

CONSULTAZIONE DCO n. 465/2021/A: “QUADRO STRATEGICO 2022 – 2025 DELL’AUTORITA DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE”

Memoria FISE Assoambiente

Premessa

La consultazione pubblica sul documento n. 465/2021/A “QUADRO STRATEGICO 2022 – 2025 DELL’AUTORITA DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE” è l’occasione per riconoscere il significativo lavoro svolto dall’Autorità nel comparto della gestione rifiuti, ribadendo che l’impegno che ha sempre contraddistinto l’azione di FISE Assoambiente segue e si identifica, nei suoi punti focali, con le molteplici azioni che l’Autorità ha sviluppato e dovrà mettere in campo nel prossimo quadriennio.

È un dato ormai innegabile: il comparto dei rifiuti è sempre più assoggettato a un sistema di orientamenti di matrice euro-unitaria, secondo il paradigma della *Circular Economy*.

Come ricordato dall’Autorità “*l’avvio dei progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) a livello nazionale, nonché delle riforme previste dal medesimo PNRR, tra cui quelle per lo sviluppo del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti, assieme al quadro normativo che verrà definito sulla base delle proposte della progressiva attuazione sia del Green Deal a livello europeo sia della normativa interna di recepimento del cd. “Pacchetto sull’economia circolare”, definiscono le coordinate di riferimento in cui si muoverà la futura azione regolatoria*”.

“Tali misure potranno trovare efficaci sinergie nel quadro regolatorio recentemente varato per il settore dei rifiuti e, in particolare, nell’ambito della programmazione pluriennale di carattere economico-finanziario, che verrà elaborata dagli Enti territorialmente competenti, secondo le modalità attuative definite dall’Autorità, in un framework complessivo, a sostegno della transizione ecologica”.

Si tratta di un quadro complesso di elementi che, come ricordato da ARERA dovrà essere accompagnati in modo deciso da parte di tutti gli in gioco con lo “**sviluppo di linee di indirizzo stabili, fondate su segnali chiari**”.

Cinque sono i temi sui quali l’Associazione - coerentemente con documento in consultazione - intende in questa sede offrire un contributo sia in quanto da tempo oggetto di specifico interesse e azione associativa, sia in quanto esito di articolati momenti di approfondimento.

1. **PROGRESSIVA RIDUZIONE DELLE DIFFERENZE TERRITORIALI**
2. **MAGGIORE CONSAPEVOLEZZA DEGLI UTENTI E ACCETTAZIONE SOCIALE**
3. **AZIONI SINERGICHE PER UN COERENTE SVILUPPO INFRASTRUTTURALE**
4. **REGOLE UNIFORMI PER I CONTRATTI DI SERVIZIO, SCHEMI-TIPO E STRUMENTI PER LIMITARE LA MOROSITÀ**
5. **NUOVI STRUMENTI ECONOMICI A SOSTEGNO DEGLI OBIETTIVI**

1. PROGRESSIVA RIDUZIONE DELLE DIFFERENZE TERRITORIALI

Nel settore della gestione rifiuti malgrado l'evoluzione verso una sempre maggiore efficienza, permangono, considerevoli differenze territoriali - da molteplici punti di vista, la cui riduzione dovrà restare, come riconosciuto dall'*Autorità*, uno dei principali driver dell'azione dell'Autorità.

Da questo punto di vista sarà necessario:

