

INDAGINE CONOSCITIVA SUI RIFIUTI SOLIDI URBANI

SOMMARIO

<i>Sintesi e conclusioni</i>	<i>i</i>
1. Premessa	i
2. Struttura e contenuti dell'Indagine	iii
Il quadro normativo e regolamentare di settore	iii
L'assetto istituzionale e amministrativo presente a livello locale.....	iii
La struttura produttiva e la performance dei mercati: raccolta, trattamento e smaltimento	iv
Principali criticità concorrenziali e proposte per la gestione dei rifiuti urbani.....	vi
La raccolta differenziata degli imballaggi: una riforma pro-concorrenziale.....	ix
3. Conclusioni: proposte operative	xi
<i>Capitolo I. Il quadro normativo e regolamentare di riferimento</i>	<i>1</i>
4. I principi generali	1
5. Nozioni di base nella disciplina sulla gestione dei rifiuti urbani	4
La nozione di “rifiuto” e le varie tipologie di rifiuti.....	4
Le diverse attività della filiera di gestione dei rifiuti	6
6. Aspetti economici: la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani	7
7. La gestione integrata	10
8. Il riparto di competenze nell'attività di gestione dei rifiuti urbani e la relativa organizzazione territoriale	12
Le funzioni dello Stato.....	12
Le funzioni delle Regioni	13
Le funzioni delle Province	13
Le funzioni dei Comuni.....	14
Le funzioni degli ATO	14
9. La disciplina dell'affidamento della gestione dei rifiuti urbani	16
10. L'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani: la discrezionalità degli Enti Locali	19
11. La raccolta differenziata e l'attività di riciclo dei rifiuti urbani	23
La raccolta differenziata e gli obiettivi di riciclo dei rifiuti urbani.....	23
La gestione dei rifiuti da imballaggio: i principi generali	24
La classificazione degli imballaggi.....	25
Le diverse forme di gestione degli imballaggi previste dal Legislatore.....	26
<i>Capitolo II. L'organizzazione della gestione dei rifiuti urbani nelle Regioni Italiane</i>	<i>33</i>
1. L'assetto amministrativo del servizio di gestione dei rifiuti urbani	33
La dimensione degli Ambiti Territoriali Ottimali	33
L'effettiva operatività degli Ambiti Territoriali Ottimali	34
Il rapporto tra gli ATO e i soggetti affidatari del servizio	35

2. L'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani.....	43
L'oggetto degli affidamenti: la gestione integrata	43
La gestione integrata in senso orizzontale	44
La gestione integrata in senso verticale	45
3. La modalità e la durata degli affidamenti.....	56
4. I criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani adottati a livello comunale .	60
5. La regolazione regionale e il principio di autosufficienza impiantistica nelle fasi a valle della raccolta.....	65

Capitolo III. Caratteristiche e performance dei mercati della gestione dei rifiuti urbani in Italia **68**

1. La struttura della filiera della gestione dei rifiuti urbani	68
2. L'attività di raccolta: i limiti alla concorrenza nel mercato	72
Esperienze estere di concorrenza nel mercato.....	76
La concorrenza per il mercato e la dimensione ottimale dei bacini di affidamento	78
3. L'assetto frammentario ed eterogeneo dell'offerta nel mercato della raccolta	80
4. La scarsa performance nell'avvio a riciclo e nella raccolta differenziata.....	84
Il ruolo dei diversi modelli di raccolta.....	88
5. I costi di gestione e di raccolta dei rifiuti urbani	91
Un'analisi campionaria dei costi di gestione dei rifiuti in base al modello di raccolta.....	92
Un raffronto del costo totale di gestione tra frazione differenziata e indifferenziata	94
6. L'assetto di mercato delle fasi a valle della raccolta indifferenziata	101
Assenza di confronto competitivo nel mercato del trattamento meccanico-biologico	102
Il limitato disincentivo alle discariche in alcune aree del territorio nazionale	108
La sotto-capacità nella termovalorizzazione.....	112
7. Conclusioni.....	118

Capitolo IV. Criticità concorrenziali nella regolazione della gestione dei rifiuti urbani..... **121**

1. Premessa.....	121
2. Le modalità di affidamento del servizio: le procedure di selezione del gestore della raccolta e gli ostacoli alla concorrenza per il mercato	122
Gli effetti del rapporto tra gli Enti territoriali responsabili e le imprese pubbliche affidatarie del servizio sul level playing field nel settore della gestione dei rifiuti urbani.....	126
Il finanziamento dell'attività di gestione dei rifiuti urbani e il ruolo dei privati nelle società pubbliche: nuove forme di affidamento <i>in-house providing</i> , possibili abusi ed effetti sulla concorrenza.....	129
Uno strumento per evitare le distorsioni legate al ricorso all' <i>in-house providing</i> : il <i>benchmarking</i> ...	131
3. La durata degli affidamenti e gli effetti sulla concorrenza	132
4. Gli ostacoli al raggiungimento dell'efficienza dinamica: le inefficienze della governance locale	134
La dimensione ottimale dei bacini di raccolta e degli Ambiti Territoriali Ottimali sotto un profilo concorrenziale.....	135
La tempestiva operatività degli ATO e gli effetti sulla concorrenza dinamica.....	139

5. L'oggetto dell'affidamento: l'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani come forma di estensione della privativa del gestore del servizio di raccolta in senso orizzontale	140
6. L'oggetto dell'affidamento: la gestione integrata del servizio come forma di estensione della privativa in senso verticale	144
Preferibilità di un modello di gestione per fasi rispetto ad un modello verticalmente integrato	146
7. Le criticità concorrenziali delle attività di gestione dei rifiuti indifferenziati a valle della raccolta.....	149
Gli ostacoli alle dinamiche di mercato del trattamento meccanico-biologico dei rifiuti urbani indifferenziati	151
L'eccessiva portata applicativa dei principi di autosufficienza e di prossimità.....	153
Gli effetti anticoncorrenziali dei principi di autosufficienza e di prossimità nei mercati del trattamento meccanico-biologico e della termovalorizzazione.....	155
Le distorsioni legate ad una regolazione locale che privilegia lo smaltimento in discarica rispetto al recupero energetico.....	156
Liberalizzazione e regolazione come strumenti complementari di intervento sul mercato per incentivare la "concorrenza tra forme di gestione dei rifiuti urbani"	158
8. Il rafforzamento della regolazione tecnica nel settore dei rifiuti: l'ipotesi di un'Autorità di regolazione nazionale.....	163
9. Conclusioni.....	166
 <i>Capitolo V. La gestione della frazione differenziata dei rifiuti urbani: criticità concorrenziali e linee di riforma</i>	 <i>168</i>
1. Il principio dell' <i>Extended Producer Responsibility</i> (EPR) e il ruolo della concorrenza nel raggiungimento degli obiettivi ambientali in tema di imballaggi.....	168
2. La gestione della raccolta della frazione differenziata dei rifiuti urbani e il contributo del sistema consortile.....	170
3. La scarsa concorrenzialità del mercato nazionale dei servizi di <i>compliance</i> all'EPR... ..	177
La struttura inerentemente monopolistica del sistema italiano di <i>compliance</i> all'EPR	177
Gli effetti negativi di un mercato dei <i>compliance schemes</i> monopolistico.....	181
4. Per un nuovo modello di <i>compliance</i> all'EPR maggiormente concorrenziale.....	183
L'obbligo di pagamento del contributo ambientale sugli imballaggi secondari e terziari in assenza di servizi di <i>compliance</i> all'EPR: il principio del "no service-no fee"	183
L'assolvimento degli obblighi derivanti dall'EPR per i rifiuti da imballaggi primari.....	185
I vantaggi dell'affidamento della raccolta differenziata urbana ai <i>compliance scheme</i>	186
La fattibilità di un sistema duale di <i>compliance</i> all'EPR in Italia.....	188
I vantaggi di un mercato concorrenziale dei sistemi di <i>compliance</i> all'EPR	190
5. Conclusioni.....	191
<i>Appendice.....</i>	<i>193</i>
<i>Bibliografia</i>	<i>231</i>

SINTESI E CONCLUSIONI

1. Premessa

1. Nell'agosto del 2014, l'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato ha avviato un'indagine conoscitiva nel settore della gestione dei rifiuti solidi urbani (di seguito, indicata come "Indagine"), a seguito di un'analisi preliminare dei relativi assetti istituzionali e di mercato che sembrava suggerire la presenza di diverse criticità concorrenziali, aggravate da un quadro normativo piuttosto frammentato ed eterogeneo.

2. In un contesto in cui, in ragione della natura di servizio pubblico locale di rilevanza economica, molte delle dinamiche concorrenziali nel settore della gestione dei rifiuti urbani si possono spiegare solo secondo la forma della cosiddetta "concorrenza *per* il mercato", l'Autorità osservava specificamente *i*) rilevanti disomogeneità sul territorio nazionale con riguardo alla dimensione degli Ambiti Territoriali Ottimali (di seguito, "ATO"), non sempre definiti in base a criteri di efficienza delle gestioni; *ii*) un significativo ricorso all'affidamento diretto anche in assenza dei requisiti *in-house*; *iii*) una durata degli affidamenti spesso superiore a quella che appariva necessaria per recuperare gli investimenti, con l'effetto di un consolidamento delle posizioni di mercato dei gestori *incumbent* e uno scarso dinamismo dell'offerta; *iv*) la frequente presenza nei bandi per l'affidamento del servizio tramite procedure di selezione competitive, di clausole che, circoscrivendo eccessivamente gli impianti di conferimento dei rifiuti in base alla loro localizzazione geografica, apparivano – a seguito di una declinazione non necessariamente proporzionale del principio di prossimità - limitative della partecipazione a dette procedure.

3. Inoltre, sulla base di numerose segnalazioni pervenute all'Autorità, si registrava *a*) una generale propensione da parte degli Enti Locali ad ampliare il perimetro della privativa mediante un eccessivo ricorso all'istituto dell'assimilazione, con conseguente limitazione delle dinamiche concorrenziali nell'offerta di servizi di gestione dei rifiuti speciali, nonché *b*) un utilizzo dello strumento della "gestione integrata" dei rifiuti che spesso determina improprie estensioni della privativa, eliminando la possibilità di uno sviluppo della concorrenza nel mercato nelle fasi della filiera in cui essa può esplicarsi.

4. Sulla base di questi elementi, anche avvalendosi di informazioni richieste e fornite tanto dalle Regioni quanto dagli Enti Locali, oltre che del confronto con i principali *stakeholders* di settore, privati e istituzionali, con la presente Indagine l'Autorità ha, quindi, inteso analizzare in dettaglio, sotto il profilo giuridico ed economico, la struttura e le caratteristiche dell'offerta dei servizi di gestione dei rifiuti urbani in Italia lungo tutta la filiera interessata, ricomprendendo, quindi, anche la fase di trattamento, di recupero energetico e di smaltimento della frazione indifferenziata e di avvio a riciclo della raccolta differenziata.

5. L'analisi compiuta si è inserita in un contesto di importante evoluzione del settore, indotta dalla necessità di diffondere una serie di principi innovativi introdotti su impulso del Legislatore europeo, quali, ad esempio, quello della gerarchia dei rifiuti, della responsabilità estesa del produttore (*Extended*

Producer Responsibility, di seguito indicato come “EPR”), del “chi inquina paga” (o *Polluter Pays Principle*) e dei principi di autosufficienza e prossimità nella gestione dei rifiuti urbani indifferenziati, volti principalmente a raggiungere una più efficace salvaguardia dell’ambiente, ma ampiamente declinabili anche in chiave concorrenziale.

6. In estrema sintesi, per risolvere le criticità che verranno evidenziate e consentire vantaggi economici per la collettività derivanti dall’introduzione di dinamiche concorrenziali, ogni qualvolta essa sia possibile, l’Indagine si focalizza **su sei principali aree**, per le quali verranno indicate specifiche linee di intervento.

In particolare, i profili di analisi riguardano:

- 1) le **modalità di affidamento dei servizi di raccolta dei rifiuti urbani**, dove si osserva un eccessivo e acritico ricorso al modello dell’*in-house providing* senza che ciò garantisca sempre l’efficienza del servizio;
- 2) la **definizione dei bacini di affidamento del servizio di raccolta e degli ATO**, sia sotto il profilo dimensionale sia con riguardo alla struttura di *governance* a seconda del servizio offerto nelle diverse fasi della filiera (raccolta *vs.* trattamento, recupero e smaltimento), nonché la **tempestiva operatività degli Enti di governo degli Ambiti**, con il fine di stimolare l’efficienza del servizio e di non scoraggiare gli investimenti e la partecipazione alle procedure di selezione degli affidatari del servizio da parte delle imprese;
- 3) i **criteri adottati dagli Enti Locali in materia di assimilazione** dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani e **l’affidamento della gestione integrata del servizio**, che hanno spesso l’effetto di includere nella privativa comunale la gestione dei rifiuti speciali e le attività di recupero e smaltimento, con conseguente loro sottrazione al mercato;
- 4) l’esame della **regolazione nelle fasi a valle della raccolta indifferenziata**, con particolare riguardo all’applicazione del vincolo di prossimità e di autosufficienza alle attività di trattamento meccanico biologico (“TMB”), di smaltimento e di recupero energetico, e i loro effetti sulla concorrenza;
- 5) la struttura del **sistema di compliance all’EPR** scelto dal Legislatore italiano per garantire l’assolvimento degli obblighi ambientali da parte dei produttori di imballaggi, fondato sul sostanziale monopolio dei consorzi di filiera, e i suoi effetti sulla concorrenza nel mercato della vendita degli imballaggi, nonché sul raggiungimento degli obiettivi ambientali;
- 6) il funzionamento dell’attuale **modello di regolazione diffusa** del settore, che non sempre appare in grado di stimolare l’adozione di *standard* di efficienza, di contratti-tipo e di tariffe incentivanti, e che, anzi, talvolta risulta incongruente e ostativo al dispiegarsi delle forze di mercato;

7. Di seguito si riassume brevemente il contenuto dei cinque capitoli di cui si compone il presente lavoro, relativi al quadro normativo e regolamentare di settore (Cap. 1), all’assetto istituzionale e amministrativo a livello locale (Cap. 2), alla struttura produttiva e alle *performance* dei mercati della raccolta, del trattamento, del recupero e dello smaltimento (Cap. 3), nonché all’illustrazione delle principali criticità concorrenziali e proposte per la gestione dei rifiuti urbani diversi dagli imballaggi (Cap. 4) e, infine, alla descrizione degli aspetti problematici sotto il profilo concorrenziale e alle

indicazioni per una riforma pro-concorrenziale del sistema di gestione della raccolta differenziata riferibile agli imballaggi (Cap. 5). Nel paragrafo conclusivo viene, quindi, esposto un elenco sintetico di interventi di *policy* che, stando agli esiti della analisi condotta, potrebbero essere utilmente adottati al fine di accrescere il grado di concorrenzialità nell'attività di gestione dei rifiuti urbani inducendo più elevati livelli di efficienza nel sistema e minimizzando i costi per le imprese e per gli utenti.

2. Struttura e contenuti dell'Indagine

Il quadro normativo e regolamentare di settore

8. La ricostruzione del complesso quadro normativo relativo al settore dei rifiuti urbani svolta nel **PRIMO CAPITOLO** dell'Indagine si focalizza sui principi generali e sulle disposizioni normative concernenti le modalità operative di organizzazione del servizio che assumono una rilevanza anche sotto il profilo concorrenziale. Gli aspetti trattati toccano, dunque, inevitabilmente *i*) la ripartizione delle competenze in materia di gestione dei rifiuti urbani, appartenenti, segnatamente, allo Stato, alle Regioni, alle Province, alle Autorità di governo degli ATO e ai Comuni; *ii*) la disciplina delle modalità di affidamento del servizio di igiene urbana; *iii*) l'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani; *iv*) la gestione integrata del servizio di gestione dei rifiuti urbani; *v*) l'applicazione dei principi di prossimità e autosufficienza e *vi*) l'evoluzione della normativa in tema di gestione e finanziamento delle attività di avvio a riciclo degli imballaggi, che costituiscono una parte rilevante dei rifiuti urbani raccolti in maniera differenziata.

9. La caratteristica principale che emerge ad esito della descrizione della disciplina applicabile è quella di un *corpus* normativo caratterizzato da numerosi interventi del Legislatore susseguitisi negli anni, spesso in maniera incoerente tra loro. Tale stratificazione di norme ha condotto ad una disomogenea applicazione della disciplina di settore a livello locale, favorita, tra l'altro, anche da una frammentazione delle competenze esistenti in materia tra i diversi attori istituzionali summenzionati.

L'assetto istituzionale e amministrativo presente a livello locale

10. Il **SECONDO CAPITOLO** dell'Indagine effettua una ricognizione, frutto dell'elaborazione dei dati raccolti attraverso le richieste di informazioni inviate agli Enti Locali¹, degli assetti istituzionali e amministrativi esistenti nel settore. L'esito dell'analisi compiuta in tale Capitolo conferma che la riferita frammentazione ed eterogeneità normativa genera assetti istituzionali e territoriali altrettanto frammentati ed eterogenei da Regione a Regione. Tale caratteristica rileva sotto il profilo concorrenziale nella misura in cui è suscettibile di incidere sul grado di competitività delle procedure di affidamento del servizio, ovvero, sulla concorrenza *per* il mercato, e sull'effettivo grado di apertura alla concorrenza *nel* mercato delle attività non soggette alla privativa dell'affidatario del servizio di raccolta.

¹ Le risposte fornite dagli Enti Locali sono state spesso parziali e frammentarie. Ciò nonostante, si è tentato di delineare una panoramica generale delle modalità con cui le Regioni e gli altri Enti territoriali hanno esercitato le competenze loro affidate dal Legislatore in materia.

11. In quest'ottica sono state, dunque, esaminate le diverse scelte operate dalle Regioni in relazione alla definizione della dimensione dei bacini di raccolta e degli ATO per la gestione dei rifiuti urbani indifferenziati.

12. La disomogeneità istituzionale si riscontra, inoltre, ancor più con riguardo all'effettiva operatività degli ATO, che in alcune Regioni è ancora lungi dall'essere realizzata, a causa dell'incertezza generata dal susseguirsi nel tempo di numerose modifiche della disciplina applicabile, che hanno procrastinato o impedito il pieno superamento della frammentazione delle gestioni e, dunque, l'espletamento delle relative procedure ad evidenza pubblica a livello sovracomunale. Ne risulta un panorama gestionale estremamente frammentato e una scala di operatività di carattere ancora prevalentemente localistico.

13. Dalla ricognizione degli esiti delle procedure di affidamento del servizio è emersa, peraltro, una linea di tendenza che consiste in un ricorso preponderante, in tutte le Regioni, all'affidamento *in-house providing* del servizio, talvolta anche in assenza dei requisiti previsti dalla disciplina comunitaria e nazionale.

14. Sempre in relazione agli affidamenti, si osserva che, invece, la loro durata media, pur variando tra le diverse aree del territorio nazionale, risulta tendenzialmente superiore al tempo strettamente necessario per ammortizzare i costi degli investimenti (secondo l'analisi economica, pari a cinque anni).

15. Un altro fenomeno largamente diffuso su tutto il territorio nazionale è quello della estensione "in senso orizzontale" della privativa del soggetto affidatario dell'attività di raccolta, che avviene attraverso un ricorso eccessivo da parte dei Comuni all'istituto dell'assimilazione dei rifiuti speciali (prodotti da attività commerciali e industriali) a quelli urbani, in assenza di una precisa definizione dei criteri da impiegare al riguardo a livello nazionale. Tale estensione dell'oggetto dell'affidamento rileva dal punto di vista concorrenziale nella misura in cui essa sottrae al libero mercato la gestione di una parte dei rifiuti speciali (tipicamente sottratta alla privativa comunale).

16. Per quanto riguarda le fasi di gestione della frazione indifferenziata a valle dell'attività di raccolta, dall'Indagine compiuta emerge che esse, pur essendo in linea di principio escluse dalla privativa, sono sottoposte ad un'applicazione piuttosto restrittiva, dal punto di vista geografico, dei principi di prossimità e di autosufficienza, che comporta un restringimento del numero di impianti cui il soggetto affidatario del servizio di raccolta operante in un determinato bacino può fare riferimento.

La struttura produttiva e la performance dei mercati: raccolta, trattamento e smaltimento

17. Nel **TERZO CAPITOLO** dell'Indagine vengono riportati i risultati dello studio condotto sugli esiti di mercato che si verificano nelle diverse fasi della filiera della gestione dei rifiuti urbani. L'analisi ha riguardato sia la struttura produttiva dei vari mercati, sia alcuni indicatori delle *performance* raggiunte, ivi incluso l'andamento dei costi.

18. Per quanto riguarda l'attività di raccolta, l'Indagine si è interessata, innanzitutto, di verificare l'eventuale sussistenza delle necessarie condizioni per un regime di concorrenza *nel* mercato. Ancorché le evidenze disponibili non siano univoche né dal punto di vista teorico né sul piano dell'evidenza empirica, le esigue esperienze estere dove la concorrenza *nel* mercato è stata introdotta inducono a ritenere che per l'attività di raccolta, quanto meno a fronte delle attuali caratteristiche economiche della stessa, la presenza sul mercato di un unico operatore risulta presumibilmente più efficiente di una gestione ripartita tra una pluralità di soggetti in concorrenza tra loro.

19. Alla luce di ciò, gli unici stimoli concorrenziali che si possono realizzare provengono da una corretta definizione delle procedure (di gara o di affidamento *in-house providing*) per ottenere il diritto a svolgere in esclusiva il servizio. Assume, pertanto, un ruolo cruciale il tema dell'individuazione della dimensione ottimale del bacino di affidamento del servizio affinché si garantisca una gestione efficiente dello stesso. Gli studi a disposizione suggeriscono, in effetti, che la soglia massima nella gestione del servizio si aggira attorno alle 80-90.000 tonnellate di rifiuti mentre, in termini di popolazione servita, essa varierebbe in un *range* molto ampio, compreso tra i 30.000 e 100.000 abitanti (nel caso dell'Italia).

20. Al riguardo, nel corso dell'Indagine è emerso un sostanziale disallineamento delle dimensioni dei bacini di affidamento rispetto all'ampiezza ottimale per lo svolgimento del servizio di raccolta. Infatti, le evidenze suggeriscono che le dimensioni adottate per i bacini di affidamento della raccolta sono molto diverse da una realtà locale all'altra, con un *range* di variazione molto ampio. Inoltre, si osserva la tendenza ad un sotto-dimensionamento dei bacini di affidamento rispetto alla scala minima efficiente per lo svolgimento del servizio, che ha comportato, di riflesso, una notevole frammentazione dell'offerta, con la presenza di un gran numero di operatori di piccole dimensioni che spesso svolgono il servizio su base comunale. Parimenti, gli ATO appaiono spesso di dimensione eccessivamente ridotta, talvolta addirittura infra-provinciale, con la conseguenza che i principi di autosufficienza e prossimità operano su un raggio geografico ancora più ristretto.

21. Il Capitolo esamina anche l'efficacia del servizio di raccolta, la quale rileva sul piano concorrenziale nella misura in cui percentuali elevate di raccolta differenziata incoraggiano, attraverso le attività di avvio a riciclo, la creazione di nuovi mercati, segnatamente quelli dei beni realizzati a partire dalle materie prime seconde ottenute dalla trasformazione dei rifiuti in *input* produttivi.

22. Dalle evidenze disponibili emerge, innanzitutto, che per quanto riguarda la frazione differenziata, le Regioni del Centro-Nord registrano gestioni della raccolta differenziata mediamente più efficienti mentre quelle del Centro-Sud denunciano *performance* peggiori, sotto il profilo sia dei costi sia della percentuale di raccolta conseguita.

23. La percentuale di raccolta differenziata e di riciclo dei rifiuti urbani potrebbe essere incrementata e migliorata, ad esempio, col ricorso alla raccolta domiciliare cd. Porta a Porta (di seguito, la "raccolta PAP"), la quale già oggi viene adottata nelle realtà nelle quali si raggiungono le *performance* migliori. La raccolta PAP risulta, tuttavia, essere anche la forma di raccolta differenziata più costosa ed effettivamente la sua adozione su più larga scala in alcune realtà ha in parte contribuito a far crescere i costi della raccolta urbana nell'ultimo decennio, anche se ciò non è avvenuto in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale.

Più in generale, la raccolta differenziata risulta essere più costosa, in sé, della indifferenziata. La maggiore o minore efficienza di un modello di raccolta va, tuttavia, valutato anche in rapporto alle possibilità di valorizzazione economica che esso consente nelle fasi a valle della stessa: da questo punto di vista, la valorizzazione economica dei rifiuti che avviene attraverso le attività di riciclo a valle della raccolta della frazione differenziata assicura costi di gestione complessivi inferiori rispetto a quelli relativi alla frazione indifferenziata.

24. I costi della gestione della frazione indifferenziata, infatti, dipendono, non solo dall'efficienza delle gestioni nel mercato della raccolta, ma anche dalle politiche di regolazione tariffaria, e non solo, delle attività che caratterizzano le fasi a valle della raccolta (ovvero, del trattamento meccanico-biologico, del recupero energetico e dello smaltimento in discarica).

25. Nel caso dello smaltimento in discarica, la regolazione è finalizzata a ridurre quanto più possibile il ricorso a tale modalità di gestione dei rifiuti urbani indifferenziati, in quanto essa crea delle esternalità negative sia sotto il profilo ambientale sia sotto quello economico. L'applicazione di meccanismi di tassazione sui conferimenti di rifiuti alle discariche è volta, quindi, ad equiparare i costi privati di produzione del servizio ai relativi costi sociali. Tuttavia, al riguardo, è emerso che in alcune aree del territorio nazionale, specie al Centro e al Sud, le politiche di disincentivazione dello smaltimento in discarica sono risultate inefficaci, in quanto le tariffe di conferimento sono spesso fissate da parte dei regolatori locali in assenza di un *benchmark* di riferimento e risultano eccessivamente basse.

26. Il trattamento meccanico biologico, pur trattandosi di un'attività che non necessariamente si configura come un monopolio naturale non contendibile, risulta generalmente sottoposto ad un regime di regolazione tariffaria da parte delle Regioni anche a causa dei vincoli di gestione determinati, come si diceva, da un'applicazione del principio di prossimità su territori (gli ATO) di dimensione eccessivamente ristretta.

27. Infine, per quanto riguarda la fase della termovalorizzazione, la regolazione dei corrispettivi di conferimento agli impianti, laddove esistente, è volta a mantenere sotto controllo il rischio di esercizio di potere di mercato degli impianti disponibili, legato alla significativa sotto-capacità impiantistica di alcune aree del territorio nazionale e accresciuto dalla limitata mobilità geografica dei rifiuti, riconducibile al menzionato principio di prossimità, che attribuisce la responsabilità di trattare e smaltire i rifiuti urbani indifferenziati alle comunità locali produttrici del rifiuto.

Principali criticità concorrenziali e proposte per la gestione dei rifiuti urbani

28. Il **QUARTO CAPITOLO** dell'Indagine ripercorre la ricostruzione effettuata nei Capitoli precedenti e mette in evidenza le criticità concorrenziali che si riscontrano nell'attuale assetto del settore, con esclusione dei rifiuti urbani generati dal consumo di imballaggi, ai quali è dedicato il Cap. 5.

29. In relazione alle modalità di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, si osserva che la riferita prevalenza del modello *in-house providing* scaturisce da una struttura di mercato caratterizzata

dalla prevalenza, specie nel Centro-Nord, delle società a partecipazione pubblica. L'ingerenza degli Enti Locali nella gestione del servizio, nata con l'intento di tutelare gli interessi generali incisi dalle attività economiche svolte dalle imprese affidatarie dello stesso, è sfociata nel cd. capitalismo municipale, il quale vede gli Enti Locali rivestire due ruoli tra loro incompatibili: di soggetto regolatore del servizio, in quanto beneficiario dello stesso, e di soggetto regolato, in quanto azionista dell'impresa affidataria.

30. I riflessi negativi sulla concorrenza derivanti da tale assetto di mercato sono molteplici. Innanzitutto, il ricorso eccessivo all'affidamento *in-house providing*, specie laddove esso avvenga in assenza dei requisiti formali previsti dall'ordinamento europeo, impedisce il confronto concorrenziale in sede di espletamento delle procedure ad evidenza pubblica e, in tal modo, non fornisce adeguate garanzie in termini di efficienza del servizio.

31. Al fine di evitare tali esiti, si suggerisce la possibilità di introdurre, anche ad integrazione della relazione che l'Ente Locale deve redigere ai sensi dell'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012, l'obbligo di effettuare esplicitamente delle valutazioni, non tanto di natura formale sulla sussistenza dei requisiti che consentono di procedere all'affidamento diretto (il "controllo analogo" e "l'attività prevalente"), quanto di tipo sostanziale sull'efficienza dell'impresa cui si vorrebbe affidare direttamente il servizio, confrontando, ad esempio, le sue prestazioni con quelle di altre imprese attive nel settore (cd. *benchmarking*). In tal modo, si potrebbe garantire che la selezione del soggetto affidatario del servizio sia *market mimicking*, ovvero che essa replichi i risultati potenzialmente ottenibili con l'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica.

32. Del pari, sarebbe auspicabile la previsione di un obbligo di motivazione esplicita della durata prescelta per l'affidamento, che dovrebbe comunque risultare non superiore a un massimo di cinque anni, corrispondente, come detto, ai tempi generalmente necessari per ammortizzare i costi di investimento, nell'ottica di evitare che il periodo di affidamento risulti eccessivo e svincolato da fattori economici. In questo contesto, un'eventuale deroga alla durata massima dell'affidamento sarebbe ammissibile solo se adeguatamente motivata dall'Ente Locale.

33. Sotto il profilo dimensionale, nell'ottica di sfruttare adeguatamente le economie di scala e di densità e di massimizzare l'efficienza del servizio, si dovrebbe procedere all'aggregazione dei territori dei Comuni più piccoli in un unico bacino di raccolta e al frazionamento del territorio dei grandi Comuni in lotti da affidare distintamente. Tuttavia, il presupposto per l'attuazione di tale misura è la tempestiva e diffusa costituzione degli ATO e, dunque, delle Autorità di governo degli stessi, essendo queste ultime preposte all'organizzazione del servizio.

34. Per quanto riguarda l'eccessivo ricorso da parte dei Comuni all'istituto dell'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, si rileva che esso è motivato da una serie di ragioni che vanno dall'ampliamento del novero dei soggetti che pagano la tassa di igiene urbana all'inclusione nella raccolta di rifiuti di migliore qualità, nell'ottica, da un lato, di far pagare meno il servizio ai cittadini e, dall'altro lato, di raggiungere più agevolmente le percentuali di raccolta differenziata imposte dalla legge. Tuttavia, sia la disomogeneità dei criteri di assimilazione adottata dai Comuni, sia l'eccessiva inclusione nella privativa del soggetto affidatario del servizio di raccolta dei rifiuti urbani di rifiuti speciali la cui gestione è generalmente svolta in regime di libero mercato da imprese specializzate, rappresentano dei

forti ostacoli alla concorrenza nel settore della gestione di rifiuti speciali. Riprendendo quanto già più volte affermato dall'Autorità, dunque, si ribadisce la necessità che i criteri per l'assimilazione siano oggetto del dovuto intervento normativo statale idoneo a porre fine alla discrezionalità dei Comuni, il quale restringa al massimo il novero dei rifiuti speciali assimilabili agli urbani.

