tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (cd. “ecotassa”),

Con l'introduzione dell'ecotassa, il legislatore ha voluto di fatto ridurre la convenienza economica dello smaltimento mediante semplice deposito in discarica o incenerimento senza il recupero di energia, a favore di opzioni di gestione dei rifiuti più sostenibili sotto il profilo ambientale. L'ammontare dell'imposta, per chilogrammo di rifiuti conferiti e differenziato in relazione alla tipologia di rifiuto, è fissato con legge della Regione entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo.

La legge 549/1995 individua altresì la destinazione del gettito derivante dall'applicazione di tale imposta. In particolare, una quota viene destinata ai Comuni ove sono ubicati le discariche o gli impianti di incenerimento senza recupero energetico e ai Comuni limitrofi, effettivamente interessati dal disagio provocato dalla presenza della discarica o dell'impianto, per la realizzazione di interventi volti al miglioramento ambientale del territorio interessato, alla tutela igienico-sanitaria dei residenti, allo sviluppo di sistemi di controllo e di monitoraggio ambientale e alla gestione integrata dei rifiuti urbani. La restante quota del gettito affluisce invece in un apposito fondo della Regione destinato a favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero di materie prime e di energia, con priorità per i soggetti che realizzano sistemi di smaltimento alternativi alle discariche, nonché a realizzare la bonifica dei suoli inquinati, ivi comprese le aree industriali dismesse, il recupero delle aree degradate per l'avvio ed il finanziamento delle agenzie regionali per l'ambiente e l'istituzione e manutenzione delle aree naturali protette.

- 3.6 I valori dell'ecotassa sono spesso il frutto di scelte regolatorie locali molto variegata – ad esempio, in funzione della tipologia di rifiuti smaltiti, della provenienza, oppure dei livelli di raccolta differenziata raggiunti – che non sempre sembrano voler perseguire l'obiettivo di penalizzare adeguatamente il ricorso a questa opzione di trattamento dei rifiuti, in particolare in quelle aree del Paese caratterizzate da una mancata dotazione di impianti di recupero di materia ed energia. Sulla base delle informazioni disponibili¹¹, emerge in generale che in quelle Regioni (prevalentemente nel Nord Italia) dove i corrispettivi di conferimento sono superiori (91,1 €/tonnellata) al valore medio nazionale (84,7 €/tonnellata), il ricorso alle discariche risulta inferiore alla percentuale media nazionale (11% vs 21%). Diversamente, laddove i corrispettivi sono inferiori alla media (Centro e Sud Italia, rispettivamente con 75,1 e 82,4 €/tonnellata), si registrano percentuali di smaltimento in discarica più alte della media nazionale (29% e 31%).

¹¹ Capitolo 6, Volume I sullo Stato dei servizi, della Relazione Annuale 2020 dell'Autorità. I dati sono stati calcolati partendo dalle informazioni acquisite nell'ambito della raccolta dati in materia di trattamento dei rifiuti urbani e assimilati, di cui alla determina 1/DRIF/2019.

Fabbisogno impiantistico

Rifiuti urbani indifferenziati

- 3.7 I nuovi *target* sulla gestione dei rifiuti urbani introdotti dalle recenti direttive del “Pacchetto sull’ Economia Circolare”, in termini di riutilizzo e riciclaggio, nonché di smaltimento in discarica dei rifiuti urbani, come già evidenziato in più sedi dall’Autorità, si devono necessariamente accompagnare al superamento della grave carenza infrastrutturale del comparto del trattamento e del recupero che caratterizza il nostro Paese. In particolare, la situazione impiantistica nazionale appare eterogenea, anche in ragione delle diverse scelte di programmazione regionale e di un differente livello di industrializzazione del settore.
- 3.8 Coesistono infatti Regioni virtuose dotate di un parco impiantistico sviluppato in grado di chiudere il ciclo dei rifiuti urbani all’interno del proprio territorio, ricorrendo alle migliori opzioni ambientali di trattamento, con Regioni il cui quadro impiantistico è molto carente o del tutto inadeguato rispetto al fabbisogno.
- 3.9 Con riferimento alla filiera dei rifiuti urbani indifferenziati, nel 2019 il parco impiantistico nazionale (come dettagliato nel *Box 3*) ricomprendeva 311 impianti¹², di cui:
- 37 impianti di incenerimento;
 - 130 impianti per il trattamento meccanico o meccanico biologico;
 - 131 impianti di discarica;
 - 13 impianti industriali che effettuano il coincenerimento di flussi di rifiuti derivati dal trattamento di rifiuti urbani.

Box 3 – Ricognizione degli impianti per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti urbani indifferenziati, anno 2019¹³

Nel 2019 il 67% dei rifiuti urbani indifferenziati è stata avviata a trattamento meccanico/meccanico biologico (7,8 milioni di tonnellate); la quota relativa all’incenerimento invece copre solo il 23% del totale (circa 2,7 milioni di tonnellate, pari al 49% della quantità totale di rifiuti urbani inceneriti).

Relativamente al parco impiantistico:

- il 70% degli *impianti di incenerimento* (37) è localizzato nel Nord Italia (26) e, in particolare, in Lombardia ed Emilia-Romagna (rispettivamente, 13 e 8 impianti); il restante 30% è distribuito tra Centro (5) e Sud Italia (6). Nel 2019 sono state incenerite oltre 5,5 milioni di tonnellate di rifiuti urbani (compresi quelli di origine urbana¹⁴), il 71% dei quali negli impianti situati nel Nord Italia. Un elemento di

¹² Rapporto Rifiuti Urbani 2020, ISPRA.

¹³ Ai fini della presentazione della situazione impiantistica, relativa all’anno solare 2019, sono stati utilizzati i dati riportati nel Rapporto Rifiuti Urbani 2020 e nel Catasto Nazionale Rifiuti, a cura di ISPRA.

¹⁴ Si fa riferimento ai rifiuti di origine urbana, contrassegnati con i codici di cui al capitolo 19 dell’elenco europeo dei rifiuti.

attenzione riguarda i flussi di rifiuti di origine urbana extraregionali, che configurano una situazione nella quale il Nord importa rifiuti provenienti da altre zone d'Italia (oltre 467.000 tonnellate), in ragione dell'allentamento del vincolo di prossimità previsto dall'articolo 35 del decreto-legge n. 133/2014. Relativamente alla tecnologia impiantistica, prevale quella con forni a griglia, adatta a processare il rifiuto urbano indifferenziato senza necessità di pretrattamento;

- gli impianti di *trattamento meccanico/meccanico biologico* (130) sono diffusi sull'intero territorio nazionale e in maggior numero nel Sud del Paese (50), dove si colloca anche la maggiore capacità autorizzata (43% del totale pari a circa 17 milioni di tonnellate/anno). Resta ancora prevalente lo smaltimento in discarica dei rifiuti prodotti da tali impianti, pari nel 2019 al 46,5% (frazione secca, frazione organica non compostata); il 26% è stato invece destinato a incenerimento (frazione secca, combustibile solido secondario, e frazione organica non compostata), e il 6,5% a coincenerimento (combustibile solido secondario e frazione secca) presso impianti produttivi, quali a titolo esemplificativo cementifici, produzione di energia elettrica e lavorazione del legno. Di particolare rilievo è il sovradimensionamento della capacità autorizzata rispetto alle quantità conferite, tenuto conto che nel 2019 i rifiuti trattati (rifiuti urbani indifferenziati e di origine urbana) rappresentano circa il 55% della capacità autorizzata;
- il maggior numero di *discariche* (131) è localizzato nel Nord e nel Sud Italia (101). Nel 2019 il ricorso a questa opzione di trattamento ha interessato oltre 6 milioni di tonnellate di rifiuti urbani, con una quota pari al 76% inviata negli impianti dell'area Centro-Sud (4,76 milioni di tonnellate). Inoltre, circa il 95% dei rifiuti urbani smaltiti è stata preliminarmente sottoposta ad operazioni di trattamento di tipo meccanico/meccanico biologico. In alcune Regioni si è registrata una percentuale di smaltimento in discarica dei rifiuti urbani prodotti inferiore al *target* previsto dal pacchetto economia circolare (10% al 2035); in altri contesti, invece, i valori sono risultati ben al di sopra della media nazionale (21%)¹⁵.
- gli impianti di *coincenerimento* (13) sono concentrati prevalentemente nel Nord Italia (8). Nel 2019, oltre 367 mila tonnellate di rifiuti provenienti dal circuito urbano sono stati utilizzati in alternativa ai combustibili tradizionali in processi produttivi. I rifiuti recuperati sono costituiti da rifiuti combustibili e/o frazione secca prodotti prevalentemente in impianti di trattamento meccanico biologico (77,4%).

3.10 Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016 (di seguito: d.P.C.M. 10 agosto 2016), emanato in attuazione del comma 2 dell'articolo 35 del decreto-legge 133/2014, il legislatore ha stabilito – coerentemente con la gerarchia di gestione dei rifiuti – che il recupero energetico rappresenta un'opzione di gestione da preferire rispetto al conferimento in discarica dei rifiuti, individuando al riguardo il fabbisogno di incenerimento residuo nazionale per i rifiuti urbani e assimilati, nonché il numero e le dimensioni degli impianti da realizzare su scala territoriale di macroarea e di Regioni, lasciando alle

¹⁵ Rapporto Rifiuti Urbani 2020, ISPRA.

amministrazioni territoriali il compito di attuarlo mediante l'adozione degli appositi strumenti di pianificazione¹⁶.

- 3.11 Dal d.P.C.M. 10 agosto 2016 risulta un fabbisogno di oltre 1,8 milioni di tonnellate/anno, suddiviso in 8 impianti distribuiti tra Centro (3), Sud Italia (2) e Isole (3, 1 in Sardegna e 2 in Sicilia). Per la macroarea Nord è stata invece rilevata una tendenziale autosufficienza per quanto concerne il trattamento termico dei rifiuti urbani e assimilati.
- 3.12 Per una più puntuale descrizione dei principali criteri adottati, ai fini dell'individuazione del fabbisogno di incenerimento residuo nazionale, si rimanda al *Box 4*.

Box 4 – Criteri per il calcolo del fabbisogno residuo di incenerimento nazionale, di cui all'Allegato II al d.P.C.M. 10 agosto 2016

La base di calcolo per determinare l'eventuale *deficit* impiantistico di incenerimento per ciascuna Regione, e poi quello a livello nazionale, ha tenuto conto, tra l'altro:

- delle politiche di prevenzione sulla produzione dei rifiuti e di raccolta differenziata attuate dalle Regioni nel periodo intercorrente da novembre 2015 alla data di entrata in vigore del decreto;
- della gestione dei rifiuti ingombranti tale da essere assorbita integralmente dai sistemi di preparazione per il riutilizzo degli stessi;
- del raggiungimento della percentuale minima di raccolta differenziata del 65%¹⁷ e valori diversi (rispetto al 65%) per le sole Regioni e Province autonome che avevano individuato nella propria pianificazione regionale in materia di rifiuti, percentuali più ambiziose rispetto al minimo di legge;
- delle quantità di rifiuti urbani avviati direttamente a incenerimento da ciascuna regione nel 2014;
- della possibilità di inviare i rifiuti urbani a impianti di trattamento preliminari, secondo quanto previsto dalla pianificazione regionale, con efficienza di produzione di frazione secca e combustibile solido secondario pari al 65%;
- della quantità di frazione secca e di combustibile solido secondario avviata nel 2014 negli impianti produttivi, ivi inclusi i flussi di tali rifiuti pianificati da alcune Regioni presso determinati impianti produttivi individuati ed autorizzati;
- dell'incenerimento di una quota parte degli scarti provenienti dalla raccolta differenziata pari al 10%;
- della capacità di trattamento nazionale degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati in esercizio al mese di novembre 2015;
- della capacità potenziale di trattamento nazionale, riferita agli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati autorizzati e non in esercizio al mese di novembre 2015.

¹⁶ Il TAR del Lazio con sentenza n. 10095 del 6 ottobre 2020 ha annullato il d.P.C.M. del 10 agosto 2016 “nella parte che non prevede l'espletamento di previa VAS statale”.

¹⁷ Cfr. Articolo 205, del d.lgs. n. 152/2006.

- 3.13 Il fabbisogno individuato dal d.P.C.M. 10 agosto 2016 – sebbene restituisca una fotografia del divario impiantistico presente tra le diverse macroaree del Paese – necessita di un aggiornamento in tempi auspicabilmente brevi (anche nell’ambito del *Programma nazionale di gestione dei rifiuti*, la cui adozione – come meglio precisato nel seguito – è stata recentemente disposta dal decreto legislativo 116/2020), al fine di tenere conto delle sopravvenute variazioni nella pianificazione regionale – con riferimento alla chiusura di alcuni degli impianti di incenerimento in esercizio nel novembre 2015 o al loro ampliamento con la costruzione di nuove linee o il potenziamento di quelle esistenti, nonché al mancato avvio di quelli già autorizzati a tale data – ovvero di ulteriori variazioni riguardanti, ad esempio, i quantitativi di rifiuti urbani indifferenziati prodotti e i rifiuti di origine urbana derivanti dal trattamento della frazione differenziata¹⁸.

Spunti per la consultazione

- Q5.** *Si ravvisano ulteriori elementi rilevanti e/o ulteriori criticità in merito alla dotazione impiantistica e alla stima del relativo fabbisogno di trattamento dei rifiuti indifferenziati? Motivare la risposta.*

Rifiuti urbani differenziati

- 3.14 Nel rappresentato contesto di carenza infrastrutturale, alla luce sia della significativa incidenza della frazione organica sulla produzione complessiva di rifiuti urbani, pari a più del 35% (oltre il 40% al Sud), sia della quota attualmente intercettata dalla raccolta differenziata (inferiore al 70%), appare essenziale favorire lo sviluppo di un’adeguata dotazione impiantistica, in termini sia di

¹⁸ Più in dettaglio, dal confronto con l’elenco degli impianti operativi nel 2019 pubblicato da ISPRA, non risultano in esercizio gli inceneritori di Ospedaletto in Toscana (fermo dai primi mesi del 2018 per revamping), di Macomer in Sardegna (fermo dal 2017 per revamping) e di Colleferro (nel 2017 ha trattato quantità molto esigue di rifiuti per un breve periodo di tempo e, successivamente, è stato chiuso), per una capacità complessiva di 252.000 tonnellate/anno.