- **Rafforzare la governance.** Condizione necessaria affinché il processo di convergenza territoriale possa procedere, ed anzi accelerare, anche grazie alla realizzazione di adeguati investimenti infrastrutturali, è il rafforzamento della governance, con Enti di governo dell'ambito pienamente operativi e entità gestionali dotate delle necessarie capacità organizzative e realizzative, prevedendo anche specifiche ed efficaci misure di risoluzione dei casi di "inerzia" amministrativa, superando le perduranti carenze riscontrate - in alcune aree del Paese - in ordine alla corretta redazione e all'aggiornamento degli atti per l'adozione delle scelte di programmazione e di gestione.
- **Superamento frammentazione gestionale salvaguardando la piccola-media imprenditoria.** Nel DCO sul quadro-strategico ARERA ricorda che *"Anche nel settore dei rifiuti, l'Autorità intende rafforzare i meccanismi volti a promuovere l'aggregazione per gli operatori di dimensioni meno efficienti, al fine di superare l'attuale frammentazione gestionale e favorire l'implementazione di sistemi gestionali, organizzati su scale territoriali efficienti, a livello di ambito"*. Ebbene, nonostante si condivida l'obiettivo di fondo, occorrerà un attento bilanciamento di tutti gli interessi in gioco: efficienza ed efficacia dei servizi resi da realtà imprenditoriali frutto di aggregazioni tra operatori ma anche garanzia che non vengano compresse le dinamiche competitive che oggi il comparto presenta grazie all'esistenza di medie e piccole imprese. Da tale prospettiva la scelta di diverse realtà territoriali verso l'affidamento della gestione integrata del servizio a singoli operatori, ovvero non solo del servizio di raccolta urbana, ma anche delle attività che caratterizzano uno o più segmenti delle fasi a valle di quest'ultima, sebbene garantisce forme di efficienza (maggior controllo della qualità dell'attività di selezione, maggior livello di utilizzo degli impianti a valle) va tuttavia bilanciata con tematiche di natura concorrenziale ovvero il fatto che sia le fasi a monte - con procedure di affidamento ben congegnate - sia le fasi a valle della raccolta si prestano ad essere svolte da parte di operatori più piccoli anch'essi qualificati ed efficienti. Gli incentivi alle aggregazioni degli operatori su ampia scala andrebbero quindi sì promossi ma nella misura in cui il mercato (da solo) non riesca a fornire un'adeguata capacità di offerta; In tal senso occorrerà sempre valutare che la dimensione degli operatori non è - e non può essere - traguardo assoluto da perseguire. In altri termini, non sempre la dimensione organizzativa ottimale coincide con il più efficiente assetto produttivo e, dunque, la dimensione dell'ATO e la dimensione degli ambiti di affidamento o dei lotti di affidamento possono essere diversi.
- **Autosufficienza territoriale per MacroArea garantendo dinamiche di mercato per il recupero/riciclo.** Nel contesto delle misure previste nel PNRR rivolte al settore dei rifiuti, ARERA ricorda come siano contemplati **sia investimenti che riforme**; si tratta di un insieme di azioni, che l'Autorità intende supportare, prefigurando, insieme agli altri attori della governance multilivello, di **portare "a compimento il disegno di un sistema locale, capace di chiudere il ciclo di gestione"**. Da questo punto di visto dovrà essere comune obiettivo quello di garantire un'efficace azione

programmatoria ma mantenendo “vivi” quei mercati dinamici – su scala nazionale - nelle filiere del recupero/riciclo. L’applicazione del principio di libera circolazione delle frazioni di rifiuti destinati a recupero/riciclo con il principio di prossimità ed autosufficienza andranno attentamente calibrati, con strumenti regolatori non rigidi ma elastici soprattutto quando, nel breve termine, lo stesso principio di prossimità sarà declinato all’interno di territori di area vasta.

2. MAGGIORE CONSAPEVOLEZZA DEGLI UTENTI E ACCETTAZIONE SOCIALE

L’Autorità intende rafforzare, in tutti i settori ambientali, la disciplina degli aspetti direttamente percepiti dall’utenza, in modo omogeneo sul territorio nazionale, tenendo comunque conto delle peculiarità e dei livelli di sviluppo delle diverse gestioni.

Da questo punto di vista, si esprime pieno apprezzamento per le iniziative prospettate dall’Autorità. La maggior consapevolezza dell’utente, in senso ampio, è un obiettivo centrale per comparto rifiuti, soprattutto nell’ottica: i) della valutazione della qualità del servizio rispetto ai corrispettivi pagati; ii) dell’accettazione sociale sul tema impiantistico per superare la sfiducia e le resistenze ideologiche che trovano terreno fertile nelle sindromi NIMBY.