35. La tendenza, riscontrata in alcune realtà locali, all'affidamento della gestione integrata del servizio, 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, si realizza, invece, come si diceva, sia per evitare che i gestori degli impianti praticino prezzi di conferimento eccessivi in virtù del potere di mercato loro conferito dal menzionato principio di prossimità, sia per perseguire (nell'ambito della gestione della frazione differenziata) forme di efficienza (maggior controllo della qualità dell'attività di selezione, maggior livello di utilizzo degli impianti a valle, migliore valorizzazione economica delle frazioni differenziate raccolte). Tuttavia, poiché le fasi a valle della raccolta si prestano ad essere svolte da parte di più operatori, la gestione integrata conferisce all'affidatario del servizio dei vantaggi competitivi rispetto ai concorrenti non integrati, che vanno dalle agevolazioni nella realizzazione degli impianti all'accesso privilegiato ai rifiuti. Anche in relazione alla cd. gestione integrata si auspica, pertanto, di limitarne il ricorso solo alle situazioni nelle quali il mercato da solo non riesca a fornire un'adeguata capacità di offerta di trattamento, smaltimento e/o recupero.

36. Infine, in relazione al funzionamento dei mercati a valle della raccolta, sempre per ciò che riguarda la frazione indifferenziata, rileva l'esistenza di una sotto-dotazione impiantistica nella filiera del trattamento e del recupero energetico che non consente l'esplicitarsi di stimoli concorrenziali idonei a promuovere il raggiungimento dell'efficienza allocativa e che non permette, poiché favorisce lo smaltimento in discarica, un'adeguata valorizzazione economica dei rifiuti.

37. Al fine di superare tali distorsioni, si propone, innanzitutto, di allentare il principio di prossimità, nell'ottica di liberalizzare, nel presupposto di mantenere un adeguato livello di tutela ambientale, la circolazione dei rifiuti urbani indifferenziati sul territorio nazionale, e di sfruttare al meglio la capacità produttiva esistente, sia per quanto riguarda la fase del trattamento meccanico-biologico, sia per quanto riguarda la termovalorizzazione.

Per il trattamento meccanico- biologico, si ritiene che l'allentamento del vincolo di prossimità si dovrebbe tradurre nella possibilità di far circolare liberamente i rifiuti prodotti all'interno della Regione.

Per quanto riguarda la termovalorizzazione, l'art. 35 del c.d. Decreto Sblocca Italia ha già disposto un allentamento del vincolo di prossimità che determina un ampliamento del mercato geografico addirittura su base nazionale.

38. Per la fase di trattamento meccanico-biologico, si ritiene opportuna, inoltre, una progressiva deregolamentazione dei corrispettivi di conferimento. La presenza di un regime tariffario per tale attività che non consente di coprire i costi del successivo conferimento del prodotto del trattamento agli impianti di recupero energetico, quando questo è, invece, a mercato libero, è, infatti, suscettibile di generare una compressione dei margini a danno dei gestori degli impianti di trattamento meccanico-biologico non integrati a valle nella fase di recupero energetico e, conseguentemente, di favorire la preferenza per lo smaltimento in discarica dei rifiuti urbani indifferenziati rispetto alla termovalorizzazione.

39. Tale processo di liberalizzazione dovrebbe auspicabilmente dare maggiore impulso anche allo sviluppo di nuovi sbocchi di mercato per il combustibile solido secondario (“CSS”) prodotto ad esito del trattamento meccanico-biologico, ad esempio, con l'alimentazione dei cementifici. Un maggiore sviluppo degli impieghi del CSS prodotto dagli impianti di trattamento meccanico-biologico potrebbe a sua volta rafforzare il confronto competitivo tra gli impianti alternativi di valorizzazione dei rifiuti sul piano energetico e gli impianti di recupero energetico.

40. Più in generale, l'analisi compiuta nel Capitolo induce ad individuare nel modello attualmente in uso di “regolazione diffusa” una serie di elementi suscettibili di ostacolare la concorrenza *per o nel* mercato tra gli operatori. Si tratta di aspetti che dipendono dalla frammentazione delle competenze tra i vari Enti Locali responsabili, dalla mancanza di un adeguato coordinamento tra gli stessi, dal riferito conflitto di interessi che si estende dagli Enti Locali alle Autorità d'Ambito e dalle possibili asimmetrie informative esistenti tra tali soggetti. Per questo motivo, si avanza il suggerimento che la regolazione tecnica del settore possa essere utilmente affidata ad un unico regolatore centrale, ad esempio l'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico.

La raccolta differenziata degli imballaggi: una riforma pro-concorrenziale

41. Il **QUINTO CAPITOLO** affronta il tema della gestione della frazione della raccolta differenziata riferibile agli imballaggi e del ruolo che il sistema consortile svolge in tale segmento del mercato. Il Sistema CONAI, al pari di altri sistemi di *compliance* all'EPR adottati dagli Stati membri, ha svolto un ruolo fondamentale nell'avvio a riciclo della raccolta differenziata, prima praticamente inesistente in Italia, data l'assoluta prevalenza dello smaltimento in discarica quale forma di gestione dei rifiuti urbani. L'analisi svolta nell'Indagine suggerisce, tuttavia, che il modello basato sul sistema consortile, ora strutturato sostanzialmente come un monopolio, non consente di raggiungere tutti gli obiettivi propri del principio di EPR che, invece, un vero e proprio mercato dei sistemi di *compliance* consentirebbe di conseguire con maggiore efficacia.

42. In particolare, si osserva che attualmente il sistema consortile sostiene una parte, decisamente minoritaria, dei costi derivanti dalla raccolta della frazione differenziata riferibile agli imballaggi. Inoltre, esso presta i servizi di *compliance* imponendo a tutti i produttori di imballaggi del medesimo materiale un contributo unico. In questo modo, il costo ambientale che i produttori sopportano per assolvere all'obbligo dell'EPR non ha alcuna correlazione né con il reale impatto ambientale che gli imballaggi da essi prodotti provocano né con il costo affrontato dal sistema consortile per la loro gestione.

43. La mancata internalizzazione del reale costo ambientale generato dall'immissione degli imballaggi sul mercato, tipicamente superiore per quelli meno riciclabili, impedisce che tale onere possa effettivamente incidere, al pari delle altre componenti di costo, sul prezzo finale di ciascuna tipologia di imballaggi, e dunque sulla competitività dei produttori nel mercato della produzione e della vendita di imballaggi. Ciò significa che non si consente che l'onere da EPR sostenuto dalle imprese possa, attraverso il prezzo, segnalare al consumatore la maggiore o minore eco-compatibilità del prodotto. In

altri termini, si osserva un appiattimento della concorrenza nel mercato della produzione e della vendita degli imballaggi del quale beneficiano, in particolare, i produttori di imballaggi meno riciclabili, che si sottraggono alla concorrenza basata sulla produzione di beni eco-compatibili.

44. Se, viceversa, l'effettivo costo di gestione fosse incluso interamente nel prezzo finale degli imballaggi, i prodotti più facilmente riciclabili dovrebbero risultare più economici, mentre i prodotti meno riciclabili dovrebbero essere più costosi. In altri termini, un'adeguata applicazione del principio dell'EPR dovrebbe far sì che la concorrenza tra produttori di imballaggi si giochi anche sulla capacità di minimizzare la componente del costo di produzione legata all'assolvimento degli oneri ambientali, ovvero sulla produzione di imballaggi più o meno riciclabili.

45. Da ciò emerge come esista un rapporto biunivoco tra concorrenza e tutela dell'ambiente: da un lato, la legislazione ambientale fornisce uno strumento di concorrenza alle imprese – la produzione di imballaggi più o meno riciclabili –, ma allo stesso tempo l'efficacia di tale legislazione, specie in termini di riduzione dell'inquinamento grazie alla produzione di imballaggi più eco-compatibili, si basa sull'operare di meccanismi concorrenziali. Detto altrimenti, la concorrenza contribuisce a raggiungere gli obiettivi di carattere ambientale.

46. Si ritiene che l'azionamento della descritta leva concorrenziale sia ottenibile solo attraverso l'introduzione di un sistema di *compliance* all'EPR che, oltre ad attribuire ai produttori l'intera responsabilità finanziaria dei costi di gestione dei rifiuti da imballaggio, possiede esso stesso una struttura concorrenziale. La presenza sul mercato di diversi *compliance scheme* in concorrenza tra loro nell'offerta del servizio di gestione dei rifiuti da imballaggio, di cui sono interamente responsabili, infatti, incentiverebbe la riduzione dei costi di gestione per consentire di ridurre il contributo ambientale applicabile ai produttori aderenti rispetto ai sistemi concorrenti. La ricerca dell'efficienza in un contesto competitivo, dunque, indurrebbe la produzione di imballaggi più eco-compatibili che comportano un onere di gestione inferiore. Peraltro, il vincolo competitivo indurrebbe i *compliance scheme* a differenziare il contributo ambientale a seconda del grado di riciclabilità degli imballaggi prodotti dalle imprese aderenti.

47. La parametrizzazione del contributo ambientale all'effettivo costo ambientale e di gestione dei rifiuti da imballaggio determina, in primo luogo, un abbattimento dei costi da EPR per i produttori di imballaggi secondari e terziari, i cui prodotti, una volta divenuti rifiuti, si raccolgono e riciclano con costi bassi, se non negativi. Per questi produttori, l'assolvimento degli obblighi derivanti dall'EPR potrebbe anche avvenire in "autoproduzione" attraverso sistemi di certificazione dell'avvenuto avvio a riciclo di un ammontare minimo di imballaggi rispetto a quelli immessi al consumo.

48. In questo quadro, si avanza altresì la proposta di conferire in futuro a una pluralità di *compliance scheme* la responsabilità del servizio di gestione della frazione della raccolta differenziata urbana costituita da rifiuti da imballaggio, il che comporta un ridisegno del perimetro della privativa del servizio affidato dall'Ente Locale nonché dei relativi obblighi di servizio pubblico imposti da quest'ultimo al soggetto affidatario. Al contempo, ciò migliorerebbe la possibilità di minimizzare i costi della raccolta urbana a carico degli Enti Locali e, dunque, anche la tariffa pagata dai cittadini.

3. Conclusioni: proposte operative

49. L'Indagine svolta, pur a fronte della complessità del quadro normativo, del panorama istituzionale e degli assetti di mercato che contraddistinguono le diverse realtà locali, ha consentito - attraverso una sistematica ricostruzione degli assetti istituzionali, delle caratteristiche degli operatori e delle attuali configurazioni e *performance* di mercato in termini di struttura produttiva, costi di gestione e ripartizione delle responsabilità, nonché del loro confronto con altre possibilità di svolgimento dei servizi sviluppate nelle esperienze estere - di individuare alcune importanti linee di riforma sia di breve sia di medio-lungo periodo, finalizzate al superamento delle criticità concorrenziali evidenziate.

Le proposte formulate sono, peraltro, coerenti con gli obiettivi ambientali su cui è imperniata la disciplina di settore e, in molti casi, favoriscono il raggiungimento degli stessi.

50. Alla luce dell'analisi condotta, l'Autorità ritiene, quindi, utile proporre le seguenti linee di intervento nel settore, ai fini di uno sviluppo pro-concorrenziale dello stesso:

1) Con riguardo alla promozione della concorrenza per il mercato nell'affidamento del servizio di raccolta degli RSU si ritiene necessario:

- che il modello di affidamento cd. *in-house providing* sia consentito, non solo a fronte della obbligatoria verifica del pieno rispetto dei requisiti formali imposti dall'ordinamento europeo, ma anche e soprattutto del raggiungimento del livello medio di efficienza riscontrabile nel settore (cd. *benchmarking di efficienza*) da parte dell'affidatario diretto, e
- intervenire in via generale sulla *durata degli affidamenti*, che non dovrebbe superare un *tetto massimo* di cinque anni stabilito in via normativa e che potrebbe essere eccezionalmente derogato solo dietro adeguata motivazione, in funzione del recupero degli investimenti necessari.

2) Con riguardo allo stimolo dell'efficienza statica e dinamica del servizio affidato, si ritiene che:

- sotto il profilo dimensionale, in coerenza con i risultati offerti dall'analisi empirica sulla scala ottimale per lo svolgimento del servizio, i *bacini della raccolta* dovrebbero essere il risultato dell'aggregazione dei territori comunali in un unico lotto, laddove si tratti di piccoli Comuni, o del frazionamento degli stessi in diversi lotti, nel caso dei grandi Comuni; mentre per le *fasi a valle della filiera dei rifiuti indifferenziati (TMB, TMV e discariche)*, gli ATO dovrebbero essere più ampi rispetto ai bacini della raccolta, in prima approssimazione su scala regionale;
- sotto il profilo della *governance* degli affidamenti dei diversi servizi, è auspicabile che venga mantenga separata la gestione dei *due segmenti della filiera (raccolta e fasi a valle)*, istituendo *due livelli istituzionali* differenti per le due fasi, come già succede in alcune Regioni;

- sia irrinunciabile una **rapida implementazione** in tutte le regioni della **riforma degli ATO**, al fine quantomeno di attenuare il problema dell'eccessivo frazionamento della raccolta e di cessare il ricorso alle proroghe in attesa della organizzazione dei nuovi affidamenti.

3) Sull'ostacolo alla concorrenza nel mercato della gestione dei rifiuti speciali derivante dall'eccessiva estensione della privativa comunale, appare necessario:

- in materia di **assimilazione** dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, completare il quadro normativo, eliminando la discrezionalità attualmente esistente in capo ai Comuni e definendo comunque in maniera precisa e circoscritta le tipologie di rifiuti speciali assimilabili ai rifiuti urbani;
- in materia di **gestione integrata dell'intero ciclo dei rifiuti urbani**, ridurla ai soli casi in cui essa è indispensabile per far fronte ad una penuria nell'offerta di capacità di trattamento, smaltimento e/o recupero.

4) Per lo sviluppo del mercato nelle fasi a valle della raccolta indifferenziata, è auspicabile che venga adottato un approccio basato sul principio della concorrenza tra diverse forme di gestione dei rifiuti indifferenziati, nel rispetto dell'obiettivo "discarica zero", con misure che:

- rendano economicamente più conveniente (della discarica) il ricorso al trattamento meccanico-biologico e al recupero energetico, mediante la **progressiva deregolamentazione di tali attività** da realizzarsi attraverso l'**allentamento del vincolo di prossimità**, la **liberalizzazione delle tariffe di conferimento agli impianti** e, infine, la **promozione dello sviluppo di nuovi sbocchi** (es. utilizzo del CSS prodotto dai TMB come combustibile per l'alimentazione dei cementifici), nel presupposto che, tuttavia, vi sia un'adeguata capacità di trattamento e recupero energetico per far fronte al fabbisogno nazionale, sia per evitare problemi ambientali di gestione dei rifiuti indifferenziati sia per scongiurare il rischio che gli impianti godano di un potere di mercato;
- disincentivino il conferimento in discarica (ad esempio, attraverso un'ecotassa).

5) Per uno sviluppo di mercato dei sistemi di compliance all'EPR in relazione agli imballaggi, alla luce dei risultati economici del modello gestionale ad oggi prescelto in Italia per assolvere agli obblighi ambientali, basato sul monopolio dei consorzi di filiera, e ispirandosi all'esperienza di altri Stati membri, si propone, nel medio periodo, di attuare una riforma pro-concorrenziale del sistema che preveda una piena liberalizzazione, ottenuta attraverso:

- la creazione di un vero e proprio mercato dei **compliance scheme**, a cominciare dall'offerta di tali servizi a produttori di imballaggi secondari e terziari, lasciando che tali servizi possano essere svolti da una pluralità di nuovi soggetti tra loro in concorrenza, ovvero lasciati a forme di autoproduzione;
- il passaggio ai compliance scheme finanziati dai produttori di imballaggi primari della piena responsabilità dell'intera gestione della frazione della raccolta differenziata urbana costituita dagli imballaggi confluiti nella raccolta differenziata, la quale non è, dunque, più inclusa nella privativa accordata dagli Enti Locali ai soggetti affidatari della servizio di igiene urbana;

6) Infine, per l'introduzione di una *buona regolazione tecnica di settore uniforme e incentivante* appare necessario procedere alla:

- sostituzione dell'attuale modello di regolazione diffuso e a multi-decisionalità politica con un modello a decisione *centralizzata e tecnica*, nel quale vengano attribuite all'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico competenze su alcune specifiche questioni quali: la definizione degli indicatori e dei parametri di efficienza per il *benchmarking*, il controllo dell'effettiva applicazione delle verifiche di efficienza da parte dei Comuni, la redazione di contratti e documenti tipo in modo da superare le asimmetrie informative esistenti tra gli Enti Locali e i soggetti affidatari del servizio, la definizione delle metodologie tariffarie per gli impianti che svolgono le attività delle fasi a valle della raccolta (laddove non si sia ancora proceduto ad una liberalizzazione), la vigilanza e controllo sulle attività degli Enti locali competenti (*soft regulation*).

CAPITOLO I. IL QUADRO NORMATIVO E REGOLAMENTARE DI RIFERIMENTO

1. I principi generali

51. Il presente Capitolo intende fornire una sintetica ma esaustiva panoramica della complessa disciplina del settore della gestione dei rifiuti urbani limitatamente agli elementi normativi che presentano dei risvolti importanti per la concorrenza senza pretesa di analisi di tutti gli altri aspetti di natura amministrativa e/o ambientale che rilevano per la regolazione del settore ma che non sono strettamente collegati ad una prospettiva di mercato. Allo stesso tempo, le norme che possiedono una valenza concorrenziale sono esaminate e valutate nei successivi Capitoli avendo riguardo anche agli effetti delle stesse sotto il profilo ambientale¹.

52. La vigente normativa in tema di gestione dei rifiuti urbani trova collocazione e inquadramento sistematico entro la più ampia cornice della strategia europea in tema di rifiuti, la quale ha come obiettivi principali la riduzione al minimo dell'impatto negativo derivante dalla produzione dei rifiuti sulla salute umana e sull'ambiente e lo sviluppo di una "economia circolare" che utilizzi il riciclo per trarre risorse utili dai rifiuti prodotti².

53. Più nel dettaglio, la strategia europea in tema di gestione dei rifiuti mira a dissociare la crescita economica dal tasso di utilizzo delle risorse naturali impiegate, e, quindi, dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti (cd. "decoupling")³, perseguendo contestualmente gli obiettivi della drastica diminuzione della produzione di rifiuti (cd. "prevenzione")⁴ e della progressiva riduzione dello smaltimento in discarica⁵, modalità residuale di gestione dei rifiuti alla quale far ricorso solo laddove non sia possibile impiegarne altre più efficienti (ovvero il riutilizzo dei beni divenuti rifiuti e il riciclo delle materie derivanti dal trattamento degli stessi).

54. Per quanto di interesse ai fini della presente Indagine, il nucleo centrale della disciplina comunitaria si rinviene nella Direttiva 2008/98/CE del 18 novembre 2008 (c.d. "Direttiva Quadro" in

¹ L'illustrazione e l'analisi della disciplina applicabile in tema di gestione dei rifiuti urbani contenute nel presente Capitolo si basa sulle norme vigenti alla data del 20 gennaio 2016. L'illustrazione del quadro normativo non tiene conto del decreto recante il Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali di Interesse Economico Generale, approvato in sede preliminare dal Consiglio dei Ministri il 20 gennaio 2016, il cui iter ai fini dell'adozione definitiva e della successiva emanazione da parte del Presidente della Repubblica non è concluso.

² Cfr., tra l'altro, la Comunicazione della Commissione UE COM(2011)571 del 20.9.2011, recante la "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse", spec. par. 3.2.

³ Su cui v., *inter alia*, Direttiva 2008/98/CE del 18 novembre 2008, considerando n. 40.

⁴ Cfr. la Direttiva 2008/98/CE del 18 novembre 2008, spec. art. 4, par. 1, e art. 9; la Relazione della Commissione del 19.1.2011 COM(2011)13 concernente la *Strategia tematica sulla prevenzione e il riciclo dei rifiuti*; Comunicazione COM(2011)571, cit., par. 3.2; nonché, infine, la Risoluzione del Consiglio del 24 febbraio 1997 sulla strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti (97/C 76/01), spec. par. 16.

⁵ Cfr. già la Risoluzione 97/C 76/01, cit., spec. nn. 21 e 30 e gli artt 4, par. 1, e 12 della Direttiva Quadro.

materia di rifiuti)⁶ e, con riferimento a quella nazionale, negli artt. 177 e ss. del D. Lgs. n. 152/2006 recante “Norme in materia ambientale” (c.d. “Testo Unico dell’Ambiente” o “TUA”)⁷, che ha sostituito la previgente disciplina dettata dal D. Lgs. 22/1997 (cd. Decreto Ronchi).

55. Sia la disciplina europea sia quella nazionale si fondano su principi di ordine generale, attuati da un’articolata normativa di dettaglio, contenuta in fonti di carattere nazionale, regionale, comunale, nonché in norme regolamentari riferibili ad altri organi di governo degli enti territoriali, come gli Ambiti Territoriali Ottimali. Ciò ha creato un panorama disciplinare e regolatorio stratificato caratterizzato da fonti di varia natura e rango, non sempre tra loro coerenti.

56. Il principio cardine dell’intera disciplina in materia di gestione dei rifiuti urbani è, per l’appunto, quello del “**chi inquina paga**” (o “*Polluter Pays Principle*”), attualmente enunciato dall’art. 191, par. 2, TFUE in relazione all’intera politica ambientale dell’Unione Europea, e, con specifico riferimento alla gestione dei rifiuti urbani, declinato dall’art. 15 della Direttiva Quadro⁸. A livello nazionale, esso è espressamente richiamato dall’art. 3-*bis* TUA, nonché - con particolare riferimento al settore dei rifiuti - dall’art. 178 TUA, e trova alcune specifiche applicazioni, ad esempio, in materia di gestione di rifiuti di imballaggio⁹. Tale principio consiste nel porre a carico dell’operatore economico¹⁰ tutte le iniziative e i costi per prevenire *ex ante* o riparare *ex post* gli effetti inquinanti della propria attività. Inoltre, in relazione ai rifiuti esso riconduce a ciascun produttore iniziale o altro detentore di rifiuti l’onere di curarne direttamente o indirettamente il trattamento¹¹.

57. Con riguardo alle attività *ex ante*, la normativa europea pone in capo ai produttori una serie di doveri riconducibili al principio della **responsabilità estesa del produttore** (c.d. “*Extended Producer Responsibility*” o “EPR”), in base al quale chiunque professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti è ritenuto responsabile dei rifiuti da questi derivanti, essendo perciò chiamato ad assumere iniziative funzionali alla prevenzione e alla gestione di tali rifiuti¹². Il principio è, peraltro, ribadito e specificamente declinato con riguardo alla gestione degli imballaggi¹³.

⁶ La Direttiva Quadro ha abrogato la direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 relativa ai rifiuti, la quale a sua volta ha abrogato direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975 relativa ai rifiuti, più volte modificata significativamente nel corso degli anni.

⁷ Lo stesso TUA è stato modificato a più riprese nel corso degli anni, come verrà illustrato di volta in volta nel corso del presente lavoro. In particolare, esso è stato modificato e integrato dal D. Lgs. n. 205/2010 al fine di recepire le disposizioni della Direttiva Quadro.

⁸ Cfr. il considerando n. 26, ove si afferma che “*il principio ‘chi inquina paga’ è un principio guida a livello europeo e internazionale. Il produttore di rifiuti e il detentore di rifiuti dovrebbero gestire gli stessi in modo da garantire un livello elevato di protezione dell’ambiente e della salute umana*”.

⁹ V. l’art. 219, comma 2, TUA.

¹⁰ Definito dall’art. 2, par. 6, della Direttiva 2004/35/CE quale “*persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un’attività professionale oppure, quando la legislazione nazionale lo prevede, a cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell’autorizzazione a svolgere detta attività o la persona che registra o notifica l’attività medesima*”.

¹¹ Cfr. in proposito l’art. 188 TUA.

¹² V. l’art. 8 della Direttiva Quadro, il quale declina il principio dell’EPR prevedendo che gli Stati membri possano porre a carico del produttore misure quali “*l’accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo l’utilizzo di tali prodotti, nonché la successiva gestione dei rifiuti e la responsabilità finanziaria per tali attività*”. Nell’ordinamento nazionale il principio è richiamato all’art. 178-*bis* TUA, il quale demanda ad uno o più decreti ministeriali l’attuazione della disciplina di dettaglio.

¹³ V., per quanto riguarda la normativa nazionale, l’art. 221 TUA.

58. Sotto il profilo degli obblighi *ex post* per i soggetti sottoposti al *Polluter Pays Principle*, la Direttiva Quadro contempla diverse forme di gestione dei rifiuti classificate gerarchicamente secondo la seguente scala di priorità: a) prevenzione¹⁴; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclo; d) recupero di altro tipo, per esempio recupero di energia; e) smaltimento in discarica¹⁵.

59. In questo quadro, l'attività di gestione dei rifiuti urbani, al fine di garantire la tutela dell'ambiente e della salute umana deve, inoltre, avvenire nel rispetto dei **principi di autosufficienza e prossimità** in base ai quali gli Stati membri sono chiamati alla creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento in discarica dei rifiuti, nonché di recupero energetico dei rifiuti urbani non differenziati, così da consentire, da un lato, alla comunità di raggiungere nel suo insieme l'autosufficienza nello svolgimento di tali attività, dall'altro lato, di eseguire le attività di recupero energetico o di smaltimento in una delle discariche più vicine ai luoghi di produzione o raccolta dei rifiuti¹⁶.

60. Il Legislatore nazionale ha attuato i principi di autosufficienza e di prossimità con l'art. 182-*bis*, comma 1, TUA, il quale prevede che l'autosufficienza sia misurata su una base territoriale, definita "Ambito Territoriale Ottimale" (ATO), la cui ampiezza non è precisamente determinata se non per il fatto che essa deve consentire di chiudere il ciclo di gestione dei rifiuti¹⁷. Come verrà illustrato meglio *infra* il Cap. 2, tale ampiezza è definita dalle Regioni, le quali hanno talvolta deciso che l'autosufficienza debba essere raggiunta per aree territoriali più ridotte di quelle regionali, malgrado il Legislatore nazionale, con l'art. 182, comma 3, TUA, che vieta lo smaltimento in discarica dei rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti¹⁸, sembri mostrare una preferenza per la definizione del principio di autosufficienza su base regionale.

61. Infine, per completezza, occorre considerare che l'attività di gestione dei rifiuti è regolata in via generale e trasversale dai **principi di precauzione, prevenzione, sostenibilità, proporzionalità,**

¹⁴ Secondo l'art. 3, n. 12 della Direttiva Quadro e l'art. 183, comma 1, lett. *m*), TUA, la prevenzione è costituita dalle misure adottate prima che una sostanza, un materiale o un prodotto diventi rifiuto, le quali riducono *i*) la quantità dei rifiuti immessi al consumo, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita, *ii*) gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e sulla salute umana, ad esempio attraverso l'adozione di soluzioni di packaging più facilmente riciclabili, e *iii*) il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti. In relazione a tale attività, merita segnalare come il MATTM, ai sensi dell'art. 180, comma 1-bis, TUA, abbia adottato il 7 ottobre 2013 il primo Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, con il quale sono stati fissati - tra l'altro - alcuni obiettivi di riduzione nella produzione di rifiuti urbani e di rifiuti speciali. In particolare, il Programma prevede tra gli obiettivi di prevenzione da raggiungere entro il 2020 anche la riduzione del 5% della produzione di rifiuti urbani per unità di PIL. Il Programma del 7 ottobre 2013 prevede, altresì, che le Regioni adottino obiettivi generali di prevenzione coerenti con quelli indicati dal Programma stesso, stabilendo eventualmente ulteriori e più ambiziosi obiettivi di riduzione. Inoltre, le Regioni sono chiamate a far proprie le priorità del Programma e ad attuare, attraverso azioni articolate a livello territoriale, le misure ivi previste.

¹⁵ Sia l'art. 179, comma 3, TUA sia l'art. 4, par. 2, della Direttiva Quadro la Direttiva Quadro sia il TUA prevedono in via eccezionale la possibilità di scostarsi dal principio della gerarchia dei rifiuti, con riferimento a singoli flussi di rifiuti qualora ciò sia giustificato, nel rispetto del principio di precauzione e sostenibilità, in base ad una specifica analisi degli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti sia sotto il profilo ambientale e sanitario, in termini di ciclo di vita, che sotto il profilo sociale ed economico, ivi compresi la fattibilità tecnica e la protezione delle risorse.

¹⁶ Come ha affermato Cons. Stato, sez. VI, 19 febbraio 2013, n. 993, infatti, i due principi operano in sinergia tra loro.

¹⁷ Cfr. la nota sentenza della Corte Giust., Sez. VI, 4 marzo 2010, in causa C-297/2008 *Commissione europea c. Repubblica italiana*, con la quale l'Italia è stata condannata per violazione degli obblighi scaturenti dal diritto europeo in tema di gestione dei rifiuti urbani a causa della situazione emergenziale che si era creata nella Regione Campania: al par. 69 la Corte afferma che la scelta della Regione Campania è stata quella di rendere operativo il principio di autosufficienza su base regionale.

¹⁸ La norma citata contempla, tuttavia, la possibilità di derogare al divieto tramite accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita richiedano lo smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi fuori dalla Regione di produzione.

responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti¹⁹.

2. Nozioni di base nella disciplina sulla gestione dei rifiuti urbani

La nozione di “rifiuto” e le varie tipologie di rifiuti

62. Il “rifiuto” è “qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi”²⁰. L'essenza del rifiuto - la cui qualificazione prescinde dalla riconducibilità a un catalogo predefinito - si collega, dunque, alla circostanza per cui il produttore o il detentore se ne disfi, ovvero voglia o debba disfarsene²¹. La **nozione di rifiuto** non si esaurisce, peraltro, nella sua definizione positiva di cui all'art. 183, comma 1, lett. a), TUA, ma deve essere completata, in negativo, con quelle - escludenti la natura di rifiuto - relative ai “sottoprodotti”²² e alla “cessazione della qualifica di rifiuto”²³. In particolare, ai sensi dell'art. 184-ter, un rifiuto cessa di essere tale (cd. “*end of waste*”) quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclo e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfa alcuni criteri specifici indicati dalla norma stessa e successivamente dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (di seguito, “MATTM”)²⁴.

Quanto alle principali **tipologie di rifiuti**, esse sono ricavabili dalla classificazione contenuta all'art. 184 TUA. E così, in particolare, per “**rifiuti urbani**” si intendono: a) i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione; b) i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità (cd. “rifiuti assimilati”²⁵); c) i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade; d) i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua; e) i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali; f) i rifiuti

¹⁹ V. l'art. 178 TUA.

²⁰ V. l'art. 3, n. 1, della Direttiva Quadro e l'art. 183, comma 1, lett. a) TUA.

²¹ Cfr. in proposito Corte di Giustizia CE, 11 novembre 2004, in causa C-457/02 *Procedimento penale a carico di Antonio Niselli*.

²² È cfr. l'art. 5 della Direttiva Quadro e l'art. 184-bis, comma 1, TUA, in base ai quali è un sottoprodotto qualsiasi sostanza o oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto; b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi; c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana. Inoltre, un rifiuto cessa di essere tale (cd. *end of waste*) quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclo e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfa alcuni criteri specifici indicati dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (di seguito, “MATTM”).

