

ENERGIE RINNOVABILI, EFFICIENZA E AMBIENTE LA NUOVA REGOLAZIONE NAZIONALE DEL SETTORE RIFIUTI

RIFERIMENTI NORMATIVI

- Legge 7 agosto 2015 n. 124
- Dlgs 152/2006 - Testo Unico dell'Ambiente

Il Testo Unico dei servizi pubblici locali in via di approvazione definitiva raccoglie la normativa generale sull'organizzazione e la gestione dei servizi e istituisce, per il servizio di gestione dei rifiuti urbani, un'autorità di regolazione nazionale, affidando a tale organismo ampie attribuzioni di regolazione-quadro. L'attività dell'autorità si collocherà in un contesto caratterizzato da forte eterogeneità della regolazione locale e delle gestioni del servizio negli ambiti di riferimento.

La previsione di un'autorità nazionale per la regolazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani (e assimilati) costituisce una delle più importanti misure contenute nel Testo Unico (TU) dei servizi pubblici locali di interesse economico generale (SPL), approvato dal Governo e ora in fase di consultazione e pubblicazione. I poteri di regolazione conferiti all'Autorità per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico, che sarà rinominata Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente, sono ampi, in analogia con quanto previsto nel 2011 per il sistema idrico. Il livello di regolazione nazionale si sovrapporrà a quello locale, realizzato a livello di ambito ottimale.

Il TU contiene altre norme di grande rilievo per il servizio di gestione dei rifiuti collocandolo nella definizione di SPL di interesse economico generale "a rete", e disciplinandone le modalità di assunzione, affidamento, e organizzazione del servizio, oltre che di determinazione delle tariffe.

Il servizio di gestione dei rifiuti urbani è attualmente offerto agli utenti in un contesto organizzativo, gestionale e regolatorio molto eterogeneo e frammentario. L'Autorità per la concorrenza (AGCM) ha recentemente pubblicato i risultati di un'indagine conoscitiva sul settore che mette in evidenza la suddetta criticità e formula una serie di proposte per favorire la concorrenza nel mercato o per il mercato, a seconda delle attività che costituiscono la filiera dei rifiuti.

ARTICOLI CORRELATI

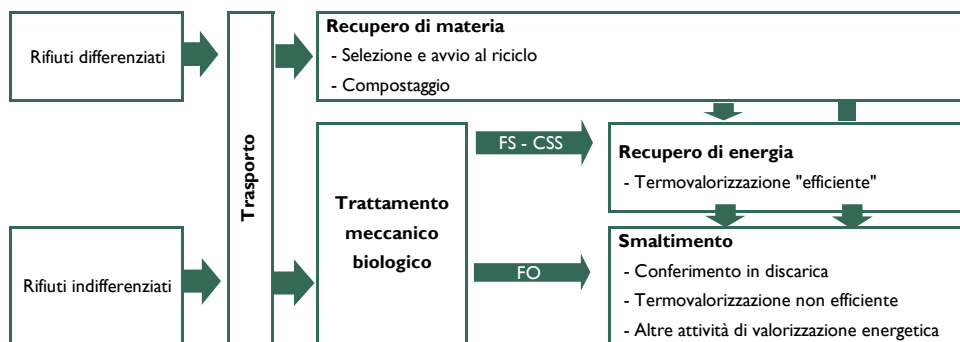
- Obiettivi ambiziosi e poco mercato nel nuovo Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti dell'Emilia Romagna (Newsletter n. 175)
- Il Decreto Legge "Sblocca Italia" e la governance in materia di rifiuti (Newsletter n. 180)
- Il Governo spinge sui termovalorizzatori (Newsletter n. 191)

LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

Le gestione dei rifiuti urbani (**Figura 1**) inizia con la raccolta, da cui hanno origine due filiere di gestione, quella dei rifiuti differenziati e quella dei rifiuti non differenziati. L'attività di raccolta è caratterizzata da bassa intensità di capitale, economie di scala contenute, ma economie di densità considerevoli. Le fasi a valle della raccolta, invece, sono *capital intensive* e presuppongono investimenti con tempi di ritorno più lunghi. In

particolare, per i rifiuti indifferenziati è previsto il trattamento meccanico-biologico (TMB) degli stessi, ove gli impianti necessari siano stati realizzati, seguito dalla valorizzazione energetica della frazione secca, anche in questo caso se gli impianti a ciò dedicati (i termovalorizzatori) esistono, e dallo smaltimento in discarica della frazione organica stabilizzata. I rifiuti differenziati trovano valorizzazione sul mercato e, a esclusione della frazione organica destinata alla produzione di compost di qualità, sono gestiti attraverso un sistema di consorzi di filiera ad adesione obbligatoria.