Per quanto riguarda invece gli impianti di incenerimento autorizzati a novembre 2015 ma non ancora entrati in esercizio a tale data, risulterebbero non operativi al 2019 l’impianto di Roma (Lazio) e quelli di Sesto Fiorentino (Toscana), Statte (Puglia) e le due nuove linee previste per l’impianto di Gioia Tauro (Calabria), per un totale di circa 567.000 tonnellate/anno. Si stima pertanto una riduzione della capacità di trattamento complessiva individuata dal decreto (circa 6,6 milioni di tonnellate/anno) di quasi 820.000 tonnellate/anno (12%).

Un ulteriore elemento di valutazione riguarda i rifiuti di origine urbana derivanti dal trattamento della frazione differenziata, considerati pari al 10%; stime più recenti valutano tale quota al 20%.

Non da ultimo, occorre tenere conto di eventuali variazioni della quantità di frazione secca e di rifiuti combustibili prodotti dagli impianti di trattamento avviati presso gli impianti produttivi (cementifici e impianti di coincenerimento).

Infine, la produzione di rifiuti urbani al 2019 risulta del 4% superiore del quantitativo indicato dal decreto e, in aggiunta, per effetto del mancato raggiungimento della percentuale minima di raccolta differenziata del 65% in alcune aree del Paese, la quantità di rifiuti urbani indifferenziati prodotta nel 2019 risulta del 22% superiore a quella prevista.

capacità di trattamento che di qualità degli *output*, soprattutto nelle regioni centro-meridionali, come evidenziato nel successivo *Box 5*.

Box 5 – Ricognizione degli impianti di trattamento biologico dei rifiuti organici: tipologia, output, criticità

La ricognizione svolta da ISPRA fotografa, al 2019, 345 impianti operativi per il *trattamento biologico*, con una quantità autorizzata complessiva pari a 10,8 milioni di tonnellate, costituiti da:

- 281 *impianti di compostaggio* per il recupero di materia attraverso la produzione di ammendanti;
- 23 *impianti di digestione anaerobica*;

- 41 *impianti di trattamento integrato anaerobico/aerobico* (unica tipologia caratterizzata da un incremento del numero di unità (+8) rispetto all’anno precedente). Si osserva, infatti, un crescente interesse da parte degli operatori verso questa tecnologia più evoluta (stimolato anche dal sistema di incentivazione in essere), in grado sia di soddisfare la maggiore richiesta di trattamento delle frazioni provenienti dalla raccolta differenziata al fine di recuperare materia, sia di contenere le emissioni e riutilizzare l’energia prodotta attraverso la purificazione del biogas generato (utilizzabile direttamente a fini energetici per la cogenerazione di energia elettrica e termica), in alcuni casi ulteriormente raffinato per ottenere “biometano” da immettere in rete¹⁹.

Nonostante la prevalenza numerica, a fronte di 3,1 milioni di tonnellate di rifiuti organici trattati in impianti di compostaggio, una quota confrontabile di circa 2,9 milioni di tonnellate è trattata in impianti di trattamento integrato anaerobico/aerobico (spesso di taglia maggiore), mentre solo poco più di 300 mila tonnellate sono avviati in impianti di digestione anaerobica. In termini pro capite, nel 2019, 106 kg/abitante di rifiuti organici, provenienti dalla raccolta differenziata, sono stati sottoposti a trattamento biologico a fronte di 117 kg/abitante intercettati dalla raccolta della frazione organica (al netto del compostaggio domestico). Il dato medio nazionale cela il profondo squilibrio nella dotazione impiantistica tra le diverse aree territoriali, con 222 impianti localizzati nelle sole regioni settentrionali, come emerge chiaramente dai valori rilevati per singola area geografica:

Area geografica	Frazione organica raccolta (netto compostaggio domestico) [kg/abitante]	Frazione organica trattata [kg/abitante]	Scostamento [kg/abitante]
Nord	131	157	+26
Centro	117	56	-61
Sud	97	66	-31

Due regioni, in particolare, si caratterizzano per il rilevante *deficit* impiantistico di natura strutturale: la Campania, che riesce a trattare localmente solo il 25,5% del totale raccolto, e il Lazio, che recupera solo il 28,3% del totale raccolto in impianti presenti sul proprio territorio. Dall’analisi di dettaglio dei flussi extra regionali, emerge, peraltro, come, in alcuni casi, ancorché in misura minore, si scelga di trattare parte dei rifiuti organici in impianti localizzati al di fuori del territorio regionale, non tanto per una carenza impiantistica locale, quanto per la minore distanza rispetto a quelli presenti nella propria regione, in ossequio al principio di prossimità, non trovando applicazione il principio di autosufficienza per le frazioni della raccolta differenziata; non sembra tuttavia essere questo il caso della Campania e del Lazio che destinano quote rilevanti dei propri

¹⁹ Il biometano può essere considerato una fonte di energia rinnovabile ottenibile da biomasse agricole e agroindustriali (scarti di lavorazione della filiera alimentare), oltre che dalla frazione organica dei rifiuti urbani; il decreto del Ministro dello sviluppo economico 2 marzo 2018 di “*Promozione dell’uso del biometano e degli altri biocarburanti avanzati nel settore dei trasporti*” prevede il riconoscimento di “*Certificati di Immissione in Consumo*” (CIC), gestiti dal GSE, al produttore di biometano e di biometano avanzato immesso nella rete del gas naturale ed utilizzato per i trasporti nel territorio italiano da impianti che entrano in esercizio entro il 31 dicembre 2022 e impianti esistenti convertiti entro la stessa data.

rifiuti organici in impianti localizzati in regioni non confinanti, spesso molto distanti (principalmente Veneto, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna).

- 3.15 Con riferimento alla stima del fabbisogno impiantistico per il trattamento della frazione organica, viene in rilievo il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 marzo 2016 (di seguito: d.P.C.M. 7 marzo 2016) - adottato in attuazione di quanto previsto dal richiamato articolo 35, comma 2, del decreto-legge 133/2014 – che, al fine di perseguire il “*progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio*”, si propone di: “*a) effettua[re] la ricognizione dell’offerta esistente di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani, raccolta in maniera differenziata, articolata per regioni; b) individua[re] il fabbisogno teorico di trattamento della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata, articolato per regioni; c) individua[re] il fabbisogno residuo di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata, articolato per regioni.*”
- 3.16 In particolare, l’Allegato III, del d.P.C.M. 7 marzo 2016, individua, per ciascuna regione, la stima del fabbisogno residuo di trattamento della frazione organica²⁰. Anche da questa analisi emerge una mappa del fabbisogno impiantistico disomogenea a livello nazionale, con alcune regioni pienamente o pressoché autosufficienti²¹, altre con un *deficit* contenuto, non necessariamente tale da giustificare la realizzazione di un nuovo impianto²², altre nelle quali sembrerebbe necessario investire nella realizzazione di almeno uno²³ o più impianti²⁴. Nel complesso, l’ulteriore fabbisogno impiantistico delle singole regioni deficitarie risulta stimato, come estremo superiore, in circa 3,0 milioni di tonnellate aggiuntive, rispetto alla capacità di trattamento allora esistente (6,1 milioni circa di tonnellate), a fronte di 5,3 milioni di tonnellate di rifiuto effettivamente trattato.
- 3.17 Sembrerebbe, tuttavia, opportuno procedere ad un aggiornamento dei dati e delle ipotesi sottostanti alla stima, che presumibilmente determinerebbe una revisione del fabbisogno residuo, così come rappresentato nel menzionato d.P.C.M. 7 marzo 2016. Peraltro, la stima del fabbisogno andrebbe confrontata anche con le più recenti valutazioni effettuate dalle Regioni nell’ambito degli aggiornamenti

²⁰ Tale fabbisogno viene calcolato come differenza tra la capacità disponibile di trattamento delle singole regioni (individuata a partire dai dati rilevati da ISPRA per l’anno 2013, confrontati e aggiornati dalle informazioni regionali più recenti, qualora disponibili, al più relativi al 2015) e il fabbisogno teorico stimato per ciascuna regione (elaborato sulla base del prodotto tra la quantità media pro capite della frazione organica, ipotizzando un livello di intercettazione dalla raccolta differenziata dedicata pari a 110-130 kg/abitante, ed il numero di abitanti presenti in ciascuna regione nel 2014, laddove tale intervallo è rivisto al rialzo per le regioni che registrano, o che si prefiggono di raggiungere livelli di riciclaggio più elevati, e al ribasso per la Val d’Aosta, essendo la relativa gestione maggiormente indirizzata verso la prevenzione e il compostaggio domestico).

²¹ Si tratta di Piemonte, Valle d’Aosta, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Sardegna.

²² Province di Trento e Bolzano, Molise, Puglia.

²³ Emilia Romagna, Toscana, Marche, Abruzzo, Basilicata e Calabria.

²⁴ Liguria, Lombardia, Lazio, Campania e Sicilia.

delle rispettive pianificazioni²⁵. In particolare, la ricognizione della capacità disponibile di trattamento andrebbe rivista alla luce della rilevazione più recente, così come l'ipotesi del livello potenziale di intercettazione della frazione organica dalla raccolta differenziata dovrebbe probabilmente essere rivista al rialzo, non solo in ragione degli obiettivi di riciclaggio più sfidanti, nel frattempo stabiliti a livello europeo, ma anche perché il *target* superiore (individuato in 130 kg/abitante-anno) risulta già conseguito, in media, dalle regioni settentrionali e, più in generale, in diversi Comuni italiani.

Spunti per la consultazione

Q6. *Si ravvisano ulteriori elementi rilevanti e/o ulteriori criticità in merito alla dotazione impiantistica e alla stima del relativo fabbisogno di trattamento della frazione organica, anche ai fini della valutazione dei possibili strumenti di regolazione tariffaria? Motivare la risposta.*

Necessità di aggiornamento del fabbisogno impiantistico

- 3.18 Alla luce della continua evoluzione che caratterizza il settore del trattamento dei rifiuti urbani – per effetto della transizione ecologica in atto e di specifiche scelte di pianificazione regionale – la situazione impiantistica e il relativo fabbisogno residuo sono da considerarsi come rappresentazioni dinamiche con un elevato tasso di variabilità, richiedendo pertanto, sia per i rifiuti indifferenziati che per quelli differenziati, periodici aggiornamenti, al fine di assicurarne l'efficacia.
- 3.19 Al riguardo, tra le novità normative introdotte dal decreto legislativo 116/2020, di particolare interesse in questa sede risulta la prevista adozione del *Programma nazionale di gestione dei rifiuti* da parte del Ministero per la transizione ecologica²⁶, chiamato a fissare i macro-obiettivi, i criteri e le linee strategiche cui le Regioni e Province autonome dovranno attenersi nella elaborazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti. Tra i principali contenuti del citato Programma si rinviene appunto la ricognizione impiantistica nazionale, per tipologia di impianti e per Regione, nonché l'individuazione dei flussi omogenei di produzione dei rifiuti che presentano le maggiori difficoltà di smaltimento o particolari possibilità di recupero, i relativi fabbisogni impiantistici da soddisfare, anche per macroaree (definite tramite accordi tra Regioni per la “*razionalizzazione degli impianti dal punto di vista localizzativo, ambientale, ed economico, sulla base del principio di prossimità*”), tenendo conto della pianificazione regionale, e con finalità di progressivo riequilibrio socioeconomico fra le aree del territorio nazionale.

²⁵ Per esempio, la Puglia nella proposta di Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani, adottata nel 2018, individua quale strategia regionale per la gestione della frazione organica il potenziamento dell'impiantistica esistente mediante la realizzazione di impianti pubblici per una capacità di trattamento complessiva pari a 170.000 tonnellate (a fronte di una stima pari al più a 36.000 tonnellate individuata dal d.P.C.M 7 marzo 2016).

²⁶ Cfr. Articolo 198-bis del d.lgs. n. 152/2006, inserito dall' art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 116/2020.