²³ Il concetto di *end of waste* in conseguenza dell'attività di recupero del rifiuto era in passato ricollegato a quello di materie prime seconde, individuate, ai sensi dell'art. 181-bis TUA, con Decreto Ministeriale. A seguito dell'ingresso in vigore dell'art. 184-ter TUA, l'art. 181-bis è stato abrogato, sicché la cessazione della qualifica di rifiuto è oggi ancorata ai parametri di cui alla prima norma citata, come descritti nel testo.

²⁴ L'art. 184-ter TUA prevede che a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici; b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

²⁵ I rifiuti assimilati sono rifiuti speciali che giuridicamente vengono equiparati ai rifiuti speciali e, pertanto, la loro gestione rientra nella privativa accordata dall'Ente Locale al soggetto affidatario del servizio di igiene urbana. Per un'analisi più specifica della relativa disciplina cfr. la sez. 7 del presente Capitolo.

provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui alle lettere *b)*, *c)* ed *e)*.

63. Sono “**speciali**”, invece, *a)* i rifiuti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell’art. 2135 c.c.; *b)* i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo; *c)* i rifiuti da lavorazioni industriali; *d)* i rifiuti da lavorazioni artigianali; *e)* i rifiuti da attività commerciali; *f)* i rifiuti da attività di servizio; *g)* i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi; *h)* i rifiuti derivanti da attività sanitarie.

64. La distinzione fra rifiuti urbani e rifiuti speciali assume rilievo anzitutto in relazione alla differente modalità di affidamento della gestione delle due tipologie di rifiuti e all’individuazione del soggetto che ha il compito di provvedere al loro smaltimento, atteso che la gestione dei rifiuti urbani rientra nelle competenze degli Enti Locali, e perciò la loro gestione è affidata attraverso le modalità tipiche della concorrenza “per il mercato”²⁶; per converso, i rifiuti speciali sono gestiti nel mercato libero, secondo criteri di specializzazione e nel rispetto della normativa tecnica di controllo. Inoltre, tale distinzione ha effetti sui regimi autorizzatori ed abilitativi in genere, sugli obblighi di registrazione e comunicazione annuale.

65. Sia i rifiuti urbani sia quelli speciali si distinguono, poi, a loro volta, in rifiuti pericolosi e non pericolosi. I rifiuti urbani pericolosi sono costituiti dai rifiuti che, pur avendo un’origine civile, presentano una o più caratteristiche indicate dalla Legge²⁷, fra cui l’essere esplosivi, infiammabili, nocivi alla salute, tossici, cancerogeni, tali da presentare rischi immediati o differiti per l’ambiente e la salute umana (cd. “rifiuti ecotossici”), e che, quindi, devono essere gestiti separatamente dal flusso dei rifiuti urbani non pericolosi²⁸. Tra i rifiuti speciali pericolosi, invece, si annoverano, ad esempio, i rifiuti sanitari. Rientrano nella categoria dei rifiuti speciali non pericolosi i fanghi da depurazione biologica dei reflui civili e industriali e i fanghi agro-alimentari.

66. La presente Indagine riguarda principalmente la **gestione dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti speciali assimilati agli urbani**. Tra questi rilevano, in particolar modo, i rifiuti da imballaggi in carta, in vetro, in plastica, in acciaio, in alluminio e in legno, che costituiscono una parte significativa della cd. frazione differenziata, la cui gestione segue un particolare percorso che vede coinvolto il cd. Sistema CONAI, ovvero, come si descriverà più in dettaglio *infra* la sez. 8 del presente Capitolo, un sistema di più consorzi che si occupano, ciascuno per la propria filiera, dell’avvio a riciclo dei materiali di cui sono composti detti rifiuti.

²⁶ Con tale espressione in gergo *antitrust* si suole indicare il tipo di concorrenza che si esplica in occasione di una procedura ad evidenza pubblica per la selezione del soggetto aggiudicatario del servizio da fornire in esclusiva.

²⁷ V. l’art. 3, n. 2 della Direttiva Quadro e l’art. 183, comma 1, lett. *b)*, nonché l’art. 184, comma 4, TUA, che a tale scopo rimandano all’allegato I della quarta parte del TUA.

²⁸ Tra questi si annoverano, ad esempio, pile e batterie a secco estratte da radio, transistor, calcolatrici, giochi, farmaci scaduti, siringhe, vernici, inchiostri, solventi, prodotti fotografici, combustibili solidi e liquidi, oli minerali per autotrazione, oli vegetali esausti e RAEE, ovvero le apparecchiature elettriche ed elettroniche che sono considerate rifiuti ai sensi del Decreto Ronchi, inclusi tutti i componenti, i sottoinsiemi ed i materiali di consumo che sono parte integrante del prodotto nel momento in cui si assume la decisione di disfarsene.

67. La “**gestione**” dei rifiuti urbani ricomprende la **raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti**, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario. Entro tale contesto, la “**raccolta**” è rappresentata dal prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito, ivi inclusa la gestione dei centri di raccolta, ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento²⁹; in tale ambito, si intende per “**raccolta differenziata**” quella in cui un flusso di rifiuti è tenuto separato in base al tipo e alla natura dei rifiuti al fine di facilitarne il trattamento specifico³⁰.

68. In relazione al “**trasporto**” di rifiuti³¹, è previsto che gli Enti Locali e le imprese che se ne occupano e che non aderiscano al sistema di controllo di tracciabilità (“SISTRI”)³², debbano assicurarsi che i rifiuti siano accompagnati da un apposito formulario di identificazione³³. Tale regime di tracciabilità non si applica né al soggetto che trasporta i rifiuti urbani in quanto affidatario del relativo servizio pubblico³⁴, né alle attività di trasporto di rifiuti non pericolosi effettuate dal produttore dei rifiuti stessi in modo occasionale e saltuario non eccedenti le quantità indicate dalla Legge³⁵.

69. Il “**trattamento**” è costituito, invece, dalle operazioni di recupero energetico o di smaltimento in discarica, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento^{36 37}.

70. A sua volta, il “**recupero**” consiste in 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 a tale funzione, all’interno dell’impianto o nell’economia in generale³⁸. Il recupero può avvenire o **in materia** o **in energia**: quest’ultimo consiste nell’incenerimento dei rifiuti con il fine di produrre energia elettrica (su questo v. meglio *infra* il Cap. 2), mentre il recupero in materia

²⁹ V. l’art. 3, n. 10 della Direttiva Quadro e l’art. 183, comma 1, lett. o), TUA.

³⁰ V. l’art. 3, n. 11, Direttiva Quadro e l’art. 183, comma 1, lett. p), TUA.

³¹ Il TUA non definisce espressamente tale attività, limitandosi ad individuarla come una fase tipica del ciclo di gestione dei rifiuti. In generale, il trasporto può essere definito come l’attività con la quale i rifiuti sono trasferiti, mediante instradamento, dal luogo della raccolta ad un impianto di recupero o di smaltimento, ovvero ad un impianto di stoccaggio.

³² Il SISTRI è un sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti istituito e disciplinato dall’art. 14-*bis* del D.L. 78/09 e poi dai successivi D.M. 17 dicembre 2009 e D.M. 18 febbraio 2011, n. 52 e; esso consente l’informatizzazione del ciclo dei rifiuti speciali a livello nazionale e dei rifiuti urbani a partire dal relativo trasporto.

³³ Da esso devono risultare: (i) i dati identificativi del produttore dei rifiuti e del detentore; (ii) l’origine, tipologia e quantità del rifiuto; (iii) i dati relativi all’impianto di destinazione; (iv) la data e il percorso dell’istradamento; (v) il nome e l’indirizzo del destinatario. Il TUA fornisce una dettagliata disciplina all’art. 193, commi 2 e ss. in ordine alla redazione, vidimazione, numerazione dei formulari, nonché al numero di esemplari necessari e alla loro destinazione e conservazione.

³⁴ V. l’art. 193, comma 5, TUA, che fa salve le previsioni per i Comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani in Campania, tenuti ad aderire al SISTRI, nonché per i Comuni e le imprese di trasporto in regioni diverse che aderiscono al medesimo sistema.

³⁵ L’art. 193, comma 5, TUA fa riferimento a tal fine alla quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri. Eguale esonero spetta anche all’attività di trasporto di rifiuti urbani effettuato dal produttore ai centri di raccolta.

³⁶ V. l’art. 3, n. 14 della Direttiva Quadro e l’art. 183, comma 1, lett. s), TUA.

³⁷ Nel presente lavoro, tuttavia, la formulazione “trattamento” si riferisce unicamente alle attività preparatorie al recupero e allo smaltimento in discarica, talvolta indicate anche come avvio a recupero e avvio a smaltimento. In relazione alla frazione indifferenziata tale attività si sostanzia nel trattamento meccanico-biologico.

³⁸ V. l’art. 3, n. 15, Direttiva Quadro e l’art. 183, comma 1, lett. t), TUA.

consiste nel “riciclo”, che identifica qualsiasi operazione di recupero attraverso la quale i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Esso include il trattamento di materiale organico ma non il trattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento³⁹. Il riciclo, o recupero in materia, interessa principalmente la frazione differenziata della raccolta dei rifiuti urbani.

71. Infine, lo “smaltimento” è costituito da qualsiasi operazione diversa dal recupero, anche quando l’operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia⁴⁰. Principalmente l’attività di smaltimento avviene in discarica, che, tuttavia, lo si ricorda, dovrebbe rappresentare una *extrema ratio*, qualora le altre forme di gestione non risultino possibili.

72. In sintesi, le fasi della filiera della gestione dei rifiuti urbani descritte *supra* si articolano distintamente per le due frazioni di cui si compongono i rifiuti urbani, la frazione indifferenziata e la frazione differenziata. Nella prima, dopo la raccolta, i rifiuti sono sottoposti a trattamento (tipicamente meccanico-biologico) per poi essere smaltiti in discarica o avviati a recupero energetico; nella seconda, i rifiuti raccolti sono ulteriormente differenziati tra la frazione organica (FORSU) e i materiali di cui sono composti gli imballaggi⁴¹. La frazione organica, dopo la raccolta, è sottoposta a trattamento per la produzione di *compost*, mentre i rifiuti da imballaggio sono dapprima selezione e poi avviati a riciclo per la trasformazione in materia prima seconda⁴².

3. Aspetti economici: la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani

73. L’art. 49, comma 1, del Decreto Ronchi ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento, sostituendo la tassa precedentemente applicata (TARSU)⁴³, una tariffa di igiene ambientale (TIA1) ovvero un corrispettivo che i cittadini devono versare ai Comuni per lo svolgimento, *inter alia*, dell’attività di gestione dei rifiuti, finalizzata ad assicurare la copertura integrale dei costi di gestione e articolata per fasce d’utenza (domestica e non domestica) e fasce territoriali omogenee. Essa mirava a stimolare gli Enti Locali a svolgere la gestione del servizio secondo economicità, tenendo conto del costo e delle previsioni d’entrata del gettito tariffario.

74. La TIA1, tuttavia, non è mai entrata in vigore ed è stata resa operativa solo in alcuni Comuni in via sperimentale⁴⁴. La formale sostituzione della TARSU, pertanto, è avvenuta solo con l’entrata in

³⁹ V. l’art. 3, n. 17, Direttiva Quadro e l’art. 183, comma 1, lett. *u*), TUA.

⁴⁰ V. l’art. 3, n. 19, Direttiva Quadro e l’art. 183, comma 1, lett. *z*), TUA.

⁴¹ Nella frazione differenziata sono presenti anche altre tipologie di rifiuti, quali i RAEE, i rifiuti tessili e i rifiuti da raccolta selettiva (batterie, farmaci, vernici, olii vegetali e minerali etc.), i quali, tuttavia, non sono oggetto di analisi del presente lavoro.

⁴² Cfr. il Grafico n. 1 nella sez. 1 del Cap. 3.

⁴³ In precedenza la materia era disciplinata dal D.P.R. 10 settembre 1982 n. 915, il quale aveva introdotto una tassa comunale dovuta annualmente da chiunque occupasse locali nel territorio comunale. Successivamente la TARSU ha subito delle modifiche con il D.Lgs. n. 507/1993, che miravano a garantire un collegamento più diretto tra applicabilità della tassa e qualità del servizio.

⁴⁴ L’introduzione doveva avvenire a decorrere dai termini indicati dal D.P.R. n. 158/1999, entro i quali i Comuni avrebbero dovuto provvedere all’integrale copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani attraverso la tariffa. Il comma 1-*bis* del medesimo art. 49 del Decreto Ronchi ha comunque consentito ai Comuni di deliberare, in via sperimentale, l’applicazione della tariffa anche prima dei citati termini. Per effetto di successive proroghe legislative operate nei confronti

vigore dell'art. 238 TUA, il quale ha disposto l'abrogazione della TIA1 e ha istituito la nuova tariffa TIA2, simile ma non identica alla TIA1⁴⁵.

75. Il fatto che sia la TIA1 sia la TIA2 fossero definite come un "corrispettivo" ha innescato un animato dibattito dottrinale e giurisprudenziale sulla qualificazione della natura giuridica della prestazione patrimoniale dovuta a fronte dei servizi di gestione dei rifiuti urbani, ovvero se questa fosse di carattere tributario o civilistico⁴⁶. Da un lato, infatti, la commisurazione della tariffa alle quantità medie di rifiuti prodotti sembrerebbe avvicinarla alla nozione di corrispettivo per un servizio ricevuto. Dall'altro lato, tuttavia, il fatto che il presupposto impositivo della tariffa sia costituito in ogni caso dal possesso o dalla detenzione di locali che producano rifiuti urbani è un elemento che la connota come una tassa e che è prevalso nella qualificazione della stessa come tale.

76. Le difficoltà create da siffatta interpretazione in termini di scarsi incentivi a disciplinare lo strumento di finanziamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani in stretta correlazione ai costi dello stesso, con il fine di ridurli, sono state ulteriormente accentuate dall'estrema frammentazione della disciplina applicabile in tema. Infatti, in assenza di criteri attuativi, anche la TIA2 non è mai divenuta pienamente operativa, se non in via sperimentale, in alcuni Comuni. Gli altri, invece, hanno continuato ad applicare la TARSU (o la TIA1, laddove introdotta)⁴⁷.

delle disposizioni dell'art. 11 del D.P.R. n. 158/1999, tuttavia, tali termini non sono mai diventati operativi. L'art. 11, come da ultimo modificato dall'art. 1, comma 134, della l. n. 266/2005 (Legge Finanziaria 2006) prevedeva, infatti, l'applicazione del sistema tariffario non prima del 2007.

⁴⁵ Anche la TIA2 si caratterizza, infatti, come corrispettivo per lo svolgimento dei servizi di raccolta, recupero, smaltimento dei rifiuti urbani e per la copertura dei costi di gestione delle discariche. Essa è costituita da una quota fissa determinata sulla base del costo del servizio, come i costi dello spazzamento delle strade, e gli investimenti in opere, e una quota variabile che dipende dalla quantità di rifiuti conferiti e alla qualità dei servizi erogati. Essa è, inoltre, commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione all'utilizzo dei locali, alla tipologia dell'attività svolta, sulla base di parametri definiti a livello ministeriale.

⁴⁶ Secondo l'interpretazione dell'Agenzia delle Entrate esposta nel R.M. 25/E del 5 febbraio 2003 e R.M. 250/E del 17 giugno 2008, la natura della TIA1 non era di carattere tributario, ma civilistico, in quanto si configurava come un corrispettivo per il servizio di raccolta di rifiuti urbani, peraltro assoggettabile ad IVA. Questa interpretazione non è stata però condivisa dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, le quali hanno ritenuto, prima, con la sentenza della Cassazione del 2 febbraio 2006 - 8 marzo 2006, n. 4895, che le controversie in materia di tariffa dovessero essere ricondotte nell'ambito della giurisdizione tributaria e dopo, con la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione del 9 agosto 2007, n. 17526, che la tariffa avesse natura pubblicistica e non costituisse il corrispettivo di una prestazione liberamente richiesta, rappresentando, per contro, una forma di finanziamento di un servizio pubblico attraverso l'imposizione dei relativi costi sull'area sociale che da tali costi ricava, nel suo insieme, un beneficio. La Corte Costituzionale, con la sentenza del 24 luglio 2009, n. 238, ha ulteriormente riconosciuto la natura tributaria della TIA1. La Corte Costituzionale, nell'indicare i criteri cui far riferimento per qualificare come tributari alcuni prelievi, ha, infatti, affermato che essi consistono nella doverosità della prestazione, nella mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti e nel collegamento di detta prestazione alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante. Quanto affermato dalla Corte Costituzionale è stato successivamente ribadito anche da Cass., 8 aprile 2010, n. 8313,) secondo la quale *"il fatto generatore dell'obbligo di pagamento è legato non all'effettiva produzione di rifiuti da parte del soggetto obbligato e alla effettiva fruizione del servizio di smaltimento, ma esclusivamente all'utilizzazione di superficie idonee a produrre rifiuti ed alla potenziale fruibilità del servizio. Ciò fa della TIA, come già della TARSU, un tributo, la cui natura non può essere mutata se non sganciando l'obbligazione dal presupposto impositivo, e non attribuendo ad un privato un impossibile potere impositivo"*. Ma il D.L. n. 78/2010 ha tentato di chiudere definitivamente la discussione con un atto di interpretazione che stabiliva la natura di corrispettivo della TIA2 e la sua assoggettabilità ad IVA. Tuttavia, la Corte di Cassazione, con sentenza del 9 marzo 2012 n. 3756, ha ribadito la propria interpretazione stabilendo che *"gli importi richiesti a titolo di tariffa d'igiene ambientale non sono suscettibili di essere assoggettati ad IVA"*.

⁴⁷ L'attuazione concreta della TIA2 è stata, infatti, differita fino all'emanazione di un apposito regolamento attuativo, che non è mai stato emanato. Nelle more dell'emanazione di tale regolamento è stata disposta l'applicazione delle norme regolamentari vigenti, ed è stata quindi fatta salva l'applicazione della TIA1 nei Comuni che l'avevano adottata in via sperimentale. Pertanto, in alcuni Comuni si applicava la TARSU, mentre in altri si applicava la nuova tariffa. L'art. 5, comma 2-*quater*, del D.L. n. 208/2008, modificato prima dall'art. 23, comma 21, del D.L. n. 78/2009 (convertito dalla l. n.

77. Alla summenzionata frammentazione si è tentato di porre rimedio, prima, con l'art. 14 del D.L. n. 201/2011, che ha istituito a decorrere dal 1° gennaio 2013 il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES)⁴⁸, e poi con la l. n. 147/2013 (Legge di Stabilità 2014), che sostituisce, a decorrere dal 1° gennaio 2014, i preesistenti tributi con la TARI. Tuttavia, il tributo posto a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in discarica conserva taluni presupposti e modalità di determinazione della tariffa soppressa e pertanto si caratterizza come una tassa⁴⁹.

78. La suddetta qualificazione non appare del tutto coerente con il comma 667 dell'art. 1 della l. n. 147/2013 (Legge Finanziaria 2014), recentemente riproposto nell'art. 42 della l. n. 221/2015, cd. del Collegato Ambientale alla Legge di Stabilità 2015 (di seguito, il "Collegato Ambientale")⁵⁰, il quale stabilisce che al fine di dare attuazione al principio "chi inquina paga", entro un anno dall'entrata in vigore della legge, il MATTM, di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico (MSE), deve definire i criteri per la realizzazione da parte dei Comuni di sistemi di tariffazione puntuale, con il fine di attuare un modello tariffario commisurato al servizio reso a copertura integrale dei costi del servizio. Siffatta strutturazione della tariffa, infatti, mal si concilia con la natura tributaria di detto prelievo a carico dei cittadini.

79. Merita, infine, porre in risalto come, a fianco alla tassa, sia prevista nel quadro normativo nazionale un'altra distinta forma di prelievo in correlazione ai rifiuti, segnatamente alla loro produzione. In particolare, l'art. 3, comma 24, l. n. 549/95 ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 1996 un tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (cd. "ecotassa"), quale distinta forma di prelievo in correlazione alla produzione di rifiuti, con l'espressa finalità di penalizzare economicamente l'interramento dei rifiuti e contemporaneamente favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia⁵¹. In alcuni casi (Sardegna, Marche) l'utilizzo di questo strumento ha dato risultati positivi, in termini di aumento delle percentuali di raccolta differenziata anche del 10%⁵².

102/2009) e poi dall'art. 8, comma 3, del D.L. n. 194/2009 (convertito dalla l. n. 25/2010) ha consentito ai Comuni di adottare la TIA2 sulla base delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti (quindi del D.P.R. n. 158/1999), anche in mancanza dell'emanazione da parte del Ministero dell'ambiente del citato regolamento volto a disciplinare l'applicazione della stessa TIA2. Da ultimo è intervenuto il comma 7 (ora abrogato, vedi *infra*) dell'art. 14 del D.Lgs. n. 23/2011 secondo cui, fino alla revisione della disciplina dei prelievi relativi alla gestione dei rifiuti urbani, continuano ad applicarsi i regolamenti comunali in materia di TARSU e TIA1. Lo stesso comma dispone, altresì, che resta ferma la possibilità per i comuni di adottare la TIA2.

⁴⁸ Il comma 47 del medesimo articolo ha disposto l'abrogazione, a decorrere dal 1° gennaio 2013, della TARSU, della TIA1 e della TIA2.

⁴⁹ La base su cui calcolare la TARI, infatti, è la superficie calpestabile di unità immobiliari suscettibili di produrre rifiuti urbani o assimilati.

⁵⁰ V. la l. n. 221/2015 - *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*, pubblicata in G.U. n. 13 del 18 gennaio 2016.

⁵¹ Ai sensi dell'art. 3, comma 27, l. n. 549/1995 il tributo è dovuto alle Regioni, mentre una quota del 10% di esso spetta alle Province. L'ammontare dell'imposta è fissato, con legge della regione entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, entro una finestra stabilita dalla legge in modo diversificato a seconda della tipologia di rifiuti considerati (cfr. il comma 29 della medesima disposizione). Presupposto dell'imposta è il deposito in discarica dei rifiuti solidi. Soggetto passivo è il gestore dell'impresa di stoccaggio definitivo con obbligo di rivalsa nei confronti di colui che effettua il conferimento.

⁵² V. LEGAMBIENTE, *Ridurre e riciclare prima di tutto. Per un nuovo sistema di premialità e penalità nel ciclo integrato dei rifiuti*, 2013.

4. La gestione integrata

80. Il TUA contiene una disciplina specifica in tema di c.d. “**gestione integrata dei rifiuti**”. La nozione di “gestione integrata” può assumere due diverse dimensioni, **in senso orizzontale/geografico**, ovvero tra aree territoriali contigue in relazione anche a solo una o ad alcune fasi della filiera, o **in senso verticale per fasi della filiera**, nei casi in cui la privativa comunale affidata al gestore della raccolta si estende dalla raccolta alle fasi a valle della stessa, del trattamento, dello smaltimento in discarica e del recupero energetico.

81. La prima interpretazione rifletteva senz’altro la filosofia del Decreto Ronchi, dove, infatti, si faceva riferimento alla “gestione unitaria dei rifiuti urbani”, quale modello organizzativo volto al superamento della frammentazione territoriale delle gestioni, con il fine di garantire l’autosufficienza nel territorio interessato dal servizio, così seguendo la prospettiva del Legislatore europeo⁵³. Con l’entrata in vigore del TUA questa declinazione “in senso orizzontale” della gestione integrata rimane un principio cardine, dal momento che l’art. 200, comma 1, lett. a), prevede “*il superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti*”. Se ne ricava, dunque, che la disciplina applicabile auspica che all’interno di ciascun ATO il servizio sia gestito da un unico operatore.

82. Di primo acchito, pertanto, sembrerebbe che la gestione integrata riguardi l’aspetto territoriale del servizio e non le diverse fasi dello stesso, le quali non necessariamente debbono essere svolte dal medesimo soggetto.

83. Le disposizioni contenute nell’art. 23, comma 1, lett e), della l. n. 179/2002, che ha modificato l’art. 21, comma 7, del Decreto Ronchi, ponevano, tuttavia, dei dubbi in tal senso. La citata norma, infatti, escludeva espressamente la fase del recupero, ma non lo smaltimento in discarica, dei rifiuti urbani e assimilati dalla privativa comunale. L’interpretazione dell’assetto normativo allora vigente avrebbe potuto condurre, dunque, a ritenere che la gestione integrata del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati poteva assumere anche una dimensione verticale e che l’integrazione potesse giungere al massimo alla fase di smaltimento in discarica (per la frazione indifferenziata) e a quella dell’avvio a recupero (per la frazione differenziata).

84. Tuttavia, il combinato disposto delle lett. n) e ll) dell’art. 183, comma 1, TUA, le quali, come si è visto, definiscono, rispettivamente, la gestione dei rifiuti urbani come l’insieme delle attività di “raccolta, trasporto, recupero e smaltimento ...”, e la gestione integrata come “*il complesso di attività, ivi compresa quella di spazzamento*⁵⁴ delle strade, volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti” – sembrerebbe indicare che la gestione

⁵³ Il Legislatore europeo prende in considerazione il modello di gestione integrata in relazione ai principi di autosufficienza e prossimità. L’art. 16 della Direttiva Quadro, infatti, prevede la creazione di “*una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento di rifiuti e di impianti per il recupero urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica*”.

⁵⁴ A sua volta definita quale “*modalità di raccolta dei rifiuti mediante operazione di pulizia delle strade, aree pubbliche e aree private ad uso pubblico escluse le operazioni di sgombero della neve dalla sede autostradale e sue pertinenze, effettuate al solo scopo di garantire la loro fruibilità e la sicurezza del transito*” (art. 183, comma 1, lett. oo), TUA.

integrata comprenda tutte le fasi della filiera, anche quelle a valle della raccolta, e in particolare il recupero e lo smaltimento in discarica⁵⁵.

85. Per quanto riguarda l'inclusione dello smaltimento in discarica tra le attività affidate al soggetto gestore del servizio, ciò sembrerebbe confermato dall'art. 202, comma 4, TUA, il quale stabilisce che ad esso sono conferiti in comodato gli impianti esistenti di proprietà dell'Ente affidante; parimenti, il comma 5 della medesima disposizione prevede che i nuovi impianti siano gestiti e realizzati dall'affidatario del servizio⁵⁶. Entrambe le norme, dunque, sembrerebbero consentire un'integrazione a valle nella fase dello smaltimento da parte del gestore della raccolta.

86. L'inclusione della fase del recupero nella privativa sembrerebbe *prima facie* avvalorata dalle prescrizioni dell'art. 14, comma 27, del D.L. n. 78/2010, il quale annovera tra le funzioni fondamentali dei Comuni anche “*l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi*”. Tuttavia, l'art. 181, comma 5, TUA sembra, invece, escludere le attività di recupero dal servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani, in quanto contempla espressamente la possibilità di libera circolazione dei rifiuti da avviare a recupero. Tale conclusione sembra trovare supporto anche nel comma 4 dell'art. 25 della l. n. 27/2012, il quale prevede che per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento in discarica e a recupero.

87. In sintesi, dunque, sembrerebbe che il Legislatore abbia stabilito, *in primis*, che la privativa del soggetto affidatario della raccolta includa l'avvio a recupero e l'avvio a smaltimento in discarica dei rifiuti indifferenziati (da intendersi come le fasi in cui avviene il trattamento meccanico-biologico che precede l'incenerimento/termovalorizzazione o lo smaltimento in discarica), e che in alcuni casi essa possa spingersi al massimo fino a includere lo smaltimento completo degli stessi. L'inclusione nella privativa delle altre fasi a valle della filiera, tipicamente il recupero energetico dei rifiuti indifferenziati e il trattamento della frazione organica, è lasciata ad una valutazione di opportunità da parte dell'Ente responsabile dell'organizzazione del servizio⁵⁷.

88. In ogni caso, dalla breve descrizione delle norme applicabili in materia emerge che in relazione alla portata della gestione integrata in senso verticale il quadro normativo nazionale appare tutt'altro che chiaro. Ciò ha dato luogo, come si vedrà meglio *infra* il Cap. 2, ad una panoramica molto variegata. Vi sono, infatti, Regioni e/o Autorità d'Ambito che affidano tutte le fasi del servizio di gestione dei rifiuti,

⁵⁵ La gestione integrata, così definita, peraltro, sembrerebbe oggetto delle (diverse) competenze in materia attribuite alle Regioni, si sensi dell'art. 196, comma 1, lett. *i*), TUA (*promozione della gestione integrata*), ai Comuni, secondo quanto previsto dall'art. 198, comma 2, lett. *a*) e *c*), TUA (*adozione delle misure per assicurare la corretta gestione*), ed è oggetto dei piani regionali, come afferma l'art. 199, comma 3, lett. *g*), TUA.

⁵⁶ Prima dell'abrogazione per effetto del comma 186-*bis* dell'art. 2 della l. n. 191/2009 (Legge Finanziaria 2010), aggiunto dal comma 1-*quinqies* dell'art. 1 del D.L. n. 2/2010, l'art. 201, comma 4, lett. *a*) prevedeva che per l'erogazione del servizio di gestione integrata sono affidate, oltre alle attività di raccolta, la gestione e la realizzazione degli impianti e lo smaltimento completo dei rifiuti urbani e assimilati prodotti nell'Ambito di riferimento.

⁵⁷ Si noti che la gestione integrata non comprende mai la selezione e l'avvio a riciclo dei rifiuti da imballaggio che confluiscono nella raccolta differenziata, in quanto queste attività sono svolte dai consorzi di filiera, come si vedrà meglio *infra*. L'integrazione, pertanto, in questo caso arriva al massimo fino alla fase di raccolta e termina con il conferimento del risultato della raccolta ai consorzi di filiera.

talvolta fino a comprendere anche la fase del recupero, e altre che, per converso, hanno adottato un'organizzazione basata sulla separazione delle fasi della filiera.

5. Il riparto di competenze nell'attività di gestione dei rifiuti urbani e la relativa organizzazione territoriale

Le funzioni dello Stato

89. Ai sensi dell'art. 195 TUA, in materia di gestione dei rifiuti spettano allo Stato importanti competenze⁵⁸. In particolare lo Stato svolge funzioni di indirizzo, coordinamento, di definizione di criteri e metodologie per la gestione integrata dei rifiuti, e di definizione di linee guida, sentita la Conferenza Stato-Regioni, sui contenuti minimi delle autorizzazioni e per le attività di recupero energetico dei rifiuti. Allo Stato spetta, inoltre, l'individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale, sempre sentita la Conferenza Stato-Regioni, la definizione delle iniziative e delle azioni, anche economiche, per favorire il riciclo e il recupero di rifiuti, nonché per promuovere il mercato dei materiali recuperati dai rifiuti ed il loro impiego da parte delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti economici. Compete, altresì, allo Stato la determinazione di criteri generali, differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, ai fini della elaborazione dei piani regionali, delle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, ancora una volta d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, delle linee guida per la individuazione degli ATO, come anche, infine, la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione.

