

IC49 – INDAGINE CONOSCITIVA SUI RIFIUTI URBANI

SINTESI PER LA STAMPA

Nell'agosto del 2014, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha avviato un'Indagine conoscitiva nel settore della gestione dei rifiuti urbani, a seguito di numerose segnalazioni che suggerivano la presenza di diverse criticità concorrenziali nel settore.

Un mercato pluralistico fatto di imprese “nane” ma con poca concorrenza

In particolare, sembrava emergere un quadro critico plasmato dallo **storico localismo delle amministrazioni comunali** che ha determinato una **struttura di mercato polverizzata**, con un gran numero di operatori di piccole dimensioni, il frequente ricorso all'affidamento del servizio in via diretta e senza gara (cd. ***in-house providing***) e una **durata degli affidamenti eccessivamente lunga**, fattori che non hanno consentito alcun dinamismo nell'offerta del servizio.

Privative comunali eccessivamente ampie

Il contesto problematico da cui ha preso le mosse l'analisi dell'Antitrust include anche un **eccessivo ampliamento della privativa comunale**, dovuto alla prassi di comprendere nel perimetro di attività riservate al gestore della raccolta di rifiuti urbani anche la raccolta di una parte consistente di rifiuti speciali (attraverso la cosiddetta “**assimilazione**” dei rifiuti speciali agli urbani), nonché la gestione delle fasi a valle della raccolta (attraverso la cosiddetta “**gestione integrata**” dell'intero ciclo dei rifiuti), le quali, invece, si prestano a una gestione più concorrenziale e comunque esterna alla privativa comunale.

La sotto-capacità impiantistica nel mercato del trattamento e del recupero energetico e l'eccessivo ricorso alla discarica

Il quadro presenta poi una regolazione (in buona parte locale) molto restrittiva dell'accesso ai mercati del **trattamento meccanico-biologico (TMB)** e della **termovalorizzazione (TMV)** dei rifiuti indifferenziati, che ha determinato una significativa **sotto-capacità impiantistica** in tali settori. Emerge, invece, l'**eccessivo ricorso allo smaltimento in discarica**: in Italia circa un terzo dei rifiuti urbani viene smaltito in discarica, mentre in Germania, Belgio, Paesi Bassi e Svezia si registrano percentuali di smaltimento inferiori all'1,5% del totale dei rifiuti urbani. Secondo le stime elaborate nell'Indagine, se non dovesse aumentare la raccolta differenziata

servirà un incremento di almeno il 50% della attuale capacità di termovalorizzazione per far fronte al fabbisogno nazionale.

Tali tendenze di fondo si inserivano in un **quadro disciplinare** caratterizzato dalla **forte eterogeneità** dei diversi contesti locali, a livello non solo regionale ma addirittura comunale.

Le proposte

Più in dettaglio, per quanto riguarda **le modalità di affidamento del servizio**, l'Antitrust ritiene che, al fine di garantirne l'efficienza, gli Enti Locali debbano **privilegiare il ricorso alle gare** e procedere all'affidamento diretto senza gara solo se sono rigorosamente rispettati i requisiti formali imposti dall'ordinamento europeo per **l'in-house providing**, ma anche, e soprattutto, se l'affidatario diretto raggiunge il livello medio di efficienza riscontrabile nel settore (cosiddetto **benchmarking di efficienza**).

Gli affidamenti, inoltre, non dovrebbero superare la **durata massima di cinque anni** stabilita per via normativa ed eccezionalmente derogabile da parte degli Enti Locali solo dietro adeguata motivazione, come per esempio nel caso del recupero degli investimenti effettuati. Ciò al fine di rendere più frequente, per quanto possibile, il confronto concorrenziale simulato dalla gara.

Con riferimento poi alle **dimensioni dei bacini per l'affidamento** del servizio di raccolta e dei cosiddetti Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), all'interno dei quali deve avvenire l'intera gestione dei rifiuti urbani, l'Antitrust ritiene che queste debbano essere funzionali alla realizzazione di un servizio efficiente e alla concorrenzialità delle gare. I bacini per l'affidamento della raccolta, dunque, possono essere più o meno ampi a seconda delle caratteristiche del territorio e dalla presenza di economie di scala (o di densità). In ogni caso, laddove essi siano di dimensione eccessivamente ridotta, come nel caso di servizi resi individualmente a **piccoli Comuni**, i relativi territori dovrebbero essere **aggregati in un unico lotto** da mettere a gara, mentre nel caso dei **Comuni molto grandi** i bacini dovrebbero essere **frazionati in più lotti**. Viceversa, gli **ATO** dovrebbero essere di dimensione quantomeno pari al **territorio regionale**, al fine di garantire che in un mercato liberalizzato gli affidatari del servizio di raccolta possano fare riferimento a un numero adeguato di impianti di TMB, di TMV e di discariche e non siano dipendenti da pochi soggetti dotati di potere di mercato.

Sotto il profilo della **governance degli affidamenti**, inoltre, al fine di ridurre le ingiustificate restrizioni derivanti dall'integrazione verticale delle imprese, l'Antitrust auspica che si mantenga **separata la gestione dei due segmenti della filiera**

(raccolta e fasi a valle), introducendo **due livelli istituzionali differenti**, come già succede in alcune Regioni.