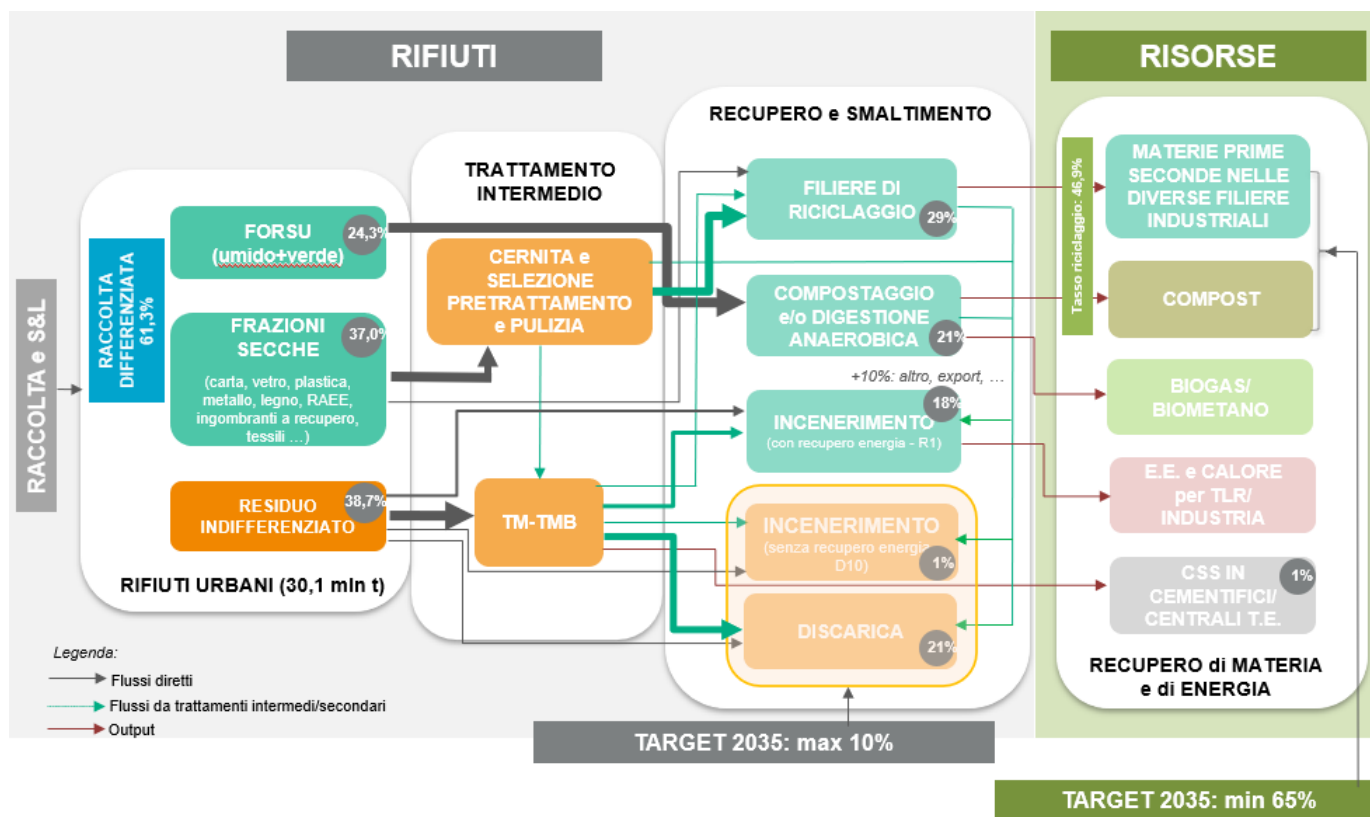
- 3.20 Ciò premesso, si ritiene che l'adozione del *Programma* in parola rappresenti un'utile occasione per ridefinire il fabbisogno impiantistico nazionale (che richiederebbe comunque un meccanismo di aggiornamento periodico, al fine di accrescere l'efficacia degli strumenti di programmazione regionale²⁷) tanto da essere individuato nel "*Piano nazionale di ripresa e resilienza*" come riforma necessaria "*ad evitare procedure di infrazione sui rifiuti [e a consentire] di colmare le lacune impiantistiche e gestionali*", a fronte "*delle evidenze [segnalate] dalla Commissione Europea sull'assenza di una rete integrata di impianti di raccolta e trattamento rifiuti attribuibile all'insufficiente capacità di pianificazione delle regioni e, in generale, alla debolezza della governance*".

Filiera interconnessa

- 3.21 Alla luce del quadro delineato, l'Autorità ritiene che la transizione verso una gestione efficiente e sostenibile del ciclo dei rifiuti urbani, secondo i principi dell'economia circolare, debba necessariamente fondarsi su un sistema di regole che sostenga l'attuazione della gerarchia europea dei rifiuti, favorendo l'innovazione e la sostenibilità ambientale nelle scelte di investimento, apportando conseguenti benefici netti per imprese e cittadini, quali fruitori del servizio, e dei territori.
- 3.22 Nella successiva *Figura 3* si fornisce una sintesi delle evidenze finora illustrate, in termini sia di *performance* attuali nella gestione dei rifiuti urbani sia di obiettivi al 2035, finalizzati alla massimizzazione delle risorse ottenibili e alla minimizzazione dello smaltimento in discarica, individuando le principali tipologie impiantistiche per il trattamento, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, nonché i potenziali sbocchi per la re-immissione delle risorse nelle diverse filiere produttive e i relativi possibili utilizzi, ad oggi configurabili, per la chiusura del ciclo. La citata *Figura 3* mostra la molteplicità dei flussi (anche tenendo conto della presenza di inevitabili scarti che caratterizza ogni processo di trattamento) e delle mutue interazioni tra i diversi stadi della filiera dei rifiuti, conseguenti alle scelte degli operatori e dei decisori pubblici nonché alle configurazioni impiantistiche disponibili.

²⁷ Al riguardo, si evidenzia che già il d.P.C.M. 10 agosto 2016 prevedeva un meccanismo di aggiornamento annuale da parte delle Regioni e delle Province autonome del fabbisogno residuo regionale in presenza di determinate condizioni, quali, ad esempio, l'aggiornamento del piano regionale.

Figura 3 – Filiera interconnessa



Spunti per la consultazione

Q7. Si ritiene esaustiva, seppure nella sua schematicità, la rappresentazione di filiera interconnessa presentata, alla luce delle performance attuali e dei target europei che caratterizzano il settore dei rifiuti? Motivare la risposta.

Perimetro di regolazione tariffaria e principi di riferimento

3.23 Con l'espressa finalità di:

- “garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale”;
- assicurare “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”;
- “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”;

l'articolo 1, comma 527, della legge 205/2017, nel disciplinare le funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti urbani, ha attribuito all'Autorità, tra le altre, le seguenti funzioni:

- *“fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento” (lett. g);*
- *“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” (lett. h).*

3.24 Si ritiene che l'ambito di applicazione della metodologia tariffaria riferita agli impianti di trattamento che l'Autorità è chiamata a varare debba necessariamente essere delineato alla luce delle definizioni rinvenibili nella normativa vigente.

3.25 L'Autorità, pertanto, è orientata ad annoverare tra i soggetti sottoposti alla propria regolazione – pur con attenzione alle specificità dei singoli contesti, che connotano l'asimmetria dell'approccio descritto nel seguito – i gestori degli impianti di trattamento destinati allo svolgimento delle *“operazioni di recupero o smaltimento inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento”* (articolo 183, comma 1, lettera s), del decreto legislativo 152/2006).

3.26 In particolare, si fa riferimento:

- a taluni degli impianti destinati al recupero, ossia a *“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), del decreto legislativo 152/2006); tra le operazioni di recupero sono incluse quelle operate dagli impianti di termovalorizzazione dei rifiuti e dagli impianti di compostaggio;
- agli impianti destinati allo smaltimento, ossia a *“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) del decreto legislativo 152/2006), ricomprendendo le operazioni di deposito nel suolo, quali le discariche.

3.27 In continuità con l'impostazione stabilmente adottata dall'Autorità e in coerenza con il quadro normativo di riferimento (nazionale ed europeo), si ritiene opportuno esplicitare che anche le attribuzioni regolatorie in materia di trattamento ineriscono a tutti i rifiuti di origine urbana, indipendentemente dalla classificazione che i medesimi assumono lungo il relativo percorso di trattamento che ne modifichi la natura e la composizione chimica.

3.28 Si precisa comunque che l'Autorità è orientata a non ricomprendere tra gli impianti interessati dai criteri in via di definizione quelli riconducibili alle filiere del riciclaggio, destinati al recupero di materia, gestiti da Consorzi di filiera

(finanziati dal versamento di contributi da parte delle aziende aderenti), o da altri soggetti, con i quali i Comuni possono sottoscrivere specifiche convenzioni per la copertura degli oneri sostenuti per le raccolte differenziate dei rifiuti.

3.29 Il segmento della gestione delle frazioni differenziate dei rifiuti urbani diverse da quella organica (approfondito in *Appendice*) si caratterizza, infatti, per i seguenti elementi distintivi:

- l'assenza di vincoli alla libera circolazione dei rifiuti oggetto di raccolta differenziata destinati al recupero;
- la previsione – di rilievo per le frazioni “carta e cartone”, “vetro”, “plastica”, “metallo”, “legno” e “RAEE”, che rappresentano una quota preponderante dei rifiuti del segmento – di obblighi di responsabilità estesa del produttore, che si sostanziano, tra l'altro, nella responsabilità finanziaria della gestione dei medesimi rifiuti e trovano fondamento nell'obiettivo di trasmissione di adeguati segnali economici ai produttori di beni e, in ultima battuta, ai consumatori dei beni medesimi (in coerenza con le recenti modifiche alla disciplina sulla responsabilità estesa del produttore recate dal decreto legislativo 116/2020);
- la rilevanza dei mercati di sbocco per i rifiuti oggetto di recupero.

3.30 Infine, si ritiene utile precisare che l'azione regolatoria in materia di tariffe di accesso agli impianti di trattamento deve necessariamente tener conto di taluni principi, quali quello di autosufficienza, di prossimità e di tutela dell'ambiente e della salute pubblica recati dalla normativa di settore. La successiva *TAV. 2* fornisce una sintesi delle principali disposizioni di riferimento.

TAV. 2 – Sintesi dei principi e dei criteri in materia di accesso agli impianti di trattamento

Riferimento normativo	Finalità	Contenuto della disposizione
D.Lgs. n. 152/06, art. 181	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Libera circolazione frazioni differenziate</i> 	“[p]er le frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero [è] sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale (...), al fine di favorire il più possibile il loro recupero privilegiando, anche con strumenti economici, il principio di prossimità agli impianti di recupero”
D.Lgs. n. 152/06, art. 182-bis (introdotto da D.Lgs. n. 205/10)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Autosufficienza nello smaltimento (a livello di ATO)</i> ▪ <i>Prossimità</i> ▪ <i>Tutela ambientale e della salute pubblica</i> 	“Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di: a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali; b) permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti; c) utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica (...)”.

Riferimento normativo	Finalità	Contenuto della disposizione
D.L. n. 1/12, art. 25	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate</i> 	“(…) Nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, 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 a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito (…)”
D.L. n. 133/14, art. 35	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Per recupero energetico, priorità di accesso ai rifiuti prodotti nel territorio regionale</i> 	“(…) 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. (…) Nel caso in cui in impianti di recupero energetico di rifiuti urbani localizzati in una regione siano smaltiti rifiuti urbani prodotti in altre regioni, i gestori degli impianti sono tenuti a versare alla regione un contributo, determinato dalla medesima, nella misura massima di 20 euro per ogni tonnellata di rifiuto urbano indifferenziato di provenienza extraregionale (…)”
D.Lgs. n. 152/06, art. 198-bis (introdotto da D.Lgs. n. 116/20)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Autosufficienza e prossimità (a livello di macroaree)</i> 	Il Programma nazionale per la gestione dei rifiuti “sottoposto a verifica di assoggettabilità a VAS (…)
		b) la ricognizione impiantistica nazionale, per tipologia di impianti e per regione; (…)
		d) l'indicazione dei criteri generali per l'individuazione di macroaree, definite tramite accordi tra Regioni (…), che consentano la razionalizzazione degli impianti dal punto di vista localizzativo, ambientale ed economico, sulla base del principio di prossimità, anche relativamente agli impianti di recupero; (…)
		f) l'individuazione dei flussi omogenei di produzione dei rifiuti, che presentano le maggiori difficoltà di smaltimento o particolari possibilità di recupero sia per le sostanze impiegate nei prodotti base sia per la quantità complessiva dei rifiuti medesimi, i relativi fabbisogni impiantistici da soddisfare, anche per macroaree, tenendo conto della pianificazione regionale, e con finalità di progressivo riequilibrio socioeconomico fra le aree del territorio nazionale (…)”

Spunti per la consultazione

Q8. *Si ritiene vi siano ulteriori elementi di cui l’Autorità debba tener conto ai fini dell’individuazione del perimetro della regolazione per l’accesso agli impianti di trattamento? Motivare la risposta.*

Q9. *Si ritiene esaustiva la rappresentazione dei principi e delle finalità di riferimento dell’intervento regolatorio? Motivare la risposta.*

4 Opzioni per la regolazione degli impianti di trattamento

- 4.1 Pur a fronte dell'obiettivo generale di realizzazione di un sistema adeguato di gestione dei rifiuti che ha ispirato il legislatore nell'introduzione dei principi sopra richiamati, si rileva – come da ultimo evidenziato anche dalla recente segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza per l'anno 2021 – *“ancora oggi, [un] rilevante gap impiantistico, soprattutto nelle aree del centro e del sud del Paese, che non riescono a trattare tutto il rifiuto urbano residuo raccolto, che viene quindi in parte destinato a impianti localizzati al Nord o all'estero. Tale situazione appare generare diverse criticità concorrenziali, in quanto non consente, in una fase a valle della raccolta, (...) l'esplicarsi di stimoli competitivi idonei a promuovere il raggiungimento dell'efficienza allocativa, non permette un'adeguata valorizzazione economica dei rifiuti, con attivazione di ulteriori filiere (...), e vale a definire un eccessivo potere di mercato in capo ai pochi impianti esistenti, con un possibile incremento dei costi di complessiva gestione dei rifiuti urbani e maggiore spesa per i cittadini”*.
- 4.2 Peraltro, la stessa Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, già nell'ambito dell'“*Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani*” (IC49 del 2016), aveva, in particolare, sottolineato la necessità di una regolazione tariffaria volta a mantenere sotto controllo il rischio di esercizio di potere di mercato sulla parte di domanda eccedente rispetto alla capacità impiantistica locale, nonché a scoraggiare lo smaltimento in discarica, responsabile di esternalità negative per l'ambiente e attività idonea a spiazzare le filiere del recupero e del riutilizzo²⁸.
- 4.3 Il contesto di riferimento descritto suggerisce, in sede di esercizio delle competenze assegnate dalla legge all'Autorità, di adottare strumenti di regolazione modulati in ragione delle seguenti determinanti:
- *grado di integrazione* del soggetto incaricato della gestione dei rifiuti, distinguendo:
 - a) il caso dell'operatore che svolge *“il complesso delle attività, (...), volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti”*²⁹ cui sono affidate *“la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi [in cui la gestione ed erogazione del servizio ricomprenda le attività di gestione e realizzazione degli impianti], smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani”*³⁰ (Gestore integrato);
 - b) il caso di gestione non integrata, in cui assumono evidenza le caratteristiche dell'impianto considerato e, in particolare, la

²⁸ Cfr. Indagine conoscitiva cit., in particolare, punti 368, 369 e 386.