90. Con il recente intervento normativo di cui all'art. 35, comma 2, del D.L. n. 133/2014, convertito in l. n. 164/2014 (c.d. Decreto Sblocca Italia), che sembra sottendere una volontà di maggiore intervento da parte dello Stato nell'alveo delle competenze attribuite alle Regioni in materia di gestione dei rifiuti, il Legislatore nazionale ha, altresì, previsto l'effettuazione di una ricognizione dell'offerta esistente di capacità degli impianti di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento e degli impianti di recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati, al fine di realizzare

⁵⁸ È stato prospettato in dottrina che l'attribuzione delle competenze allo Stato in materia di gestione dei rifiuti non rispetta l'art. 117 Cost. poiché è invasivo delle competenze regionali (V. DELL'ANNO, *Osservazioni sulla costituzionalità del decreto legislativo n. 152/2006, di riordino della materia ambientale*, in *Dir. Giur. Agr. Alim.*, 2006, p. 561), in particolare per ciò che riguarda la definizione dei criteri generali della raccolta differenziata, dei criteri generali in materia dei piani regionali per la gestione dei rifiuti e l'individuazione delle aree in cui possono essere localizzati gli impianti di smaltimento (sul punto v. CARMIGNANI, *Art. 195*, in COSTATO-PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell'Ambiente*, Padova, 2007). Tuttavia, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 249 del 24 luglio 2009, ha sancito la legittimità delle disposizioni in commento sotto il profilo del riparto di competenze, in quanto, *inter alia*, i) la competenza di base in materia di gestione di rifiuti rimane statale, specie per quanto riguarda l'attuazione delle direttive europee; ii) il potere di localizzazione degli impianti da parte dello Stato si riferisce esclusivamente a quelli di preminente interesse nazionale, così che l'attribuzione di tale competenza allo stesso rispetta il principio di sussidiarietà; iii) la norma prevede in ogni caso l'utilizzo dello strumento della Conferenza Stato-Regioni, specie per stabilire i criteri da applicare ai rifiuti urbani e a quelli speciali, proprio in considerazione del fatto che Stato e Regioni possiedono competenze concorrenti in materia. In generale, i limiti che incontrano le Regioni nell'esercizio di queste competenze si ricavano dal principio in base al quale in materia ambientale lo Stato gode di una potestà esclusiva "ripartita". Ciò significa che lo Stato può intervenire a disciplinare la materia anche in dettaglio laddove ciò sia necessario per questioni di unitarietà, residuando quindi alle Regioni una potestà legislativa diretta solo in casi in cui non vi siano esigenze che richiedano l'imposizione alle Regioni da parte dello Stato di standard minimi inderogabili.

il progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale, nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale.

Gli impianti individuati costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati per garantire la sicurezza nazionale nell'autosufficienza e per limitare il conferimento di rifiuti in discarica.

Ai medesimi fini si prevede l'obbligo di individuare il fabbisogno residuo di impianti di recupero della frazione organica (FORSU). In via transitoria, fino alla definitiva realizzazione degli impianti necessari per l'integrale copertura del fabbisogno residuo, la capacità degli impianti esistenti può essere aumentata del 10% da parte delle Regioni.

91. Pur ribadendo che non sussistono vincoli di bacino per il trattamento di rifiuti urbani in impianti di termovalorizzazione, al comma 6 della disposizione in parola viene stabilita una priorità per i rifiuti prodotti nel territorio regionale, e si specifica che solo per la disponibilità residua autorizzata è ammissibile il trattamento di rifiuti prodotti in altre Regioni, per il quale, peraltro, il gestore dell'impianto è tenuto a versare alla Regione di localizzazione dei termovalorizzatori un contributo al più pari a 20 euro a tonnellata (comma 7).

92. È noto che diversi governatori regionali in seno alla Conferenza Stato-Regioni si sono opposti allo schema di decreto attuativo dell'art. 35 del Decreto Sblocca Italia del 27 luglio 2015, che prevedeva, dapprima, la realizzazione in 10 Regioni italiane di 12 nuovi impianti di incenerimento dei rifiuti, poi scesi a 9 e infine a 8⁵⁹.

Le funzioni delle Regioni

93. In estrema sintesi, il quadro normativo attuale, confermando le competenze che dal Decreto Ronchi già erano state attribuite alle Regioni, conferisce a queste ultime un ruolo pianificatorio, autorizzativo, e di natura normativa. Infatti, alle Regioni spetta, *inter alia*, la predisposizione e l'aggiornamento dei piani regionali, la regolamentazione dell'attività di raccolta differenziata e della gestione dei rifiuti urbani in generale, la definizione dell'ampiezza territoriale degli ATO cui attribuire le precedenti competenze delle soppresses AATO (Autorità d'Ambito Territoriali Ottimali), la promozione della gestione integrata dei rifiuti, l'approvazione dei progetti di costruzione dei nuovi impianti, l'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni di smaltimento in discarica e di recupero dei rifiuti, anche pericolosi, l'autorizzazione allo svolgimento di spedizione transfrontaliera.

Le funzioni delle Province

94. Ai sensi dell'art. 197 TUA, anche le Province hanno competenze di programmazione e organizzazione delle attività di recupero e di smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, nonché funzioni di controllo periodico sulle attività di gestione, intermediazione e commercio dei rifiuti.

⁵⁹ V., *ex multis*, Sole 24 Ore, Edilizia e Territorio, *Termovalorizzatori, no delle Regioni al decreto del Governo che autorizza i nuovi impianti*, 11 settembre 2015.

Sul punto, la l. n. 56/2014, nel riorganizzare le funzioni e i compiti di città metropolitane e unioni di Comuni, ha stabilito che in attesa della riforma del Titolo V della Costituzione, le Province sono disciplinate dalla medesima legge, la quale stabilisce che esse rimangono attive e mantengono la competenza in materia di ambiente, e quindi di gestione dei rifiuti. Sorge, tuttavia, al riguardo il dubbio che la soppressione del riferimento a tali Enti nella Costituzione disposta dal d.d.l. costituzionale recentemente approvato richieda il trasferimento di dette competenze delle Province ad altri soggetti⁶⁰.

Le funzioni dei Comuni

95. Il D.L. n. 95/2012, convertito in l. n. 135/2012, (cd. decreto c.d. *Spending Review*) ha espressamente attribuito ai Comuni la funzione fondamentale di organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, nonché di riscossione dei relativi tributi, così confermando le disposizioni contenute nell'art. 198 TUA. Tramite regolamento, i Comuni stabiliscono in particolare, le modalità di raccolta, trasporto dei rifiuti urbani, nonché le modalità di raccolta differenziata al fine di promuovere il recupero delle diverse frazioni. Al fine di evitare la frammentazione nello svolgimento dei servizi e di raggiungere una scala di operatività ottimale (e così ottenere una gestione efficiente anche dal punto di vista ambientale), l'art. 199 TUA prevede che i Comuni esercitino tali competenze in forma collettiva nell'ambito delle attività svolte dagli ATO, i quali, ai sensi del successivo art. 200 TUA, hanno la titolarità delle funzioni amministrative relative all'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani per il territorio ricompreso nell'Ambito. Pertanto, i Comuni devono esercitare tali funzioni in coordinamento con quanto previsto nei piani d'Ambito (su cui v. *infra*).

96. L'attuale quadro normativo, dunque, come si vedrà meglio *infra*, rende necessaria la partecipazione dei Comuni all'organizzazione sovra-comunale in materia di organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani⁶¹ e la soluzione di eventuali conflitti tra essi per il tramite del principio maggioritario all'interno dell'organo di organizzazione sovra-comunale⁶².

Le funzioni degli ATO

97. Gli ATO hanno sostituito gli AATO, inizialmente previsti all'art. 200 e successivamente abrogati⁶³. Con tale soppressione si è creata una lacuna normativa che è stata colmata dal Legislatore con l'art. 3-*bis*, comma 1-*bis*, D.L. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011⁶⁴, il quale impone che i servizi pubblici locali (S.P.L.) a rete a rilevanza economica debbano essere organizzati sulla base di ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei governati da specifici Enti, istituiti dalle Regioni.

⁶⁰ V. atto C-2613-D approvato dalla Camera in terza lettura il 21 gennaio 2016.

⁶¹ V. Corte Cost., 22 dicembre 2010, n. 373.

⁶² V., *ex multis*, Tar Latina, 17 febbraio 2009, n. 124.

⁶³ L'abrogazione è avvenuta ad opera dell'art. 2, comma 186-bis della l. n. 191/2009, come modificato dall'art. 1, comma 1-*quinquies*, D.L. n. 2/2010, convertito con modificazioni dalla l. n. 42/2010.

⁶⁴ Disposizione a sua volta inserita dall'art. 34, comma 23, D.L. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 221/2012, la cui vigenza è stata fatta salva dalla Corte Costituzionale nella sentenza del 20 luglio 2012 n. 199.

98. La dimensione dell'ATO è scelta dalla Regione. Anche se tendenzialmente questa deve essere almeno pari al territorio di una Provincia⁶⁵, la scomparsa del riferimento alla coincidenza tra il territorio dell'ATO e quello della Provincia nell'attuale formulazione dell'art. 200 TUA (rispetto alla precedente formulazione prevista dall'art. 23 del Decreto Ronchi⁶⁶) consente la costituzione di ATO pari all'intero territorio regionale o inter-provinciale⁶⁷. È possibile, tuttavia, che gli Ambiti abbiano anche una dimensione inferiore alla Provincia⁶⁸.

99. Come richiamato, gli ATO sono governati dalle Autorità d'Ambito, veri e propri Enti Locali di secondo grado, ai quali spetta l'esercizio esclusivo delle competenze locali in materia di gestione integrata dei rifiuti, così che l'adesione dei Comuni all'Autorità è obbligatoria.

Le Autorità d'Ambito sono organi di governo caratterizzati da tante componenti politiche quanti sono i Comuni compresi nell'ATO; per converso, il soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti all'interno dell'ATO non può ricoprire cariche all'interno dell'Autorità né la propria compagine societaria può constare della presenza di soggetti politici. Netta appare, infatti, nel disegno normativo, la separazione tra le funzioni di governo (riconosciute solo all'Autorità a garanzia prioritaria dell'unitarietà della gestione) e le funzioni di gestione dei servizi.

100. Gli organi di governo degli ATO *i)* approvano i piani d'Ambito per l'organizzazione del servizio nel territorio dell'Ambito secondo efficienza, efficacia, economicità e trasparenza, *ii)* scelgono la forma di gestione del servizio, *iii)* determinano le tariffe all'utenza per quanto di competenza e *iv)* affidano la gestione del servizio con la stipula del contratto per l'intero territorio dell'Ambito. A tal fine l'ATO effettua una ricognizione degli impianti esistenti, definisce le procedure e le modalità per raggiungere gli obiettivi previsti dalla Legge ed elabora un piano specifico, sulla base del piano per la gestione dei rifiuti della Regione cui l'ATO appartiene. Ai sensi dell'art. 25, comma 4, del D.L. n. 1/2012, convertito in l. n. 27/2012, l'ATO si occupa anche dell'affidamento della realizzazione e gestione degli impianti, dell'avvio a riciclo o recupero energetico dei rifiuti raccolti, della commercializzazione degli stessi.

101. Con riguardo all'obbligo di svolgere in forma aggregata il servizio di gestione dei rifiuti urbani da parte dei Comuni, si osserva che il comma 7 dell'art. 200 TUA prevede la possibilità che le Regioni adottino modelli di gestione alternativi a quello degli ATO, purché il piano adottato sia funzionale a garantire il superamento della frammentazione nella gestione del servizio, ai fini di realizzarne l'efficienza dal punto di vista ambientale. Alcune Regioni, come la Lombardia, hanno usufruito della possibilità offerta dalla norma e hanno lasciato la responsabilità della gestione in capo ai Comuni,

⁶⁵ L'art. 3-*bis* del D.L. n. 138/2011, introdotto dall'art. 25 del D.L. n. 1/2012, convertito in l. n. 27/2012, ha, infatti, previsto che, a tutela della concorrenza e dell'ambiente, le Regioni organizzino lo svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti urbani in ambiti o bacini ottimali e omogenei, tendenzialmente di dimensione provinciale, al fine di conseguire le opportune economie di scala.

⁶⁶ L'art. 23 del Decreto Ronchi imponeva il superamento della frammentazione delle gestioni disegnando ATO che, salvo una diversa disposizione della legge regionale, coincidevano con i confini provinciali. Alle Province era, pertanto, attribuita la competenza ad approvare i piani di gestione, con facoltà di autorizzare gestioni a livello sub-provinciale, purché anche in tali ambiti territoriali si superasse la frammentazione della gestione.

⁶⁷ Ad esempio, come si vedrà nel Capitolo 2, la Regione Toscana ha costituito sul proprio territorio quattro ATO pluri-provinciali, e la Regione Emilia Romagna ha costituito un ATO unico che include tutto il territorio regionale.

⁶⁸ Il richiamato art. 3-*bis* del D.L. n. 138/2011, infatti, ammetteva una dimensione dei bacini diversa da quella provinciale, da definirsi entro il 31 giugno 2012, qualora le condizioni socio-economiche e territoriali della Regione la richiedessero per garantire una efficiente gestione del servizio, e faceva salvi i diversi modelli di gestione già adottati.

lasciando che questi si associno volontariamente ai fini dello svolgimento del servizio su base territoriale più ampia.

102. Tuttavia, sia l'art. 3-*bis* del D.L. n. 138/2011, sia l'art. 34 del D.L. n. 179/2012, convertito in l. n. 221/2012, hanno successivamente imposto alle Regioni l'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti (come degli altri servizi pubblici locali a rilevanza economica) sulla base di ambiti o bacini ottimali, in particolare per ciò che riguarda la scelta della forma della gestione, la determinazione della tariffa all'utenza, l'affidamento del servizio e il relativo controllo.

103. Da ciò segue che **il principio di unicità della gestione integrata dei rifiuti (qualunque sia il modello prescelto) è inderogabile** e che ogni disposizione regionale che conduce ad una nuova frammentazione della gestione del servizio si pone in contrasto con l'art. 200 TUA⁶⁹. Pertanto, ne discende che gli Enti Locali devono necessariamente appartenere all'organizzazione sovracomunale del servizio di gestione dei rifiuti.

104. Il combinato disposto delle suddette norme, dunque, crea in capo alle Regioni un obbligo organizzativo, che, se non esercitato (entro il citato termine del 30 giugno 2012), può, secondo quanto disposto dall'art. 3-*bis*, comma 1, del D.L. n. 138/2011, essere assunto dallo Stato nell'esercizio dei propri poteri sostitutivi di cui all'art. 8 della l. n. 131/2003. Nelle more della costituzione degli ATO, la potestà di gestione del servizio di gestione dei rifiuti urbani rimane, dunque, in capo ai Comuni⁷⁰.

6. La disciplina dell'affidamento della gestione dei rifiuti urbani

105. Entro il quadro organizzativo sopra descritto, gli Enti di governo degli ATO sono chiamati a curare l'organizzazione e l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, il quale ricomprende in linea generale le seguenti attività: *a)* la realizzazione, la gestione e l'erogazione dell'intero servizio, eventualmente comprensivo delle attività di gestione e realizzazione degli impianti; *b)* la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e lo smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO.

106. In proposito, la disciplina contenuta nel TUA in tema di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani - che rimandava ai principi e alle disposizioni comunitarie, nonché all'art. 113 D.Lgs. n. 267/2000 ("TUEL") sull'affidamento dei servizi pubblici locali⁷¹ - va integrata con la normativa e i principi nel frattempo maturati in materia di servizi d'interesse economico generale e di loro affidamento, in ragione della riconduzione della disciplina di tale servizio alla materia dei servizi pubblici locali⁷². Per tale motivo, essa risente dell'articolata evoluzione normativa e giurisprudenziale da cui tale materia è stata attraversata negli anni più recenti.

⁶⁹ V. Corte Cost., 22 dicembre 2010, n. 373, che ha annullato l'art. 6, comma 4, della legge della Regione Puglia n. 36 del 2009, la quale ammetteva la deroga al suddetto principio.

⁷⁰ V. Corte Conti, sez. Lombardia, 17 gennaio 2014, n. 20.

⁷¹ V. Part. 202, comma 1, TUA, che è stato, tuttavia, abrogato dall'art. 12, comma 1, lett. *e*), del D.P.R. n. 168/10 ad eccezione della parte in cui individua la competenza dell'Autorità d'ambito per l'affidamento e l'aggiudicazione.

⁷² V. Corte Cost., 24 luglio 2009, n. 249; v. inoltre, Corte Conti, Sez. Lombardia, 531/2012/PAR del 17 dicembre 2012; Cons. Stato, sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447, nonché Cons. Stato, sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537.

107. In tale prospettiva, per quanto di interesse in questa sede, merita ricordare come l'art. 23-*bis* D.L. n. 112/08, nell'adeguare l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica alla disciplina europea e ai principi di concorrenza, avesse previsto l'affidamento ad esito di una procedura ad evidenza pubblica ad un soggetto privato ovvero ad una società pubblico-privata a fronte di gara cd. "a doppio oggetto" quali modalità fisiologiche per l'affidamento del servizio; il ricorso al cd. *in-house providing* era indicato, invece, come modalità residuale, ammissibile solo per situazioni eccezionali tali da non consentire un efficace ricorso al mercato. Entro tale contesto, era stato previsto, altresì, un regime transitorio degli affidamenti non conformi alle predette modalità. In esito a *referendum* abrogativo, la disposizione è stata soppressa con effetto a far data dal 21 luglio 2011⁷³; ne è seguita l'introduzione dell'art. 4 del D.L. n. 138/11, il quale ha, tuttavia, riprodotto in larga parte i contenuti del soppresso art. 23-*bis*; di qui la pronuncia d'incostituzionalità della disposizione da parte della Corte Costituzionale⁷⁴.

108. In assenza di specifiche disposizioni nazionali in tema di modalità di affidamento dei S.P.L., tale aspetto dell'organizzazione del servizio, anche per ciò che riguarda la gestione dei rifiuti urbani, è disciplinato in base alle forme e ai requisiti previsti dall'ordinamento europeo. In particolare, la giurisprudenza europea - cui quella interna si è allineata⁷⁵ - prevede essenzialmente tre⁷⁶ forme ritenute equivalenti:

- (a) esternalizzazione con ricorso al mercato mediante procedura ad evidenza pubblica volta alla selezione del gestore del servizio;
- (b) partenariato pubblico privato istituzionalizzato nella forma della società mista pubblico-privata, con ricorso a gara c.d. "a doppio oggetto" per la selezione congiunta del socio privato e operativo chiamato alla prestazione del servizio⁷⁷;
- (c) affidamento *in-house providing* in favore di un soggetto munito dei requisiti della totale partecipazione pubblica, del c.d. "controllo analogo" e dell'attività prevalente in favore dell'Ente affidante⁷⁸.

⁷³ V. l'art. 1, comma 1, del D.P.R. n. 113/2011.

⁷⁴ V. Corte Cost., 20 luglio 2012, n. 199, cit.

⁷⁵ Cfr., *inter multis*, Cons. Stato, 10 settembre 2014, n. 4599, ove si legge che *i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono in definitiva essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. partenariato pubblico - privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una 'gara a doppio oggetto' per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero attraverso l'affidamento diretto, in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma ne che sostituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla società affidataria) 'analogo' (a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano.*

⁷⁶ Vi è, per la verità, una quarta forma di gestione dei servizi pubblici locali, ovvero quella in economia o mediante azienda speciale, la quale, tuttavia, viene generalmente utilizzata per l'aggiudicazione di appalti di valore non significativo.

⁷⁷ Legittimato per la prima volta da Corte Giust., sez. III, 15 ottobre 2009, in causa C-196/08 *Acoset S.p.A.*, adesiva alla Comunicazione interpretativa della Commissione, C(2007)6661 e di pochi giorni successiva al D.L. n. 135/2009, che aveva previsto il modello della c.d. gara a doppio oggetto si fini dell'affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

⁷⁸ Come noto, i requisiti del cd. *in house providing* siano stati definiti da Corte Giust., 18 novembre 1999, in causa C-107/98 *Teckal*; 11 gennaio 2005, in causa C-26/03 *Stadt Halle*; 13 ottobre 2005, in causa C-458/03 *Parking Brixen*; 11 maggio 2006, in causa C-340/04 *Carbotermo*.

La scelta tra queste forme deve essere motivata sulla base di apposita relazione illustrativa redatta dall'Ente affidante, con la quale quest'ultimo deve anche rendere noto l'eventuale adeguamento degli affidamenti diretti che non soddisfano i requisiti del modello *in-house providing*⁷⁹.

109. La disciplina dell'affidamento dei servizi pubblici locali è stata, peraltro, innovata con le Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE in materia di appalti⁸⁰, che consentono di aprire ai privati il capitale sociale delle imprese a controllo pubblico pur mantenendo lo *status* di impresa *in-house*.

110. In particolare, la Direttiva 2014/24/UE ha stabilito che il requisito dell' "attività prevalente" è integrato, non solo quando l'impresa svolge esclusivamente l'attività affidatagli dall'Ente, ma anche quando oltre l'80% delle attività del soggetto affidatario sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate (art. 12, par. 1, lett. *b*)⁸¹.

Inoltre, le nuove disposizioni previste da tale Direttiva hanno attenuato il requisito della "partecipazione totalitaria", ritenuto da sempre necessario per configurare il "controllo analogo" dell'Ente affidante sul soggetto affidatario⁸², e consentono l'affidamento *in-house providing* anche a soggetti che non sono partecipati interamente dall'Ente/i affidante/i purché siano rispettate due condizioni: *i*) che questa partecipazione non sia tale da determinare situazioni di controllo o conferisca poteri di veto a favore dei soci privati consentendo loro di esercitare un'influenza determinante sulla società; *ii*) che essa sia prescritta da espresse disposizioni di legge e non si ponga in contrasto con gli obiettivi dei Trattati (art. 12, par. 1, lett. *c*)).

111. Le descritte disposizioni costituiscono una novità normativa di grande rilievo, in quanto allentano in parte i due requisiti che sono stati finora ritenuti imprescindibili per la corretta configurazione dell'affidamento *in-house providing*. L'ipotesi disciplinata dalla Direttiva 2014/14/UE, infatti, riguarda un soggetto che svolge anche fino al 20% della propria attività a favore di terzi e che consta della partecipazione di privati, ancorché il socio pubblico, pur non essendo unico, mantenga il controllo analogo dell'impresa. In quanto soggetto *in-house*, pertanto, l'affidamento del servizio può

⁷⁹ V. l'art. 34, comma 20, D.L. n. 179/12, il quale recita: "*per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste*". Il successivo comma 21 della medesima disposizione prevede che gli affidamenti diretti non conformi alla disciplina europea devono essere adeguati entro il 31 dicembre 2013. L'art. 13, comma 1, del D.L. n. 150/2013 ha prorogato tale termine al 31 dicembre 2014. Peraltro, il successivo comma 22 stabiliva il diverso termine del 31 dicembre 2020 per le società quotate in borsa.

⁸⁰ V. Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE Testo rilevante ai fini del SEE in GU UE L 94, 28 marzo 2014, p. 65–242; Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione Testo rilevante ai fini del SEE in GU UE L 94, 28 marzo 2014, p. 1–64, Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE Testo rilevante ai fini del SEE in GU UE L 94, 28.3.2014, p. 243–374.

⁸¹ Il successivo paragrafo 5 specifica, inoltre, per il computo della quota dell'80% occorre prendere "*in considerazione il fatturato totale medio, o un'adeguata misura alternativa (...), per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto*".

⁸² Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2009, n. 591.

avvenire direttamente, sia in assenza di gara a doppio oggetto sia in assenza di gara specifica⁸³ (mentre si ritiene che la scelta del socio privato debba comunque avvenire per il tramite di una procedura ad evidenza pubblica).

112. Quanto alla durata della gestione da parte dei soggetti affidatari, il TUA stabiliva un termine non inferiore ai quindici anni⁸⁴ e lasciava la specifica determinazione della stessa alle Regioni in modo da consentire il raggiungimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità⁸⁵. Attualmente, invece, l'ordinamento non prevede niente di specifico in tema di durata degli affidamenti. Sicché finora essa è stata lasciata alla discrezionalità degli Enti affidanti.

7. L'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani: la discrezionalità degli Enti Locali

113. Alcuni rifiuti speciali non pericolosi possono essere considerati, da un punto di vista giuridico, alla stregua di rifiuti urbani in virtù della c.d. “**assimilazione**”. Tale istituto consente, infatti, di modificare la natura giuridica di alcuni rifiuti speciali, anche ai fini della disciplina ad essi applicabile.

114. Da questo punto di vista, occorre distinguere *a)* i rifiuti speciali non assimilabili, *b)* i rifiuti speciali assimilabili, ma non effettivamente assimilati dall'Ente a ciò competente (che, come si vedrà, è il Comune) e *c)* i rifiuti effettivamente assimilati. Questi ultimi, come anticipato, diventano giuridicamente rifiuti urbani e, ai fini della raccolta e dello smaltimento in discarica, vengono inclusi nella privativa comunale affidata al soggetto affidatario del servizio di raccolta, salvo nel caso in cui essi siano avviati a recupero da parte del produttore tramite imprese specializzate. I primi due, invece, restano rifiuti speciali e sono di norma avviati a recupero o a smaltimento in discarica a cura ed onere del produttore o detentore, ma possono anche essere conferiti al servizio pubblico di raccolta sulla base di una convenzione.

115. Ciò ha dei riflessi anche sotto il profilo degli oneri tributari cui sono sottoposte le imprese: infatti, nella determinazione della superficie delle utenze non domestiche sottoposta a tassazione non si tiene conto di quella parte dove normalmente si formano (solo) rifiuti speciali non assimilati⁸⁶. Solo se l'impresa decide di conferire i propri rifiuti speciali non assimilati al servizio pubblico sarà soggetto al pagamento di un corrispettivo, in regime *jure privatorum*⁸⁷. Invece, quando l'impresa ricorre a privati per l'avvio a recupero dei rifiuti speciali assimilati non si ha esclusione dall'applicazione del tributo alle superfici produttive di tali rifiuti, ma solo il diritto alla riduzione tariffaria proporzionale alla quantità effettivamente avviata al recupero⁸⁸.

⁸³ Cfr. CONTESSA, *L'in-house providing* quindici anni dopo: cosa cambia con le nuove direttive, in CONTESSA-CROCCO (a cura di), *Guida alle nuove direttive europee sugli appalti e sulle concessioni*, 2015, pp. 12 e ss.

⁸⁴ V. il previgente art. 201, comma 6, TUA, che prevedeva una durata del rapporto non inferiore ai 15 anni, salvo durate maggiori funzionali a consentire il raggiungimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità. La norma è stata abrogata per effetto del comma 186-*bis* dell'art. 2 della l. n. 191/2009 (Legge Finanziaria 2010), aggiunto dal comma 1-*quinquies* dell'art. 1 del D.L. n. 2/2010. La decorrenza dell'abrogazione è quella indicata nell'art. 1 del D.L. n. 225/2010.

⁸⁵ V. l'art. 201, comma 6, TUA.

⁸⁶ V. l'art. 62, comma 3 del D.Lgs. n. 507 del 1993.

⁸⁷ Cfr. PIEROBON, *La privativa, l'assimilazione dei rifiuti, e la sua tariffazione nel Codice Ambientale*, in *Finanza e tributi*, 2008, n. 4, p. 234.

⁸⁸ V. l'art. 238, comma 10, TUA; così pure l'art. 14, comma 18, del D.L. n. 201/2011.

116. Da qui l'importanza dei criteri di assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani, il cui raggio di applicabilità sconta, innanzitutto, la scarsa chiarezza del Legislatore nazionale. Si osserva, infatti, che, ai sensi dell'art. 195, comma 2, lett. e), TUA, i criteri di assimilazione sono stati definiti a livello nazionale “*ai soli fini della raccolta e dello smaltimento*” e che la lettera della norma non contempla espressamente la possibilità per i Comuni di procedere all'assimilazione ai fini del recupero⁸⁹. La giurisprudenza amministrativa ha, tuttavia, recentemente stabilito che i criteri per l'assimilazione sono attualmente stabiliti anche ai fini del recupero, poiché l'art. 198 TUA affida agli Enti Locali la gestione dei rifiuti urbani, ovvero, secondo l'art. 183, comma 1, lett. n), TUA, “*la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti*” (enfasi aggiunta)⁹⁰. D'altro canto, come si vedrà nel Cap. 2, l'attività svolta nell'ambito dell'Indagine evidenzia che i Comuni hanno da sempre interpretato in tal senso la disciplina applicabile in tema di assimilazione, poiché di fatto, o per regolamento, effettuano l'assimilazione anche ai fini del recupero.

117. Anche l'individuazione dell'Ente competente a determinare detti criteri è stata oggetto di un'evoluzione normativo-regolamentare complessa e tortuosa.

L'art. 4 del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, infatti, stabiliva una competenza dello Stato nella fissazione dei criteri di assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani. Ai sensi dell'art. 5 del medesimo D.P.R., la definizione di tali criteri spettava al Comitato Interministeriale per i rifiuti, il quale nel 1984 ha emanato una deliberazione dove sono stati indicati in maniera specifica quali sono i rifiuti speciali assimilabili agli urbani⁹¹.

118. Successivamente, tuttavia, l'art. 60 del D.Lgs. n. 507/1993, aggiungendosi alla predetta deliberazione, ha genericamente stabilito che i rifiuti urbani derivanti da attività artigianali, commerciali e di servizi erano assimilabili ai rifiuti urbani con apposito regolamento comunale, in rapporto alla quantità ed alla qualità dei rifiuti stessi e del relativo costo di smaltimento in discarica⁹².

⁸⁹ Così PIEROBON, *La privativa, l'assimilazione dei rifiuti*, cit., p. 237.

⁹⁰ V. la sentenza del Tar Lazio del 2 luglio 2015.

⁹¹ V. la Deliberazione 27 luglio 1984 del Comitato Interministeriale per i rifiuti (Disposizioni per la prima applicazione dell'articolo 4 del D.P.R. n. 915/1982, concernente lo smaltimento dei rifiuti), la quale stabilisce criteri di assimilabilità di natura tecnologica rivolti a permettere, senza maggiori rischi per la salute dell'uomo e/o per l'ambiente, lo smaltimento di rifiuti speciali in impianti aventi le caratteristiche minimali stabilite in funzione dello smaltimento, nei medesimi, di rifiuti urbani. Nel caso in cui i rifiuti speciali, assimilati ai sensi di tali criteri, vengano conferiti ai soggetti che gestiscono il servizio pubblico, i termini e le modalità di conferimento, nonché il compenso per lo smaltimento, saranno definiti da apposita convenzione ai sensi dell'articolo 3, terzo comma, del D.P.R. n. 915/1982. Il par. 1.1.1 di tale deliberazione stabilisce che i rifiuti speciali di cui ai punti 1), 3), 4), 5) del quarto comma dell'articolo 2 del D.P.R. n. 915/1982 (elencati nel testo) possono essere ammessi allo smaltimento in impianti di discarica se hanno una composizione merceologica analoga a quella dei rifiuti urbani o, comunque, siano costituiti da manufatti e materiali simili a quelli che vengono contenuti in un lungo elenco – che spazia dai sacchetti di carta ai residui animali - contenuto nel testo della norma. Inoltre, esso stabilisce che i residui derivanti da lavorazioni industriali; quelli derivanti da attività agricole, artigianali, commerciali e di servizi; i materiali provenienti da demolizioni, costruzioni e scavi; i macchinari e le apparecchiature deteriorati ed obsoleti; i veicoli a motore, rimorchi e simili fuori uso e loro parti; i residui dell'attività di trattamento dei rifiuti e quelli derivanti dalla depurazione degli effluenti possono essere ammessi allo smaltimento in impianti di discarica, e quindi essere assimilati ai rifiuti urbani, se possiedono alcune caratteristiche e se rispettano alcune condizioni specificamente elencate dalla norma stessa.

