



Centro studi APS **I.R.C.A.F.**
Istituto Ricerche Consumo Ambiente e Formazione

Tariffe qualità e contratti per un'economia circolare



Quali benefici per l'ambiente, cittadini e imprese ?

Andrea Ferri – Anci/IFEL

*3° Convegno Nazionale Servizio Rifiuti
I.R.C.A.F. – Istituto Ricerche Consumo Ambiente e Formazione*

Carpi, 15 novembre 2023

Indice

- La responsabilità estesa del produttore ed Arera
- La qualità nel quadro regolatorio attuale
- Gli «impianti minimi»

3. I produttori, in adempimento ai propri obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore, versano un contributo finanziario che:

-
- **copra i seguenti costi** per i prodotti che il produttore immette sul mercato nazionale:
 - 1) **costi della raccolta differenziata di rifiuti** e del loro successivo **trasporto**;
 - 2) **costi della cernita e del trattamento** necessario per raggiungere gli obiettivi dell'Unione in materia di gestione dei rifiuti ...
 - 3) **costi necessari a raggiungere altri traguardi e obiettivi ..**
 - 4) **costi di una congrua informazione** agli utilizzatori dei prodotti e ai detentori di rifiuti ...
 - 5) **costi della raccolta e della comunicazione ...**
- **b) nel caso di adempimento collettivo degli obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore, sia modulato, ove possibile, per singoli prodotti o gruppi di prodotti simili**, in particolare tenendo conto della loro durevolezza, riparabilità, riutilizzabilità e riciclabilità e della presenza di sostanze pericolose...
- **c) non superi i costi che sono necessari per fornire servizi di gestione dei rifiuti in modo efficiente** in termini di costi. Tali costi sono stabiliti, sentita l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), in modo trasparente tra i soggetti interessati.

Art. 222, d.lgs. 152/2006

1. Gli Enti di governo d'ambito territoriale ottimale, ove costituiti ed operanti, ovvero i Comuni, **organizzano sistemi adeguati di raccolta differenziata** in modo da permettere il raggiungimento degli obiettivi di recupero e di riciclaggio (...). In particolare: (...) b) garantiscono **la gestione della raccolta differenziata, del trasporto, nonché delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari** (...).
2. I servizi ..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** di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA). **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. Tali somme sono versate nei bilanci dei Comuni ovvero degli Enti di Gestione Territoriale Ottimale, ove costituiti e operanti nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti, al fine di essere impiegate nel piano economico finanziario relativo alla determinazione della tassa sui rifiuti (TARI)”.
4. ... Il principio della copertura finanziaria dei costi, ...può essere derogato, previa autorizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ove ricorra la necessità di garantire la corretta gestione dei rifiuti e la sostenibilità economica del regime di responsabilità estesa, a condizione che ...i rimanenti costi siano sostenuti da produttori originali di rifiuti o distributori.
5. La deroga non può essere utilizzata per ridurre la quota dei costi sostenuti dai produttori di prodotti nell'ambito dei regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti prima del 4 luglio 2018.