²⁹ Cfr. la definizione di “*gestione integrata dei rifiuti*” di cui all'articolo 183, comma 1, lett. *ll*), del decreto legislativo 152/2006.

³⁰ Cfr. articolo 25, comma 4, del decreto-legge 1/2012.

pertinente collocazione nell'ambito della “*gerarchia*” nel rispetto della quale deve avvenire la gestione dei rifiuti. Detta gerarchia, di cui all'articolo 179 del decreto legislativo 152/2006, stabilisce il seguente ordine di priorità “*di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale*”: *i) prevenzione; ii) preparazione per il riutilizzo; iii) riciclaggio; iv) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; v) smaltimento (Gestore non integrato);*

- ove si sia in presenza di una gestione non integrata (caso *sub b*), valutazione del livello di efficacia dell'eventuale esistenza di pressione competitiva nel contribuire alla promozione di efficienza allocativa, che dovrebbe condurre a distinguere:
 - *gli impianti di chiusura del ciclo “minimi”, individuati come indispensabili sulla base delle condizioni declinate nel seguito;*
 - *gli impianti di chiusura del ciclo “aggiuntivi”.*

Tra i parametri di valutazione, l'Autorità ritiene che possano essere considerati elementi quali la presenza di flussi garantiti in ingresso (sulla base di quanto previsto in atti di programmazione o di affidamento) e la possibilità di incidere significativamente sulla formazione dei prezzi tenuto conto delle caratteristiche dell'operatore che li gestisce e delle limitazioni strutturali alla capacità di trattamento dell'impianto.

- 4.4 Alla luce degli elementi salienti sopra rappresentati, le opzioni regolatorie – che interessano operatori diversi da quelli che gestiscono solo impianti di trattamento intermedi (TM e TMB), di cui si dirà al successivo punto 4.6 – possono essere sinteticamente rappresentate nella matrice che segue (TAV. 3):

TAV. 3 – Matrice delle opzioni regolatorie

Tipi di filiera		Impianti di chiusura integrati	Impianti di chiusura ciclo - minimi	Impianti di chiusura ciclo - aggiuntivi
Grado di integrazione	Gestore integrato	Regolazione tariffaria <i>tout court</i> con incentivazione (tramite perequazione) in funzione della gerarchia		
	Gestore non integrato	Compostaggio/ digestione anaerobica	Regolazione tariffe/costi e perequazione, con incentivi a favore di chi conferisce	No regolazione tariffaria <i>tout court</i> , ma obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso
	Incenerimento (con recupero energia - R1)		Regolazione tariffe/costi e perequazione, con incentivi limitati a favore di chi conferisce	No regolazione tariffaria <i>tout court</i> , ma obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso
	Discarica/ Incenerimento (senza recupero energia - D10)		Regolazione tariffe/costi e perequazione, con disincentivi per chi conferisce	No regolazione tariffaria <i>tout court</i> , ma obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso e disincentivi per chi conferisce

4.5 Nello specifico, l’Autorità è orientata a declinare gli strumenti di intervento in base alle determinanti sopra richiamate, prevedendo:

- per gli *impianti gestiti da operatori integrati*, una regolazione dei costi ammessi a riconoscimento tariffario *tout court*, che ricomprenda – in coerenza con quanto previsto dal Metodo Tariffario Rifiuti per il primo periodo regolatorio (MTR) – i costi operativi e i costi d’uso del capitale (intesi come somma degli ammortamenti delle immobilizzazioni, degli accantonamenti ammessi al riconoscimento tariffario, della remunerazione del capitale investito netto riconosciuto e della remunerazione delle immobilizzazioni in corso). In aggiunta, per dare evidenza alle caratteristiche degli impianti integrati – nell’ambito di un sistema di perequazione – si intende introdurre una componente ambientale ($C_{amb,I}$), positiva (o negativa), che il gestore integrato dovrà versare (o ricevere) alla (dalla) Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA), per ciascun impianto di trattamento *I-esimo*, in ragione delle esternalità negative (o positive) derivanti - secondo le valutazioni di impatto ambientale sottostanti alla menzionata gerarchia individuata dalle norme interne e comunitarie - dallo smaltimento (o recupero/trattamento) dei rifiuti

conferiti ai medesimi impianti;

- per gli *impianti gestiti da operatori non integrati*:
 - relativamente agli *impianti di chiusura del ciclo “minimi”*, una regolazione dei costi riconosciuti e delle tariffe caratterizzata da incentivazioni coerenti con la menzionata gerarchia per la gestione dei rifiuti, ossia da:
 - incentivi a favore di chi conferisce agli impianti di compostaggio/digestione anaerobica, anche introducendo una componente ambientale (C_{rec}) a parziale compensazione dei corrispettivi dovuti per l’accesso agli impianti in parola;
 - incentivi limitati a favore di chi conferisce agli impianti di incenerimento con recupero di energia, anche introducendo una componente ambientale (C_{inc}) a parziale compensazione dei corrispettivi dovuti per l’accesso agli impianti in oggetto;
 - disincentivi per chi conferisce in discarica o in impianti di incenerimento senza recupero di energia, anche introducendo una componente ambientale (C_{smal}) come maggiorazione dei corrispettivi dovuti per l’accesso ai menzionati impianti;
 - un sistema perequativo, da attivare presso CSEA, che assicuri la copertura dei costi efficienti per la gestione degli impianti di cui ai precedenti alinea: nell’ambito di tale sistema, il versamento alla CSEA della componente ambientale C_{smal} , riscossa dai gestori delle discariche e degli impianti di incenerimento senza recupero di energia, dovrà compensare la differenza tra le entrate e i costi ammessi a riconoscimento tariffario afferenti ai gestori degli impianti di compostaggio/digestione anaerobica e di incenerimento con recupero di energia.

Per gli *impianti di chiusura del ciclo “minimi”*, l’Autorità è, altresì, orientata a tener conto, nell’ambito delle regole per il riconoscimento dei costi, degli oneri associati al fenomeno della morosità (eventualmente secondo criteri standardizzati), allo scopo di temperare le necessità di chiusura del ciclo con l’esigenza di assicurare la sostenibilità finanziaria della gestione degli impianti preposti;

- relativamente agli *impianti di chiusura del ciclo “aggiuntivi”*:
 - nessuna regolazione tariffaria *tout court*;
 - obblighi di trasparenza sulle condizioni (in particolare

- economiche) di accesso agli impianti;
 - comunque, disincentivi per chi conferisce in discarica o in impianti di incenerimento senza recupero di energia.
- 4.6 Per quanto attiene gli impianti di trattamento intermedi (TM e TMB), l’Autorità è orientata a definire una regolazione tariffaria che tenga conto della sintesi del sistema di incentivazioni legato ai flussi in uscita dagli impianti in parola, come rappresentati nello schema di filiera interconnessa di cui alla precedente *Figura 3*. Infatti, i flussi in uscita da detti impianti intermedi possono avere come destinazione le filiere di riciclaggio, gli impianti di incenerimento con recupero di energia (con limitati incentivi per chi conferisce ai medesimi, come sopra evidenziato), le discariche oppure gli impianti di incenerimento senza recupero di energia (con disincentivi per chi conferisci agli stessi).

Spunti per la consultazione

- Q10.** *Si condividono le determinanti (segnatamente: grado di integrazione del soggetto incaricato della gestione, caratteristiche degli impianti alla luce della gerarchia fissata dalla normativa e valutazione del livello di efficacia dell’eventuale presenza di pressione competitiva) sulla base delle quali declinare l’intervento regolatorio in materia di fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento? Motivare la risposta.*
- Q11.** *Nei casi di gestore integrato, si ritiene condivisibile l’orientamento di adottare una regolazione tariffaria tout court, prevedendo anche forme di incentivazione (tramite un meccanismo perequativo) in funzione della gerarchia stabilita per la gestione dei rifiuti? Motivare la risposta.*
- Q12.** *Nei casi di gestori non integrati, e con riferimento agli impianti di chiusura del ciclo “minimi”, si condivide la prospettata adozione di una regolazione dei costi riconosciuti e delle tariffe caratterizzata da incentivazioni coerenti con la menzionata gerarchia? Si condivide il meccanismo perequativo illustrato nelle sue linee generali e, in particolare, l’introduzione di una componente ambientale (C_{inc}) a parziale compensazione dei corrispettivi dovuti per l’accesso agli impianti di incenerimento con recupero di energia? Motivare le risposte.*
- Q13.** *Nei casi di gestori non integrati, si condivide l’orientamento di non introdurre una regolazione tariffaria tout court per gli impianti di chiusura del ciclo “aggiuntivi”, limitando l’intervento regolatorio all’introduzione di obblighi di trasparenza sulle condizioni (in particolare economiche) di accesso agli impianti e a disincentivi per chi conferisce in discarica o in impianti di incenerimento senza recupero di energia? Motivare la risposta.*
- Q14.** *Si ritiene vi siano elementi specifici di cui l’Autorità debba tener conto ai fini della regolazione tariffaria degli impianti di trattamento intermedi (TM e TMB)? Motivare la risposta.*

Q15. *Quali ulteriori elementi (anche relativi agli assetti del mercato delle fasi a valle) si ritiene debbano essere tenuti in considerazione ai fini di una declinazione dell'intervento regolatorio che risulti efficace per promuovere il raggiungimento dei target europei?*

- 4.7 L'Autorità intende tenere conto degli impianti di chiusura del ciclo "minimi" (in tutto o in parte), identificati, anche alla luce delle caratteristiche dell'operatore che li gestisce, con quelli che soddisfino le seguenti condizioni:
- avere una capacità impegnata per flussi garantiti da strumenti di programmazione o da altri atti amministrativi;
 - offrire capacità in un mercato con rigidità strutturali, caratterizzato da un forte e stabile eccesso di domanda e da un limitato numero di operatori;
 - essere individuati in sede di programmazione, sulla base di decisioni di soggetti competenti alla chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti.
- 4.8 Gli impianti di chiusura del ciclo "minimi" saranno, pertanto, assoggettati - per il periodo di tempo in cui sono qualificati come indispensabili - a forme di regolazione tariffaria per il riconoscimento dei costi efficienti di gestione e di investimento (sulla cui base, identificare una struttura dei corrispettivi applicabili a chi conferisce).
- 4.9 Di contro, verranno qualificati come impianti di chiusura del ciclo "aggiuntivi" (in tutto o in parte) tutti quelli non individuati come "minimi" e non integrati nella gestione.
- 4.10 L'Autorità ritiene che l'identificazione degli impianti di chiusura del ciclo "minimi" potrebbe avvenire considerando, quale riferimento territoriale, il livello regionale, ovvero di macroarea (anche tenuto conto del riferimento alle "macroaree" contenuto nella recente disciplina del Programma nazionale di gestione dei rifiuti ai fini dell'individuazione dei flussi omogenei di produzione dei rifiuti, che presentino le maggiori difficoltà di smaltimento o particolari possibilità di recupero, nonché dei relativi fabbisogni impiantistici da soddisfare).
- 4.11 Considerando anche che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha evidenziato, tra l'altro, la necessità di introdurre *"norme finalizzate a rafforzare l'efficienza e il dinamismo concorrenziale nel settore della gestione dei rifiuti, nella prospettiva di colmare le attuali lacune impiantistiche"*, l'Autorità ritiene che tra le attività volte a perseguire gli obiettivi di sostenibilità ambientale potrebbe essere annoverato anche un intervento governativo - da valutare anche in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28/1997 - con il quale individuare (e aggiornare con frequenza periodica, ad esempio biennale) gli impianti di chiusura del ciclo "minimi" (da assoggettare a regolazione, nei termini generali sopra rappresentati, al fine di promuoverne l'efficienza in un quadro di progressivo dinamismo concorrenziale).

Spunti per la consultazione

- Q16.** *Si ritengono esaustive le condizioni enucleate ai fini dell'identificazione degli impianti di chiusura del ciclo "minimi"? Motivare la risposta.*
- Q17.** *Si ritiene vi siano specifici elementi da segnalare per meglio identificare gli impianti di chiusura del ciclo "aggiuntivi"? Motivare la risposta.*
- Q18.** *Quali proposte si ritiene di poter formulare con riguardo al riferimento territoriale per l'individuazione degli impianti di chiusura del ciclo "minimi"? Motivare la risposta.*
- Q19.** *Si conviene sull'opportunità di demandare ad un provvedimento governativo - da valutare in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28/1997 - l'individuazione degli impianti di chiusura del ciclo "minimi" (da assoggettare a regolazione, al fine di promuoverne l'efficienza in un quadro di progressivo dinamismo concorrenziale)? Motivare la risposta.*

5 Costi riconosciuti

- 5.1 Alla luce delle risultanze riferite al primo periodo di regolazione e al fine di assicurare un quadro generale di regole stabile e certo, che sia ritenuto efficace e credibile dai vari attori presenti nel comparto, l'Autorità è orientata a confermare - nei suoi elementi principali - l'impostazione che ha caratterizzato il Metodo Tariffari Rifiuti (MTR) di cui alla deliberazione 443/2019/R/RIF, basata su criteri di riconoscimento dei costi efficienti tesi, in particolare, a promuovere il conseguimento degli obiettivi di carattere ambientale in coerenza con il quadro eurounitario e nazionale, a migliorare la trasparenza e l'efficienza complessiva delle gestioni.
- 5.2 In particolare, in continuità con i criteri introdotti con l'MTR, l'Autorità intende prevedere, anche per il secondo periodo regolatorio, che la determinazione della entrate tariffarie avvenga sulla base di dati certi, verificabili e desumibili da fonti contabili obbligatorie, nonché in funzione degli obiettivi di miglioramento del servizio reso eventualmente individuati nei singoli contesti, secondo un approccio di gradualità per la mitigazione degli impatti, anche attraverso l'adozione di forme di regolazione asimmetrica per tener conto delle diverse situazioni rilevate.
- 5.3 L'Autorità è dunque orientata a confermare, ai fini della determinazione delle entrate di riferimento, le seguenti componenti tariffarie del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani:
- *costi operativi*, intesi come somma dei costi operativi di gestione delle attività di spazzamento e di lavaggio, di raccolta e di trasporto di rifiuti urbani indifferenziati, di trattamento e di smaltimento, di raccolta e di trasporto delle frazioni differenziate, di trattamento e di recupero, nonché

di oneri (aventi natura previsionale) connessi a specifiche finalità di miglioramento delle prestazioni;

- *costi d'uso del capitale*, intesi come somma degli ammortamenti delle immobilizzazioni, degli accantonamenti ammessi al riconoscimento tariffario, della remunerazione del capitale investito netto riconosciuto e della remunerazione delle immobilizzazioni in corso;
- *componenti a conguaglio*, la cui definizione per il secondo periodo regolatorio dovrà tener conto anche della necessità di valutare, in un congruo orizzonte temporale, le modalità più sostenibili per il riconoscimento di oneri efficienti ammissibili ai sensi di quanto disposto dalla metodologia tariffaria, ma non ancora recuperati.