⁹² In tale contesto di completa autonomia i Comuni procedevano alla c.d. assimilazione implicita, ovvero all'inserimento dei locali nei quali si producevano i rifiuti speciali tra le categorie assoggettate al tributo comunale, senza individuare in maniera specifica le categorie di rifiuti speciali assimilabili ai rifiuti urbani. Tale prassi era accettata dall'Amministrazione finanziaria con la risoluzione n. 8/1191 del 1989, poi con la circolare n. 9/1990 e con la risoluzione 8/842/1990. Tuttavia, con la

119. Nel tentativo di arginare la genericità dei criteri applicati e l'eccessiva discrezionalità che si creava in capo ai Comuni, l'art. 39 della l. n. 146/1994 ha poi stabilito che dovessero essere ritenuti assimilati (e non più solo assimilabili) a quelli urbani tutti i rifiuti speciali indicati par. 1.1.1, lett. a), della citata deliberazione del 27 luglio 1984 del Comitato Interministeriale per i rifiuti. Tale disposizione, dunque, rendeva inoperanti *ope legis* i criteri di assimilazione previsti dai regolamenti comunali e li uniformava sia ai fini dell'applicazione della tassa sui rifiuti sia a fini tecnici per l'espletazione del servizio di raccolta.

120. Tale norma è stata però abrogata con l'art. 17, comma 3, della l. n. 128/1998, dopo che, con l'entrata in vigore del Decreto Ronchi, si è attribuita ai Comuni la competenza concorrente in materia di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati. L'art. 21, comma 2, lett. g) di detto decreto infatti, ha nuovamente demandato la disciplina dell'assimilazione ai regolamenti comunali⁹³. Tale potere, tuttavia, avrebbe dovuto essere esercitato dai Comuni in ottemperanza ai criteri stabiliti dal Legislatore, che però non li ha mai emanati.

121. Successivamente il TUA, nel sostituire il Decreto Ronchi, ha nella sostanza riproposto la suddivisione di competenze già suo tempo stabilita da quest'ultimo. In particolare, l'art. 198, comma 1, prevede che "*i Comuni concorrono alla gestione dei rifiuti urbani e assimilati?*" fino al passaggio di tale competenza alle Autorità d'Ambito, e al successivo comma 2, punto g), prevede che i Comuni, con appositi regolamenti, stabiliscano "*l'assimilazione, per qualità e quantità dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri di cui all'art. 195, comma 2, lett. e)*". Tale disposizione da ultimo richiamata, nel testo riscritto dall'art. 2, comma 26, lett. a), del D.Lgs. n. 4/2008, prevede, infatti, che è di competenza dello Stato "*la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani?*".

122. La medesima norma, inoltre, limitava la possibilità di assimilazione ai rifiuti prodotti da attività svolte su superfici inferiori ad una determinata soglia dimensionale e a certe tipologie di rifiuti⁹⁴. Tuttavia, la disposizione è stata oggetto di varie modifiche normative che hanno condotto alla soppressione dei criteri dimensionali e dell'esclusione *ope legis* di alcune categorie di rifiuti dall'ambito dell'assimilazione, così riportando la definizione dei criteri interamente in mano ai Comuni.

sentenza n. 10853 del 1993 la Corte di Cassazione ha stabilito che "[...]in difetto di un provvedimento che stabilisca simile assimilazione, i Comuni devono ritenersi privi di un potere impositivo nei confronti dei rifiuti speciali...".

⁹³ Sicché i rifiuti speciali assimilabili rimangono tali e non sono assimilati agli urbani ma, affinché possano diventare a tutti gli effetti assimilati, occorre una delibera comunale, in assenza della quale le amministrazioni locali non possiedono alcuna potestà impositiva nei confronti dei soggetti produttivi di rifiuti speciali (v. Cass., sez. trib., 7 maggio 2007, n. 10362).

⁹⁴ La norma è stata oggetto di diverse modifiche ad opera dell'art. 2, comma 26, del D.Lgs. n. 4/2008, poi dall'art. 5, comma 2, l. n. 166/2009, poi dall'art. 14, comma 46, della l. n. 214/2011. Nella sua originaria formulazione essa imponeva dei limiti molto stringenti all'assimilazione, ritenendola valida solo per i rifiuti prodotti da enti e imprese esercitate su aree con superficie non superiore a 150 metri quadri nei Comuni con popolazione residente inferiore ai 10.000 abitanti, ovvero superficie non superiore a 250 metri quadri nei Comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti. Inoltre, la disposizione in parola vietava l'assimilazione anche per i rifiuti che si formano nelle aree produttive, compresi i magazzini di materie prime e di prodotti finiti, salvo i rifiuti prodotti negli uffici, nelle mense, negli spacci, nei bar e nei locali al servizio dei lavori comunque aperti al pubblico.

123. Pertanto, la disciplina attualmente applicabile prevede che i *criteri per l'assimilazione* siano determinati dallo Stato, mentre le *assimilazioni analitiche* competono ai regolamenti comunali, in aderenza ai criteri statali. Tali criteri per l'assimilazione ai rifiuti urbani dovevano essere definiti, ai fini della tariffazione, in maniera uniforme a livello nazionale con decreto del MATTM di concerto con il MISE.

124. La disposizione in parola, tuttavia, è finora rimasta priva di attuazione⁹⁵, poiché non è mai stato emanato il decreto ministeriale che doveva stabilire i criteri in base ai quali i Comuni potessero procedere all'assimilazione. Pertanto, anche grazie all'art. 1, comma 184, lett. b), della l. n. 296/2006, che ribadisce che nelle more della completa attuazione delle disposizioni del TUA continuano ad applicarsi le norme regolamentari e tecniche (comunali) che disciplinano la raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti, i Comuni hanno provveduto ad esercitare tale potere autonomamente sulla base della citata Deliberazione 27 luglio 1984 del Comitato Interministeriale per i rifiuti, per ciò che riguarda i criteri qualitativi, e del D.P.R. 158/1999⁹⁶, per ciò che riguarda i criteri quantitativi. Tuttavia, come si vedrà nel Cap. 2, ciò non è sempre avvenuto in maniera coerente con detta regolamentazione.

125. La discrezionalità cristallizzata in capo ai Comuni è stata, peraltro, ampliata con l'abrogazione, ad opera del D.L. n. 201/2011 (c.d. Decreto Salva Italia), del capoverso dell'art. 195, comma 2, TUA che prevedeva il divieto di assimilazione per alcune specifiche tipologie di rifiuti, ovvero quelli *“che si formano nelle aree produttive, compresi i magazzini di materie prime e prodotti finiti (...) e quelli che si formano nelle aree di vendita con superficie due volte superiore ai limiti di cui all'art. 4, comma 1, lett. d) del D. Lgs. 114/1998”*. Infatti, se prima tali rifiuti non erano assoggettabili a tassazione, ora, invece, la loro assoggettabilità dipende dalla discrezionalità del singolo Comune. L'evoluzione normativa sembrerebbe, quindi, aprire ai Comuni la possibilità di assimilare ai rifiuti urbani anche i rifiuti che si formano nelle aree produttive.

Ed, infatti, un ultimo tassello normativo introdotto con la Legge di Stabilità 2014⁹⁷ contribuisce ad amplificare la discrezionalità dei Comuni in tema di assimilazione, prevedendo che il Comune individui le aree di produzione di rifiuti speciali non assimilabili e i magazzini di materie prime e merci funzionalmente e ed esclusivamente collegati all'esercizio di dette attività, ai quali si estende il divieto di assimilazione⁹⁸.

⁹⁵ Sul punto l'Autorità aveva formulato l'auspicio che si potesse addivenire alla formulazione di tale atto ministeriale per la definizione in maniera univoca dei criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani, al fine di definire gli ambiti di discrezionalità delle amministrazioni comunali nell'individuare quantità e qualità delle tipologie di rifiuti speciali da assimilare ai rifiuti urbani, così come previsto dall'articolo 198, comma 2, lett. g), TUA. V. la segnalazione dell'Autorità AS922 - CRITERI DI ASSIMILABILITÀ DEI RIFIUTI SPECIALI AI RIFIUTI URBANI del 29 marzo 2012. V. anche AS988 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA ANNO 2013 del 2 ottobre 2012.

⁹⁶ V. il D.P.R. n. 158/1999, Allegato 1, il quale stabilisce criteri per l'attribuzione della parte variabile della tariffa alle utenze non domestiche in relazione alla dislocazione territoriale dei comuni e alla tipologia di attività considerata (dai Musei alle botteghe artigianali).

⁹⁷ V. l'art. 1, comma 649, della l. n. 147/2013, come modificato dal D.L. n. 16/2014, convertito in l. n. 68/2014.

⁹⁸ Tuttavia, v. la pronuncia del 9 ottobre 2014 prot. 38997 del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che in risposta ad un quesito, ha chiarito che i Comuni non possono applicare la tassa sui rifiuti ai magazzini e alle aree che sono funzionalmente ed esclusivamente collegate all'attività produttiva, e più in generale, nei loro regolamenti, possono solo ampliare i criteri di esclusione di spazi aziendali dalla tassazione, mentre non possono proporre criteri che finiscono per ridurre le aree escluse dal tributo. Il dipartimento in tal modo ha fissato il principio che esclude dal tributo tutte le aree asservite al ciclo produttivo, nelle quali si generano in via continuativa e prevalente rifiuti speciali. I Comuni con i propri regolamenti, secondo il MEF, potranno pertanto solo individuare ulteriori aree escluse dall'assimilazione, e quindi dalla tassazione.

8. La raccolta differenziata e l'attività di riciclo dei rifiuti urbani

La raccolta differenziata e gli obiettivi di riciclo dei rifiuti urbani

126. La Direttiva Quadro introduce un obiettivo di riciclo da raggiungere entro il 2020 per i rifiuti domestici pari al 50%. Da ultimo, il 2 luglio 2014, la Commissione Europea ha adottato una proposta di direttiva che prevede un innalzamento degli obiettivi di recupero dei rifiuti urbani al 70% entro il 2030⁹⁹.

127. La disciplina nazionale poi prevede il raggiungimento di un ulteriore obiettivo, in termini di percentuali di raccolta differenziata. L'art. 205 TUA, infatti, prevede che in ogni ATO si raggiungano le seguenti percentuali minime di raccolta differenziata dei rifiuti urbani: *a)* almeno il 35% entro il 31 dicembre 2006; *b)* almeno il 45% entro il 31 dicembre 2008; *c)* almeno il 65% entro il 31 dicembre 2012¹⁰⁰.

128. Per quanto riguarda in maniera specifica i rifiuti da imballaggio, la direttiva 2004/12/CE aveva individuato precisi obiettivi, da raggiungere entro il 31 dicembre 2008, che sono stati poi recepiti anche dal TUA.

Nel definire tali obiettivi l'art. 220 TUA, infatti, rimanda all'Allegato E alla Parte Quarta del TUA, il quale prevede che: *i)* sia avviato a recupero energetico un minimo del 60% dei rifiuti da imballaggio; *ii)* sia avviato a riciclo un quantitativo di rifiuti da imballaggio compreso tra il 55% e l'80%, ed in particolare del 22,5% (in peso) degli imballaggi in plastica, del 15% in legno, del 50% dell'acciaio e dell'alluminio, del 60% del vetro e della carta. Per ciò che riguarda gli imballaggi in plastica e in legno, il Legislatore italiano ha stabilito una percentuale di recupero in materia superiore rispetto a quanto previsto dal Legislatore europeo, pari al 26% e al 35% rispettivamente. La citata proposta di direttiva prevede un ambizioso innalzamento degli obiettivi di riciclo dei rifiuti da imballaggio¹⁰¹.

129. L'articolo 205 TUA, così come da ultimo modificato dall'art. 32 del Collegato ambientale, stabilisce un nuovo meccanismo di "sanzione" per i Comuni che non raggiungano gli obiettivi di raccolta differenziata: essi, infatti, sono sottoposti al pagamento di un onere finanziario addizionale pari

⁹⁹ V. COM(2014) 397 final Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche.

¹⁰⁰ Il Collegato Ambientale alla Legge di Stabilità 2014, mai approvato, prevedeva uno slittamento al 31 dicembre 2020 dell'obiettivo del 65%. La norma non è stata riproposta nel Collegato Ambientale alla Legge di Stabilità 2015.

¹⁰¹ La proposta prevede che entro la fine del 2020 almeno il 60% in peso dei rifiuti di imballaggio sia avviato a riciclo e che siano raggiunti i seguenti obiettivi minimi di avvio a riciclo per materiale: *i)* 45% per la plastica; *ii)* 50% per il legno; *iii)* 70% per i metalli ferrosi; *iv)* 70% per l'alluminio; *v)* 70% per il vetro; *vi)* 85% per la carta e il cartone. La proposta prevede poi che entro la fine del 2025 almeno il 70% in peso dell'insieme dei rifiuti di imballaggio sia avviato a riciclo e che siano raggiunti i seguenti obiettivi minimi di avvio a riciclo per materiale: *i)* 60% per la plastica; *ii)* 65% per il legno; *iii)* 80% per i metalli ferrosi; *iv)* 80% per l'alluminio; *v)* 80% per il vetro; *vi)* 90% per la carta e il cartone. Entro la fine del 2030, infine, occorre avviare a riciclo almeno l'80% in peso dei rifiuti di imballaggio e raggiungere i seguenti obiettivi minimi per ciascun materiale: *i)* 80% per il legno; *ii)* 90% per i metalli ferrosi; *iii)* 90% per l'alluminio; *iv)* 90% per il vetro.

al 20% del tributo di conferimento dei rifiuti in discarica, il quale viene modulato nel tempo in modo incentivante in base alla quota percentuale di superamento del livello di raccolta differenziata minimo¹⁰².

La gestione dei rifiuti da imballaggio: i principi generali

130. Come anticipato, tra i rifiuti urbani non pericolosi vi sono anche quelli derivanti dal consumo degli imballaggi. Questi rifiuti sono raccolti in maniera differenziata dal soggetto affidatario della raccolta e poi conferiti ai consorzi di filiera, che assicurano il loro avvio a riciclo, con le modalità organizzative e le forme di finanziamento di seguito descritte.

131. La prima Direttiva europea che ha disciplinato la gestione dei rifiuti derivanti da imballaggi è la Direttiva 94/62/CE¹⁰³, recepita nel nostro ordinamento con il citato Decreto Ronchi. Tale Direttiva è stata poi sostituita dalla Direttiva 2004/12/CE¹⁰⁴ le cui disposizioni sono state recepite negli artt. 217 e ss. TUA, i quali si pongono in relazione di specialità rispetto alla norme generali di disciplina dei rifiuti previste agli artt. 177 e ss. del medesimo TUA.

132. Tale disciplina è volta, per espressa previsione del Legislatore europeo e di quello nazionale (v. art. 217, comma 1, TUA), sia a prevenire e ridurre l'impatto sull'ambiente e ad assicurare un elevato livello di tutela dello stesso, sia a garantire il corretto funzionamento del mercato, nonché ad evitare l'insorgere di ostacoli agli scambi e di distorsioni alla concorrenza.

133. Al fine di raggiungere i predetti scopi sotto il profilo ambientale, e richiamando il citato principio del "chi inquina paga", le citate Direttive hanno introdotto il principio in base al quale tutte le parti coinvolte nella produzione, nell'uso, nell'importazione e nella distribuzione di imballaggi e di prodotti imballati si assumono la responsabilità della loro gestione. Esse auspicano, dunque, che l'attuazione delle misure necessarie a raggiungere tale obiettivo avvenga nella stretta cooperazione di tali soggetti in uno spirito di responsabilità solidale¹⁰⁵.

134. Nel recepire tali indicazioni di principio, il Legislatore nazionale ha previsto all'art. 217, comma 2, TUA l'obbligo generale per tutti gli operatori delle varie filiere degli imballaggi (carta, vetro, plastica,

¹⁰² Nell'attività di monitoraggio finalizzato al raggiungimento degli suddetti obiettivi, un ruolo importante è svolto dal catasto dei rifiuti, istituito già con l'art. 3 del D.L. n. 397/88. Ai sensi dell'art. 189, comma 3, TUA, il catasto dei rifiuti è volto ad assicurare un quadro conoscitivo completo e costantemente aggiornato dei dati acquisiti tramite il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) e delle informazioni fornite direttamente dai Comuni alle Camere di commercio, il tutto anche ai fini della pianificazione delle attività di gestione dei rifiuti. Al fine di consentire l'attività di monitoraggio, raccolta dati e loro aggiornamento, i Comuni curano la trasmissione periodica alle Camere di commercio di varie informazioni relative all'anno precedente, fra cui in particolare la quantità dei rifiuti urbani raccolti nel proprio territorio, la quantità di rifiuti speciali raccolti nel proprio territorio a seguito di apposita convenzione con soggetti pubblici o privati, i dati relativi alla raccolta differenziata, i costi di gestione e di ammortamento tecnico e finanziario degli investimenti per le attività di gestione dei rifiuti, nonché i proventi rivenienti dalla tariffa per la gestione dei rifiuti urbani e quelli provenienti dai consorzi finalizzati al recupero dei rifiuti.

¹⁰³ V. Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 1994 sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio in GUCE L 365 del 31 dicembre 1994.

¹⁰⁴ V. Direttiva 2004/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004, in GUCE L 47 del 18 febbraio 2004.

¹⁰⁵ V. considerando n. 8 della Direttiva 2004/12/CE.

etc.) nel loro complesso di garantire, secondo il menzionato principio della c.d. “responsabilità condivisa”, codificato all’art. 188 TUA per ciò che riguarda i rifiuti in generale, che l’impatto ambientale degli stessi e dei relativi rifiuti sia ridotto al minimo possibile per tutto il ciclo di vita.

135. In tale contesto il Legislatore nazionale individua specificamente nei *produttori* e negli *utilizzatori* i soggetti obbligati a garantire la corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei relativi rifiuti posti dal legislatore specificamente, mentre esonera completamente i consumatori da tali obblighi¹⁰⁶. La responsabilità attribuita ai produttori e agli utilizzatori comporta per questi ultimi diversi obblighi a seconda della tipologia di imballaggio e della fase della filiera della gestione dei rifiuti considerate.

La classificazione degli imballaggi

136. Per definire la tipologia di imballaggio, occorre fare riferimento all’art. 218 TUA, secondo il quale un imballaggio è “*il prodotto, composto di materiali di qualsiasi natura, adibito a contenere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a proteggerle, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all’utilizzatore, ad assicurare la loro presentazione, nonché gli articoli a perdere usati allo stesso scopo*”. Gli imballaggi sono, pertanto, beni “serventi” rispetto ad altri beni di consumo e si distinguono in

- a) *imballaggi primari*, che contengono una singola unità di vendita per l’utente finale o per il consumatore (tipicamente, la singola bottiglietta di acqua minerale);
- b) *imballaggi multipli o imballaggi secondari*, che raggruppano un certo numero di unità di vendita, indipendentemente dal fatto che sia venduto come tale all’utente finale o al consumatore, o che serve a facilitare il rifornimento degli scaffali nel punto di vendita (ad es., l’involucro in plastica che tiene insieme un certo numero di bottiglie di acqua minerale); e
- c) *imballaggi per il trasporto o imballaggi terziari*, volti a facilitare la manipolazione ed il trasporto di merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli per evitare la loro manipolazione ed i danni connessi al trasporto, esclusi i *container* per i trasporti stradali, ferroviari marittimi ed aerei (ad es., film plastici utilizzati per l’imballaggio di grandi quantitativi di beni)¹⁰⁷.

137. Gli imballaggi primari confluiscono quasi esclusivamente nel circuito della raccolta differenziata. Essi sono, quindi, principalmente rifiuti urbani. Gli imballaggi secondari e terziari sono principalmente rifiuti speciali, perché provengono dal circuito di raccolta su superficie privata. Tuttavia, parte degli imballaggi secondari e terziari, e in particolare la frazione afferente ai rifiuti assimilati, rientra nella categoria dei rifiuti urbani.

¹⁰⁶ V. art. 221, comma 1, TUA, il quale prevede che “*i produttori e gli utilizzatori sono responsabili della corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti, mentre l’ult. comma, della medesima norma recita: la restituzione di imballaggi usati o di rifiuti di imballaggio, ivi compreso il conferimento di rifiuti in raccolta differenziata, non deve comportare oneri economici per il consumatore*”.

¹⁰⁷ I rifiuti da imballaggio sono, dal punto di vista qualitativo, identici agli imballaggi. Essi, infatti, a differenza degli altri rifiuti, generati dal deterioramento e/o dall’invecchiamento di un prodotto, diventano tali non appena il bene di consumo che contengono sia stato consumato o trasportato. Affinché un imballaggio diventi rifiuto, quindi, occorre che il detentore proceda all’atto del *disfarsi* dell’imballaggio, secondo quanto previsto dall’art. 183, comma 1, lett. a), TUA.

138. Quanto agli oneri ricadenti sui soggetti obbligati - ovvero, secondo quanto dispone l'art. 218 TUA, i produttori e “*i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio*” -, si osserva che, nel recepire le disposizioni della Direttiva 94/62/CE, il Decreto Ronchi aveva strutturato un rigido sistema di gestione di tipo consortile, imponendo ai produttori e agli utilizzatori l'adesione obbligatoria al CONAI, e, per i soli produttori, la costituzione obbligatoria di un consorzio di filiera per ciascun materiale, ai fini dell'assolvimento degli obblighi di legge in ordine alla raccolta dei rifiuti da imballaggio (art. 38, comma 2). Inoltre, per ciò che riguarda la gestione degli imballaggi secondari e terziari, il Decreto prevedeva la possibilità per i produttori di scegliere, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del Decreto stesso, tra l'adesione al consorzio di filiera e la costituzione un sistema di gestione autonomo o di un sistema cauzionale.

139. Anche a seguito dell'attività di segnalazione dell'Autorità¹⁰⁸, il Legislatore ha successivamente ritenuto opportuno offrire ai produttori e agli utilizzatori di imballaggi la possibilità di scegliere tra diverse modalità di gestione dei rifiuti da imballaggio, alternative al sistema consortile, così improntando maggiormente l'impianto normativo a dinamiche concorrenziali. In particolare, con l'adozione del TUA, il Legislatore aveva inizialmente previsto la possibilità per i produttori obbligati di costituire “*uno o più consorzi*” di filiera¹⁰⁹. Inoltre, l'art. 221, comma 3, TUA manteneva, migliorandole, le altre due opzioni “*extra-consortili*” già previste dal Decreto Ronchi: l'organizzazione di un sistema autonomo sarebbe potuta avvenire anche in forma associata, con la garanzia di svolgere l'attività di gestione in tutto il territorio nazionale, e la costituzione di un sistema cauzionale sarebbe stata possibile mediante idonea documentazione che dimostrasse l'autosufficienza del sistema.

140. Tuttavia, il secondo decreto correttivo al TUA del 2008, modificando tali disposizioni da ultimo citate, ha abrogato il sistema pluri-consortile e ha eliminato il riferimento alla possibilità di organizzare la gestione dei propri rifiuti “*in forma associata*”, così determinando il ritorno al sistema precedente e reintroducendo il consorzio unico obbligatorio.

141. Successivamente, con il D.L. n. 1/2012 (c.d. Decreto Cresci Italia), la norma è stata ulteriormente emendata, in modo da far sì che, pur rimanendo nel sistema mono-consortile, si potesse realizzare un sistema parzialmente concorrenziale potenziando le due alternative extra-consortili. In particolare, il decreto prevedeva nuovamente, e senza limiti di tempo, la possibilità di costituire dei sistemi autonomi in forma collettiva. Tale spinta liberalizzatrice è stata, tuttavia, temperata con la previsione, nella medesima disposizione normativa, dell'obbligo per il sistema autonomo di effettuare solamente la raccolta degli imballaggi dei propri consorziati e di garantire tale servizio su tutto il territorio nazionale.

¹⁰⁸ V. AGCM, segnalazione AS080 - RECEPIMENTO DIRETTIVE COMUNITARIE IN MATERIA DI RIFIUTI del 28 novembre 1996.

¹⁰⁹ V. la formulazione originaria dell'art. 223, comma 1, TUA,, che prevedeva che “*Al fine di razionalizzare ed organizzare la ripresa degli imballaggi usati, la raccolta dei rifiuti di imballaggi secondari e terziari su superfici private e il ritiro, su indicazione del Consorzio nazionale imballaggi di cui all'articolo 224, dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico, nonché il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti di imballaggio secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza, i produttori che non provvedono ai sensi dell'articolo 221, comma 3, lettere a) e c), costituiscono uno o più consorzi per ciascun materiale di imballaggio operanti su tutto il territorio nazionale.*” .

142. Attualmente, dunque, l'art. 221, comma 2, TUA, prevede l'obbligo per *i produttori e gli utilizzatori* di iscriversi al Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) per *il ritiro degli imballaggi primari*. Tale partecipazione a CONAI è, ai sensi di legge, obbligatoria, salvo il caso in cui gli obbligati costituiscano sistemi di gestione alternativi, secondo le modalità indicate nel successivo comma 3, lett. *a)* e *c)*. La *ratio* di tale obbligo è quella di consentire il coordinamento dell'adempimento agli obblighi di gestione dei rifiuti con l'attività di raccolta svolta dagli Enti Locali.

143. Per ciò che riguarda la *raccolta degli imballaggi secondari e terziari, la ripresa degli imballaggi usati e il riciclo e il recupero di tutti gli imballaggi*, il comma 3 della medesima disposizione non prevede per i produttori di tali beni l'obbligo di iscrizione a CONAI, ma *ab initio* conferisce loro la possibilità di scegliere fra tre sistemi di gestione: *i)* l'adesione al sistema consortile; *ii)* l'organizzazione di un sistema autonomo; o *iii)* la creazione di un sistema cauzionale di restituzione.

Il sistema CONAI

144. Il CONAI è un consorzio obbligatorio per legge, inizialmente istituito con il Decreto Ronchi ed ora disciplinato dal TUA, dotato di personalità giuridica, senza fini di lucro. È uno dei consorzi più grandi d'Europa, con oltre 1.000.000 di imprese iscritte, ed è costituito dai produttori (0,7% dei consorziati) e dagli utilizzatori di imballaggi (restante 99,3%). In particolare, CONAI ha provveduto, nel proprio Statuto¹¹⁰, a specificare che i soggetti obbligati all'adesione sono tutti i produttori di materie prime destinate alla produzione di imballaggi, i produttori-trasformatori e importatori di semilavorati destinati a imballaggi, i produttori di imballaggi vuoti, gli importatori-rivenditori di imballaggi vuoti. Tra gli utilizzatori sono obbligati all'iscrizione gli acquirenti-riempitori di imballaggi vuoti, gli importatori di imballaggi pieni, gli autoproduttori, i commercianti di imballaggi pieni, i commercianti di imballaggi vuoti.

145. Tale Consorzio si occupa principalmente di garantire il raccordo e il coordinamento tra i produttori e gli utilizzatori di imballaggi e, tramite il c.d. Accordo ANCI-CONAI gestisce i rapporti con le amministrazioni locali con i soggetti affidatari del servizio di raccolta dei rifiuti urbani a livello comunale.

146. Il CONAI, inoltre, è a capo di un sistema consortile che si articola in diversi consorzi di filiera in base alla materia di cui sono composti gli imballaggi: acciaio (CNA), alluminio (CIAL), carta (COMIECO), legno (RILEGNO), vetro (COREVE) e plastica (COREPLA). Esso indirizza e coordina i singoli consorzi di filiera, tra i quali ripartisce i proventi derivanti dalla riscossione dei contributi ambientali versati dai produttori, in ossequio al principio di derivazione comunitaria dell'EPR, in proporzione alla quantità totale degli imballaggi immessi al consumo durante l'anno precedente, affinché tali consorzi organizzino le attività di gestione e compensino le amministrazioni per i costi sostenuti con la raccolta differenziata.

¹¹⁰ V. art. 5, comma 1, dello Statuto CONAI.

147. I consorzi di filiera, preesistenti anche al Decreto Ronchi, ma da quest'ultimo più compiutamente disciplinati, e ora regolati dalle disposizioni del TUA, sono anch'essi consorzi obbligatori per legge. Anche i consorzi di filiera sono soggetti di diritto privato senza scopo di lucro, le cui attività consistono nell'assicurare la gestione dell'avvio a riciclo e dell'avvio a recupero energetico degli imballaggi raccolti attraverso il circuito della raccolta differenziata¹¹¹.

L'accordo-quadro ANCI-CONAI

148. L'ultimo Accordo ANCI-CONAI è del 1 aprile 2015 e regola per il quinquennio 1 aprile 2014 – 31 marzo 2019 l'entità dei corrispettivi che i consorzi di filiera devono riconoscere ai Comuni, o ai soggetti da essi delegati, per coprire i “*maggiori oneri*” sostenuti per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio.

149. Insieme all'Accordo sono stati sottoscritti gli Allegati Tecnici relativi alle filiere di alluminio, acciaio, carta, legno e vetro che prevedono delle fasce qualitative cui corrispondono diversi livelli di compensazione che i consorzi di filiera devono corrispondere ai Comuni. Più nello specifico, la raccolta effettuata dai soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti urbani viene classificata, sulla base della qualità del materiale conferito, in diverse fasce: maggiore è la qualità del materiale raccolto più alto è il corrispettivo dovuto dai consorzi di filiera al Comune; viceversa, minore è la qualità del materiale raccolto, ad esempio per la presenza dei c.d. traccianti, ovvero oggetti composti da materiale diverso o di origine non domestica¹¹² (tranne i rifiuti assimilati), minore è il corrispettivo.

Il sistema di finanziamento del Sistema CONAI

150. Dal punto di vista prettamente finanziario la responsabilità della gestione degli imballaggi implica che i produttori e gli utilizzatori si facciano carico dei costi relativi alla gestione (raccolta, ritiro, riutilizzo, recupero, riciclo e smaltimento in discarica) dei rifiuti da imballaggio conferiti al servizio pubblico di raccolta e/o dei rifiuti da imballaggio secondari e terziari, secondo quanto previsto dall'art. 221, comma 10, TUA. Inoltre, ai sensi dell'art. 224, comma 3, lett. b), TUA, i produttori e gli utilizzatori aderenti sono obbligati anche al versamento del Contributo Ambientale CONAI (di seguito, “CAC”).

151. Ai sensi dell'art. 223, comma 1, TUA¹¹³, (solo) i produttori di imballaggi che abbiano provveduto a costituire dei sistemi autonomi di gestione o un sistema cauzionale di restituzione sono

¹¹¹ Per una descrizione esaustiva della struttura e del funzionamento di CONAI e dei consorzi di filiera v. l'Indagine conoscitiva riguardante il settore dei rifiuti da imballaggio (IC26) dell'Autorità, pubblicata con provvedimento n. 18585 del 3 luglio 2008. In particolare, v. i parr. 89 e ss.