Definizione costi e ricavi nel Mtr-2

 $AR_{SC_{si},a}^{AGG}$ 

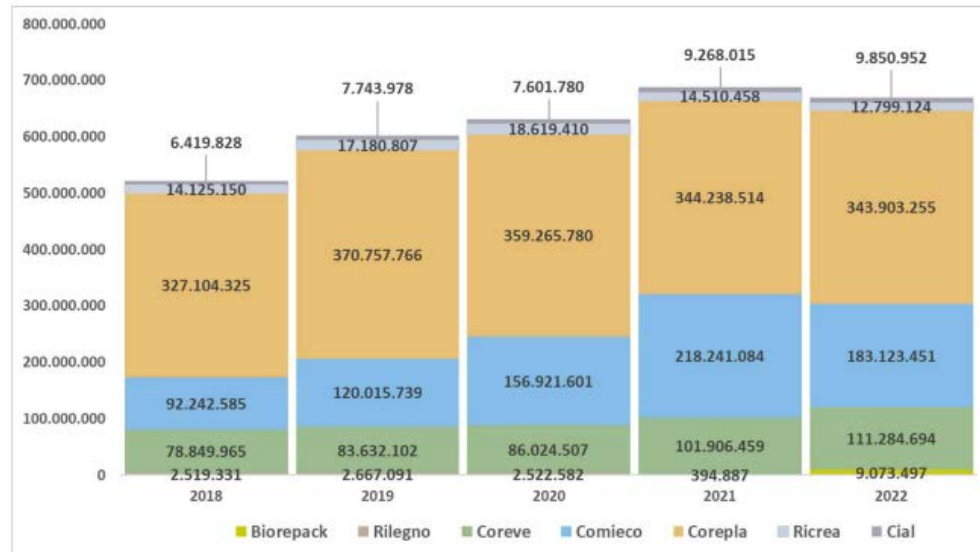
Totale dei ricavi relativi ai rifiuti di imballaggio, pari alla somma dei ricavi realizzati dal conferimento ai sistemi di *compliance* e dal conferimento al di fuori dei suddetti sistemi, al netto delle frazioni merceologiche similari

 $CRD_{SC_{si},a}^{AGG}$ 

Totale dei costi relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, comprensivi anche delle pertinenti quote di costi operativi comuni e di costi di capitale

Il costo della raccolta differenziata degli imballaggi è la base su cui calcolare il contributo dei produttori secondo il principio «Chi inquina paga»

Ammontare dei contributi CONAI 2022 dati dal XIII RAPPORTO RACCOLTA DIFFERENZIATA E RICICLO



I contributi attuali provenienti da Consorzi si aggirano intorno ai 700 milioni di euro e sono basati sui maggiori oneri cioè sui costi differenziali rispetto alla raccolta dei rifiuti solidi urbani

* I dati del Consorzio Rilegno dell'anno 2021 si riferiscono al solo bimestre gennaio - febbraio

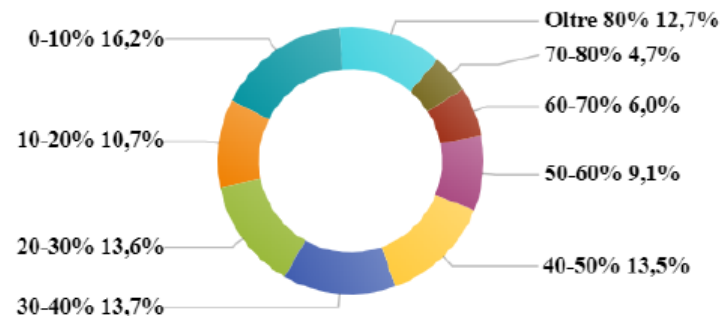
Totale costo lordo gestione rifiuti Urbani Italia 10,5 mld €

Il grado di copertura attuale stimato da Arera è il 42%

Tabella 2 Copertura degli oneri della raccolta differenziata in funzione dei diversi perimetri di costo e di ricavo