Spunti per la consultazione

Q20. *Si condivide l'impostazione generale in ordine alle componenti tariffarie del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani prospettata ai fini della determinazione delle entrate di riferimento per il secondo periodo regolatorio? Motivare la risposta.*

Entrate tariffarie di riferimento

5.4 L'Autorità, per ciascuna annualità $a = \{2022, 2023, 2024, 2025\}$ del secondo periodo regolatorio, è orientata a confermare la seguente struttura generale delle entrate tariffarie di riferimento ($\sum T_a$) per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani:

$$\sum T_a = \sum TV_a + \sum TF_a$$

dove:

- $\sum TV_a$ è la somma delle entrate tariffarie relative alle componenti di costo variabile;
- $\sum TF_a$ è la somma delle entrate tariffarie relative alle componenti di costo fisso;

5.5 Il totale delle entrate tariffarie relative alle componenti di costo variabile è pari a:

$$\sum TV_a = CRT_a + CTS_a + CTR_a + CRD_a + CQ_{TV,a}^{exp} + COI_{TV,a}^{exp} - b(AR_a) - b(1 + \omega_a)AR_{SC,a} + R_{Ctot\ TV,a}$$

dove:

- CRT_a è la componente a copertura dei costi dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati;
- CTS_a è la componente a copertura dei costi dell'attività di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani;

- CTR_a è la componente a copertura dei costi dell'attività di trattamento e recupero dei rifiuti urbani;
- CRD_a è la componente a copertura dei costi dell'attività di raccolta e trasporto delle frazioni differenziate;
- $CQ_{TV,a}^{exp}$ è la componente, di natura previsionale, che l'Autorità intende introdurre per la copertura di eventuali oneri variabili aggiuntivi riconducibili all'adeguamento agli standard e ai livelli minimi di qualità che verranno introdotti dall'Autorità anche tenuto conto di quanto prospettato nel documento 72/2021/R/RIF e dei contributi forniti in fase di consultazione dagli *stakeholders*;
- $COI_{TV,a}^{exp}$ è la componente, di natura previsionale, destinata alla copertura degli oneri variabili attesi relativi al conseguimento di *target* riconducibili a modifiche del perimetro gestionale ovvero dei processi tecnici gestiti, anche mediante l'introduzione di soluzioni tecnologiche innovative;
- AR_a è la somma dei proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti; in tale voce sono ricomprese anche le componenti di ricavo diverse da quelle relative al servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani effettuato nell'ambito di affidamento e riconducibili ad altri servizi effettuati avvalendosi di *asset* e risorse del servizio del ciclo integrato, mentre tale voce non ricomprende i ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di *compliance* agli obblighi di responsabilità estesa del produttore a copertura degli oneri per la raccolta dei rifiuti di pertinenza;
- b è il fattore di *sharing* dei proventi, valorizzabile dall'ETC nell'ambito di un intervallo di valori che verrà individuato dall'Autorità in un successivo documento per la consultazione. L'Autorità è orientata a prevedere che detto fattore di *sharing* sia quantificato in ragione del potenziale contributo dell'*output* recuperato al raggiungimento dei *target* europei;
- $AR_{SC,a}$ è la somma dei ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di *compliance* agli obblighi di responsabilità estesa del produttore a copertura degli oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di pertinenza;
- $b(1 + \omega_a)$ è il fattore di *sharing* dei proventi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai predetti sistemi collettivi di *compliance*, dove ω_a è determinato dall'Ente territorialmente competente (nell'ambito un intervallo di valori da individuarsi in un successivo documento per la consultazione) in coerenza con le valutazioni compiute in merito al rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata raggiunti (γ_1) e all'efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo (γ_2). In considerazione di quanto emerso nell'ambito delle approvazioni tariffarie relative all'anno 2020, l'Autorità sta valutando la possibilità per l'Ente territorialmente

competente di valutare il parametro γ_1 in ragione della percentuale di raccolta differenziata conseguita e del livello di rispetto degli obiettivi comunitari e il parametro γ_2 in relazione alla percentuale di frazioni estranee rilevata nella raccolta differenziata (che può essere considerata una *proxy* della qualità della raccolta differenziata effettuata dall'operatore medesimo) e della frazione effettivamente avviata a recupero;

- $RCtot_{TV,a}$ è la componente di conguaglio relativa ai costi variabili riferiti alle annualità pregresse. Al riguardo, considerando un orizzonte quadriennale di riferimento per lo sviluppo del PEF, l'Autorità è orientata a prevedere la possibilità di rimodulazione dei conguagli fra le diverse annualità del secondo periodo regolatorio (eventualmente introducendo l'ulteriore possibilità di prevedere le modalità per il recupero degli stessi anche successivamente al 2025), in un'ottica di sostenibilità della tariffa applicata all'utenza e comunque salvaguardando l'equilibrio economico finanziario delle gestioni.

Pertanto, la componente $RCtot_{TV,a}$ – tenuto conto delle scelte in ordine all'entità del riconoscimento, in ciascuna annualità del secondo periodo regolatorio, degli oneri efficienti ammissibili ai sensi di quanto disposto dalla metodologia tariffaria, ma non ancora recuperati – può comprendere:

- a) una quota del recupero delle mancate entrate tariffarie residue ($RCND_{TV}$) relative all'anno 2020 a seguito dell'applicazione dei fattori di correzione adottati con la deliberazione 158/2020/R/RIF per le utenze non domestiche;
- b) limitatamente alle annualità $a = \{2022, 2023\}$, una quota ($RCU_{TV,a}$) per il recupero della parte residua della differenza tra i costi variabili determinati per l'anno 2019 (e sottostanti alle tariffe in deroga applicate sulla base di quanto disposto dall'articolo 107 comma 5 del decreto-legge 18/2020) e i costi variabili risultanti dal PEF per l'anno 2020 approvato, entro il 31 dicembre 2020, in applicazione del MTR;
- c) una quota del recupero delle componenti residue a conguaglio relative ai costi variabili riferite agli anni 2018 e 2019, nonché degli effetti di eventuali rettifiche stabilite dall'Autorità;
- d) il recupero (solo se a vantaggio dell'utenza, proporzionale alla distanza tra l'obiettivo fissato e il livello effettivamente raggiunto) dell'eventuale scostamento tra la componente COI_{TV}^{exp} quantificata nell'ambito della predisposizione tariffaria afferente all'anno $(a-2)$ e gli oneri variabili effettivamente sostenuti e rendicontati dal gestore nella medesima annualità;

- e) limitatamente alle annualità $a = \{2024, 2025\}$, il recupero (solo se a vantaggio dell'utenza) dell'eventuale scostamento tra la componente CQ_{TV}^{exp} quantificata nell'ambito della predisposizione tariffaria afferente all'anno $(a-2)$ e gli oneri variabili effettivamente sostenuti e rendicontati dal gestore nella medesima annualità per l'adeguamento agli standard e ai livelli minimi di qualità che verranno introdotti dall'Autorità;
- f) limitatamente alle annualità $a = \{2022, 2023\}$, il recupero dell'eventuale scostamento tra:
- la componente COS_{TV}^{exp} , quantificata nell'ambito delle predisposizioni tariffarie afferenti agli anni 2020 e 2021, e gli oneri variabili effettivamente sostenuti e rendicontati dal gestore per le medesime annualità a fronte delle misure di tutela delle utenze domestiche disagiate eventualmente introdotte ai sensi di quanto previsto dalla deliberazione 158/2020/R/RIF;
 - la componente COV_{TV}^{exp} , quantificata nell'ambito delle predisposizioni tariffarie afferenti agli anni 2020 e 2021, e gli oneri variabili effettivamente sostenuti e rendicontati dall'operatore per la medesima annualità a fronte del conseguimento degli obiettivi specifici riferiti alla gestione dell'emergenza da COVID-19.³¹

5.6 Il totale delle entrate tariffarie relative alle componenti di costo fisso è pari a:

$$\sum TF_a = CSL_a + CC_a + CK_a + CQ_{TF,a}^{exp} + COI_{TF,a}^{exp} + RCtot_{TF,a}$$

dove:

- CSL_a è la componente a copertura dei costi dell'attività di spazzamento e di lavaggio;
- CC_a sono i costi comuni;
- CK_a sono i costi di capitale;
- $CQ_{TF,a}^{exp}$ è la componente, di natura previsionale, che l'Autorità intende introdurre per la copertura di eventuali oneri fissi aggiuntivi riconducibili all'adeguamento agli standard e ai livelli minimi di qualità che verranno introdotti dall'Autorità;

³¹ Ai fini della determinazione dei costi riconosciuti nelle diverse annualità del secondo periodo regolatorio, dalle voci di costo sostenute nell'esercizio $(a-2)$, come risultanti dalle fonti contabili obbligatorie, dovranno essere scomputati gli effetti già intercettati attraverso la valorizzazione delle menzionate componenti di costo di natura previsionale.

- $COI_{TF,a}^{exp}$ è la componente, di natura previsionale, destinata alla copertura degli oneri fissi attesi relativi al conseguimento di *target* riconducibili a modifiche del perimetro gestionale ovvero dei processi tecnici gestiti, anche mediante l'introduzione di soluzioni tecnologiche innovative;
- $RCtot_{TF,a}$ è la componente di congruaggio relativa ai costi fissi riferiti alle annualità pregresse, che – tenuto conto delle scelte in ordine all'entità del riconoscimento, in ciascuna annualità del secondo periodo regolatorio, degli oneri efficienti ammissibili ai sensi di quanto disposto dalla metodologia tariffaria, ma non ancora recuperati – può comprendere:
 - a) limitatamente alle annualità $a = \{2022, 2023\}$, una quota ($RCU_{TF,a}$) per il recupero della parte residua della differenza tra i costi fissi determinati per l'anno 2019 (e sottostanti alle tariffe in deroga applicate sulla base di quanto disposto dall'articolo 107 comma 5 del decreto-legge 18/2020) e i costi fissi risultanti dal PEF per l'anno 2020 approvato, entro il 31 dicembre 2020, in applicazione del MTR;
 - b) una quota del recupero delle componenti residue a congruaggio relative ai costi fissi riferite agli anni 2018 e 2019, nonché degli effetti di eventuali rettifiche stabilite dall'Autorità;
 - c) il recupero (solo se a vantaggio dell'utenza, proporzionale alla distanza tra l'obiettivo fissato e il livello effettivamente raggiunto) dell'eventuale scostamento tra la componente COI_{TF}^{exp} quantificata nell'ambito della predisposizione tariffaria afferente all'anno $(a-2)$ e gli oneri fissi effettivamente sostenuti e rendicontati dal gestore nella medesima annualità;
 - d) limitatamente alle annualità $a = \{2024, 2025\}$, il recupero (solo se a vantaggio dell'utenza) dell'eventuale scostamento tra la componente CQ_{TF}^{exp} quantificata nell'ambito della predisposizione tariffaria afferente all'anno $(a-2)$ e gli oneri fissi effettivamente sostenuti e rendicontati dal gestore nella medesima annualità per l'adeguamento agli standard e ai livelli minimi di qualità che verranno introdotti dall'Autorità;
 - e) limitatamente alle annualità $a = \{2022, 2023\}$, recupero dell'eventuale scostamento tra la componente COV_{TF}^{exp} , quantificata nell'ambito delle predisposizioni tariffarie afferenti agli anni 2020 e 2021, e gli oneri fissi effettivamente sostenuti e rendicontati dall'operatore per la medesima annualità a fronte del conseguimento degli obiettivi specifici riferiti alla gestione dell'emergenza da COVID-19.

5.7 L'illustrazione puntuale delle formule e del valore dei singoli parametri da considerare nel computo di ciascuna componente di costo sarà oggetto di una successiva consultazione, mentre si sintetizzano di seguito alcune considerazioni di carattere generale.

- 5.8 Riguardo alla determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito del servizio, l’Autorità intende confermare il criterio della media ponderata del tasso di rendimento del capitale proprio e del capitale di debito (*Weighted Average Cost of Capital, WACC*), che tiene in considerazione la natura composita del servizio del ciclo integrato dei rifiuti e la forte eterogeneità della struttura finanziaria dei soggetti gestori, aggiornando i parametri di base che concorrono alla sua determinazione.
- 5.9 Per quanto concerne i costi operativi (di gestione e comuni), l’Autorità è orientata a confermare l’attuale impostazione generale, risultata soddisfacente rispetto all’obiettivo di introdurre regole chiare e trasparenti per la copertura dei costi efficienti del servizio integrato dei rifiuti, pur prevedendo l’introduzione di alcune integrazioni per tenere conto del mutato quadro regolatorio, come prospettato nei paragrafi precedenti.
- 5.10 In particolare, alla luce della fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, nel caso in cui il gestore non svolga (in tutto o in parte) direttamente l’attività di trattamento e smaltimento e l’attività di trattamento e recupero, i costi sostenuti per detti servizi erogati da gestori non integrati saranno ottenuti, in coerenza con i criteri stabiliti dall’Autorità, come prodotto tra il corrispettivo unitario del servizio (coerente con i valori di mercato o tariffa regolata espresso in euro/tonnellata) e i quantitativi conferiti (espressi in tonnellate).
- 5.11 Nell’ambito delle regole per il riconoscimento dei costi, l’Autorità è, altresì, orientata a configurare opportuni meccanismi correttivi, tenuto conto dell’equilibrio economico finanziario delle gestioni, alla luce dell’applicazione delle novità normative introdotte dal decreto legislativo 116/2020 (di attuazione della direttiva UE 2018/851 e della direttiva UE 2018/852) e riportate nel *Box 6*.