¹¹² Ad esempio, nell'ambito della raccolta degli imballaggi in plastica sono considerati traccianti: film d'imballaggio di polietilene (non sono considerati traccianti i seguenti film d'imballaggio di polietilene: gli *shopper*, i sacchi per la raccolta differenziata e gli imballaggi secondari per bottiglie di acqua minerale/bibite o analoghi, ma comunque di dimensione non superiore al formato A3); imballaggi di polistirene (detto anche polistirolo) espanso - EPS (non sono considerati traccianti i seguenti imballaggi di polistirene espanso: vaschette per alimenti, imballi di piccoli elettrodomestici); reggette di plastica; *big bag* di plastica; *pallet* di plastica.

¹¹³ Tale disposizione al primo periodo prevede che “*i produttori che non provvedono ai sensi dell'articolo 221, comma 3, lettere a) e c), costituiscono un Consorzio per ciascun materiale di imballaggio di cui all'allegato E della parte quarta del presente decreto, operante su tutto il territorio nazionale*”.

esentati dall'obbligo di adesione a CONAI (e al relativo consorzio di filiera) e di pagamento del CAC. L'adesione a CONAI, invece, è in ogni caso obbligatoria per gli utilizzatori (mentre è facoltativa per loro l'adesione al consorzio di filiera).

152. Secondo il Regolamento CONAI¹¹⁴, i soggetti tenuti a versare il CAC sono *i*) i produttori di materie prime destinate a imballaggi fornite agli autoproduttori¹¹⁵, nonché gli autoproduttori stessi nella misura in cui importano le materie prime per confezionare le proprie merci, *ii*) gli importatori di materie prime destinate a imballaggi o cedute ad autoproduttori, *iii*) i produttori-trasformatori di semilavorati destinati ad imballaggi o ceduti ad autoproduttori, *iv*) i produttori di imballaggi vuoti sia ceduti a terzi utilizzatori sia utilizzati per autoconsumo, e *v*) gli importatori-rivenditori di imballaggi vuoti e/o pieni¹¹⁶ (*obbligati diretti*). Gli imballaggi e le materie prime destinati all'esportazione, invece, sono esenti dal pagamento del CAC.

153. Sempre secondo il Regolamento, gli autoproduttori che non importano materie prime o semilavorati destinati ad imballaggi, ma che acquistano gli stessi in Italia, e i commercianti di imballaggi pieni sono considerati utilizzatori e pagano il contributo ambientale esposto in fattura dai loro fornitori (*obbligati indiretti*).

154. La determinazione dell'ammontare del CAC spetta al CONAI, ma i criteri di calcolo sono stabiliti dall'art. 224, comma 3, lett. *b*), il quale prevede che il contributo sia definito "*in proporzione alla quantità totale, al peso ed alla tipologia del materiale di imballaggio immessi sul mercato nazionale [...] dagli aderenti al consorzio, nonché "in base alle utilizzazioni e ai criteri di cui al comma 8" del medesimo articolo.*

155. Ai sensi del Regolamento CONAI, il CAC deve essere corrisposto al momento della c.d. "prima cessione", ovvero al momento del trasferimento dell'imballaggio finito o del materiale di imballaggio, in misura proporzionale alla quantità totale, al peso e alla tipologia di materiale¹¹⁷.

156. Il fine precipuo della potestà impositiva attribuita dalla Legge a CONAI è quello di ripartire "*tra i produttori e gli utilizzatori i maggiori oneri della raccolta differenziata [...], nonché gli oneri per il riciclaggio e per il recupero dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio di raccolta differenziata*" (art. 224, comma 3, lett. *b*), TUA). Infatti, come poi successivamente esplicitato dall'art. 224, comma 8, TUA, il CAC finanzia "*in via prioritaria [per] il ritiro degli imballaggi primari o comunque conferiti al servizio pubblico e, in via accessoria, [per] l'organizzazione dei sistemi di raccolta, recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari*". Tale secondo servizio è, quindi, previsto solo in via eventuale.

157. Preme in questa sede sottolineare che, come anticipato *supra*, il contributo ambientale non finanzia l'intero costo derivante dalla raccolta degli imballaggi primari o comunque conferiti al sistema

¹¹⁴ L'art. 15 del Regolamento stabilisce che il Consiglio d'amministrazione può disporre che il contributo ambientale CONAI sia prelevato, dichiarato e /o versato al CONAI direttamente dal cessionario anziché dal cedente, in caso di omessa dichiarazione e/o versamento del contributo da parte di quest'ultimo.

¹¹⁵ Si tratta degli utilizzatori che producono in proprio gli imballaggi destinati a contenere i beni da essi stessi prodotti.

¹¹⁶ Ai sensi dell'art. 218, comma 1, lett. *r*), TUA i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio.

¹¹⁷ V. art. 3, comma 3, lett. *b*), dello Statuto del CONAI.

pubblico ma solo i *maggiori oneri* della raccolta differenziata, svolta in ambito comunale secondo quanto previsto dal citato art. 221, comma 10, lett. *b*) e dal Regolamento CONAI all'art. 14, comma 1, lett. *a*).

158. Successivamente, in virtù dell'Accordo ANCI/CONAI, i consorzi di filiera, i quali ai sensi dell'art. 224, comma 8, TUA hanno ricevuto da CONAI una quota del CAC proporzionale alla quantità totale, al peso e alla tipologia di imballaggi immessi al consumo dai loro associati, ritirano i rifiuti che confluiscono nella raccolta differenziata urbana, ognuno per la filiera che gli compete, a fronte del riconoscimento ai Comuni di un corrispettivo a copertura dei maggiori costi sostenuti per l'effettuazione del servizio.

I sistemi di gestione autonoma

159. Come visto, i produttori di tutte le tipologie di imballaggi possono teoricamente assolvere all'obbligo di gestione dei rifiuti da imballaggi anche avvalendosi di altre due modalità oltre all'adesione al consorzio CONAI: *a*) l'organizzazione autonoma, anche in forma collettiva, della gestione dei propri rifiuti da imballaggio su tutto il territorio nazionale; *b*) l'attestazione sotto la propria responsabilità della realizzazione di un sistema autosufficiente di restituzione dei propri imballaggi.

160. I produttori che intendono costituire un sistema autonomo devono presentare un'istanza al MATTM¹¹⁸ richiedendo il riconoscimento del progetto di sistema di gestione sulla base di idonea documentazione, come disposto dall'art. 221, comma 5, TUA. Tale disposizione è stata interpretata nel senso che la procedura di riconoscimento è bifasica: dapprima il MATTM provvede formulando un giudizio *prima facie* sull'idoneità del sistema di gestione autonomo (autorizzazione *ex ante*), per poi verificare in un secondo momento l'effettivo funzionamento dello stesso (autorizzazione *ex post*)¹¹⁹. La verifica svolta dall'amministrazione è finalizzata ad accertare la sussistenza dei requisiti di efficienza, efficacia ed economicità del sistema, l'effettivo e autonomo funzionamento dello stesso, il conseguimento degli obiettivi di recupero e/o riciclo previsti per legge e, infine, l'avvenuta informazione degli utilizzatori e degli utenti finali degli imballaggi sulle modalità di funzionamento del sistema.

161. Il TUA attribuisce a CONAI un ruolo consultivo nella prima fase della procedura di riconoscimento dei sistemi autonomi. L'art. 221, comma 5, TUA prevede, infatti, che “[...] *l'Osservatorio [ndr: Nazionale Rifiuti], dopo aver acquisito i necessari elementi di valutazione da parte del Consorzio nazionale imballaggi, si esprime entro novanta giorni dalla richiesta*”. La procedura di autorizzazione, dunque, prevede la

¹¹⁸ Fino al 2012, l'ente preposto a ricevere le istanze dei soggetti che intendevano costituire un sistema autonomo di gestione era l'Osservatorio Nazionale Rifiuti (ONR), istituito con l'articolo 26 del Decreto Ronchi. Si trattava di un organismo tecnico-scientifico a composizione pluriministeriale, che non gravava sul bilancio dello Stato, ma era finanziato dal CONAI. Con il TUA venne istituita l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti (AVRIR), che subentrava nelle competenze assegnate all'ONR (v. artt. 159 e 207 TUA). Tale Autorità, mai costituita in pratica, è stata soppressa con l'art. 1, comma 5, del D.Lgs. n. 4/2008, che con l'art. 2, comma 29-*bis* contemporaneamente ricostituì l'ONR. Quest'ultimo trovava finalmente la sua fonte primaria di disciplina nell'art. 206-*bis* TUA. La principale novità della modifica normativa era data dal fatto che l'ONR veniva finanziato da tutti i soggetti sottoposti alla sua vigilanza, così da assumere le caratteristiche tipiche di un'autorità indipendente. Con il Collegato Ambientale, l'ONR è stato definitivamente abolito e le sue funzioni sono state attribuite dal MATTM.

¹¹⁹ V. Cons. Stato, 20 giugno 2013, n. 3363.

consultazione di CONAI, il quale deve fornire il proprio parere in merito all'istanza del sistema autonomo.

162. Una volta ottenuto il riconoscimento, gli aderenti al sistema autonomo possono recedere dal consorzio di filiera e cessare di applicare il CAC agli imballaggi immessi sul mercato e procedere al pagamento del contributo richiesto dal sistema autonomo. In particolare, il comma 5 dell'art. 221 del TUA stabilisce che il recesso è efficace solo *dopo il riconoscimento definitivo*, nel momento in cui il MATTM ha accertato il funzionamento del sistema e ne dà comunicazione al consorzio di filiera. Fino a tale momento permane l'obbligo in capo ai produttori aderenti al sistema autonomo di pagare il CAC.

163. Al riguardo occorre sottolineare che, tuttavia, non senza cadere in contraddizione, il comma 9 della medesima disposizione normativa prevede che il mancato riconoscimento o la revoca dell'autorizzazione previamente concessa al sistema autonomo comporta l'obbligo per lo stesso di aderire ad uno dei consorzi di filiera e di corrispondere il CAC (peraltro in maniera retroattiva, ovvero anche per il periodo intercorrente tra l'autorizzazione e la revoca della stessa). In altri termini, questa disposizione sembrerebbe presupporre che il sistema autonomo abbia cessato di corrispondere il CAC già *prima del riconoscimento definitivo* e dell'accertamento finale del funzionamento del sistema da parte del MATTM (e quindi, subito dopo l'autorizzazione *ex ante*).

164. Detta contraddittorietà tra il comma 5 e il comma 9 dell'art. 221, TUA, che rileva dal punto di vista concorrenziale in quanto aggrava i costi di entrata sul mercato dei sistemi autonomi, sembrerebbe risolvibile solo interpretando le due norme nel senso che la prima disciplina la situazione in cui una società inizialmente aderente al sistema CONAI recede dallo stesso per costituire un sistema autonomo, mentre la seconda si riferisce al caso di revoca dell'autorizzazione *ex ante* o di diniego di rilascio di detta autorizzazione ad un soggetto istante che non ha mai aderito al sistema consortile, in quanto ha appena dato avvio ad un'attività di produzione di imballaggi, e abbia optato direttamente per costituire un sistema autonomo. In tal caso tale produttore dovrà iscriversi al CONAI e al corrispondente consorzio di filiera, nonché corrispondere il CAC in maniera retroattiva dal momento in cui ha avviato l'attività e presentato istanza di riconoscimento senza iscriversi al sistema CONAI.

165. Si osserva che tali antinomie normative verrebbero, tuttavia, risolte *in nuce* se venissero definitivamente approvate le modifiche all'art. 221, comma 5, TUA previste nel d.d.l. concorrenza attualmente in discussione, che prevedono che:

i) fino al riconoscimento provvisorio del sistema autonomo ad opera del MATTM con il rilascio dell'autorizzazione *ex ante*, permane in capo al produttore istante l'obbligo di corrispondere il CAC a CONAI;

ii) tale obbligo è sospeso dopo il riconoscimento provvisorio e sino all'esito dell'istruttoria che conduce all'autorizzazione definitiva¹²⁰.

I sistemi cauzionali

¹²⁰ V. Part. 37 del d.d.l. n. 2085, attualmente in discussione al Senato in prima lettura.

166. Nel nostro ordinamento il sistema cauzionale, disciplinato all'art. 221, comma 3, lett. *b*), TUA, costituisce, al pari dei sistemi autonomi, un modello di gestione dei rifiuti da imballaggio alternativo all'adesione al sistema consortile, che comporta l'esenzione dal pagamento del CAC. Tuttavia, la norma è rimasta sostanzialmente inattuata. Pertanto, allo stato attuale non esistono sistemi cauzionali riconosciuti e operativi.

167. Di interesse sul punto risulta l'art. 39 del Collegato ambientale, il quale introduce il sistema del vuoto a rendere su cauzione per gli imballaggi di alcune bevande vendute presso alberghi e residenze di villeggiatura, ristoranti, bar e altri locali pubblici¹²¹. Si noti che, tuttavia, la disposizione in parola non prevede la costituzione di un sistema cauzionale a tal fine.

¹²¹ La norma introduce nel TUA l'art. 219-*bis* (Sistema di restituzione di specifiche tipologie di imballaggi destinati all'uso alimentare), il quale prevede l'obbligo di introduzione di tale sistema cauzionale in via sperimentale e su base volontaria, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge e per un periodo di dodici mesi. Il sistema prevede che al momento dell'acquisto dell'imballaggio pieno l'utente versi una cauzione con diritto di ripetizione della stessa al momento della restituzione dell'imballaggio usato. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il MATTM, di concerto con il MISE, deve con decreto disciplinare le modalità della sperimentazione, determinare le forme di incentivazione e le loro modalità di applicazione, nonché i valori cauzionali. Al termine della fase sperimentale si valuterà se confermare il sistema cauzionale e se estenderlo ad altri tipi di prodotto.

CAPITOLO II. L'ORGANIZZAZIONE DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI NELLE REGIONI ITALIANE

1. L'assetto amministrativo del servizio di gestione dei rifiuti urbani

168. Parte dell'attività svolta nell'ambito dell'Indagine è stata dedicata ad una ricognizione dell'assetto istituzionale e amministrativo della gestione dei rifiuti urbani a livello regionale. Ciò ha consentito di delineare una panoramica generale delle modalità con cui le Regioni e gli altri Enti territoriali hanno esercitato le competenze loro affidate dal Legislatore in materia¹²².

169. Una descrizione puntuale degli assetti istituzionali adottati a livello regionale è contenuta nell'Appendice al presente lavoro. Qui di seguito, invece, si fornisce una descrizione comparativa degli stessi, che si sviluppa lungo tre linee tematiche: *i*) la dimensione degli ATO nei quali è stato suddiviso il territorio di ciascuna Regione, *ii*) la loro effettiva costituzione e operatività, specie sotto il profilo dell'avanzamento delle procedure di gara volte ad affidare il servizio di gestione dei rifiuti urbani ad un gestore unico per l'intero Ambito, e *iii*) il rapporto che gli organi di governo degli ATO intrattengono con le imprese che gestiscono il servizio.

170. La scelta di focalizzare l'attenzione sui predetti aspetti si giustifica per la loro rilevanza sotto il profilo concorrenziale: tutti quanti, infatti, hanno dei riflessi importanti sul grado di competitività delle procedure di affidamento del servizio, quindi sulla concorrenza *per* il mercato, e sulla possibilità che il monopolio affidato per le attività ricomprese nella fase a monte si estenda anche a quelle a valle, così alterando la concorrenza *nel* mercato, laddove presente.

La dimensione degli Ambiti Territoriali Ottimali

171. Dall'analisi dei dati raccolti emerge che nelle Regioni del Nord l'organizzazione territoriale del servizio di gestione dei rifiuti urbani si basa sulla costituzione di un unico ATO (ad eccezione del Piemonte, della Lombardia e della Provincia di Bolzano), mentre nel Centro e nella zona Sud-Isole, al di là di alcune eccezioni¹²³, essa appare più frammentata, in quanto si è scelto di costituire Ambiti Territoriali Ottimali di dimensione sovra-provinciale¹²⁴, provinciale¹²⁵ o sub-provinciale¹²⁶.

¹²² Detta ricognizione si basa sulle risposte alle richieste di informazioni pervenute tra gennaio e giugno 2015. Non tutti gli Enti Locali hanno risposto alla richiesta di informazioni e tra quelli che hanno risposto non tutti l'hanno fatto in maniera esaustiva. Ciò nonostante si ritiene che il numero delle risposte ricevute sia sufficiente ad effettuare un'analisi significativa dell'assetto amministrativo e istituzionale presente a livello locale in materia di gestione dei rifiuti.

¹²³ È il caso dell'Umbria (ai sensi della L.R. 11/13), della Basilicata e della Sardegna, che hanno optato per la costituzione di un unico ATO.

¹²⁴ V. in particolare il modello fatto proprio dalla Toscana.

¹²⁵ In tal senso, v. l'organizzazione adottata nelle Regioni Marche, Lazio, Campania (salvo la provincia di Napoli, ripartita in tre distinti ATO), Puglia e Calabria.

¹²⁶ È il caso della Sicilia che ha costituito 18 ATO.

172. Va rilevato, inoltre, che per alcune Regioni, il territorio di ciascun ATO è stato ulteriormente suddiviso in sotto-ambiti, il più delle volte specificamente costituiti per l'affidamento delle attività di raccolta e trasporto dei rifiuti, e talora di spazzamento. Meno diffusa e rilevante appare la scelta di una segmentazione del territorio degli ATO in relazione alla prestazione di altre tipologie di attività nell'ambito della filiera della gestione dei rifiuti urbani.

Tale ulteriore suddivisione del territorio in sotto-ambiti, generalmente di dimensione sub-provinciale, è piuttosto frequente nel Sud d'Italia¹²⁷. Ma anche al Nord, pur a fronte di ATO unici di dimensione regionale, il più delle volte l'organizzazione dei servizi di trasporto, raccolta e spazzamento avviene per aree sovracomunali più ristrette, spesso in virtù di spontanee aggregazioni degli Enti Locali anziché a seguito di un riparto istituzionale del territorio.

173. Ad un fenomeno per certi aspetti inverso rispetto a questo si assiste, invece, nelle Regioni del Centro, in cui è prevista la ripartizione del territorio soltanto in ATO, mancando un'ulteriore frammentazione in relazione a specifiche attività (al di fuori delle forme aggregative spontanee di Comuni presenti nel Lazio).

174. Si ricava, dunque, da tale analisi un diverso bilanciamento, da parte delle Regioni, del principio di sussidiarietà con il principio di efficiente gestione. Emerge, infatti, come, da un lato, vi sia una tendenza, in particolare al Nord e - pur con accenti e caratteri diversi - in alcune Regioni del Centro, a privilegiare il secondo obiettivo a discapito del primo, verosimilmente nell'idea che dimensioni territoriali più ampie possano condurre ad una gestione del servizio secondo una scala ottimale o comunque più efficiente di quella attualmente esistente. All'opposto, nelle altre Regioni, specie nell'area Sud-Isole, si registra la tendenza ad attribuire maggior peso ad un'organizzazione del servizio "più vicina al cittadino", attribuendo alcune competenze, specie per ciò che riguarda la raccolta, ad Enti sovracomunali non eccessivamente ampi sotto il profilo della dimensione territoriale¹²⁸. Complessivamente, si può dunque affermare che l'organizzazione della gestione dei rifiuti urbani è assai più frastagliata nelle Regioni della zona Sud-Isole, in cui la suddivisione del territorio appare maggiore e il ricorso all'integrazione orizzontale minore.

L'effettiva operatività degli Ambiti Territoriali Ottimali

175. Quanto all'effettiva costituzione e operatività degli ATO, si osservano, innanzitutto, le conseguenze negative di una legislazione altalenante e discontinua.

Si ricorda, infatti, che nel 2010, quando l'assetto istituzionale e il sistema di gestione dei rifiuti erano quasi giunti a compimento, il Legislatore ha decretato la soppressione delle *ex* AATO, invertendo così la tendenza federalista che, invece, aveva caratterizzato la disciplina contenuta nel TUA (che aveva

¹²⁷ V. in particolare il caso della Puglia (Ambiti di Raccolta Ottimali - ARO), della Sicilia, della Calabria (Aree di Raccolta Ottimali - ARO), della Campania (Sistemi Territoriali Operativi - STO), ma anche del Piemonte (Bacini), della Valle d'Aosta (sub-ATO), della Liguria (Bacini di affidamento, ai sensi della L.R. 12/15).

¹²⁸ Per il Nord paradigmatico è il caso dell'Emilia Romagna, che presenta un unico ATO. Nel Centro, invece, la Toscana ha costituito Ambiti sovra-provinciali, mentre in Umbria verrà costituito un unico Ambito regionale. La scelta della Sicilia, come visto nella nota 126 *supra*, ad esempio, è andata verso Ambiti di dimensione sovra-comunale ma infra-provinciali.

addirittura attribuito la personalità giuridica alle *ex* AATO¹²⁹). Tale abrogazione ha interrotto questo processo, proprio quando alcune *ex* AATO si preparavano a bandire le gare per l'affidamento del servizio. Con il successivo intervento ad opera dell'art. 3-*bis* del D.L. n. 138/2011 sono stati istituiti nuovi Ambiti di dimensioni maggiori, nella volontà di ridurre il numero, ed il costo degli Enti territoriali, e di attribuire le competenze in materia di gestione del ciclo dei rifiuti ad Enti con competenze professionali più sofisticate, operanti su una scala che consentisse una maggiore efficacia nell'espletamento delle funzioni di controllo e regolazione e con capacità negoziale tali da fronteggiare adeguatamente gli interessi delle imprese private.

176. A seguito della novella normativa sono occorsi altri due/tre anni per riavviare il processo di revisione degli Ambiti da parte delle Regioni e per bandire le gare. Si è così creata una disomogeneità della gestione a livello territoriale, in quanto in alcune Regioni, nelle more della costituzione degli ATO, sono venuti a scadenza alcuni degli affidamenti in essere e i Comuni, per garantire la continuità del servizio, hanno proceduto alla proroga dei vecchi affidamenti. Nonostante in taluni casi le proroghe siano brevi e sottoposte a clausole risolutive del contratto di servizio in caso di affidamento del servizio al nuovo soggetto operante per l'intero ATO, il descritto avvicendamento normativo ha generato un'organizzazione del servizio c.d. "a macchie di leopardo"¹³⁰. Con tale espressione ci si riferisce alla situazione che caratterizza alcuni ambiti dove è stato individuato un gestore unico, aggiudicatario del servizio per tutto il territorio dell'Ambito, il quale, tuttavia, non potrà gestire i rifiuti dei Comuni che prima di tale aggiudicazione hanno prorogato il contratto di servizio ai soggetti precedentemente affidatari, fino alla scadenza di quest'ultimo.

177. Oltre a ciò, le informazioni acquisite evidenziano una diversa tempistica nell'approvazione dei piani regionali e nella costituzione degli ATO o degli eventuali sotto-ambiti. A loro volta questi ultimi non sono diventati tutti operativi con le stesse modalità e con una tempistica omogenea. Al contrario, si osserva che in alcune Regioni il processo di costituzione dei nuovi Enti territoriali è ostacolato e rallentato da difficoltà di natura amministrativa¹³¹.

Il rapporto tra gli ATO e i soggetti affidatari del servizio

178. Un'altra questione rilevante riguarda il rapporto che si può potenzialmente instaurare tra gli organi di governo degli ATO e le imprese che svolgono il servizio loro affidato. Incrociando le informazioni relative alla composizione di tali organi con quelle, riportate più avanti, relative ai soggetti

¹²⁹ Così, infatti, prevedeva l'abrogato art. 201 TUA.

¹³⁰ V. il caso dell'ATO Toscana Centro e dell'ATO Toscana Costa.

¹³¹ Esemplificativo in tal senso è il caso della Puglia. Per quanto noto, i 38 ARO (Ambiti Ottimali per la Raccolta) previsti dalla normativa regionale sono stati costituiti e avrebbero dovuto essere operativi già dagli ultimi mesi del 2013. Tuttavia, a seguito di una ricognizione condotta dalla Regione tra il 2013 e l'inizio del 2015, è emerso che alcuni ARO non avevano completato le procedure per la loro costituzione e operatività; nell'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dalla normativa regionale, la Regione ha, dunque, proceduto ad una serie di commissariamenti. Inoltre, poiché alcuni Comuni della Provincia di Lecce hanno esperito un ricorso contro la perimetrazione degli ARO, che è stato accolto dal Presidente della Repubblica nel gennaio 2015, la Regione ha dovuto ripetere la relativa istruttoria. Tutto ciò ha senz'altro determinato un ritardo e una disomogeneità nell'effettiva operatività di alcuni di questi Enti territoriali. Per questo motivo, attualmente alcuni ARO hanno completato la procedura di gara e hanno affidato il servizio al soggetto vincitore, mentre altri sono ancora in fase di progettazione.

competenti per l'affidamento del servizio, emerge, infatti, l'esistenza di potenziali conflitti di interesse all'interno degli organi di governo degli Ambiti.

179. Le successive tabelle 1A, 1B e 1C, infatti, illustrano come l'organo di governo degli ATO è spesso composto dai Sindaci dei Comuni ricompresi in ciascun Ambito, che in taluni casi possono essere azionisti di società che svolgono il servizio di raccolta di rifiuti urbani.

TABELLA 1.A: ASSETTO ISTITUZIONALE DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI DELLE REGIONI DEL NORD

<i>Regione</i>	<i>N° ATO</i>	<i>Ente di governo dell'ATO</i>	<i>Composizione Ente di governo dell'ATO</i>	<i>Sub-ATO (alcuni servizi)</i>	<i>Forma di governo sub-ATO</i>	<i>Competenza su Affidamento/gestione servizi</i>
Friuli Venezia Giulia	Unico	Da definire	-	Zone Funzionali per raccolta differenziata e recupero	Forme di cooperazione definite dai comuni	Comuni (singolarmente o in forma associata)
Veneto	Unico	Comitato di bacino regionale	Presidente della Regione e presidenti dei Consigli di Bacino	12 bacini territoriali	Consigli di Bacino formati dagli Enti Locali appartenenti al Bacino	Consigli di Bacino; in alcuni casi, raccolta e trasporto affidati direttamente dai Comuni
Prov. Bolzano	Unico	Provincia	Amministrazione provinciale	Comunità comprensoriali	-	Comunità comprensoriali o Comuni
Prov. Trento	Unico		Amministrazione provinciale	Comunità	-	Comunità o Comuni associati con convenzione
Lombardia	Nessuno	-	-	-	-	Comuni (singolarmente o in forma associata)
Piemonte ¹³³	8	Associazione d'Ambito	Convenzione fra i Consorzi di Bacino appartenenti all'ATO	Bacini per la raccolta, trasporto e conferimento agli impianti di trattamento	Consorzi di Bacino formati dai Comuni	Consorzi di Bacino (per raccolta, trasporto, conferimento); Associazione d'Ambito (per realizzazione e gestione impianti tecnologici, di recupero e smaltimento in discarica)
Valle	Unico	Regione	Amministrazione	Sub-ATO per la	Comunità	Sub-ATO ¹³⁴ (per raccolta, trasporto e

¹³³ Come indicato in Appendice, gli ATO si ridurranno a 4 e l'intero modello organizzativo di gestione dei rifiuti sarà modificato una volta divenuta efficace - subordinatamente all'effettiva sottoscrizione delle convenzioni istitutive delle Conferenze d'Ambito - la L.R. n. 7/2012.

<i>Regione</i>	<i>N° ATO</i>	<i>Ente di governo dell'ATO</i>	<i>Composizione Ente di governo dell'ATO</i>	<i>Sub-ATO (alcuni servizi)</i>	<i>Forma di governo sub-ATO</i>	<i>Competenza su Affidamento/gestione servizi</i>
d'Aosta			Regionale, anche per le competenze spettanti alla Provincia	raccolta, trasporto e spazzamento	Montane e Comune di Aosta	spazzamento) Regione (per smaltimento in discarica e recupero)
Liguria ¹³⁵	Unico	Regione	Comitato d'Ambito formato da Presidente della Regione, Assessori competenti, Sindaco della Città Metropolitana e Presidenti delle Province	Province e Città Metropolitana, che definiscono a loro volta i bacini di affidamento per raccolta, trasporto e smaltimento in discarica	Città Metropolitana e Province	Regione ed Enti pubblici da questa individuati (per recupero o smaltimento in discariche di livello regionale o al servizio di più aree). Città Metropolitana, Province o possibili Raggruppamenti di Comuni, individuati dalla Città Metropolitana o dalla Provincia, con designazione del Comune capofila (per raccolta, trasporto, smaltimento in discarica)
Emilia Romagna	Unico	Ag. territoriale dell'Emilia-Romagna (ATERSIR)	Consiglio d'Ambito formato da Sindaci e Presidenti della Provincia	Bacini gestionali dei servizi individuati dai Consigli Locali	Non previsto	ATERSIR (Consiglio d'Ambito)

¹³⁴ La gestione associata fra più sub-ATO delle attività di raccolta, trasporto e spazzamento è prevista dalla L.R. n. 6/2014, per il periodo relativo ai prossimi cinque anni.

¹³⁵ Come indicato in Appendice, l'assetto organizzativo della gestione integrata dei rifiuti che prevede un ATO unico è stata confermata dalla L.R. n. 12/2015, successiva alle informazioni fornite dalla Regione.

TABELLA 1.B : ASSETTO ISTITUZIONALE DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI DELLE REGIONI DEL CENTRO

<i>Regione</i>	<i>N° ATO</i>	<i>Ente di governo dell'ATO</i>	<i>Composizione Ente di governo dell'ATO</i>	<i>Sub-ATO (alcuni servizi)</i>	<i>Forma di governo sub-ATO</i>	<i>Competenza su Affidamento/gestione servizi</i>
Toscana	3	Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani	Assemblea formata dai Sindaci dei Comuni appartenenti all'ATO	no	no	Autorità di governo dell'ATO
Marche	5	Assemblea Territoriale d'Ambito	Sindaci dei Comuni e Presidente della Provincia appartenenti all'ATO	no	no	Assemblea Territoriale d'Ambito
Umbria ¹³⁶	4	Ambiti Territoriali Integrati (ATI)	Assemblea formata dai Sindaci dei Comuni dell'Ambito	no	no	Ambiti Territoriali Integrati (ATI)
Lazio	5	Conferenza dei Sindaci e dei Presidenti delle Province	Convenzione per la cooperazione tra Comuni e Province	no	no	Comuni, singolarmente o in forma associata (per raccolta, spazzamento, trattamento)
Abruzzo	Unico	Autorità per la Gestione Integrata dei Rifiuti Urbani (AGIR)	Sindaci dei Comuni della Regione	SI (non definiti)	-	AGIR

¹³⁶ Come indicato in Appendice, l'Autorità Umbra per Rifiuti e Idrico (A.U.R.I.) è stata istituita con la L.R. n. 11/2013; nelle more del completamento delle attività di costituzione della suddetta A.U.R.I. le funzioni dell'A.U.R.I. continuano ad essere svolte in *prorogatio* dai 4 Ambiti Territoriali Integrati i cui organi si occupavano, tra l'altro, dell'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti comprendente tutte le fasi del ciclo.