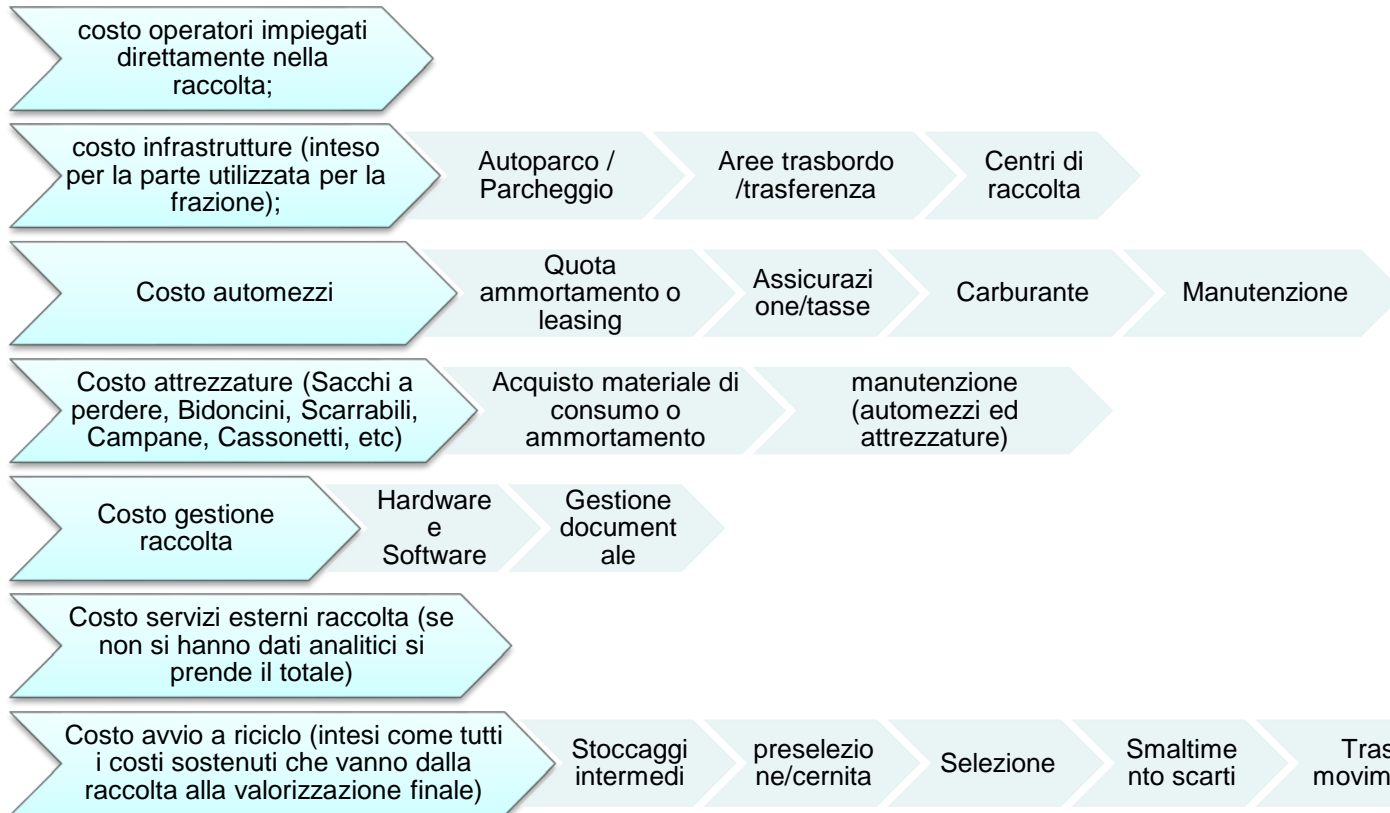
	$AR_{SC,a}$ (compresa FMS)	$AR_{SC,a}^*$ (compresa FMS)	$AR_{SC,a}^*$ (compresa FMS) + $AR_{ma,a}$	$AR_{SC,si,a}^*$	$AR_{SC,si,a}^{AGG}$
CRD_a	15%				
CRD_a^*		16%			
$CRD_{SC,a}^*$		34%			
			47%		
$CRD_{SC,si,a}^*$ solo da gestione diretta				50%	
$CRD_{SC,si,a}^*$					55%
$CRD_{SC,si,a}^{AGG}$					42%

Figura 2 Distribuzione degli ambiti tariffari in ragione del H_a rilevato nei PEF per l'anno 2022



I costi da porre alla base della trattativa con i consorzi sono per Arera circa 1,5 miliardi di euro (Utilitalia stima costi per circa 2 miliardi)

Costi da inserire nel Crd (al lordo da eventuali ricavi):



Ruolo nodale
assume la corretta
compilazione dei
costi della raccolta
differenziata
imballaggi
nell'aggiornamento
del Mtr-2