Box 6 – Alcune delle novità normative recate dal decreto legislativo 116/2020

Il decreto legislativo 116/2020 ha introdotto, tra l’altro, modifiche alla disciplina dei rifiuti urbani e dei loro assimilati, intervenendo in particolare sugli articoli 183 “*Definizioni*”, 198 “*Competenze dei comuni*” e 238 “*Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani*” del decreto legislativo 152/2006. Nello specifico, con le richiamate novità normative:

- è stata confermata la natura di “rifiuti urbani” dei rifiuti, indifferenziati e da raccolta differenziata, provenienti dalle utenze domestiche;
- si è inciso sulla qualificazione dei rifiuti prodotti da fonti diverse, cioè dalle utenze non domestiche, prevedendo espressamente per una frazione di tali rifiuti, la qualifica di “urbani” (non più attribuita in virtù di un’assimilazione disciplinata dai Comuni, ma derivante dalle caratteristiche del rifiuto, e più precisamente dalla loro natura e composizione e dalla attività di provenienza);
- è stato previsto che “*le utenze non domestiche possono conferire al di fuori del servizio pubblico i propri rifiuti urbani previa dimostrazione di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l’attività di recupero dei rifiuti stessi*”;
- è stato disposto che “*le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani (...), che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e dimostrano di averli avviati al recupero*”

mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti; le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a cinque anni, salva la possibilità per il gestore del servizio pubblico, dietro richiesta dell'utenza non domestica, di riprendere l'erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale”; peraltro, al riguardo, il legislatore - nell’ambito del decreto-legge 41/2021 (c.d. “decreto Sostegni”) – ha da ultimo previsto che “la scelta delle utenze non domestiche (...) deve essere comunicata al comune, o al gestore del servizio rifiuti in caso di tariffa corrispettiva, entro il 31 maggio di ciascun anno”³²;

Inoltre, il citato decreto legislativo 116/2020 ha:

- modificato l’articolo 222 “*Raccolta differenziata e obblighi della pubblica amministrazione*” del decreto legislativo 152/06, esplicitando che “*la gestione della raccolta differenziata, del trasporto, nonché delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari (...), nonché (...) la gestione di altri rifiuti prodotti nel territorio dell'ambito territoriale ottimale, ove costituito ed operante, ovvero i Comuni (...) sono prestati secondo i criteri di efficacia, efficienza ed economicità, nonché dell'effettiva riciclabilità, sulla base delle determinazioni in merito ai costi efficienti dell'Autorità (...)*”, disponendo contestualmente che “*i costi necessari per fornire tali servizi di gestione di rifiuti sono posti a carico dei produttori e degli utilizzatori nella misura almeno dell'80 per cento*”.

³² Al riguardo, i recenti “*Chiarimenti su alcune problematiche anche connesse all’applicazione della TARI di cui all’art. 1 commi 639 e 668 della legge 27 dicembre 2013, n. 147*” diffusi dal Ministero per la Transizione ecologica, in condivisione con gli Uffici del Ministero delle finanze, precisano tra l’altro che:

- “*al fine di garantire una ordinata rappresentazione circa l’affidamento al servizio pubblico della raccolta di rifiuti urbani da parte di attività produttive, l’utente produttore è tenuto a comunicare formalmente all’ente gestore di ambito ottimale, ove costituito ed operante, ovvero al comune di appartenenza la scelta di non avvalersi del servizio pubblico di raccolta. A tal fine (...) la comunicazione deve essere effettuata entro il 31 maggio di ciascun anno. (...) Per gli anni successivi [al 2021], in assenza di una conferma del termine di approvazione degli atti deliberativi al 30 giugno ovvero di un’apposita modifica normativa relativa al termine di presentazione della comunicazione da parte della utenza non domestica, per consentire ai comuni di gestire in tempo utile le variazioni conseguenti alla scelta del ricorso al mercato da parte delle utenze non domestiche, la relativa comunicazione dovrebbe essere effettuata l’anno precedente a quello in cui la stessa deve produrre i suoi effetti. Tale comunicazione incide, infatti, sulla predisposizione del PEF del servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani, ai fini della determinazione della tariffa TARI e della tariffa corrispettiva”;*
- “*rispetto alle criticità circa lo sfasamento tra entrate e costi determinato dalla circostanza che il Metodo Tariffario per il servizio integrato di gestione dei Rifiuti (MTR) di ARERA (Delibera n. 443 del 2019 – Annualità 2018-2021) stabilisce che i costi siano quelli del biennio precedente, pur aggiornati, ARERA adotterà a partire dal 2022 gli opportuni correttivi nel MTR per consentire di superare l’attuale disallineamento tra costi e gettito, fino al raggiungimento di un regime ordinario”.*

Spunti per la consultazione

- Q21.** *Si condivide l'orientamento di confermare le entrate tariffarie attualmente adottate, nella loro struttura generale? Motivare la risposta.*
- Q22.** *Si condividono le considerazioni generali formulate con riferimento alle singole componenti di costo? Motivare la risposta.*
- Q23.** *Si condivide la proposta di includere nella componente $AR_{SC,a}$ la somma dei proventi riconosciuti a tutti i sistemi collettivi di compliance? Motivare la risposta.*
- Q24.** *Si condividono le ipotesi formulate in merito ai criteri per la valorizzazione del fattore di sharing dei proventi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di compliance? Motivare la risposta.*
- Q25.** *Eventuali costi incentivanti connessi all'introduzione di standard e livelli qualitativi migliorativi, o ulteriori, rispetto a quelli minimi fissati dalla regolazione si ritiene potrebbero essere ricompresi nell'ambito delle componenti di costo $COI_{TV,a}^{exp}$ e $COI_{TF,a}^{exp}$ (in ragione della natura incentivante delle stesse), oppure si ritiene preferibile esplicitarli nell'ambito di componenti di costo previsionali $CQ_{TV,a}^{exp}$ e $CQ_{TF,a}^{exp}$ (per affinità di materia)? Motivare la risposta.*
- Q26.** *Evidenziare eventuali criticità emerse alla luce dell'applicazione delle novità normative introdotte dal decreto legislativo 116/2020 al fine di individuare eventuali correttivi al sistema di riconoscimento dei costi. Motivare la risposta.*

Limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie

- 5.12 In linea con l'impostazione seguita nel primo periodo di regolazione, si intende confermare, anche per il MTR-2, la previsione di un limite alla crescita annuale del totale delle entrate tariffarie, con l'obiettivo di contemperare segnali di contenimento e di razionalizzazione dei costi, con opportuni incentivi al miglioramento della qualità del servizio offerto e, conseguentemente, con l'esigenza di consentire il finanziamento di iniziative di potenziamento infrastrutturale o di rafforzamento gestionale.
- 5.13 Il totale delle entrate tariffarie di riferimento in ciascun anno $a = \{2022, 2023, 2024, 2025\}$ rispetta il seguente limite alla variazione annuale:

$$\frac{\sum T_a}{\sum T_{a-1}} \leq (1 + \rho_a)$$

dove:

- ρ_a è il parametro per la determinazione del limite alla crescita delle tariffe.

- 5.14 Il parametro ρ_a è determinato sulla base della seguente formula:

$$\rho_a = rpi_a - X_a + QL_a + PG_a$$

dove:

- rpi_a è il tasso di inflazione programmata, che verrà definito nel successivo

documento per la consultazione;

- X_a è il coefficiente di recupero di produttività, con riferimento al quale l’Autorità intende prevedere che sia determinato dall’Ente territorialmente competente (nell’ambito un intervallo di valori da individuarsi in un successivo documento per la consultazione) in ragione del confronto tra il costo unitario effettivo della gestione interessata e il *Benchmark* di riferimento riconducibile:
 - al fabbisogno standard di cui all’articolo 1, comma 653, della legge 147/2013, per le Regioni a Statuto ordinario;
 - al costo medio di settore come risultante dall’ultimo Rapporto dell’ISPRA, per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano;
- QL_a è il coefficiente per il miglioramento previsto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate agli utenti, che potrà essere determinato dall’Ente territorialmente competente nell’ambito dell’intervallo di valori compreso fra 0% e 4% più ampio di quello previsto per il primo periodo regolatorio, in considerazione dei possibili obiettivi di adeguamento ai nuovi standard di qualità che verranno introdotti dall’Autorità (secondo quanto prospettato nel documento per la consultazione 72/2021/R/RIF) e alla contestuale necessità di garantire la copertura dei costi aggiuntivi ai medesimi riconducibili; il valore del coefficiente potrà essere graduato in relazione al livello qualitativo effettivo di partenza delle gestioni, prevedendo valori più elevati per le gestioni che devono sostenere maggiori oneri per garantire l’adeguamento ai nuovi standard regolatori;
- PG_a è il coefficiente per la valorizzazione di modifiche del perimetro gestionale con riferimento ad aspetti tecnici e/o operativi, che può assumere un valore compreso tra 0% e 3%.

5.15 In ciascun anno $a = \{2022, 2023, 2024, 2025\}$, i coefficienti QL_a e PG_a sono determinati dall’Ente territorialmente competente, sulla base dei valori indicati nella seguente TAV. 4:

TAV. 4 – Fattori QL_a e PG_a per il calcolo del limite annuale alla crescita delle entrate tariffarie

		PERIMETRO GESTIONALE (PG_a)	
		NESSUNA VARIAZIONE NELLE ATTIVITÀ GESTIONALI	PRESENZA DI VARIAZIONI NELLE ATTIVITÀ GESTIONALI
QUALITÀ PRESTAZIONI (QL_a)	MANTENIMENTO DEI LIVELLI DI QUALITÀ	<p>SCHEMA I</p> <p>Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie:</p> <p>$PG_a=0\%$</p> <p>$QL_a = 0\%$</p>	<p>SCHEMA II</p> <p>Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie:</p> <p>$PG_a \leq 3\%$</p> <p>$QL_a = 0\%$</p>
	MIGLIORAMENTO DEI LIVELLI DI QUALITÀ	<p>SCHEMA III</p> <p>Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie:</p> <p>$PG_a=0\%$</p> <p>$QL_a \leq 4\%$</p>	<p>SCHEMA IV</p> <p>Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie:</p> <p>$PG_a \leq 3\%$</p> <p>$QL_a \leq 4\%$</p>

Spunti per la consultazione

- Q27.** Si condivide l'orientamento di confermare i criteri per la determinazione del limite alle entrate tariffarie? Motivare la risposta.
- Q28.** Si condivide l'orientamento di prevedere che il coefficiente di recupero di produttività sia determinato dall'Ente territorialmente competente in ragione del confronto tra il costo unitario effettivo della gestione interessata e il Benchmark di riferimento? Motivare la risposta.
- Q29.** Si condivide l'orientamento di prevedere un intervallo di valori più ampio per il parametro QL_a in considerazione degli obiettivi di adeguamento ai nuovi standard di qualità che verranno introdotti dall'Autorità secondo quanto prospettato nel documento per la consultazione 72/2021/R/RIF? Motivare la risposta.
- Q30.** Quali ulteriori elementi si ritiene utile suggerire ai fini della formulazione del limite alla crescita delle entrate tariffarie? Motivare la risposta.

5.16 In continuità con le misure già adottate con il MTR, l'Autorità è orientata a prevedere anche per il secondo periodo regolatorio la possibilità, ove gli Enti territorialmente competenti ritengano necessario - per assicurare il raggiungimento dei previsti miglioramenti di qualità, ovvero per sostenere il processo di integrazione delle attività gestite - il superamento del limite di cui sopra, di presentare all'Autorità una relazione attestante:

- le valutazioni di congruità compiute sulla base delle risultanze dei

fabbisogni standard di cui all'articolo 1, comma 653, della legge 147/2013 (ovvero, per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, sulla base del costo medio di settore come risultante dall'ultimo Rapporto dell'ISPRA) e l'analisi delle risultanze che presentino oneri significativamente superiori ai valori standard;

- le valutazioni in ordine all'equilibrio economico finanziario delle gestioni, con specifica evidenza degli effetti di eventuali valori di picco degli oneri attribuibili alle componenti CTS_a e CTR_a ;
- le valutazioni relative agli eventuali oneri aggiuntivi relativi al conseguimento di un miglioramento nei livelli qualitativi del servizio in coerenza con le emanande disposizioni regolatorie in materia di qualità o a modifiche nel perimetro gestionale.

- 5.17 Qualora l'Ente territorialmente competente accerti eventuali situazioni di squilibrio economico e finanziario, l'Autorità intende poi confermare le previsioni che richiedono al medesimo Ente, oltre a quanto illustrato al punto precedente, di declinare puntualmente le modalità volte a recuperare la sostenibilità efficiente della gestione.
- 5.18 Più in generale qualora l'Ente territorialmente competente riscontri - tramite specifica e dettagliata istruttoria - criticità finanziarie di entità significativa e non previste tali da esporre la gestione al rischio di default e da mettere a repentaglio la continuità nell'erogazione di un servizio essenziale quale quello della gestione dei rifiuti, il medesimo Ente presenta la relazione per il superamento del limite di crescita alle entrate tariffarie ed è tenuto a trasmettere all'Autorità un piano economico finanziario pluriennale aggiornato e rivisto, che eventualmente preveda anche l'allocazione temporale dei conguagli e dei costi efficienti sostenuti dal gestore.
- 5.19 Per quanto concerne la valutazione della situazione di squilibrio economico finanziario, la verifica dell'Ente territorialmente competente dovrà necessariamente riguardare la durata pluriennale del piano economico-finanziario³³.
- 5.20 Infine, a completamento di quanto disposto nel primo periodo regolatorio, qualora l'Ente territorialmente competente non riscontri la situazione di squilibrio evidenziata e documentata dal gestore, al fine di garantire un adeguato contraddittorio tra i diversi soggetti coinvolti e prevenire eventuali contenziosi, dovrà darne adeguata motivazione al gestore medesimo e all'Autorità nella relazione di validazione del piano economico finanziario.