Da anni ormai l’Associazione lavora per favorire la qualificazione e lo sviluppo industriale del settore nell’ambito della *Circular economy*, il che non può che passare anche attraverso:

- a) l’identificazione dei profili di qualità caratteristici dei diversi servizi di gestione dei rifiuti urbani;
- b) l’introduzione dei relativi indicatori di qualità e di standard minimi omogenei sul territorio correttamente percepiti dagli utenti;
- c) una corretta informazione scevra da ideologismi sulla corretta implementazione del fabbisogno impiantistico e sui benefici ambientali ed economici che questo può portare al sistema paese.

Si rileva con favore l’intenzione dell’Autorità di promuovere l’*affordability* e sostenibilità economico-sociale del servizio per l’utente, prevedendo non solo di perfezionare l’automatismo nell’erogazione del bonus sociale, ma altresì di definirne le modalità attuative, anche per il settore rifiuti. In tale ambito si ritiene che l’azione dell’Autorità debba essere certamente volta ad aumentare la sostenibilità sociale della tariffa/tributo per l’utente ma anche a perseguire la trasparenza dei costi effettivi del servizio in maniera correlata ai servizi di cui il cittadino usufruisce direttamente e/o indirettamente, con l’obiettivo di aumentare la consapevolezza sociale delle caratteristiche industriali e di costo di un servizio che troppo spesso non trovano rappresentazione nel concetto di “tassa sui rifiuti”.

L’Autorità è inoltre intenzionata anche ad introdurre direttive per la separazione contabile e amministrativa delle gestioni (*unbundling*) anche ai fini della corretta disaggregazione per funzioni, per area geografica e per categorie di utenze. L’Associazione condivide pienamente le finalità dell’Autorità e ritiene l’introduzione delle regole *unbundling* un elemento di grande rafforzamento della regolazione del settore, in particolare per giungere ad una corretta e trasparente attribuzione dei costi del servizio. In tal senso si auspica che l’azione dell’Autorità per la definizione delle regole di separazione contabile tenga in debita valutazione:

- i) le complessità amministrative ed industriali del settore dei rifiuti anche rispetto agli altri settori regolati (es. nel settore dei rifiuti l'ambito tariffario di riferimento è spesso coincidente con ogni singolo comune gestito);
- ii) il fatto che le modalità di erogazione del servizio possono significativamente cambiare da anno ad anno;
- iii) i possibili effetti di riallocazione dei costi derivanti dall'*unbundling* anche in termini di potenziali impatti tariffari rispetto ai criteri di allocazione e livelli tariffari attualmente praticati.

3. AZIONI SINERGICHE PER UN COERENTE SVILUPPO INFRASTRUTTURALE

Nel solco delle iniziative attuali (decreti attuativi del PNRR) e future (PNRR) del legislatore, ferma restando la necessità che la regolazione trovi i giusti innesti negli attuali equilibri, ARERA, con la sua attività, è chiamata a sostenere lo sviluppo di nuovi impianti colmando i gap impiantistici. In questi termini la regolazione "incentivante" può fare molto, con strumenti perequativi e definendo tariffe coerenti con la copertura di costi efficienti di gestione e garanzie sul ritorno degli investimenti.

Questo è coerente con quanto sostiene l'Autorità la quale ritiene "*prioritario rafforzare le misure, in grado di accelerare la transizione, verso lo sviluppo di infrastrutture di qualità, affidabili, sostenibili e resilienti*".

Per traguardare questi obiettivi strategici è tuttavia necessario oltre all'azione dell'ARERA una "incisiva" riforma dei procedimenti amministrativi per il rilascio ed il rinnovo delle autorizzazioni agli impianti:

- i) favorendo una metodica di approccio "partecipativo" al procedimento amministrativo, basato su scambio preventivo e continuo di informazioni tra soggetto proponente ed ente di riferimento, anche per un corretto coinvolgimento dei territori e una maggiore accettabilità sociale delle scelte;
- ii) valorizzando le forme di autocertificazione (in caso di acquisizione d'ufficio di atti attestanti fatti, qualità e stati soggettivi già in possesso della PA) e di certificazione da parte di soggetti indipendenti qualificati/accreditati;
- iii) accorciando e rendendo perentori ed effettivi i termini per il rilascio di pareri, assensi, nulla osta ecc. da parte delle amministrazioni, con la previsione del silenzio-assenso o di poteri sostitutivi in caso di inerzia;
- iv) definendo un formato unico digitale per le domande di autorizzazione, in modo da garantire ai soggetti autorizzati il possesso di contenuti minimi uniformi su tutto il territorio nazionale.