TABELLA 1.C : ASSETTO ISTITUZIONALE DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI DELLE REGIONI DEL SUD

Regioni	N° ATO	Ente di governo dell'ATO	Composizione Ente di governo dell'ATO	Sub-ATO (alcuni servizi)	Forma di governo sub-ATO	Competenza su Affidamento/gestione servizi
Campania	7	Conferenza d'Ambito	Assemblea composta dai Sindaci dei Comuni appartenenti all'ATO	Sistemi Territoriali Operativi (STO) per raccolta, spazzamento e trasporto	Conferenza d'Ambito ristretta, formata dai Comuni appartenenti allo STO	Conferenza d'Ambito
Molise	3	Da definire	-	Unioni spontanee di Comuni per raccolta	Unione di Comuni	Comuni, singolarmente o in forma associata (per raccolta)
Puglia	6	Organo di Governo	Sindaci dei Comuni appartenenti all'ATO	Ambiti di Raccolta Ottimale (ARO) per raccolta, trasporto e spazzamento	Unione di Comuni o convenzione fra i Comuni dell'ARO	Assemblea di ARO (per raccolta, trasporto e spazzamento); Organo di Governo (per recupero, riciclaggio e smaltimento in discarica)
Basilicata	Unico	Conferenza Interistituzionale di Gestione dei Rifiuti ¹³⁷	Sindaci, Presidenti delle Province e della Regione	no	no	Comuni ¹³⁸

¹³⁷ Come indicato in Appendice, la Conferenza Interistituzionale di gestione dei rifiuti, prevista dalla L.R. n. 6/2001, successivamente modificata (in particolare, dalla L.R. n. 28/2008 e dalla L.R. n. 33/2010), non è stata ancora istituita, essendo al momento vigente una gestione commissariale.

¹³⁸ Come indicato in Appendice, i Comuni curano allo stato la gestione dei servizi in attesa che venga attuato il modello normativo, una volta conclusa la gestione commissariale.

Regioni	N° ATO	Ente di governo dell'ATO	Composizione Ente di governo dell'ATO	Sub-ATO (alcuni servizi)	Forma di governo sub-ATO	Competenza su Affidamento/gestione servizi
Calabria ¹³⁹	5	Comunità d'Ambito	Sindaci dei Comuni appartenenti all'ATO	Aree di Raccolta Ottimale (ARO) per raccolta e trasporto	Comunità d'Ambito in seduta ristretta (Sindaci dei Comuni dell'ARO)	Comunità d'Ambito ristretta (per spazzamento, raccolta e trasporto); Comunità d'Ambito (per la gestione di impianti di selezione e trattamento)
Sicilia ¹⁴⁰	18	Società per Regolamentazione Servizio Rifiuti (SRR)	Società consortile di capitali partecipata dalla Provincia (al 5%) e dai Comuni (al 95%) appartenenti all'ATO	Aree di Raccolta Ottimale (ARO) per spazzamento, raccolta e trasporto	Forme associative definite dai Comuni ai sensi del TUEL	SRR Comuni, singolarmente o in forma associata (per raccolta, spazzamento e trasporto)
Sardegna ¹⁴¹	Unico	Autorità d'Ambito (non costituita)	-	Bacini Ottimali per raccolta, trasporto e spazzamento; sub-ambiti per selezione, trattamento e smaltimento in discarica	Forme associative fra Comuni per i Bacini Ottimali; Autorità d'Ambito per i sub-ambiti	Enti Locali in forma associata (per raccolta e trasporto); Autorità d'Ambito (per recupero, trattamento e smaltimento in discarica)

¹³⁹ Si fa qui riferimento al modello organizzativo previsto a regime dalla L.R. n. 14/2014; va considerato dunque che, come sopra evidenziato, tale modello è allo stato attuato solo in parte, vigendo tuttora una gestione transitoria a seguito del dichiarato stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti. Entro tale contesto, occorre tener conto inoltre del fatto che lo stesso Piano Gestione Rifiuti, risalente al 2007, è in fase di revisione alla luce delle sopravvenute modifiche normative. Si rimanda pertanto all'Appendice per il compiuto inquadramento della situazione della Regione Calabria.

¹⁴⁰ Il modello qui riportato è quello a regime previsto dalla L.R. n. 9/2010. Occorre tener presente che, nelle more, è stato previsto un regime di transizione con la nomina di Commissari Straordinari. Si rimanda all'Appendice per i relativi dettagli.

¹⁴¹ Per la Regione Sardegna, si fa riferimento nella Tabella al modello previsto dal vigente Piano Regionale, ricordando che esso, da un lato, è in fase di revisione, dall'altro lato, non ha sinora trovato piena attuazione; anche in questo caso, si rinvia all'Appendice per la più compiuta trattazione delle varie tematiche.

180. La presenza di tali cointeressenze nell'organo di governo dell'ATO ha delle implicazioni dal punto di vista concorrenziale nella misura in cui essa è, innanzitutto, suscettibile di influenzare la scelta relativa alla modalità di affidamento del servizio, nel senso di prediligere il ricorso all'*in-house providing* (ad esempio, ciò sembrerebbe avvenire in Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana). Anche qualora l'affidamento dell'attività di raccolta avvenga tramite una procedura competitiva, peraltro, la presenza nell'organo di governo dell'ATO di Sindaci di Comuni azionisti di società attive nel mercato della raccolta di rifiuti urbani potrebbe non garantire una piena terzietà nella definizione del bando di gara, che potrebbe essere impostato per favorire l'aggiudicazione in capo alle suddette società pubbliche.

181. Inoltre, la mancata separazione netta tra regolatore e soggetti regolati non garantisce la piena terzietà e indipendenza delle scelte del primo. Ad esempio, la composizione dell'organo di governo dell'Autorità d'Ambito potrebbe influenzare l'esercizio delle attività di controllo del soggetto affidatario, ed in particolare potrebbe condizionare la verifica degli *standard* qualitativi del servizio e l'approvazione dei piani economici e finanziari dei soggetti affidatari del servizio, sulla base dei quali viene definita la tariffa posta a carico dei cittadini (sul punto v. meglio *infra* Cap. 4, sez. 2).

182. I rischi di un potenziale conflitto di interessi sono tanto maggiori quanto più si realizza una vera e propria sovrapposizione tra regolatore e soggetto regolato, ovvero quando sono i Comuni ad assumere direttamente il ruolo di Enti affidanti del servizio (Friuli Venezia Giulia e Lombardia). Viceversa, tali rischi si dovrebbero ridurre quanto più aumenta la distanza tra l'Ente che affida il servizio e l'Ente che partecipa alla compagine azionaria del soggetto che lo svolge, ovvero quando l'affidamento del servizio avviene ad opera della Regione o di organi sovra-comunali (Veneto, Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Molise).

2. L'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani

L'oggetto degli affidamenti: la gestione integrata

183. Uno dei temi di maggior interesse dal punto di vista concorrenziale riguarda le modalità tramite le quali è stata declinata, nelle diverse zone d'Italia, la nozione di "gestione integrata dei rifiuti". Come è già stato illustrato nel Cap. 1, il TUA ha senz'altro inteso promuovere un'estensione territoriale della gestione dei rifiuti maggiore rispetto al passato, con il fine di porre fine alla frammentazione della gestione e di raggiungere adeguate economie di scala (gestione integrata "in senso orizzontale"). Meno chiaro è, invece, se il Legislatore abbia anche voluto incentivare l'affidamento al gestore della raccolta delle attività a valle di quest'ultima, ovvero il trattamento, lo smaltimento in discarica e il recupero¹⁴² (gestione integrata "in senso verticale"). La *ratio* di un eventuale incentivo all'integrazione verticale potrebbe rinvenirsi nella volontà di rendere il servizio di gestione dei rifiuti urbani maggiormente efficiente attraverso una riduzione dei costi di transazione, nell'auspicio che poi ciò si possa eventualmente riflettere positivamente sul livello del tributo sui rifiuti applicato ai cittadini. Nonostante

¹⁴² Si ricorda, infatti, che la normativa non appare chiara in tal senso, poiché, da un lato, l'art. 200, comma 1, lett. a) TUA sembrerebbe riferirsi ad una gestione integrata in senso orizzontale, mentre, dall'altro lato, il disposto dell'art. 183, comma 1, lett. l) TUA definisce la gestione integrata come "*il complesso di attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade, volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti*".

la scarsa chiarezza normativa in tal senso, sembrerebbe potersi affermare che il TUA, pur non imponendo l'obbligo per gli Enti territoriali competenti di affidare la gestione delle fasi a valle del servizio, senz'altro non vieta tale forma di gestione. Pertanto, diverse Regioni e/o ATO hanno optato per l'affidamento della gestione integrata del servizio ad un unico soggetto.

184. Il perimetro, orizzontale e verticale, della gestione integrata possiede una rilevanza significativa sotto il profilo concorrenziale.

185. Per quanto riguarda l'aspetto orizzontale, infatti, l'ampiezza dell'ambito geografico nel quale si esplica il servizio di gestione dei rifiuti urbani senz'altro influisce sulla scala gestionale dello stesso e, dunque, anche sulla concorrenzialità degli operatori del settore. Dunque, al pari di quanto avviene per il settore del gas, ad esempio, l'aggregazione degli affidamenti esistenti a livello locale in capo ad un unico soggetto aggiudicatario incentiva la crescita dimensionale dei gestori. Ciò consente il raggiungimento di economie di scala nella prestazione del servizio ed una selezione del soggetto affidatario dello stesso basata sulla valutazione comparativa delle competenze tecniche, della qualità del servizio e degli investimenti in innovazione.

186. Viceversa, l'estensione verticale del perimetro di operatività del gestore del servizio dalla raccolta alle fasi a valle del ciclo di gestione dei rifiuti, eventualmente sussidiata dalla compensazione economica ricevuta per l'attività economica svolta in privativa, potrebbe falsare la concorrenza tra il soggetto integrato e gli altri operatori attivi in tali fasi.

La gestione integrata in senso orizzontale

187. Quanto alla **gestione integrata del servizio in senso orizzontale**, occorre innanzitutto distinguere tra le fasi a monte della filiera (raccolta, trasporto e spazzamento) e quelle a valle (trattamento, smaltimento in discarica e recupero/riciclo).

188. Per quanto riguarda le fasi a monte, l'integrazione in senso orizzontale della gestione dei rifiuti ha finora trovato un'applicazione piuttosto limitata. Infatti, soltanto in 8 Enti territoriali, tra Regioni e Province Autonome (sulle 19 per le quali sono state ricevute tali informazioni), si registra attualmente una estensione del bacino territoriale di affidamento del servizio di raccolta, al netto di aggregazioni spontanee tra Enti locali, di dimensione sovra-comunale. Quest'ultimo è il caso, in particolare, del Piemonte, della Valle d'Aosta, dell'Emilia Romagna, della Toscana¹⁴³, delle Marche, dell'Umbria¹⁴⁴, della Campania e della Puglia. Nelle altre Regioni, invece, i soggetti che affidano il servizio pubblico di

¹⁴³ Per quanto riguarda la Toscana, che appare la Regione che si è più strettamente attenuta al principio di gestione integrata in senso orizzontale, si osserva che nell'ATO Toscana Sud il servizio di gestione dei rifiuti è stato affidato ad un unico soggetto e dal 1° gennaio 2014 tutti i contratti relativi agli affidamenti preesistenti a livello comunale sono stati rescissi e sostituiti con quello con il nuovo affidatario. Anche negli altri due ATO presenti nella Regione il servizio di gestione verrà affidato ad un solo soggetto: nell'ATO Toscana Costa esso è già stato individuato a seguito dell'espletamento della procedura di gara per la selezione del socio privato della società già affidataria del servizio in diversi Comuni dell'ambito, mentre nell'ATO Toscana Centro la procedura deve invece essere ancora portata a termine.

¹⁴⁴ In Umbria, gli Enti di governo dei 4 Ambiti nei quali è suddiviso il territorio della Regione hanno provveduto, o stanno provvedendo, ad affidare la gestione integrata del servizio ad un unico soggetto (peraltro, nell'ATI 1 con un affidamento diretto *in-house providing*).

raccolta sono i Comuni, e anche qualora essi organizzino forme di cooperazione per l'organizzazione del servizio, l'affidamento congiunto è frutto di una loro scelta discrezionale¹⁴⁵.

189. Laddove i bacini di affidamento del servizio di raccolta sono sovra-comunali, pur riscontrando una certa eterogeneità in relazione alla loro estensione territoriale, si osserva che essi in genere sono di dimensione sub-provinciale. Questo è, ad esempio, il caso del Piemonte, dove 21 consorzi di bacino affidano il servizio di raccolta in ambiti territoriali più piccoli cosicché, ad esempio, nel Consorzio di bacino del Basso Novarese (comprendente 38 Comuni) vi sono due gestori, uno per il Comune di Novara e un altro per gli altri 37 Comuni. Parimenti, in Emilia Romagna, l'ente preposto all'affidamento del servizio è uno solo, l'Agenzia Territoriale per i Servizi Idrici e Rifiuti ("ATERSIR"), ma il territorio regionale viene ripartito, ai fini dell'affidamento del servizio, in una pluralità di bacini di dimensione provinciale o sub-provinciale. In Valle d'Aosta, infine, sono presenti 9 ATO per le fasi di raccolta, trasporto e spazzamento.

190. Nelle Regioni del Centro la dimensione degli Ambiti per l'affidamento del servizio di raccolta tende ad essere sub-provinciale o provinciale: l'Umbria, ad esempio, ricade attualmente nel primo caso in quanto, nelle more dell'istituzione dell'Autorità Umbra per Rifiuti e Idrico (A.U.R.I.) che avrà la competenza per tutto il territorio regionale, la fase a monte della filiera della gestione dei rifiuti è affidata in 4 distinti ATO. Nelle Marche, invece, gli Ambiti per la gestione integrata dei rifiuti, compresa l'attività di raccolta, coincidono con il territorio di ciascuna Provincia. In Toscana, invece, il modello di gestione prevede la ripartizione del territorio regionale in 3 ATO che hanno dimensione sovra-provinciale, e in 2 di essi è in corso di affidamento o è già stato affidato il servizio di raccolta ad un unico soggetto per tutto il territorio dell'ATO.

191. Al Sud, nelle Regioni dove l'affidamento del servizio di raccolta avviene a livello sovracomunale, la dimensione bacini di raccolta si mantiene comunque sub-provinciale. La Regione Puglia, infatti, ha individuato 38 Ambiti di Raccolta ottimali (ARO) e la Campania, dove alcuni ATO hanno dimensione sub-provinciale, ha previsto che l'attività di raccolta possa essere affidata all'interno di ambiti geografici ancora più ristretti.

192. Per quanto riguarda le fasi a valle, invece, si evidenzia un'attuazione dell'integrazione orizzontale abbastanza in linea, tranne in qualche caso, con le indicazioni del Legislatore. Le dimensioni degli ATO, sinteticamente descritte *supra*, infatti, sono generalmente provinciali o addirittura sovra-provinciali o regionali e solo in qualche caso infra-provinciali (ad esempio in Campania).

La gestione integrata in senso verticale

193. Relativamente **all'estensione in senso verticale della gestione dei rifiuti**, la Tabella 2, relativa all'oggetto degli affidamenti in essere, mostra che nella maggior parte delle Regioni che hanno fornito informazioni al riguardo (8 su 15) gli Enti territoriali competenti possono affidare sia l'intero

¹⁴⁵ Per quanto riguarda il Veneto, ancorché siano state istituite delle Autorità d'Ambito che hanno provveduto, in genere, ad organizzare e gestire il servizio relativo ai rifiuti urbani con un unico gestore, il servizio di raccolta e trasporto è stato in alcuni casi organizzato autonomamente dai singoli Comuni.

servizio integrato sia le singole fasi di gestione dei rifiuti separatamente. Questa doppia opzione è presente principalmente nelle Regioni del Nord Italia (Friuli Venezia Giulia, Veneto, Provincia di Bolzano, Lombardia, Liguria, Emilia Romagna), in tre Regioni del Centro (Toscana¹⁴⁶, Umbria, Lazio¹⁴⁷) e in due Regioni del Sud (Abruzzo e Sicilia). Soltanto nelle Marche l'affidamento della gestione integrata dei rifiuti (raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti indifferenziati) è l'unica opzione prevista.

TABELLA 2: INTEGRAZIONE ORIZZONTALE E VERTICALE DEGLI AFFIDAMENTI (DIMENSIONE DEGLI ATO E OGGETTO DELL’AFFIDAMENTO) NELLE REGIONI ITALIANE

Regione	Estensione territoriale degli affidamenti	Oggetto degli affidamenti
Friuli Venezia Giulia	Comunale o sovracomunale (in caso di aggregazioni spontanee)	Prevalenza della gestione integrata
Veneto	Comunale o per bacini territoriali sub-provinciali	Nel 66% delle amministrazioni comunali è stato affidato tutto il servizio integrato di gestione mentre solo nel 34% è stato affidato solo il servizio di raccolta
Prov. Bolzano	Comunale o sovracomunale (in caso di aggregazioni spontanee)	ND
Lombardia	Comunale o sovracomunale (in caso di aggregazioni spontanee)	Sia gestione integrata sia gestione separata
Piemonte	Sub-provinciale (secondo l'estensione dei consorzi di bacino)	Affidamento separato di raccolta, spazzamento e trasporto (l'affidamento delle attività a valle spetta alle Associazioni d'Ambito, che riuniscono più consorzi di bacino)
Valle d'Aosta	Comunale (Comune di Aosta) e sovracomunale (comunità montane)	Affidamento separato di raccolta, spazzamento e trasporto (l'affidamento delle attività a valle spetta alla Regione)
Liguria	Comunale o sovracomunale (in caso di aggregazioni spontanee)	Sia gestione integrata sia gestione separata (l'affidamento delle attività di recupero o smaltimento in discarica al servizio di più aree spetta alla Regione o a enti da essa delegati)
Emilia Romagna	Provinciale o sub-provinciale	Prevalenza della gestione integrata (62% degli affidamenti)

¹⁴⁶ Per la Toscana la compresenza di affidamenti della gestione integrata dei rifiuti e di affidamenti dei soli servizi di igiene urbana riguarda i vecchi affidamenti in proroga che scadranno una volta assegnata ad un unico soggetto la gestione integrata del servizio.

¹⁴⁷ Nel Lazio, il comune di Roma Capitale ha un sistema in parte integrato di gestione dei rifiuti urbani, nel quale AMA S.p.A. effettua la raccolta, lo spazzamento e il trattamento dei rifiuti attraverso impianti di proprietà integrati da impianti privati con i quali sono stipulati contratti di servizio. Gli impianti di smaltimento e gli inceneritori che servono l'ATO Roma, invece, sono di proprietà di altri soggetti privati.

Regione	Estensione territoriale degli affidamenti	Oggetto degli affidamenti
Toscana	Sovra-provinciale (per i nuovi affidamenti); in alcuni ATO però ancora comunale o sovra-comunale (vecchi affidamenti)	ATO Sud: gestione integrata ATO Costa e ATO Centro: sia gestione integrata sia gestione separata, con prevalenza della prima
Marche	Provinciale	Gestione integrata
Umbria	Sub-provinciale	Sia gestione integrata sia gestione separata nell'ATI 1 (per i vecchi affidamenti antecedenti la costituzione degli ATI) e nell'ATI 4; solo gestione integrata per gli affidamenti effettuata dall'ATI 3
Lazio	Comunale o sovracomunale (in caso di aggregazioni spontanee)	Prevalenza della gestione separata
Campania	Sovracomunale (per ATO, di dimensione sub-provinciale, o per STO, più piccoli degli ATO)	Sia gestione integrata sia gestione separata
Molise	Comunale o sovracomunale (in caso di aggregazioni spontanee)	Gestione separata
Puglia	Sovracomunale (38 ARO)	Gestione separata. Raccolta, spazzamento, trasporto (ARO), attività a valle (ATO)
Basilicata	Comunale finché non si conclude la gestione commissariale	ND
Calabria	Comunale o sovracomunale (in caso di aggregazioni spontanee)	Gestione separata. Raccolta, spazzamento, trasporto (Comunità d'Ambito ristrette); attività a valle (Comunità d'Ambito)
Sicilia	Comunale o sovracomunale (in caso di aggregazioni spontanee)	Sia gestione integrata sia gestione separata
Sardegna	Comunale o sovracomunale (in caso di aggregazioni spontanee)	Gestione separata. Raccolta, spazzamento, trasporto (Comuni); attività a valle (Autorità d'Ambito)

Fonte: risposte alle richieste di informazioni.

194. In alcune Regioni dove è ammessa la doppia opzione della gestione integrata e dell'affidamento delle singole fasi per l'affidamento del servizio (Friuli Venezia Giulia, Veneto, Toscana e Emilia Romagna), si osserva che sul piano operativo prevale l'affidamento integrato del servizio e, dunque, un'estensione in senso verticale della privata per la gestione dei rifiuti.

195. In particolare, tra queste, la Toscana appare la Regione con il livello di integrazione verticale più accentuato, specie se si considera che il contesto normativo-regolamentare regionale consente al gestore della raccolta di integrarsi a valle, non solo fino allo smaltimento in discarica – fase generalmente ricompresa nella gestione integrata nelle Regioni/ATO che hanno optato per questo modello gestionale –, ma addirittura al mercato del recupero della frazione organica (FORSU)¹⁴⁸.

196. Sempre in relazione alle Regioni che contemplano la doppia opzione della gestione integrata e dell'affidamento delle singole fasi, dalla Tabella 3 emergono diversi casi nei quali la normativa regionale presenta espressamente un netto *favor* per la gestione integrata (Umbria, Abruzzo e la Provincia di Bolzano).

¹⁴⁸ Per un'analisi più approfondita del caso toscano si rinvia al Box 1.

TABELLA 3: NORMATIVE REGIONALI RELATIVE ALL’AFFIDAMENTO INTEGRATO DEL SERVIZIO DI GESTIONE RSU E GRADO DI INTEGRAZIONE VERTICALE DEGLI OPERATORI PER REGIONE

Regioni	Normativa che impone o favorisce la gestione integrata	Grado di integrazione nelle fasi a valle della raccolta
Friuli Venezia Giulia	NO	5 operatori su 14 sono integrati nelle fasi a valle: recupero energetico, compostaggio, trattamento (TMB) e selezione della frazione differenziata
Veneto	NO	I principali operatori attivi nella raccolta sono integrati in alcune fasi a valle (specialmente nell'attività di trattamento); talvolta l'integrazione avviene anche attraverso il ricorso ad ATI
Prov. Bolzano	La Provincia individua i soggetti e gli Enti - Provincia, comuni, comunità comprensoriali o loro consorzi, anche coattivi, o società di capitale a partecipazione pubblica - preposti alla costruzione degli impianti di recupero o di smaltimento in discarica dei rifiuti urbani. Tutti gli impianti di smaltimento in discarica o di recupero di rifiuti vengono approvati, sentito il comune, dall'Agenzia provinciale. Non appare che ci sia però un <i>favor</i> per un loro affidamento al gestore della raccolta	I Comuni o terzi individuati tramite gara gestiscono alcuni impianti di compostaggio. Alcuni impianti di smaltimento (inceneritore di Bolzano e due discariche) sono gestiti da una società pubblica con contratto <i>in-house providing</i> .
Prov. Trento	ND	ND
Lombardia	NO	Il principale operatore A2A è integrato anche nella fasi a valle della raccolta
Piemonte	NO	Dei 19 soggetti che operano nelle fasi a valle (TMB, discarica, TMV, inceneritore), quattro operano anche nella fase della raccolta (due dei quali posseduti al 100% dai Comuni).

Regioni	Normativa che impone o favorisce la gestione integrata	Grado di integrazione nelle fasi a valle della raccolta
Valle d'Aosta	NO	Il gestore del centro di smaltimento è una società mista che non svolge attività di raccolta
Liguria	NO	Alcuni operatori attivi nella raccolta (Amiu e Acam operativi nei Comuni di Genova e La Spezia) sono integrati nelle fasi a valle di trattamento e smaltimento
Emilia Romagna	NO. Si segnala, tuttavia, che nell'ambito delle Norme Tecniche di Attuazione del PRGR non ancora approvato, si prevede che i gestori del servizio pubblico, qualora non dotati dell'impiantistica necessaria, individuano i soggetti cui affidare le frazioni per il recupero o lo smaltimento tramite gara	5 su 12 operatori della raccolta sono integrati a valle
Toscana	La l.r. n. 25/1998, modificata dalla l.r. n. 61/2014, all'art. 9, comma 2, lett. d), prevede che il piano regionale stabilisca il fabbisogno e la tipologia degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, al fine di assicurare la gestione degli stessi all'intero di ciascun ATO, tenendo conto dell'offerta di smaltimento e recupero da parte del sistema industriale. Gli impianti sono da realizzare da parte del gestore della raccolta. Nelle more ci si serve di altri impianti autorizzati in altre zone (causa carenza di capacità nell'ATO Toscana Centro. L'ATO Toscana Sud è invece autosufficiente).	L'ATO Toscana SUD ha un gestore unico integrato, che arriva fino all'avvio a recupero. Nelle fasi a valle ci sono poi 6 operatori; l'ATO Toscana COSTA ha come obiettivo la gestione integrata di ciascuna fase del servizio. Nelle more del raggiungimento di tale obiettivo, i Comuni o loro forme associative sono i soggetti competenti di ciascuna fase (sentenza TAR Toscana n. 991/2014). 14 operatori sono integrati a valle
Marche	ND	Nelle fasi a valle della raccolta sono presenti dieci operatori
Umbria	Il piano d'Ambito dell'ATI 4 prevede che non si proceda all'affidamento di singole fasi della filiera e che il gestore	Alcuni operatori della raccolta (3 su 7) sono integrati a valle

Regioni	Normativa che impone o favorisce la gestione integrata	Grado di integrazione nelle fasi a valle della raccolta
	Unico gestisca anche le fasi di trattamento e smaltimento, a meno che, gli impianti di trattamento e smaltimento siano di proprietà di soggetti privati.	
Lazio	Non ci sono disposizioni normative che impongono o favoriscono l'integrazione a valle della raccolta, ma la Regione afferma che i Comuni affidano tutti i servizi ad un unico soggetto (gestore unico)	19 operatori nelle fasi a valle. Alcuni operatori della raccolta sono integrati a valle; due operano nel Lazio e due in Umbria
Abruzzo	L'art. 16, commi 6 e 8 della L. r. n. 36/2013 di disciplina della gestione dei rifiuti urbani prevede che gli impianti di proprietà degli Enti Locali già esistenti al momento dell'assegnazione del servizio di raccolta siano conferiti in comodato ai soggetti affidatari del medesimo servizio. Inoltre, gli impianti di smaltimento e recupero la cui titolarità è diversa dagli Enti Locali non sono ricompresi nell'affidamento della gestione del servizio dei rifiuti urbani e restano assoggettati alla regolazione pubblica.	ND
Campania	ND	ND
Molise	NO	Ci sono quattro operatori attivi nella fase a valle; non si dispone di informazioni sul ruolo dei soggetti affidatari del servizio di raccolta
Puglia	NO. Viene anzi condotta una politica di separazione della fase della raccolta da quella della gestione degli impianti a valle, in considerazione delle diversità delle caratteristiche economiche delle varie fasi.	Una quarantina di operatori nella fase a valle (nel trattamento della frazione secca). Tre operatori della raccolta sono integrati a valle.
Basilicata	ND	ND

Regioni	Normativa che impone o favorisce la gestione integrata	Grado di integrazione nelle fasi a valle della raccolta
Calabria	NO	Una decina di operatori sono attivi nelle fasi a valle
Sicilia	NO	ND
Sardegna	NO	Impianti di proprietà pubblica, gestiti da privati

Fonte: risposte alle richieste di informazioni.

197. Innanzitutto, il piano d'Ambito dell'ATI 4 – Umbria prevede che non si proceda all'affidamento di singole fasi della filiera e che il gestore unico gestisca anche le fasi di trattamento e smaltimento, a meno che i relativi impianti siano di proprietà di soggetti privati.

198. Analogamente, l'art. 16, commi 6 e 8 della L. R. n. 36/2013 di disciplina della gestione dei rifiuti urbani in Abruzzo prevede che gli impianti di proprietà degli Enti Locali già esistenti al momento dell'assegnazione del servizio siano conferiti in comodato ai soggetti affidatari del medesimo servizio. Viceversa, gli impianti non di proprietà degli Enti Locali sono esclusi dal perimetro dell'affidamento ed il loro accesso da parte dell'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani viene garantito a tariffe regolate.

199. Anche in Provincia di Bolzano si registra l'esistenza di disposizioni normative che incentivano l'integrazione verticale. La Provincia, infatti, individua i soggetti pubblici e gli Enti territoriali preposti alla costruzione degli impianti di trattamento o di smaltimento dei rifiuti urbani, nell'ottica di incrementare la capacità di trattamento e smaltimento attualmente esistente. Al riguardo, si rileva che in tale contesto anche il soggetto affidatario del servizio di gestione della raccolta, qualora risultasse partecipato da Enti territoriali, potrebbe essere scelto per la realizzazione dei nuovi impianti di trattamento e smaltimento pubblici, così da realizzare un processo di integrazione verticale nel settore della gestione dei rifiuti urbani.

200. Ad ogni modo, le descritte disposizioni regolamentari non necessariamente hanno condotto, quantomeno finora, ad un'integrazione della filiera. Per quanto riguarda l'Umbria, le fasi a monte del servizio sono svolte da soggetti diversi rispetto a quelli che gestiscono le fasi a valle, mentre in provincia di Bolzano la raccolta e il trasporto sono affidati dai singoli Comuni a soggetti diversi dalle Comunità comprensoriali che, oltre a gestire i centri di raccolta sovracomunali, gestiscono direttamente anche gli impianti di smaltimento e di compostaggio. Pertanto, i soggetti affidatari del servizio di raccolta ed i proprietari dei nuovi impianti operanti nelle fasi a valle, ancorché abbiano la medesima natura pubblica, non necessariamente coincidono.

201. In altre Regioni (Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Molise, Puglia, Calabria, Sardegna) l'oggetto degli affidamenti è tendenzialmente limitato alle attività a monte della filiera (raccolta, trasporto e spazzamento) né si ha notizia di un contesto regolamentare che tende a modificare questo modello gestionale.

202. In particolare, in Valle d'Aosta, la Regione ha suddiviso le fasi di raccolta, trasporto e spazzamento da quelle di trattamento e smaltimento, individuando, per le prime tre, nove sotto-ambiti coincidenti con il territorio delle Comunità montane e del Comune di Aosta, e, per le ultime due, un Ambito unico. Pertanto, esiste un solo soggetto che gestisce la fase di trattamento e smaltimento in discarica dei rifiuti urbani e diversi soggetti che, invece, si occupano delle fasi a monte della filiera.

203. Da quanto esposto *supra*, sembrerebbe emergere che il modello "disintegrato" prevalga laddove gli affidamenti delle attività a valle avvengono ad opera di Enti territoriali diversi da quelli che affidano la gestione del servizio di raccolta (v. Tabelle 1 e 2). In altre parole, in presenza di due livelli istituzionali preposti all'organizzazione del servizio, spesso si osserva che il perimetro dell'affidamento si limita alle

fasi a monte. In tale contesto fa eccezione il Molise, il quale, forse in ragione della ridotta dimensione territoriale, pur avendo optato per una gestione separata delle due macro-fasi della filiera, presenta un assetto organizzativo mono-livello (non esistono infatti, enti che organizzano l'affidamento della raccolta separati e di dimensioni inferiori all'ATO).