La qualità del servizio di igiene urbana

DETERMINAZIONE 4 NOVEMBRE 2021, N. 2/DRIF/2021

1.5 Ove, in conseguenza di avvicendamenti gestionali, non siano disponibili i dati di costo di cui all'articolo 7 del MTR-2, il gestore subentrante tenuto alla predisposizione del piano economico finanziario deve:

- a) nei casi di avvicendamenti gestionali aventi decorrenza negli anni 2020 o 2021:
 - utilizzare i dati parziali disponibili – ossia riferiti al periodo di effettiva operatività - opportunamente riparametrati sull'intera annualità;
 - determinare le componenti a conguaglio di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della deliberazione 363/2021/R/RIF, facendo riferimento al periodo di effettiva operatività del gestore;
- b) nei casi di avvicendamenti gestionali aventi decorrenza a partire dall'anno di riferimento del piano economico finanziario – e qualora non si disponga di dati effettivi parziali – fare ricorso alle migliori stime dei costi del servizio per il medesimo anno.

Nei primi due anni di contratto non si applicano le regole del MTR ma mere stime derivanti dal contratto in essere

Durata affidamenti ed approvazione Pef su Stime

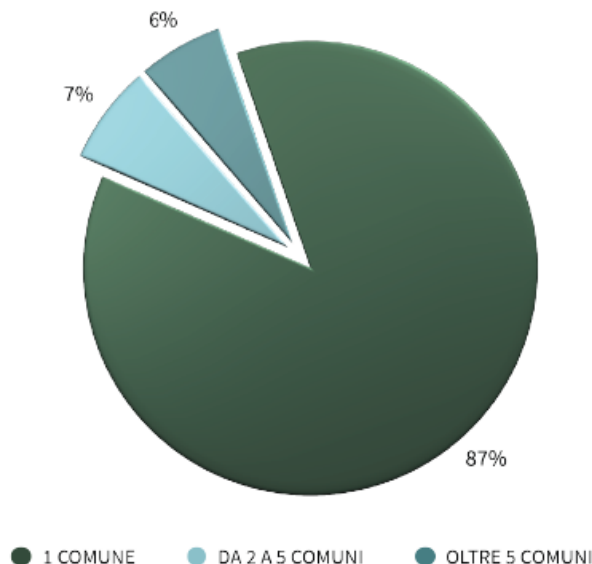
DURATA AFFIDAMENTO (anni)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale	% Gare	Pef non regolato worst case	Pef non regolato best case
1	74	75	50	17	48	43	35	44	60	446	17,80%	17,80%	17,80%
2	54	53	71	57	77	51	29	75	85	552	22,10%	22,10%	22,10%
3	58	54	57	36	46	45	41	60	90	487	19,50%	13,00%	0,00%
4	13	7	12	5	13	7	8	6	15	96	3,80%	1,90%	0,00%
5	80	68	64	41	40	46	23	101	90	553	22,10%	8,84%	0,00%
6	14	13	12	9	3	2	1	4	6	64	2,60%	0,87%	0,00%
7	37	34	36	21	17	8	17	18	26	214	8,60%	2,46%	0,00%
8	-	-	7	5	3	1	1	2	6	25	1,00%	0,25%	0,00%
9	5	6	6	5	1	-	2	-	-	25	1,00%	0,22%	0,00%
10	2	2	3	-	1	1	-	-	2	11	0,40%	0,08%	0,00%
12	-	-	1	1	-	-	-	-	-	2	0,10%	0,02%	0,00%
15	2	2	2	-	4	-	2	1	-	13	0,50%	0,07%	0,00%
OLTRE 15	1	1	3	1	1	-	-	1	3	11	0,40%	0,05%	0,00%
TOTALE	340	315	324	198	254	204	159	322	383	2.499	100%	67,65%	39,90%

Ogni anno un numero tra il 40 ed il 65% dei PEF sono approvati sulla base di stime e non sulla base delle regole del MTR