In tema di **ampiezza della privativa comunale** affidata dagli Enti Locali, l'Antitrust ritiene che il quadro normativo debba essere finalmente completato con l'emanazione dei **uniformi criteri di assimilazione** dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani che restringano il perimetro della privativa comunale ed eliminino l'attuale discrezionalità dei Comuni in materia.

Inoltre, sarebbe preferibile che gli Enti Locali **affidassero separatamente le fasi del servizio** e scelgano la gestione integrata nei soli casi in cui questa è indispensabile.

In relazione alle **fasi a valle della raccolta indifferenziata**, l'Antitrust considera auspicabile lo sviluppo della "concorrenza" tra forme di gestione che, da un lato, **disincentivi il conferimento in discarica**, per esempio attraverso un'ecotassa (consentendo il raggiungimento dell'obiettivo "discarica zero"), e dall'altro lato, renda **economicamente più conveniente il ricorso ai TMB e ai TMV**. Questo potrebbe avvenire mediante la progressiva deregolamentazione delle condizioni economiche di tali attività e la promozione dello sviluppo di nuovi sbocchi (per esempio, utilizzando il Combustibile Solido Secondario, o CSS, prodotto dai TMB come combustibile per l'alimentazione dei cementifici).

L'Antitrust suggerisce anche di procedere alla sostituzione dell'attuale modello di regolazione diffuso con un **modello di regolazione centralizzata e tecnica**. Potrebbero essere attribuite all'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI) delle competenze su alcune specifiche questioni, quali la definizione degli indicatori e dei parametri di efficienza del servizio; la redazione di contratti-tipo, in modo da superare le asimmetrie informative esistenti tra gli Enti Locali e i soggetti affidatari del servizio; la definizione delle metodologie tariffarie; la vigilanza e il controllo sulle attività degli Enti locali competenti (*soft regulation*).

L'Indagine conoscitiva dell'AGCM ha, infine, puntato i riflettori anche sulla **gestione** della frazione differenziata della raccolta urbana, e specialmente dei **rifiuti da imballaggio**, che ne rappresentano una grossa fetta. Gli obblighi ambientali europei richiedono ai produttori di imballaggio di farsi carico dei costi di gestione dei loro prodotti una volta diventati rifiuti. Al fine di consentire ai produttori di ottemperare a tali obblighi, il Legislatore italiano ha predisposto un sistema che si basa sul **sostanziale monopolio del CONAI** e dei consorzi di filiera. In particolare, il modello attuale prevede che i produttori finanzino (attraverso il pagamento di un contributo ambientale che è uguale per tutti i produttori di imballaggi di un

medesimo materiale) il sistema consortile, che agisce come soggetto promotore della gestione degli imballaggi, principalmente attraverso la copertura di parte dei costi sostenuti dalle società di raccolta e il successivo collocamento sul mercato dei materiali derivanti dalla selezione.

Questo modello ha contribuito significativamente all'avvio e al primo sviluppo della raccolta differenziata urbana e del riciclo in Italia. Ma ormai sembra aver esaurito la propria capacità propulsiva e produce risultati non più al passo con le aspettative. Il **finanziamento da parte dei produttori** (attraverso il sistema CONAI) dei costi della **raccolta differenziata** non supera il **20% del totale**, laddove invece, dovrebbe essere per intero a loro carico. Inoltre, anche se in Italia si **ricicla nel complesso il 68% degli imballaggi immessi al consumo** (dati 2014), l'intervento diretto di **CONAI** riguarda solo **poco più della metà** di tale attività (il 33%, infatti, sarebbe riciclato comunque attraverso un sistema "spontaneo").

L'esperienza di altri Paesi Europei offre utili suggerimenti per una riforma che ampli gli spazi per la concorrenza in coerenza con gli obblighi ambientali dei produttori. Il modello verso il quale muoversi dovrebbe essere la creazione di un **mercato dei sistemi di gestione** (cosiddetti *compliance scheme*) che, **in concorrenza tra loro**, offrano ai produttori di imballaggi il servizio di gestione dei relativi rifiuti. Nel medio-lungo periodo, e mantenendo gli opportuni obblighi di servizio pubblico, sarebbe poi opportuno conferire ai *compliance scheme*, finanziati dai produttori, la **piena responsabilità finanziaria e gestionale della frazione della raccolta differenziata costituita dagli imballaggi confluiti nella raccolta urbana**, inclusa la gestione della raccolta, lasciando nella responsabilità degli Enti Locali (e – in sostanza – dei cittadini utenti) soltanto la gestione e i costi della raccolta della frazione indifferenziata e della frazione organica.

Maggiori spazi per la concorrenza aiutano a raggiungere gli obiettivi ambientali

Nel complesso le proposte formulate appaiono coerenti con gli obiettivi ambientali su cui è imperniata la disciplina di settore (in particolare il rispetto della gerarchia nella gestione dei rifiuti, a favore della prevenzione e del riciclo e contro lo smaltimento in discarica). In qualche caso persino li favoriscono. D'altra parte, gli stessi obiettivi ambientali hanno anche una valenza pro-concorrenziale, in quanto il riciclo e il recupero consentono lo sviluppo di alcuni mercati (dei prodotti riciclati e dell'energia), contrariamente a quanto avviene con lo smaltimento in discarica.

In definitiva, si può dire che **la concorrenza contribuisce a raggiungere gli obiettivi ambientali**.