³³ A titolo esemplificativo, si evidenzia che la Commissione Europea ha individuato, tra i sintomi caratteristici di un'impresa in difficoltà, “la diminuzione del fatturato, (...), la diminuzione del flusso di cassa, l'aumento dell'indebitamento e degli oneri per interessi, nonché la riduzione o l'azzeramento del valore netto delle attività”.

Spunti per la consultazione

- Q31.** *Si condivide l'orientamento di confermare i criteri per la definizione della matrice di schemi per la determinazione del limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie? Motivare la risposta.*
- Q32.** *Si condividono i valori proposti dall'Autorità con riferimento ai coefficienti che rilevano ai fini dell'individuazione del limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie? Motivare la risposta.*
- Q33.** *Si condivide l'orientamento di prevedere la predisposizione di un piano economico finanziario pluriennale, al fine di garantire il recupero graduale dei costi efficienti sostenuti dal gestore, ivi inclusi i conguagli, in un'ottica di sostenibilità della tariffa? Motivare la risposta.*
- Q34.** *Oltre a richiedere alle parti interessate le verifiche in ordine all'equilibrio economico finanziario, quali ulteriori indicatori si ritiene utile individuare per le necessarie verifiche? La previsione di corredare il PEF con una relazione - redatta da soggetti terzi specializzati - recante le valutazioni sulla condizione di equilibrio economico finanziario della gestione potrebbe contribuire ai necessari approfondimenti? Motivare la risposta.*

Aspetti preliminari per la quantificazione del valore di subentro

- 5.21 Al fine di assicurare la sostenibilità finanziaria efficiente delle gestioni, in coerenza con le misure già adottate per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario nei diversi contesti territoriali, l'Autorità in considerazione della durata temporalmente limitata degli affidamenti del servizio (che in diverse gestioni potrebbe essere inferiore al tempo di recupero degli investimenti e delle componenti di conguaglio già approvate ai sensi della regolazione *pro tempore* vigente), è orientata a disciplinare il valore residuo da riconoscere al gestore uscente nel caso di avvicendamento gestionale.
- 5.22 Alcuni primi elementi in tema di valore residuo in caso di subentro sono stati introdotti (quale clausola integrativa dei contratti di affidamento del servizio in essere) con deliberazione 238/2020/R/RIF prevedendo l'obbligo di corrispondere al gestore uscente i conguagli a quest'ultimo spettanti e non ancora recuperati.
- 5.23 L'esigenza di completamento dei primi criteri fissati dall'Autorità - la cui urgenza e rilevanza è stata sottolineata anche dagli operatori del settore, in considerazione della brevità dei contratti di affidamento e dalle dimensioni generalmente ridotte degli operatori medesimi - è particolarmente avvertita con riferimento alle attività di trattamento e smaltimento in relazione alla necessità di favorire un quadro regolatorio stabile all'interno del quale programmare gli investimenti orientati a favorire un riequilibrio dei flussi fisici di rifiuti, promuovendo la capacità del sistema locale di chiudere il ciclo di gestione.
- 5.24 Queste ultime, a differenza delle attività di raccolta trasporto e spazzamento dei rifiuti, sono infatti caratterizzate da elevati costi di capitale legati alla necessità di

ingenti investimenti, la cui utilità si dispiega su periodi di durata generalmente medio-lunga.

- 5.25 In termini generali, l'utilità pluriennale giustifica un meccanismo di riconoscimento in tariffa dei costi di capitale distribuito nel tempo (ammortamenti). Tale meccanismo, in un quadro regolatorio di durata limitata può generare tuttavia l'incentivo a ridurre gli investimenti negli anni soprattutto in prossimità della scadenza dell'affidamento, in assenza di una precisa disciplina che detti i criteri per la determinazione del valore residuo dei cespiti in caso di avvicendamento tra gestori. Pertanto, laddove la durata dell'affidamento sia inferiore al tempo di ammortamento degli investimenti effettuati dal gestore, appare necessario - definire, anche nell'ottica di assicurare il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario, clausole che assicurino il risarcimento per gli investimenti realizzati dal gestore uscente e non ancora ammortizzati.
- 5.26 Le modalità di corresponsione del valore di subentro saranno valutate nell'ambito del procedimento avviato con deliberazione 362/2020/R/RIF ai fini della disciplina degli schemi tipo dei contratti di servizio.

Spunti per la consultazione

- Q35.** *Si condivide l'ipotesi di determinare il valore di subentro sulla base del valore residuo dei conguagli maturati dal gestore uscente e degli investimenti sostenuti dal medesimo? Motivare la risposta.*

6 Elementi procedurali

- 6.1 Nell'ambito del MTR, l'Autorità al fine di definire un metodo tariffario di matrice nazionale omogenea, declinato selettivamente per tenere conto delle condizioni riscontrate a livello locale e delle decisioni assunte dai soggetti competenti, con la partecipazione dei gestori, ha delineato il framework delle decisioni di ciascun soggetto nell'ambito della predisposizione e approvazione tariffaria con specifico riferimento all'approvazione del piano economico finanziario (PEF) e della tariffa da applicare agli utenti fornendo, altresì, indicazioni metodologiche per la redazione del piano medesimo in coerenza con i criteri di riconoscimento dei costi efficienti introdotti con il nuovo metodo tariffario.
- 6.2 Per il secondo periodo regolatorio l'Autorità è orientata a confermare in linea generale la procedura di approvazione tariffaria e i meccanismi di garanzia per il superamento di casi di inerzia dei soggetti interessati, disciplinati dalla deliberazione 443/2019/R/RIF, al fine di favorire l'approvazione delle entrate tariffarie e dei corrispettivi del servizio in coerenza con i criteri del MTR, in

un'ottica di tutela dell'utenza e di garanzia dell'equilibrio economico finanziario della gestione³⁴.

- 6.3 Al fine di favorire la convergenza di alcune aree del Paese verso quelle più mature nell'applicazione della regolazione, l'Autorità intende mantenere la previsione – per le gestioni per le quali si rinvienga la carenza degli atti e dei dati necessari a fini tariffari – della possibilità di far ricorso alle regole semplificate, introdotte con la deliberazione 57/2020/R/RIF, con la quale - al fine di ridurre l'onere amministrativo per i soggetti interessati e comunque in un'ottica di tutela degli utenti - sono state declinate specifiche semplificazioni procedurali, riguardanti la validazione dei dati e l'approvazione degli atti necessari alla predisposizione tariffaria.
- 6.4 Alla luce delle evidenze emerse nell'ambito dell'attività di approvazione tariffaria relativa all'anno 2020 di seguito si illustrano alcune misure di completamento della regolazione vigente volte da un lato a integrare le disposizioni vigenti in considerazione della regolazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, dall'altro a favorire la semplificazione procedurale e la trasparenza degli obiettivi che si vogliono perseguire sul territorio, nonché la riduzione degli oneri amministrativi sostenuti dai soggetti coinvolti nel medesimo processo di approvazione.

Modalità di redazione e successiva validazione del Piano economico finanziario

- 6.5 Per quanto riguarda la predisposizione del piano economico finanziario l'Autorità intende confermare anche per il secondo periodo regolatorio l'obbligo, in capo a ciascun gestore del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, ovvero di un singolo servizio che lo compone, di predisposizione - secondo i criteri disciplinati dal presente provvedimento - e trasmissione, del menzionato piano corredato degli atti necessari per consentire all'ETC di procedere alla validazione del piano medesimo.
- 6.6 Non sono soggetti all'obbligo di predisporre il citato piano i meri prestatori d'opera, ossia i soggetti che, secondo la normativa di settore, sono stabilmente esclusi dall'obbligo di predisporre una parte di piano economico finanziario.

Con riferimento alle modalità di redazione del PEF l'Autorità intende confermarne i contenuti minimi³⁵ disposti dal MTR, specificandone ulteriormente

³⁴ Con riferimento alle procedure di approvazione tariffaria inerenti all'anno 2020, a fronte delle oltre trecento segnalazioni di situazioni di inerzia trasmesse ai sensi dell'art. 7 della deliberazione 443/2019/R/RIF (buona parte delle quali si è positivamente risolta a valle del supporto fornito dall'Autorità), la medesima Autorità ha proceduto ad inviare trentadue diffide ad adempiere, a seguito delle quali la gran parte dei soggetti interessati ha poi provveduto agli adempimenti di competenza (in un caso anche successivamente a specifica intimazione disposta dalla stessa Autorità).

³⁵ Ai fini della determinazione delle entrate di riferimento il PEF deve comprendere almeno i seguenti elementi:

i contenuti in relazione ai gestori delle attività di trattamento e smaltimento e individuando criteri e modalità di redazione dei piani sulla base di un orizzonte pluriennale che consenta di garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione e valorizzare la programmazione di carattere economico-finanziario.

- 6.7 In particolari il PEF predisposto dai menzionati gestori dovrà individuare:
- a) il fabbisogno di investimenti per i prossimi quattro anni determinato in considerazione delle scelte di pianificazione regionale per il riequilibrio dei flussi fisici e in rapporto al valore delle infrastrutture esistenti;
 - b) descrizione degli interventi previsti nel quadriennio per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo infrastrutturale individuati dal piano regionale e dal piano nazionale rifiuti;
 - c) descrizione degli interventi realizzati e degli obiettivi conseguiti in termini di sviluppo infrastrutturale e incremento della capacità impiantistica, e dell'efficacia ambientale, in coerenza con quanto disposto con le programmazioni di competenza regionale e nazionale.
- 6.8 Al fine di garantire la sostenibilità finanziaria della gestione e il conseguimento degli obiettivi di sviluppo della capacità impiantistica, si ritiene necessario integrare l'attuale procedura di verifica e validazione dei piani economico finanziari prospettando l'adozione di strumenti finalizzati a favorire il confronto tra i soggetti responsabili della programmazione nazionale e regionale e gli Enti territorialmente competenti responsabili della validazione dei Piani economico finanziari dei gestori.
- 6.9 L'Autorità, anche alla luce dell'esperienza maturata nel corso del primo anno di applicazione del MTR, è altresì orientata a disciplinare e valorizzare le fasi di confronto tra Ente territorialmente competente e gestore, in particolare nei casi in cui l'Ente territorialmente competente medesimo proceda ad applicare una riduzione delle entrate tariffarie determinate in coerenza con i criteri tariffari l'MTR.

-
- il programma e il piano finanziario degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi del servizio integrato dei rifiuti urbani;
 - la specifica dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili, per l'effettuazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, nonché il ricorso eventuale all'utilizzo di beni e strutture di terzi, o all'affidamento di servizi a terzi;
 - le risorse finanziarie necessarie per effettuare il servizio;
 - una tabella di sintesi che riporta le voci dei costi di gestione e di capitale relativi al servizio integrato di gestione dei rifiuti, valorizzati secondo i criteri illustrati nel MTR, una relazione nella quale sono indicati:
 - il modello gestionale ed organizzativo, le eventuali variazioni verificatesi rispetto all'anno precedente e le relative motivazioni;
 - i livelli di qualità del servizio, le eventuali variazioni verificatesi rispetto all'anno precedente e le relative motivazioni;
 - la ricognizione degli impianti esistenti.

- 6.10 L'attività di approvazione tariffaria effettuata dall'Autorità nel primo anno ha infatti evidenziato la presenza di numerosi casi di riduzione delle entrate tariffarie effettivamente riconosciute in coerenza con quanto disposto dal comma 4.5 della deliberazione 443/2019/R/RIF in attuazione dell'articolo 2 comma 17 della legge 481/1995 in base alla quale le tariffe determinate dall'Autorità sono tariffe massime.
- 6.11 L'applicazione di tale disposizione, effettuata dall'Ente territorialmente competente in un'ottica di tutela dell'utenza, ha tuttavia generato diverse segnalazioni e richieste di chiarimento da parte dei gestori che in alcuni casi hanno evidenziato, da un lato, l'insorgere di difficoltà economico finanziarie conseguenti alle riduzioni approvate e, dall'altro, la scarsa visibilità delle motivazioni delle decisioni adottate.
- 6.12 Ciò premesso, l'Autorità è orientata a confermare la facoltà di riduzione delle entrate riconosciute - attualmente attribuita agli Enti territorialmente competenti - rafforzando, in un'ottica di trasparenza e semplificazione dell'azione amministrativa, le previsioni in base alle quali l'Ente medesimo è chiamato a darne adeguata e motivata evidenza al gestore esplicitando, altresì, le valutazioni compiute in relazione alla sostenibilità finanziaria della gestione e dando puntuale rappresentazione dei costi che non si intendono riconoscere.
- 6.13 Al riguardo, il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario della gestione dovrà essere valutato tenendo conto del modello organizzativo e gestionale prescelto, e tenendo nella dovuta considerazione anche gli obblighi derivanti dalla finanza pubblica.