Numero di comuni interessati dalle gare

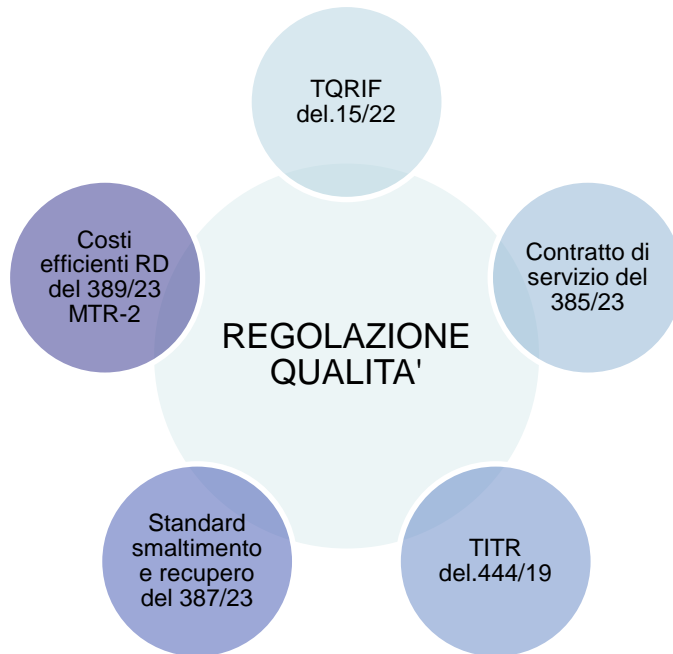
FIGURA 8.2

DISTRIBUZIONE DELLE GARE PER CLASSI DI NUMERO DI COMUNI INTERESSATI [2014 - 2022]



Fonte: Elaborazioni *Utilitatis* su bandi di gara

Alle durate brevi si affianca **l'elevata frammentazione gestionale** che non consente una programmazione organica e di lungo periodo delle attività legate alla qualità



In questo ambito regolatorio sono stati disciplinati gli aspetti della qualità inerenti:

- la trasparenza verso gli utenti (TITR),
- gli elementi di qualità contrattuale (TQRIF)
- e tecnica (TQRIF per continuità e sicurezza del servizio e del. 389/23 per gli aspetti più tecnici legati alla raccolta e al trattamento).

La regolazione della qualità è coordinata alla regolazione tariffaria, che consente di ancorare gli aspetti qualitativi del servizio ai costi riconosciuti al Gestore, ovvero al *quantum* pagato dagli utenti.

La cornice dentro la quale si innestano tali dinamiche è il contratto di servizio.