FIGURA 1. LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI



FO = Frazione organica stabilizzata; FS - CSS = Frazione secca. Combustibile solido secondario

TAG

climate and environment, waste-to-energy, antitrust policy

GESTIONE INTEGRATA E ATO

L'organizzazione del servizio di gestione "integrata" dei rifiuti¹ spetta ai Comuni, che la realizzano in forma associata, al livello di ambito territoriale ottimale (ATO). La dimensione degli ATO è decisa dalle Regioni: l'ATO coincide, in molti casi, con la

¹ La definizione di gestione integrata è contenuta nel Testo Unico dell'Ambiente (Dlgs 152/2006): "complesso di attività, ivi compreso lo spazzamento delle strade, volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti".

provincia, ma la normativa in vigore permette, di fatto, sia una dimensione organizzativa maggiore, ad esempio la Regione, sia una minore, fino al limite al perimetro comunale².

Secondo la normativa in vigore, gli Organi di Governo dell'ATO decidono la forma di gestione del servizio e stipulano i contratti di affidamento, oltre a determinare le tariffe all'utenza. In proposito, l'AGCM ha rilevato come numerose gestioni prevedano l'esistenza di sotto-ambiti entro cui sono organizzati i servizi di raccolta e trasporto, mentre le fasi a valle restino organizzate a livello di ATO. Sempre l'Autorità Antitrust sottolinea, nella sua indagine, come molti ATO e sotto-ambiti non siano ancora operativi, cosicché l'organizzazione del servizio avvenga, in molte aree, in modo ancora estremamente frazionato ed eterogeneo.

TIPO E PERIMETRO DEGLI AFFIDAMENTI

L'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti è prevalentemente diretto: secondo l'indagine Antitrust le gestioni *in house* prevalgono nettamente sia su quelle affidate attraverso gara, sia su quelle che prevedono la gestione attraverso società miste pubblico/privato.

TABELLA 1. DIMENSIONE ORIZZONTALE E VERTICALE DEGLI AFFIDAMENTI
(SELEZIONE DI REGIONI)

Regione	Estensione territoriale	Oggetto dell'affidamento
Veneto	Comunale o subprovinciale	Prevale gestione integrata
Lombardia	Comunale*	Sia gestione integrata sia separata
Piemonte	Sub-provinciale	Gestione separata: raccolta. Attività a valle affidate su livello territoriale maggiore
Emilia-Romagna	Provinciale o sub-provinciale	Prevale gestione integrata
Toscana	Sovra-provinciale	Sia gestione integrata sia separata
Lazio	Comunale*	Prevale gestione separata
Campania	Sovra-comunale	Sia gestione integrata sia separata
Puglia	Sovra-comunale	Gestione separata: raccolta. Attività a valle affidate su livello territoriale maggiore
Sicilia	Comunale o sovra-comunale	Sia gestione integrata sia separata

*Sovracomunale se i comuni si aggregano spontaneamente

Fonte: Adattato da AGCM IC 49

TABELLA 2. REGOLAZIONE DELLE FASI A VALLE DELLA RACCOLTA
(SELEZIONE DI REGIONI)

Regione	Tariffe*	Regolazione flussi
Veneto	Sì	Per TMB e discariche
Lombardia	No**	Libera circolazione
Piemonte	Sì	Sì
Emilia-Romagna	Sì	Sì
Toscana	Sì	Sì, ma a livello sovra-provinciale
Lazio	Sì	Sì, ma a livello sub-regionale
Campania	Sì	Sì, ma a livello sub-regionale
Puglia	Sì	Sì, ma a livello sub-regionale
Sicilia	Sì	Sì, ma a livello sub-regionale

*TMB, discariche e termovalorizzatori

**Sono previste tariffe massime per i conferimenti provinciali

Fonte: Adattato da AGCM IC 49

Ciò che più conta ai fini dell'assetto concorrenziale del settore è, tuttavia, il perimetro di attività oggetto di affidamento (**Tabella 1**). Anche su questo aspetto, la confusione della normativa ha generato elevata eterogeneità nelle decisioni di affidamento, in termini di affidamento della gestione integrata o separata delle differenti attività (della filiera dei rifiuti indifferenziati): raccolta e trasporto, TMB, smaltimento e persino, per alcune gestioni, recupero energetico e recupero della frazione organica dei rifiuti solidi urbani (secondo un'interpretazione prevalente della normativa, queste ultime due fasi dovrebbero essere "a mercato").

Un vuoto normativo ha anche determinato l'interpretazione non uniforme, da parte dei soggetti responsabili del servizio, del concetto di assimilabilità dei rifiuti speciali a quelli urbani: i rifiuti assimilati escono dal mercato ed entrano nel perimetro regolato della gestione dei rifiuti urbani.