Da questo punto di vista, così come l'Autorità ricorda di avere una "*stabile impostazione di forte attenzione al profilo infrastrutturale del settore*", l'Associazione negli anni si è contraddistinta nell'aver sviluppato diverse indagini e studi, tutti disponibili sul sito assoambiente.org.

Così come Assoambiente, anche altri stakeholder hanno analizzato alcuni mercati di riferimento per il comparto. Tra i molti, recenti, segnaliamo due report, in corso di pubblicazione: "I numeri chiave del settore del rifiuto organico e le necessità impiantistiche al 2023-2025" del CIC e "La gestione della FORSU in Italia. Evoluzione, criticità e scenari di sviluppo" di Althesys, i quali, entrambi, mostrano come nei prossimi anni – sia in seguito al rilascio di nuove autorizzazioni, sia alla realizzazione/revamping di numerosi impianti – il gap impiantistico per il trattamento della FORSU andrà auspicabilmente a ridursi anche nelle regioni del centro-sud Italia.

4. REGOLE UNIFORMI PER I CONTRATTI DI SERVIZIO, SCHEMI-TIPO E STRUMENTI PER LIMITARE LA MOROSITÀ

Come prospettato dall’Autorità avviare il prima possibile un percorso per la definizione di Contratti di servizio tipo è fondamentale come base di partenza comune per il settore nella direzione:

- i) di una convergenza delle tutele per gli utenti, che preveda strumenti/metodologie di misura e piani di controllo;
- ii) di uniformità delle procedure e regole nell’affidamento dei nuovi contratti.

L’Associazione ritiene altresì necessario, come confermato dall’Autorità, l’introduzione di direttive per il contenimento della morosità, in un comparto caratterizzato dall’impossibilità di interrompere il servizio al singolo utente.

Su un piano generale, come ricordato in precedenti occasioni, la morosità degli utenti e la corretta gestione delle anagrafiche, così come così come gran parte dei temi che ruotano intorno allo stato di avanzamento industriale del settore, dipendono in modo importante dalla variegata virtuosità delle comunità locali (intesa sia come cittadinanza che come amministrazione) da cui ne consegue il diverso livello di attuazione della normativa nazionale e locale nelle diverse aree del Paese.

Il fenomeno della morosità si manifesta infatti (e purtroppo) con maggiore intensità nelle regioni centro meridionali ovvero in quelle realtà territoriali con più difficoltà nella gestione ordinaria (e non solo) di un virtuoso ciclo integrato dei rifiuti; in tali contesti si manifesta una certa ritrosia dei cittadini ad adempiere in maniera puntuale alle pretese tributarie/tariffarie. Anche a causa dei mass e social media - che rappresentano il settore della gestione dei rifiuti in modo negativo, amplificando e strumentalizzando quelli che sono fenomeni emergenziali o illegali - il cittadino si sente, in qualche modo, non solo autorizzato a non pagare ma anche deresponsabilizzato.

Sotto questo aspetto risulterebbe determinante: i) agire in maniera preventiva, ad esempio facendo effettuare la dichiarazione TARI in occasione delle variazioni anagrafiche e delle SCIA o eseguire controlli in fase di avvio del nuovo servizio di raccolta. ii) garantire il pieno utilizzo delle banche dati che la tecnologia oggi mette a disposizione.

5. NUOVI STRUMENTI ECONOMICI A SOSTEGNO DEGLI OBIETTIVI

L’autorità ben sostiene che *“alcuni degli strumenti economici, e delle altre misure per incentivare l’applicazione della gerarchia dei rifiuti, richiedono lo sviluppo di interventi ulteriori, da inquadrare in un framework di progressiva stabilità e certezza della regolazione”*.