Tabella 2 – Obblighi di servizio previsti per ciascuno Schema regolatorio				
	Schema I	Schema II contrattuale	Schema III tecnica	Schema IV Contrattuale e tecnica
Adozione e pubblicazione di un'unica Carta della qualità del servizio per gestione di cui all'Articolo 5	SI	SI	SI	SI
Modalità di attivazione del servizio di cui all'Articolo 6 e all'Articolo 7	SI	SI	SI	SI
Art 10 e 11. Modalità per la variazione o cessazione del servizio	SI	SI	SI	SI
Procedura per la gestione dei reclami, delle richieste scritte di informazioni e di rettifica degli importi addebitati, di cui all'Articolo 13, all'Articolo 17 e all'Articolo 18	SI	SI	SI	SI
Art 19 e 22. Obblighi e requisiti minimi dello sportello fisico e <i>online</i>	n.a2	SI	SI	SI
Obblighi di servizio telefonico di cui all'Articolo 20 e all'Articolo 22	SI	SI	SI	SI
Modalità e periodicità di pagamento, rateizzazione e rettifica degli importi non dovuti di cui al Titolo V (ad eccezione dell'Articolo 28.3)	SI	SI	SI	SI
Art. 29 e 30. Obblighi in materia di servizi di ritiro su chiamata e modalità per l'ottenimento di tali servizi	SI	SI	SI	SI
Art 32 Obblighi in materia di disservizi e riparazione delle attrezzature per la raccolta domiciliare	SI	SI	SI	SI
Art 35.1 Predisposizione di una mappatura delle diverse aree di raccolta stradale e di prossimità	SI	SI	SI	SI
Art. 35.2 Predisposizione di un Programma delle attività di raccolta e trasporto	SI	SI	SI	SI
Articoli 35.3 e 35.4 Nelle gestioni che non hanno adottato sistemi di telecontrollo del livello di riempimento dei contenitori, ovvero anche laddove l'implementazione di tali sistemi non assicura ancora un'adeguata copertura del territorio servito, predisposizione di un Piano di controlli periodici sullo stato di riempimento e di corretto funzionamento delle aree di raccolta stradale o di prossimità	n.a.	n.a.	SI	SI
Art 36 Registrazione delle interruzioni del servizio di raccolta e trasporto	n.a.	n.a.	n.a.	SI
Predisposizione di un Programma delle attività di spazzamento e lavaggio delle strade di cui all'Articolo 42.1	SI	SI	SI	SI
Registrazione delle interruzioni del servizio di spazzamento e lavaggio delle strade di cui all'Articolo 43	n.a.	n.a.	n.a.	SI
Obblighi in materia di sicurezza del servizio di gestione dei rifiuti urbani di cui all'Articolo 48	SI	SI	SI	SI

APPENDICE I

Applicazione degli obblighi di monitoraggio e di trasparenza sull'efficienza della raccolta differenziata e sugli impianti di trattamento dei rifiuti urbani

	Efficienza e qualità della raccolta differenziata (Titolo II)	Efficienza di gestione degli scarti (Titolo III)	Continuità del servizio di trattamento (Titolo IV)	Qualità commerciale della filiera (Titolo V)	Obblighi di trasparenza (Titolo VI)
Gestore della raccolta e trasporto	Da applicare				
Gestore dell'impianto di compostaggio/digestione anaerobica, ivi incluso quello misto	Da applicare Articolo 7	Da applicare	Da applicare	Da applicare	Da applicare
Gestore dell'impianto di incenerimento con e senza recupero di energia		Da applicare	Da applicare	Da applicare	Da applicare
Gestore dell'impianto di trattamento meccanico/meccanico biologico			Da applicare	Da applicare	Da applicare
Gestore della discarica			Da applicare	Da applicare	Da applicare

- DURATA (ART.5)
 - Commisurata al tempo necessario per il recupero degli investimenti, facendo riferimento alle vite utili regolatorie, ferma restando la disciplina di settore
 - Può essere estesa entro il termine del periodo regolatorio pro tempore vigente (ad es. per nuove ingenti necessità di investimento o ritardi nelle procedure di affidamento), nei limiti previsti dalle norme vigenti
- PENALI (ART.19)
 - 19.3 In caso di mancato raggiungimento da parte del Gestore degli obblighi e standard di qualità previsti dal presente contratto, ivi compresi gli obblighi e standard aggiuntivi rispetto alla regolazione pro tempore vigente, si possono applicare al Gestore medesimo, previa verifica in ordine alle cause e alle correlate responsabilità, specifiche penali, i cui valori massimi e minimi sono raccordati con quelli previsti dalla regolazione pro tempore vigente per violazione degli standard corrispondenti.
 - 19.4 L'Ente territorialmente competente comunica all'Autorità le penali applicate al Gestore ai sensi del precedente comma 19.3, per le successive determinazioni di competenza.