In altre parole, a oggi esistono monopolisti che operano solo nella raccolta (e trasporto), altri che operano solo nelle fasi a valle, e altri ancora che sono integrati verticalmente, al limite fino alle operazioni di recupero (quasi sempre "solo" energetico). Esistono, come nel caso dell'ATO Roma (così come riportato dall'AGCM), operatori verticalmente integrati che "competono" con soggetti privati con cui negoziano il trattamento e lo smaltimento di una quota dei rifiuti gestiti nelle fasi a monte. Esiste, inoltre, una sottrazione di rifiuti speciali al mercato che si dovrebbe occupare della gestione degli stessi. La gestione nelle fasi a valle è, in alcuni casi, oggetto di regolazione tariffaria, soprattutto dove un'interpretazione stringente dei principi comunitari di prossimità e autosufficienza della gestione dei rifiuti determina l'introduzione di vincoli alla circolazione degli stessi (**Tabella 2**): è il caso del recupero energetico in Emilia Romagna. In altre regioni, la dimensione più ampia scelta nell'interpretare i

suddetti principi ha permesso di mantenere libero il mercato del recupero energetico (i rifiuti destinati a tale forma di recupero possono circolare senza restrizioni all'interno del territorio regionale), sia in termini di flussi che di prezzi: è il caso della Lombardia. Questo è un aspetto particolarmente critico sotto il profilo concorrenziale, ancora di più se considerato alla luce dell'allentamento del principio di prossimità della gestione per i rifiuti indifferenziati destinati al recupero energetico realizzato attraverso il Decreto "Sblocca Italia" (*Newsletter n. 180*).

² Quest'ultimo è il caso della Lombardia, in cui è stato scelto un modello organizzativo diverso da quello dell'ATO, in cui i Comuni possono associarsi o organizzare il servizio in modo individuale.

I CONTENUTI DEL TESTO UNICO SUI SPL

Il Testo Unico (TU) sui servizi pubblici locali di interesse economico generale (SPL) attuerà una specifica delega conferita dalla Legge 124/2015 sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Il TU raccoglierà la disciplina generale di definizione dei SPL, dei principi e modalità/condizioni secondo cui devono essere affidati, organizzati ed erogati, e delle competenze di regolazione, inclusi vigilanza e controlli. Alle norme di settore, ad esempio il Testo Unico dell'Ambiente (Dlgs 152/2006), per i rifiuti e i servizi idrici, continuerà ad essere demandata la disciplina di dettaglio.

DEFINIZIONE DI SPL

Il TU specifica la definizione di servizio pubblico locale di interesse economico generale: un SPL è individuato dal comune o dalla città metropolitana (che decide anche l'eventuale imposizione di obblighi di servizio pubblico), ed è caratterizzato da erogazione dietro corrispettivo economico e dalla necessità di intervento pubblico, per garantirne l'accessibilità, la fornitura con continuità, qualità e non discriminazione.

I servizi che riguardano il ciclo dei rifiuti, in particolare, sono classificati come SPL a rete, ossia sono organizzati attraverso "reti strutturali o collegamenti funzionali tra le sedi di produzione del bene o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio". Come tutti gli altri SPL a rete, il settore dei rifiuti urbani sarà regolato da un'autorità indipendente.

ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO

La novità che sarà introdotta dal TU per quanto concerne l'organizzazione del servizio è un limite minimo alla dimensione dell'ambito territoriale ottimale (ATO). Se la normativa in tema di rifiuti di fine anni '90 (cosiddetto Decreto Ronchi) individuava la provincia come unità territoriale di riferimento, il TU dell'Ambiente ha eliminato il suddetto vincolo, permettendo alle regioni di identificare unità territoriali di dimensione maggiore o minore della provincia. Il TU in via di approvazione stabilisce quello provinciale come limite inferiore alla dimensione degli ATO, a cui è demandata la scelta delle modalità di gestione dei servizi, l'affidamento, la determinazione delle tariffe all'utenza, la stipula del contratto di servizio con l'affidatario, e la relativa vigilanza e controllo. Ne deriverà la necessità, per alcune regioni, di adattare i propri modelli, anche se la criticità maggiore riscontrabile osservando la situazione attuale sembra l'operatività degli ATO, prima che la loro scala.

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO

Il TU disciplina le modalità di affidamento del servizio, superando, su questo specifico aspetto, la normativa di settore. Ciò vale per il settore dei rifiuti (così come per quello dei servizi idrici), ma non vale per distribuzione gas e distribuzione elettrica, che continuano a essere disciplinati dai decreti "Bersani" (Dlgs 79/99) e "Letta" (Dlgs 164/00). Le possibilità sono gara, affidamento a società mista con selezione del socio privato attraverso gara, e affidamento diretto, che per i servizi a rete può assumere unicamente la forma di gestione *in house*, ossia attraverso una società interamente a partecipazione pubblica³, sottoposta a controllo analogo a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi e che realizza la parte più importante della propria attività con il suddetto ente⁴. Nel caso di gestione *in house* gli enti responsabili del servizio (comuni o città metropolitane) dovranno motivare la rinuncia al mercato e presentare un piano economico-finanziario che copra l'intera durata dell'affidamento.