Da questo punto di vista l’Associazione, in un quadro ampio di sostegno delle nuove *policy*, ha elaborato di recente il Report *“Strumenti economici per l’economia circolare e la gestione dei rifiuti - Una ‘Strategia’ in 5 mosse”* (disponibile online sul sito web dell’Associazione). In sintesi, questi 5 pacchetti di misure integrate che, secondo Assoambiente, potrebbe, in una certa misura, essere supportate all’interno delle azioni del Regolatore (qualora non già presenti nel quadro strategico dell’ARERA):

1. **rivedere la TARI, dal tributo alla tariffa.** Promuovere il passaggio a una tariffa rifiuti puntuale (calcolata in base alla reale produzione dell'utente), che incentivi il riciclo, limiti la produzione di scarti e, al contempo, stabilisca un razionale sistema di corrispettivi diretti per i gestori del servizio;
2. **rafforzare la Responsabilità Estesa del Produttore.** Estendere l'applicazione della Responsabilità Estesa del Produttore alle filiere oggi non coperte (ad esempio per materiali tessili, plastiche diverse dall'imballaggio, arredi), riconoscendo agli operatori del riciclo una parte dei ricavi provenienti dalla vendita;
3. **incentivare il riciclo con i nuovi "Certificati del Riciclo".** Incentivare il riciclo di materia attraverso "Certificati del Riciclo" (per ogni una tonnellata di imballaggio), sostenere la domanda con aliquota IVA ridotta per i prodotti realizzati con beni certificati riciclati e rafforzare gli acquisti verdi da parte delle P.A.;
4. **incentivi al biometano e recupero energetico per i soli scarti non riciclabili.** Prevedere l'utilizzo a livello nazionale dei programmi di incentivazione, calibrati in funzione degli obiettivi comunitari, consentendo i finanziamenti della Banca Europea per gli impianti di recupero energetico, al fine di trattare i rifiuti non riciclabili e gli scarti dei processi di riciclo. Confermare gli incentivi per il biometano oltre il 2022;
5. **ripensare la tassazione ambientale, penalizzando il conferimento in discarica.** Abolire la tassa provinciale sui rifiuti (quota parte della TARI) e l'addizionale sulla raccolta differenziata, rivedere al rialzo l'ecotassa sul conferimento in discarica o per l'invio all'estero, confermare la tassazione sulla plastica, ma solo su quella non riciclabile.

Si rileva infine con favore l'obiettivo strategico dell'Autorità di *"Riconoscere i costi efficienti del servizio di gestione dei rifiuti e determinare le tariffe alla luce del paradigma della Circular Economy"*; in particolare l'Autorità è orientata *"aggiornare ed integrare– secondo una logica di gradualità e asimmetria – il metodo tariffario rifiuti, alla luce delle evidenze riferite alla prima applicazione delle misure recate dal MTR-2 per la promozione della capacità del sistema, di gestire integralmente i rifiuti. Un limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie e dei corrispettivi per l'accesso agli impianti, e la possibilità di definire criteri di prossimità, a beneficio delle comunità ricadenti in aree limitrofe agli impianti medesimi, saranno elementi che l'Autorità è orientata a mantenere, in un'ottica di sostenibilità delle condizioni economiche applicate agli utenti, anche in sede di impostazione della disciplina tariffaria per il terzo periodo regolatorio"*. Rispetto a tali obiettivi l'Associazione esprime generale condivisione, auspicando che l'azione dell'Autorità continui tuttavia a **perseguire costantemente e concretamente anche l'equilibrio economico delle gestioni**, che per buona parte della filiera (raccolta e spazzamento *in primis*) si caratterizzano come gestioni *labour intensive*, in diversi casi condotte da medie e piccole imprese, per le quali un eventuale mancata copertura dei costi ammessi a riconoscimento tariffario non si limiterebbe a ridurre o annullare la remunerazione del capitale (come può accadere in altri settori regolati *capital intensive*) ma, nella maggior parte dei casi, non consentirebbe la copertura dei costi operativi effettivamente sostenuti per la gestione dei servizi.

Roma, 25 novembre 2021

p78888TO