Schema di contratto di servizi lega la durata del contratto agli investimenti e prevede penali per il mancato raggiungimento dei livelli di qualità

Nuovo schema di Bando (in consultazione)

Criteria per l'offerta tecnica

- Miglioramento dell'obiettivo di raccolta differenziata (QLa)
- Incremento della percentuale di riutilizzo (QLa)
- Sviluppo di raccolte dedicate a frazioni specifiche, ove non previste (PG)
- Miglioramento del macro-indicatore R1 (QLa)
- Miglioramento del valore dell'indicatore Ha
- Offerta di standard minimi ulteriori o migliorativi ovvero di uno schema della qualità migliorativo (QLa)
- Offerta di iniziative ulteriori tese a informare e sensibilizzare gli utenti sulle caratteristiche del servizio nonché sull'impatto ambientale nel territorio di riferimento (PG)
- Introduzione di strumenti volti alla quantificazione dei rifiuti effettivamente prodotti dalle singole utenze (PGa)

Nella proposta di bando i criteri per l'offerta tecnica sono tutti orientati su miglioramenti della qualità.

Anche nel criterio di aggiudicazione risulta prioritario il livello qualitativo della proposta rispetto al fattore economico

Gli «impianti minimi»

La delibera ARERA 363/2021 Mtr-2 ha definito una regolazione per gli impianti, definendo l'obbligo di regolazione per gli impianti minimi, cioè per gli impianti che:

- offrano una capacità in un mercato con rigidità strutturali, caratterizzato da un forte e stabile eccesso di domanda e da un limitato numero di operatori;
- inoltre, soddisfino anche le seguenti condizioni alternative:
 - avere una capacità impegnata per flussi garantiti da strumenti di programmazione o da altri atti amministrativi;
 - essere già stati individuati in sede di programmazione, sulla base di decisioni di soggetti competenti alla chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti”.

Come noto, le sentenze n. 00486/2023 e 00501/2023 del TAR Lombardia, emanate a seguito di un ricorso presentato da un'impresa privata, hanno annullato la delibera ARERA 363/2021 del 3 agosto 2021 e l'Allegato A alla medesima recante il «Metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025» nei limiti dell'interesse fatto valere dalla ricorrente nel presente ricorso (cioè la parte inerente agli impianti minimi)

Su tale caso si è riunito il Consiglio di Stato il 7 novembre 2023 e si è in attesa della pubblicazione della decisione

Su questo tema l'Agcm è intervenuta affermando che: il fine dell'istituto degli impianti minimi è quello di colmare una situazione di gap impiantistico, con una rigida regolazione dei flussi e delle tariffe, che dovrebbe, da un lato, impedire l'esercizio di potere di mercato da parte degli impianti esistenti e, dall'altro, stimolare lo sviluppo di nuova capacità di trattamento.

Solo in tali circostanze e per un tempo limitato al raggiungimento degli obiettivi attesi, infatti, appare opportuna e preferibile rispetto alla dinamica di libero mercato, la regolazione dei flussi di rifiuti e la garanzia delle tariffe fissate da ARERA

Il **tema impiantistico è centrale per colmare il divario** qualitativo ed economico del servizio di igiene urbana

È quindi auspicabile non solo **la conferma della regolazione degli impianti minimi** (anche con intervento del governo, ove ne ricorra la necessità), ma anche **la verifica delle necessità impiantistiche** con attivazione di incentivi al loro soddisfacimento.

Gli auspicati miglioramenti di qualità del servizio di igiene urbana devono concorrere allo sforzo per la diminuzione del divario gestionale (e tariffario) attualmente esistente

Bisogna guidare il processo tenendo ben presenti le situazioni più arretrate, al fine di metterle in condizioni di realizzare il percorso di miglioramento, che nella gran parte dei casi dipende da condizioni strutturali e di mercato il cui adeguamento non è immediato

L'insieme delle azioni regolatorie, sulla base di regole certe e realizzabili, devono sapersi confrontare con la realtà del sistema, creando attività di traino positivo.

Il deficit impiantistico, che spesso evidenzia e acuisce una carenza di mercato, deve essere supportato nel breve periodo con una regolazione ad hoc e nel medio con interventi volti a realizzare i necessari interventi strutturali.

**Grazie per
l'attenzione**

Andrea Ferri

Responsabile Finanza Locale Anci-IFEL