Sempre in tema di affidamento, il TU recepisce in parte un altro rilievo dell'AGCM, che suggerisce di prevedere un limite massimo di 5 anni alla durata degli affidamenti: il testo in via di approvazione finale rimette la decisione all'ente concedente nei casi diversi da quello di gestione *in house*, pur imponendo la fissazione di un periodo non superiore a quello di ammortamento degli investimenti, mentre fissa in modo tassativo il limite a 5 anni relativamente al caso di scelta di affidamento diretto. Attualmente l'Antitrust stima una durata media degli affidamenti decisamente superiore a tale nuovo riferimento fatta eccezione, sempre guardando a dati medi, per la Lombardia.

³ A prevalente partecipazione pubblica, secondo la normativa UE sugli appalti, non ancora recepita nell'ordinamento italiano.

⁴ Un altro tipo di affidamento diretto è la gestione in economia o tramite azienda speciale, contemplata però solo per i servizi diversi da quelli a rete.

I POTERI DELL'AUTORITÀ NAZIONALE

Alla luce di quanto appena scritto l'istituzione di un'autorità nazionale di regolazione del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati, differenziati e non, come previsto dallo schema di TU, realizza un disegno di regolazione basato su due livelli. Il livello centrale definirà le regole-quadro e gli standard regolatori relativi al servizio, mentre il livello periferico si concentrerà sugli aspetti relativi all'affidamento del servizio, quindi alla stipula dei contratti e al controllo su questi e sulle attività di gestione realizzate dagli affidatari.

REGOLAZIONE FORTE

In particolare, per l'Autorità nazionale sono previste le seguenti attribuzioni.

- Emanazione di direttive per la separazione contabile e amministrativa della gestione, per la valutazione dei costi delle singole prestazioni e definizione di indici di efficienza ed economicità dei servizi resi.
- Definizione dei livelli di qualità dei servizi e vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi.
- Definizione di schemi di contratto-tipo per i servizi di gestione dei rifiuti.
- Definizione e aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi che formano la tariffa finale, e dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento
- Approvazione delle tariffe all'utente e di quelle di accesso al trattamento.
- Diffusione della conoscenza, trasparenza e tutela degli utenti.
- Verifica della corretta redazione dei piani d'ambito.

RATIO E CRITICITÀ DELLE NUOVE NORME

Le suddette previsioni dovrebbero servire a limitare l'impatto della gestione affidata a soggetti integrati verticalmente rispetto alle fasi "libere" della gestione dei rifiuti, ossia quella del recupero di materia e quella del recupero di energia. Inoltre, dovrebbero favorire l'affidamento e il controllo della gestione sotto il profilo della garanzia dell'efficienza e dell'economicità. Allo stesso tempo, la regolazione centrale potrebbe favorire forme di *yardstick competition* (regolazione per confronto) e, sul lato utenti, dovrebbe garantire livelli qualitativi dei servizi adeguati e relativamente uniformi.

La regolazione tariffaria potrà incontrare non poche difficoltà: secondo il TU le tariffe dovranno essere fissate in modo da assicurare l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della gestione dei servizi oltre che perseguendo obiettivi di recupero di efficienza, attraverso meccanismi di aggiornamento come il *price cap* o la previsione di prezzi massimi basati su costi standard. Tuttavia, sono pochi gli ambiti in cui il servizio è offerto dietro corresponsione di una tariffa: la maggior parte delle gestioni prevede il pagamento della TARI, che si configura come un tributo.

In definitiva, la razionalizzazione prevista attraverso l'istituzione di un regolatore nazionale indipendente per il settore dei rifiuti dovrà fare i conti, da un lato, con necessità di coordinamento con il livello di regolazione periferico e, dall'altro, con un settore caratterizzato da elevata frammentazione nei modelli di *governance*, gestione e regolazione, e in primis con le differenze nel perimetro delle fasi regolate e nella struttura e nella dimensione dei gestori dei servizi, sia in senso orizzontale che verticale. Sarà perciò, probabilmente, un fondamentale punto di partenza il lavoro che il regolatore potrà svolgere per definire confini e costi delle singole prestazioni che costituiscono la gestione integrata dei rifiuti e la conseguente imposizione di obblighi di separazione delle gestioni e livelli minimi di qualità dei servizi offerti.