Spunti per la consultazione

- Q36.** *Si condivide l'orientamento di prevedere la predisposizione di un piano economico finanziario pluriennale, al fine di garantire il recupero graduale dei costi efficienti sostenuti dal gestore in un'ottica di sostenibilità finanziaria della tariffa? Motivare la risposta*
- Q37.** *Si condividono le proposte di integrazione del PEF in relazione ai gestori degli impianti di trattamento e smaltimento? Si ritengono esaustive le integrazioni prospettate? Motivare la risposta*
- Q38.** *Si condivide l'ipotesi di valorizzare il confronto tra i gestori e gli Enti territorialmente competenti, al fine di favorire la sostenibilità finanziaria della gestione? Motivare la risposta*

Meccanismi di garanzia e procedura di approvazione tariffaria

- 6.14 Nel secondo periodo regolatorio, l’Autorità è orientata a confermare la previsione dei meccanismi di garanzia introdotti con l’MTR³⁶ opportunamente rimodulati sulla base delle evidenze e criticità emerse dall’analisi delle predisposizioni tariffarie presentate all’Autorità per l’anno 2020.
- 6.15 L’Autorità sta valutando di declinare ulteriormente il ruolo specifico in capo all’Ente territorialmente competente nella prima fase di attivazione dei meccanismi di garanzia e di successiva diffida dei soggetti inerti.
- 6.16 L’Autorità è orientata a prevedere che, nel caso in cui, nonostante le azioni poste in essere dall’Ente territorialmente competente e successivamente dall’Autorità, volte alla promozione di una piena *compliance* regolatoria, i gestori non provvedano a trasmettere all’Ente medesimo la documentazione necessaria per predisporre il piano economico finanziario dell’ambito tariffario entro i 30 giorni precedenti il termine previsto dalla normativa vigente per l’approvazione del citato piano, l’Ente potrà assumere e trasmettere all’Autorità (per le approvazioni di competenza) le pertinenti determinazioni escludendo, a tutela dell’utenza, incrementi dei corrispettivi e adeguamenti degli stessi all’inflazione, analogamente a quanto previsto per il primo periodo regolatorio.
- 6.17 Un ulteriore elemento di semplificazione procedurale potrebbe essere costituito dalla valorizzazione dell’attività di verifica e validazione effettuata dagli Enti di Governo dell’Ambito, laddove costituiti ed operativi, sul piano economico finanziario aggregato predisposto da un unico gestore che effettui il servizio su una pluralità di ambiti tariffari.
- 6.18 Le istruttorie condotte dall’Autorità in relazione all’anno 2020 hanno evidenziato che in tali casi l’Ente territorialmente competente procede generalmente ad acquisire il PEF complessivo del gestore ripartendolo successivamente, tramite appositi *driver* ove i costi e i ricavi non siano di diretta imputazione, ai diversi ambiti tariffari di dimensione comunale, in quanto tale attività consente una più puntuale verifica della corrispondenza tra i valori riportati nel PEF del gestore e le evidenze contabili sottostanti.

³⁶ Ai sensi di quanto disposto dal MTR, ove il gestore non ottemperi alle prescrizioni inerenti alla predisposizione del piano economico finanziario, l’ETC che abbia provveduto a richiederli i dati e gli atti necessari, ne può dare comunicazione all’Autorità, informando contestualmente il gestore. L’Autorità provvede quindi a diffidare il gestore e, in caso di perdurante inerzia, ad intimare l’adempimento agli obblighi regolatori, riservandosi comunque di procedere alla valutazione dei presupposti per l’eventuale esercizio del potere sanzionatorio, di cui all’articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/1995. Analogamente, nel caso in cui l’ETC rimanga inerte nell’adempimento delle attività di validazione del piano economico finanziario regolarmente trasmesso dal gestore, questi può segnalarlo all’Autorità che provvede a diffidare l’ETC e, in caso di perdurante inerzia, ad intimare l’adempimento agli obblighi regolatori, riservandosi comunque di procedere secondo quanto stabilito dall’articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/1995.

- 6.19 In considerazione delle efficienze conseguibili, l’Autorità è pertanto orientata a prevedere la possibilità per l’Ente di Governo dell’Ambito di predisporre e inviare all’Autorità per la successiva approvazione il PEF aggregato del gestore, successivamente ripartito tra le diverse gestioni anche sulla base di *driver* che comunque riflettono il costo del servizio e corredato dalle informazioni relative ai costi sostenuti dal gestore della tariffa e rapporti con gli utenti. L’Ente d’Ambito procederà altresì a trasmettere le entrate tariffarie di riferimento determinate per ciascun ambito tariffario eventualmente di dimensione comunale a partire dalle quali gli enti locali procederanno alla determinazione dei corrispettivi all’utenza in coerenza con i criteri previsti dal MTR.
- 6.20 Infine, la procedura di approvazione tariffaria prevista per il secondo periodo regolatorio dovrà altresì essere opportunamente integrata per tener conto delle novità normative introdotte dal decreto legislativo 116/2020 che ha modificato l’art. 238, comma 10, del decreto legislativo 152/2006 disciplinando in particolare le procedure di fuoriuscita e/o rientro dal/nel servizio pubblico che consentano ai gestori una ordinata organizzazione del servizio, nonché il riconoscimento dei costi efficienti sostenuti dai gestori (v. precedente *Box 6*).

Spunti per la consultazione

- Q39.** *Si condivide la proposta di maggiore responsabilizzazione degli Enti territorialmente competenti nella fase di prima attivazione dei meccanismi di garanzia? Motivare la risposta*
- Q40.** *Si condivide l’orientamento di semplificazione della procedura di approvazione delle entrate tariffarie di riferimento? Motivare la risposta.*
- Q41.** *Con riferimento alle recenti modifiche normative introdotte dal decreto legislativo 116/2020 si condivide l’ipotesi di disciplinare le procedure di fuoriuscita e rientro nel servizio pubblico? In caso di risposta affermativa quali interventi si ritengono prioritari? Motivare le risposta.*

APPENDICE

Gestione delle frazioni differenziate dei rifiuti urbani diverse da quella organica

La raccolta differenziata delle frazioni di rifiuti urbani diverse da quella organica è ancora in sensibile crescita, con differenze significative tra macroaree geografiche: le aree del Paese in ritardo rispetto al conseguimento degli obiettivi di recupero sono quelle in cui si osserva l'incremento più consistente della raccolta. Il sistema di trattamento ha finora sostenuto una crescita costante anche nei livelli di recupero di materia sebbene, come già accennato, si sia osservato, negli ultimi anni, un divario crescente tra i risultati di raccolta differenziata e quelli di riciclaggio. Tale tendenza potrebbe rappresentare l'effetto di una serie di concause – quali solo a titolo esemplificativo rendimenti decrescenti delle attività di recupero di materia, criticità e ostacoli allo sviluppo della domanda degli *output* dei processi di avvio a riciclaggio – tuttavia dalle rilevazioni e analisi a disposizione emergono possibili criticità anche rispetto all'adeguatezza della capacità di trattamento a livello di specifica area geografica o a livello nazionale. Il successivo *Box A.1* descrive più nel dettaglio le evidenze alla base delle considerazioni sopra esposte.

Box A.1 – Statistiche sulla raccolta e il recupero delle frazioni differenziate diverse da quella organica

I dati ISPRA sulla gestione dei rifiuti urbani mettono in evidenza un incremento della quantità di rifiuti oggetto di raccolta differenziata che, se si esclude la frazione organica (“umido” e “verde”), è pari, a livello nazionale, al 20% nel quadriennio 2016-2019, in crescita da circa 9,3 milioni di tonnellate a poco più di 11 milioni di tonnellate³⁷. Per le frazioni “carta e cartone”, “vetro”, “plastica”, “metallo”, “legno” e “RAEE” – le cui quantità rappresentano circa l'80% del dato totale pari, nel 2019, a circa 9 milioni di tonnellate – la variazione della raccolta differenziata nello stesso periodo ammonta al 17,5%.

La crescita delle quantità di raccolta differenziata non è stata uniforme per macroarea geografica: l'incremento rilevato per il “Nord” nel quadriennio 2016-2019 è stato del 13%, quello rilevato per il “Centro” è stato pari al 24.5% e, infine, quello rilevato per il “Sud” è stato del 36%³⁸. Analogo andamento è riscontrabile dai dati di raccolta differenziata pro-capite³⁹. In termini assoluti, l'incremento della raccolta differenziata nel “Sud” ha eguagliato, nel periodo preso in

³⁷ Le frazioni oggetto di rilevazione sono “carta e cartone”, “vetro”, “plastica”, “metallo”, “legno”, “RAEE”, “ingombranti misti a recupero”, “rifiuti da costruzione e demolizione”, “spazzamento stradale a recupero”, “tessili”, “selettiva”, “altro” (tale ultima voce include, quale categoria preponderante, gli scarti della raccolta multimateriale).

³⁸ Il peso delle tre macroaree definite da ISPRA sulla quantità totale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata, è pari, nel 2019, rispettivamente al 56% (“Nord”), al 21% (“Centro”) e al 23% (“Sud”).

³⁹ Osservando i dati pro-capite, la crescita è del 13% al “Nord”, del 25% al “Centro” e del 38% al “Sud”. In effetti il dato di raccolta differenziata pro-capite delle tre macroaree (esclusa la frazione organica) riferito al 2019 – pari, rispettivamente, a 224 kg/abitante*anno, a 194,5 kg/abitante*anno e a 126,5 kg/abitante*anno – denota ancora un'elevata eterogeneità nelle performance di gestione dei rifiuti urbani, e suggerisce che il processo di *catching-up* delle aree meno virtuose possa proseguire.

considerazione, quello del “Nord” – circa 0,7 milioni di tonnellate in ciascuna macroarea.

Le quantità oggetto di scambio transfrontaliero sono contenute: i dati 2019 riportano poche decine di migliaia di tonnellate esportate (prevalentemente carta, cartone e plastica) e poco più di 100 mila tonnellate importate (prevalentemente imballaggi in vetro e plastica).

Sebbene aumenti il divario tra i risultati della raccolta e quelli del recupero di materia, anche questi ultimi sono in costante miglioramento. A fronte della sostanziale stabilità dei rifiuti urbani prodotti (circa 30 milioni di tonnellate), la quota di riciclaggio determinata da ISPRA in applicazione della nuova metodologia prevista dalla normativa comunitaria è cresciuta, nell’ultimo quadriennio, dal 42% al 47%. Dalle medesime statistiche ISPRA si deduce che il recupero di materia ha riguardato, nel 2019, circa 14 milioni di tonnellate di rifiuti urbani: se si escludono circa 6 milioni di tonnellate di frazione organica recuperata, la quantità di frazioni (di origine urbana) “secche” riciclate è pari a circa 8 milioni di tonnellate.

Il recupero dei rifiuti di imballaggio fornisce un contributo fondamentale al dato complessivo di recupero di materia. Le statistiche di ISPRA (recupero di rifiuti di imballaggio raccolti “da superficie pubblica”) mostrano un incremento significativo delle quantità, che sono cresciute da 4,2 milioni di tonnellate nel 2015 a poco più di 5 milioni di tonnellate nel 2019.

I dati e le valutazioni sull’adeguatezza, presente e futura, della capacità di trattamento delle frazioni differenziate ai fini del recupero di materia sono piuttosto disorganiche, anche in ragione delle peculiarità tecnologiche ed economiche delle filiere interessate. Per quanto concerne la filiera di carta e cartone, il consorzio COMIECO, che afferisce al sistema CONAI, mette a disposizione dati relativi alla dislocazione degli impianti di gestione dei rifiuti: pur non contenendo informazioni in termini di quantità trattate o di capacità di trattamento, tali dati sembrano indicare una distribuzione uniforme della capacità di trattamento (al 2020, su un totale di 364 impianti, 143 sono al “Nord”, 70 al “Centro” e 151 al “Sud”)⁴⁰. Diverso è il quadro che sembra emergere per la filiera del recupero del vetro: il consorzio COREVE (sistema CONAI) riporta la presenza di 19 impianti di trattamento del vetro in Italia (anche in questo caso non sono disponibili dati sulle quantità trattate o sulle capacità di trattamento): 11 sono situati al “Nord”, 3 al “Centro” e 5 al “Sud”⁴¹. Il principale consorzio per il recupero degli imballaggi in plastica, COREPLA (sistema CONAI), segnala come, sebbene non vi siano aree della penisola sprovviste di “centri di selezione” a supporto del recupero, i 35 impianti convenzionati con il medesimo consorzio abbiano caratteristiche tecnologiche differenti: ne risulta un eccesso di capacità al “Nord”, ove gli impianti hanno anche dotazioni tecnologicamente avanzate, una situazione variegata al “Sud”, con alcuni impianti ad alta automazione, e una carenza di capacità di trattamento al “Centro”⁴².

Il sistema consortile (CONAI e relativi consorzi di filiere, cui si è recentemente affiancato il consorzio CORIPET, limitatamente alla filiera degli imballaggi in PET) gestisce il recupero di una quota preponderante delle frazioni differenziate di rifiuti urbani diverse da quella organica⁴³, occupandosi del ritiro e della gestione, per quasi tutte le filiere, anche delle “frazioni merceologiche similari” ai rifiuti di imballaggio (e riconoscendo ai soggetti responsabili della raccolta i relativi corrispettivi). In effetti, le rilevazioni annuali di ISPRA rispetto alla percentuale di “popolazione coperta” dalle convenzioni stipulate tra i Comuni (o i soggetti delegati dai medesimi) e il sistema consortile per il recupero delle frazioni differenziate “acciaio”, “alluminio”,

⁴⁰ 25° Rapporto – Raccolta, riciclo e recupero di carta e cartone, COMIECO, luglio 2020.

⁴¹ Piano Specifico di Prevenzione 2020, COREVE, maggio 2020.

⁴² Relazione sulla gestione 2019, COREPLA.

⁴³ La recente istituzione del consorzio Biorepack – Consorzio Nazionale per il riciclo organico degli imballaggi in plastica biodegradabile e compostabile, ha determinato l’ingresso del sistema consortile che fa capo al CONAI anche nella filiera del recupero delle frazioni organiche.

“carta”, “legno”, “plastica” e “vetro” indicano quote prossime (in alcuni casi superiori) al 90% con l’unica eccezione delle frazioni “alluminio” e “legno”, per cui è relativamente maggiore il ricorso a operatori del recupero che non fanno capo al sistema CONAI.