204. Nel Box che segue vengono posti a confronto due modelli di gestione opposti in relazione al livello prescelto di integrazione della filiera. Mentre in Toscana questo livello è massimo, in Puglia si è proceduto esplicitamente a mettere in atto una politica di separazione della fase della raccolta e dello spazzamento da quella della gestione degli impianti di trattamento e di smaltimento, in considerazione della diversità delle caratteristiche economiche di tali attività, ovvero *labour intensive*, la prima, e *capital intensive*, la seconda; con tempi di recupero degli investimenti brevi, la prima, e con tempi di recupero degli investimenti lunghi, la seconda.

Box 1: La Toscana e la Puglia – due esperienze a confronto in tema di gestione integrata

Toscana

In Toscana l'art. 42, comma 6, della l.r. 69/2011 prevede che il piano regionale stabilisca il fabbisogno e la tipologia degli impianti di smaltimento e recupero della frazione organica derivante dalla raccolta dei rifiuti urbani, al fine di assicurare la gestione della stessa all'interno di ciascun ATO (per rispettare i principi di prossimità e autosufficienza della gestione), tenendo conto dell'offerta di smaltimento e recupero da parte del sistema industriale. Gli impianti devono essere realizzati da parte del gestore (tanto è vero che la dotazione impiantistica delle imprese è un elemento necessario per la partecipazione alle procedure di gara per l'affidamento del servizio) il quale, nelle more, si serve degli impianti autorizzati gestiti da altri soggetti e operanti negli altri ATO della Regione. Tale disposizione è stata ripresa integralmente dal piano d'ambito predisposto dall'ATO Toscana Costa.

La disposizione trova la propria *ratio*, secondo la Regione Toscana, nelle seguenti circostanze: alcuni ATO della Regione, e in particolare l'ATO Toscana Centro, si caratterizzano per una carenza di impianti di smaltimento e recupero della frazione organica proveniente dai Comuni compresi nel territorio dell'Ambito, che costringe il gestore della raccolta a rivolgersi ad altri impianti situati al di fuori del territorio, specie per quelle frazioni – come l'umido – che devono essere smaltite in tempi molto brevi (24-36 ore) e per le quali non è possibile ricorrere allo stoccaggio. Tuttavia, il trasporto dei rifiuti fuori dall'ambito nel quale essi sono stati raccolti ha un costo che contribuisce all'aumento del tributo sui rifiuti pagato dai cittadini. Al fine di contenere il livello della stessa, quindi, sia la Regione sia l'ATO Toscana Centro hanno deciso di individuare il numero di impianti necessari per far fronte al fabbisogno di smaltimento della frazione umida, ritenendo opportuno che questi siano realizzati dai gestori della raccolta. Ciò significa che i rifiuti raccolti dal gestore della raccolta vanno a recupero o smaltimento negli impianti da questo realizzati e gestiti. La normativa descritta, dunque, rappresenta un caso paradigmatico di gestione integrata del servizio dei rifiuti urbani che si spinge fino al recupero.

Puglia

All'estremo opposto rispetto al caso precedente c'è il modello di gestione adottato in Puglia, dove non è mai stata attuata una completa integrazione verticale dei servizi, anche in ragione della gestione Commissariale che ha provveduto all'affidamento degli impianti di smaltimento, avviata dal 2004 e conclusa con la piena operatività degli impianti previsti nella pianificazione nel 2010.

Attualmente, in ragione delle concessioni vigenti degli impianti di smaltimento e della gestione dei servizi di raccolta affidate nella gran parte dei casi dai Comuni (tranne alcune eccezioni come l'ATO Brindisi 2), si ha una assoluta divisione tra le due fasi del ciclo integrato. In sostanza si è proceduto parallelamente per la fase di raccolta e per la fase di trattamento dei rifiuti indifferenziati ad attribuire diritti di esclusiva (per 9 anni per la raccolta e per 15 anni per il trattamento), attraverso procedure di gara ad evidenza pubblica.

La fase della filiera del recupero e riciclo delle frazioni differenziate, in particolare, è sottoposto interamente al regime di libero mercato, salvo alcuni casi eccezionali (ASM Molfetta).

Tuttavia, sul punto sembrerebbe che vi sia un'inversione di tendenza nell'impostazione finora adottata dalla Regione. Nel Piano regionale sui rifiuti, infatti, si afferma che in relazione a queste fasi della filiera agli impianti privati esistenti occorre aggiungere impianti di proprietà pubblica, al fine di ovviare a: *i*) il forte incremento della domanda di trattamento delle frazioni differenziate con saturazione degli impianti privati esistenti (per garantire il rispetto del principio di prossimità); *ii*) l'aumento immotivato delle tariffe di trattamento delle frazioni differenziate da parte degli impianti privati esistenti. In ultima analisi, anche in questo caso ciò servirebbe a ottimizzare i costi per il trattamento delle frazioni differenziate, e di conseguenza anche il tributo a carico dei cittadini.

La Regione programma di raggiungere detto obiettivo, ad esempio, tramite l'affidamento di diritti in esclusiva del servizio di recupero di frazioni da raccolta differenziata in un determinato territorio.

3. La modalità e la durata degli affidamenti

205. Le evidenze relative all'estensione in senso verticale dell'operatività del gestore pubblico della raccolta (che tendenzialmente riguarda la fase dello smaltimento, ma talvolta, come in Emilia Romagna interessa anche il trattamento e il recupero energetico dei rifiuti indifferenziati) vanno lette tenendo anche conto **della modalità con cui il servizio viene affidato** (v. Tabella 4). Sul piano concorrenziale tale analisi rileva in quanto la modalità di affidamento del servizio appare cruciale per un eventuale confronto concorrenziale nella forma "per il mercato".

206. In quasi tutte le Regioni dove l'informazione sulla modalità di affidamento è disponibile, emerge una prevalenza dell'*in-house providing* come modalità di affidamento del servizio la quale interessa la maggior parte dei territori comunali.

207. Il ricorso più massiccio all'*in-house providing* riguarda la realtà toscana dell'ATO Centro (che copre circa il 75% dei Comuni toscani)¹⁴⁹, il Friuli Venezia Giulia (circa il 65%), e l'Emilia Romagna (circa il 63%). Pur non disponendo di informazioni quantitative precise, anche in Piemonte risulta che la modalità prevalente di assegnazione del servizio nei grandi centri urbani è l'*in-house providing* mentre nei territori montani, collinari o a minore densità di popolazione è diffuso il ricorso a procedure di gara ad esito delle quali sono selezionati operatori privati di piccole dimensioni che svolgono il servizio in aree limitate del territorio.

208. Le uniche Regioni in cui prevale l'affidamento del servizio tramite procedure ad evidenza pubblica sono l'Umbria, dove l'espletamento delle gare per l'affidamento del servizio interessa oltre la metà (il 52,7%) dei Comuni localizzati nella Regione, e la Valle d'Aosta, dove i gestori dei servizi di raccolta, trasporto e spazzamento sono tendenzialmente individuati tramite procedure competitive. Addirittura, in alcuni contesti regionali si registrano ancora degli affidamenti diretti senza che ricorrano le condizioni dell'*in-house providing* e a questo proposito il caso più rilevante è quello dell'Emilia Romagna, dove ancora circa il 20% dei Comuni sono interessati da tale modalità di individuazione del gestore del servizio. Emerge, dunque, che nelle Regioni del Nord e del Centro Italia, le uniche per cui si dispone di un quadro informativo esauriente, l'*in-house providing* rimane la modalità prevalente di affidamento del servizio.

209. Il ricorso prevalente all'affidamento *in-house providing* in alcune Regioni (ad esempio, il Friuli Venezia Giulia e il Veneto) si associa, come è già stato illustrato, anche ad un'estensione dell'operatività del soggetto affidatario della raccolta lungo le diverse fasi della filiera. In questo caso, quindi, l'assenza di un confronto competitivo per l'assegnazione della gestione del servizio di raccolta si riverbera anche sulle attività a valle della stessa.

210. La prevalenza dell'affidamento *in-house providing* in diverse Regioni, e soprattutto in quelle del Centro-Nord, è coerente con il fatto che nei medesimi territori sono presenti, e territorialmente radicate, società pubbliche, c.d. *ex* municipalizzate, partecipate dagli Enti Locali, che gestiscono il

¹⁴⁹ Tuttavia, come già accennato nel testo, tale situazione evolverà a breve verso l'unificazione della gestione in capo ad un unico soggetto selezionato con procedura ad evidenza pubblica.

servizio spesso in ambiti geografici molto ristretti di dimensione comunale. Ciò determina spesso una situazione nella quale il numero di operatori che svolgono il servizio di raccolta nelle diverse Regioni risulta molto elevato. Questo è ad esempio il caso del Nord Italia, l'area per cui si dispone del maggior numero di informazioni, dove i soggetti affidatari del servizio di raccolta, oltre ad essere numerosi, presentano dimensioni estremamente eterogenee, dal momento che a fianco a due/tre operatori, che gestiscono il servizio in oltre la metà dei Comuni di tali Regioni, operano soggetti di dimensione decisamente più piccola.

211. L'esempio più evidente in tal senso è quello della Lombardia, dove sono attivi più di un centinaio di operatori ed i primi 10 offrono il servizio a quasi il 55% degli abitanti¹⁵⁰, ma non si tratta di un caso isolato. In Veneto, infatti, operano 38 soggetti affidatari del servizio di raccolta ma solo 6 svolgono il servizio nei confronti di più di un'amministrazione locale; in Emilia Romagna su 37 affidamenti in essere, i soggetti affidatari del servizio di raccolta sono 12 e i primi 2 (HERA e IREN) forniscono il servizio a circa l'83% degli abitanti.

In Piemonte, in 13 consorzi di bacino (sui 21 complessivi) per i quali si dispongono di informazioni al riguardo, a fronte della numerosità dei soggetti affidatari del servizio di raccolta di piccole dimensioni, si rileva un ricorso frequente alle associazioni temporanee d'impresa (ATI) come strumento di partecipazione alle procedure di selezione; le ATI costituite risultano aggiudicatrici di circa un terzo delle procedure espletate all'interno di detti consorzi di bacino.

212. Anche nell'ATO Toscana Costa) dove il servizio non è stato ancora affidato ad un unico gestore, sono presenti numerosi operatori che ricorrono frequentemente ad ATI orizzontali per aggiudicarsi le procedure di selezione indette.

TABELLA 4: MODALITÀ DI SCELTA DELL'AFFIDATARIO DEL SERVIZIO E NUMERO DI SOGGETTI AFFIDATARI DEL SERVIZIO DI RACCOLTA PER REGIONE

Regione	Modalità di affidamento del servizio	N. di gestori della raccolta
Friuli Venezia Giulia	Prevalenza dell' <i>in-house providing</i> (65%); affidamento su delega (comunità montane) (27%); gara e convenzione (3%); affidamento diretto (1%)	14, di cui i primi 3 coprono circa il 54% dei Comuni
Veneto	Prevalenza dell' <i>in-house providing</i> (58%); 30,2% gara; 7,6% partenariato pubblico-privato (con individuazione del socio privato tramite gara); 4% altro	38 ma solo 6 svolgono il servizio nei confronti di più di un'amministrazione locale
Prov. Bolzano	Prevalenza della gara (100 su 113 Comuni) ma per i tre Comuni principali (Bolzano, Merano, Bressanone) ricorso all' <i>in-house providing</i>	ND

¹⁵⁰ V. il Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti della Lombardia (p.133 e ss.), approvato con D.G.R. n. 1990 del 20 giugno 2014.

Regione	Modalità di affidamento del servizio	N. di gestori della raccolta
Lombardia	Prevalenza dell' <i>in-house providing</i> , presente in circa il 52,2% dei Comuni analizzati (campione di 963 Comuni su un totale regionale di 1546, ovvero il 63% dei Comuni lombardi- da PGR Lombardia)	110; i primi 10 coprono il 54,6% della popolazione
Piemonte	Prevalenza nei grandi centri urbani dell' <i>in-house providing</i> ; prevalenza delle gare nei territori montani, collinari o a minore densità di popolazione dove il servizio viene affidato a operatori privati di piccole dimensioni che svolgono il servizio in aree limitate di territorio. In particolare, in 13 consorzi (su 21): su 33 affidamenti in essere, per 24 sono state fatte gare (di cui 3 sono state gare a doppio oggetto)	Molto numerosi, anche di piccole dimensioni; ricorso frequente alle ATI (situazione relativa a 13 consorzi su 21)
Valle d'Aosta	Prevalenza della gara	2 (di cui uno si è aggiudicato 8 su 9 affidamenti in essere)
Liguria	Nei Comuni di Genova e La Spezia la modalità di affidamento utilizzata è l' <i>in-house providing</i> ; situazione più variegata negli altri Comuni	ND
Emilia Romagna	Prevalenza dell' <i>in-house providing</i> (63%); affidamento diretto (20%); gestione in economia (10%); gara (7%)	Su 37 affidamenti i soggetti affidatari del servizio di raccolta sono 12. I principali operatori (HERA e IREN) forniscono il servizio a circa l'83% degli abitanti
Toscana	ATO Centro: 13 affidamenti di cui 7 con gara (tra queste, una gara a doppio oggetto), 5 <i>in-house providing</i> e 1 in economia; a livello di Comuni prevalenza dell' <i>in-house providing</i> (75%), si ricorre meno alla gara (23%) e gestione in economia (2%); ATO Sud: prevalenza della gara	ATO Costa: numerosi operatori e frequente ricorso ad ATI orizzontali; ATO Centro: su 13 affidamenti, 8 operatori diversi
Umbria	Prevalenza della gara (52,7%) in termini di numero di Comuni; a seguire l' <i>in-house providing</i> (40,3%). Circa il 7% dei Comuni svolge in economia l'attività di spazzamento	Circa 7 operatori su 16 affidamenti (nell'ATO 3 e 4 rispettivamente un unico affidamento)
Lazio	ND	In un campione di 162 Comuni (42,8% del totale) i gestori sono circa 9

Regione	Modalità di affidamento del servizio	N. di gestori della raccolta
Sicilia	Nel Comune di Palermo il servizio di raccolta e smaltimento in discarica è stato assegnato ricorrendo all' <i>in-house providing</i>	ND

Fonte: risposte alle richieste di informazioni.

213. In relazione, invece, alla **durata media degli affidamenti**, le informazioni disponibili riportate nella Tabella 5 permettono di evidenziare che sotto questo profilo non emergono in genere differenze sostanziali nei casi di *in-house providing* rispetto a quelli affidati con l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica.

214. L'unica eccezione riguarda il Friuli Venezia Giulia, dove gli affidamenti diretti del servizio a società *in-house* durano mediamente più del doppio rispetto a quelli che avvengono tramite procedura competitiva (rispettivamente 18 anni e 6 anni e mezzo). Infatti, nel 23% dei Comuni interessati da affidamenti *in-house providing*, questi ultimi scadranno addirittura nel 2050. Per converso, in Piemonte ed in Emilia Romagna la durata media degli affidamenti, pari a circa 7 anni e mezzo nel primo caso e a 9 anni nel secondo, non si differenzia in maniera sostanziale tra le due tipologie di assegnazione del servizio.

215. Rispetto ai dati appena forniti, la durata media degli affidamenti sale nelle Regioni del Centro Italia. In Umbria, ad esempio, la durata dei nuovi affidamenti assegnati dalle Autorità d'Ambito è di 15 anni; in Toscana, nell'ATO Toscana Sud, il contratto di servizio con il soggetto affidatario del servizio per l'Ambito, selezionato nel 2013 tramite procedura ad evidenza pubblica, ha una durata pari a 20 anni. Sempre in Toscana, l'ATO Toscana Centro, che dovrebbe parimenti affidare il servizio tramite procedura ad evidenza pubblica entro il 2015, ha previsto una durata della gestione futura pari a 20 anni. Nell'ATO Toscana Centro, inoltre, gli affidamenti *in-house providing* attualmente in essere scadranno proprio a seguito dell'assegnazione del servizio ad un gestore d'Ambito unico, mentre le poche gestioni in essere affidate tramite l'indizione di una gara a doppio oggetto (ovvero tramite la selezione del socio privato) hanno una durata di 28 anni e andranno a scadenza nel 2030.

216. Con riguardo al tema delle scadenze degli affidamenti, particolarmente emblematico è il caso della Regione Veneto, la quale ha evidenziato come la durata degli affidamenti in essere e di quelli assegnati di recente è stata fortemente influenzata dal dinamismo della normativa nazionale che ha contraddistinto la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica negli ultimi anni e dall'incertezza generata dallo stesso nelle tempistiche di applicazione delle specifiche norme di settore. A questo proposito sono stati forniti alcuni dati: solo il 15% dei Comuni veneti ha attualmente in essere affidamenti che scadono entro il 2015, il 18% presenta scadenze comprese tra il 2015 ed il 2020, la maggior parte delle Amministrazioni locali (29%) dovranno affidare nuovamente il servizio tra il 2020 ed il 2030 mentre il 26% dei Comuni veneti hanno affidato servizi che vanno in scadenza oltre il 2030.

TABELLA 5: DURATA MEDIA E SCADENZA DEGLI AFFIDAMENTI PER REGIONE

Regione	Durata media affidamenti	Scadenza degli affidamenti
Friuli Venezia Giulia	Media affidamenti concessi con gara: 6,5 anni; media affidamenti <i>in-house providing</i> : 18 anni	Per circa il 48% dei Comuni la scadenza è oltre il 2030; per il 41,% è entro il 2020
Veneto	ND	Per il 26% dei Comuni la scadenza è oltre il 2030; per il 29,3% la scadenza è entro il 2020; 14 Comuni (circa il 2,4%) mantengono una scadenza indeterminata
Lombardia	ND	ND
Piemonte	Durata media nel campione analizzato: 7,4 anni. Non si registra una sostanziale differenza tra durata degli affidamenti <i>in-house providing</i> e tramite gara	ND
Valle d'Aosta	7 anni circa (incluse proroghe)	8 su 9 affidamenti scadono entro il 2020, 1 entro il 2022
Emilia Romagna	9 anni circa. Non si registrano sostanziali differenze tra durata degli affidamenti <i>in-house providing</i> e durata di quelli tramite gara	ND
Toscana	ATO Centro: la procedura in corso prevede interessa le precedenti gestioni affidate <i>in-house providing</i> , che passeranno ad un unico affidatario del servizio con affidamento della durata di 20 anni; ATO Sud: affidamento in corso della durata di 20 anni	ATO Centro: gli affidamenti attualmente in essere e originariamente concessi tramite gara (tutti con gara a doppio oggetto) scadono nel 2030
Marche	ND	ND
Umbria	La durata dei nuovi affidamenti espletati dalle Autorità d'Ambito è di 15 anni	ND

Fonte: risposte alle richieste di informazioni

4. I criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani adottati a livello comunale

217. Come già anticipato nel Cap. 1, i criteri per l'**assimilazione** dei rifiuti speciali ai rifiuti domestici assumono un ruolo fondamentale ai fini dell'espletamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Infatti, i rifiuti speciali non assimilabili non possono essere conferiti al servizio pubblico, perciò di norma, e salvo convenzione con il soggetto affidatario della raccolta urbana, la responsabilità della loro corretta gestione rimane in capo al produttore, il quale si rivolge a imprese specializzate che operano sul mercato in concorrenza tra loro. I rifiuti speciali assimilati ai rifiuti urbani, invece, sono conferiti al gestore del servizio pubblico, il quale ne assume la responsabilità della gestione, salvo il caso in cui

l'impresa produttrice dimostri l'effettivo e corretto avviamento al recupero attraverso valida documentazione comprovante il conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati a detta attività.

218. Inoltre, si è visto anche che l'ampiezza merceologica dell'assimilazione influisce sull'applicazione del tributo sui rifiuti. Infatti, lo si ricorda, le superfici produttive di soli rifiuti speciali non assimilati non sottoposte a tassazione, mentre quelle produttive di rifiuti assimilati sì, salvo il caso in cui l'impresa ricorra a privati per l'avvio a recupero degli stessi, circostanza che in ogni caso dà solo il diritto alla riduzione tariffaria proporzionale alla quantità effettivamente avviata al recupero.

219. Appare evidente, dunque, che i criteri di assimilazione, determinativi dell'ampiezza merceologica del diritto di esclusiva facente capo ai soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti urbani, possono influire sull'operatività delle imprese attive nel mercato della raccolta, del trattamento e del recupero dei rifiuti speciali, nel senso di limitarla. L'analisi dei criteri di assimilazione è, innanzitutto, funzionale, in altre parole, a comprendere qual è il grado di "sottrazione" dei rifiuti speciali al mercato e, specularmente, di inclusione di tale fetta di mercato nella privativa comunale.

Parimenti, dal momento che dai criteri di assimilazione scaturiscono anche precisi oneri a carico delle imprese produttrici dei rifiuti, le scelte operate dagli Enti Locali potrebbero avere ulteriori effetti distorsivi sulla competitività delle imprese. Anche per questo motivo, dunque, appare fondamentale comprendere come detti criteri siano stati stabiliti dagli Enti competenti alla loro determinazione.

220. Si ricorda che la disciplina attualmente applicabile in materia prevede che la competenza a stabilire i criteri qualitativi e quantitativi per operare l'assimilazione spetti allo Stato e che i Comuni, sui quali grava la responsabilità della gestione dei rifiuti assimilati, debbano procedere all'assimilazione analitica nel rispetto di detti criteri. Tuttavia, questi ultimi - la cui determinazione doveva avvenire per decreto del MATTM e del MISE - non sono mai stati definiti. Nelle more della determinazione da parte dello Stato dei criteri qualitativi e quantitativi di assimilazione, vigono, dunque, i criteri stabiliti a livello comunale tramite i Regolamenti emanati dalle amministrazioni locali, che talvolta fanno riferimento al D.P.R. n. 915/1982 e al D.P.R. n. 158/1999 per la definizione, rispettivamente, dei criteri qualitativi e quantitativi¹⁵¹.

221. Il presente paragrafo fornisce a titolo esemplificativo alcune informazioni (poi sinteticamente riportate nelle Tabelle A.2, A.4 e A.6 dell'Appendice) su come i Comuni abbiano esercitato il potere di gestione dei rifiuti assimilati, con particolare riguardo ai criteri quantitativi e qualitativi utilizzati, sulla base dei dati acquisiti dagli Enti locali nel corso dell'attività istruttoria svolta. In particolare, l'analisi che segue si basa sui dati relativi ad un campione di 43 Comuni appartenenti a 10 Regioni (anch'esse selezionate su base campionaria in rappresentanza delle tre macro-aree in cui è suddivisa l'Italia), di cui quattro del Nord Italia - Piemonte, Lombardia, Liguria ed Emilia-Romagna -, tre del Centro - Lazio e Umbria e Toscana - e tre del Sud - Puglia, Campania e Sicilia. I Comuni analizzati sono capoluoghi di Provincia oppure Comuni con un numero di abitanti che va da 30.000 circa a 3 milioni circa (per avere un campione rappresentativo, che comprenda sia i Comuni di medie dimensioni sia i Comuni di grandi dimensioni).

¹⁵¹ Come già descritto nel capitolo 1, tali decreti costituiscono il riferimento regolamentare tuttora vigente, in assenza del regolamento ministeriale da emanarsi ai sensi dell'art. 195, comma 2, TUA.

222. L'attività svolta in relazione a questo particolare aspetto della disciplina è stata volta a verificare l'aderenza da parte degli Enti locali ai criteri previsti dai summenzionati decreti. Mentre per ciò che riguarda i criteri qualitativi, si osserva che le amministrazioni locali generalmente si attengono alle prescrizioni delle norme nazionali (anche se, ad esempio, il Comune di Cuneo, in Piemonte, invece, fa riferimento ai Codici CER dei prodotti, e il Comune di Milano fornisce un elenco solo parzialmente congruente con le disposizioni del decreto), per quelli quantitativi emerge una situazione estremamente frammentaria e disomogenea.

223. Solo il 14% dei Comuni analizzati si attiene ai criteri quantitativi per l'assimilazione previsti dal D.P.R. n. 158/1999, mentre il 12% (tra questi si annovera il Comune di Milano) non prevede alcun limite. Il restante 74% dei Comuni analizzati ha fissato dei criteri quantitativi per l'assimilazione diversi da quelli del decreto, ad esempio, stabilendo che non vi sono limiti quantitativi all'assimilazione per attività produttive la cui superficie sia inferiore ad una determinata soglia (fissata in maniera diversa: ad esempio, 10.000 mq nel Comune di Piacenza, e 50.000 mq nel Comune di Rimini). In altri casi, invece, i regolamenti comunali prevedono espressamente limiti diversi e superiori rispetto a quelli previsti dal D.P.R. n. 158/1999. Oppure, infine, i limiti quantitativi sono previsti solo per alcune attività (il 7%).

224. Alcuni Comuni raddoppiano o triplicano il valore previsto dal D.P.R. n. 158/1999 come limite quantitativo massimo all'assimilazione¹⁵².

Altri Comuni prevedono un unico limite massimo di produzione di rifiuti speciali non pericolosi assimilabili ai rifiuti urbani, indipendentemente dalla tipologia di attività economica interessata. Tale soglia unica tiene in considerazione, a volte, la dimensione dell'attività; altre volte, invece, è fissa e non varia con la dimensione dell'attività economica considerata. Il Comune di Bologna, ad esempio, consente l'assimilabilità dei rifiuti speciali non pericolosi in quantità che non possono superare i 10 kg/mq all'anno. Una soglia unica e fissa, slegata dalla tipologia di attività produttive di rifiuti speciali o dall'ampiezza della superficie dei locali dove si svolgono tali attività è utilizzata nei Comuni di Modena e di Agrigento, dove la quantità di rifiuti assimilati ammonta in entrambi i casi a 12 ton/anno. In altri Comuni, invece, l'unica soglia prevista si riferisce solo ad alcune attività produttive (magazzinaggio, stoccaggio merci, autotrasporto e vendita all'ingrosso), mentre per le altre attività si fa riferimento ai criteri del decreto aumentati del 20% (v. il Comune di Genova, la cui soglia unica è pari a 12 ton/anno). Oppure, ancora, l'unica soglia prevista si riferisce ad alcune attività produttive (attività agricole, commerciali, artigianali, industriali, di servizio, provenienti da mense o attività industriali e rifiuti sanitari), mentre per le altre si presume non vi siano limiti quantitativi non essendo le stesse menzionate all'interno del Regolamento (v. il Comune di Palermo, la cui soglia unica è pari a 35 kg/m²).

225. Infine, altri Comuni prevedono come limite quantitativo massimo la capacità offerta dal gestore del servizio pubblico di raccolta o la capacità dei cassonetti posti nelle aree servite dell'impresa.

¹⁵² Ciò avviene, ad esempio, in alcuni Comuni del Lazio, dove è previsto di poter assimilare rifiuti speciali fino al doppio del valore previsto dal Decreto (Comune di Viterbo), e in diversi Comuni del Piemonte, dove si può assimilare anche il triplo del quantitativo previsto nel decreto (Comune di Novara).

226. La presenza dei diversi limiti quantitativi osservati potrebbe essere dovuta al fatto che, all'atto dell'emanazione del decreto non vigevano gli obiettivi di raccolta differenziata attualmente stabiliti dal Legislatore. In tale situazione gli Enti Locali non avevano, infatti, l'esigenza di massimizzare la frazione differenziata dei rifiuti urbani raccolti. In presenza dell'obbligo di realizzare ambiziose percentuali di raccolta differenziata, invece, i Comuni hanno sviluppato questa esigenza, che tendono a soddisfare avvalendosi dello strumento dell'assimilazione. I rifiuti speciali assimilabili, infatti, hanno caratteristiche simili a quelle dei rifiuti domestici, ma risultano di qualità superiore, in quanto sono meno contaminati da sostanze organiche. In altre parole, essi sono più facilmente collocabili nell'ambito della frazione differenziata, che in tal modo si accresce.

In sintesi, dunque, maggiore è il quantitativo di certe tipologie di rifiuti speciali assimilati maggiore è la probabilità che l'Ente Locale raggiunga gli obiettivi di raccolta differenziata (cfr. sul punto il Cap. 4, sez. 5). Ciò, però, ha fatto anche sì che i quantitativi di rifiuti urbani che rientrano nel perimetro della privativa del soggetto affidatario del servizio di igiene urbana siano nel tempo cresciuti. Pertanto, è plausibile che i Comuni abbiano dovuto fissare parametri quantitativi diversi e superiori rispetto a quelli del decreto per far fronte all'aumento delle quantità di rifiuti complessivamente gestite. In alcuni Regolamenti, infatti, i Comuni derogano ai limiti quantitativi proposti dal D.P.R. n. 158/1999 prevedendo una soglia più elevata per il quantitativo complessivo di rifiuti raccolti, e al contempo imponendo, viceversa, il rispetto delle soglie previste nel decreto per la frazione indifferenziata destinata a smaltimento in discarica. Da ciò si desume che la deroga ai limiti quantitativi previsti dal decreto riguarda unicamente la frazione dei rifiuti destinata a riciclo. E' il caso, ad esempio, del Comune di Novara e del Comune di Parma, dove il limite quantitativo per l'assimilazione relativo alla frazione differenziata risulta essere doppio rispetto alle soglie previste dal D.P.R. n. 158/1999.

227. Un altro motivo che potrebbe spiegare l'individuazione da parte dei Comuni di limiti quantitativi all'assimilazione estremamente eterogenei inerisce al fatto che il D.P.R. n. 158/1999 non individua per tutte le attività produttive indicate dal D.P.R. n. 915/1982 il coefficiente di produttività dei rifiuti, parametro necessario per stimare la quantità di rifiuti prodotta per unità di superficie¹⁵³. I suddetti decreti, infatti, non considerano le medesime attività produttive, e pertanto per quelle non previste dal D.P.R. n. 158/1999 non vengono specificati dei coefficienti di produttività ai quali i Comuni si potrebbero riferire per l'individuazione di soglie quantitative all'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani. Tale circostanza contribuisce pertanto ad alimentare non solo l'estrema disomogeneità di detti limiti quantitativi, ma in ultima analisi anche la prassi di procedere ad un'assimilazione estesa, includendo nella privativa comunale un quantitativo di rifiuti speciali eccessivo.

228. Anche rispetto alla disciplina applicabile ai rifiuti assimilabili, ma non assimilati poiché eccedono i parametri quantitativi previsti dai Regolamenti comunali più sopra menzionati, vi sono delle disomogeneità. Alcuni Regolamenti comunali (ad esempio, quello del Comune di Rimini), infatti, prevedono che, se i soggetti produttori di rifiuti speciali assimilabili generano un quantitativo che

¹⁵³ Per rendere più congruenti con la realtà (da un punto di vista statistico) i valori di produttività dei rifiuti, la tabella fornisce valori che rientrano in determinati *range* e quindi un valore minimo ed un valore massimo. La determinazione di questi *range* si è ottenuta mediante una serie di sperimentazioni condotte in tutto il territorio Italiano in centinaia di Comuni con caratteristiche socio economiche e demografiche differenti. La sperimentazione ha permesso di rappresentare in modo significativo il fenomeno della produzione di rifiuti da parte degli utenti caratteristici di determinati ambiti territoriali, e in particolare anche da parte delle attività industriali e artigianali.

eccede detti parametri, l'intero ammontare di rifiuti da questi prodotto non verrà assimilato e sarà assoggettato alla disciplina dei rifiuti speciali. Pertanto, sarà compito del produttore provvedere alla sua gestione stipulando contratti per il ritiro e lo smaltimento con i soggetti abilitati. In altri Comuni (ad esempio, a Novara), nel caso di superamento dei limiti prestabiliti, i rifiuti speciali prodotti sono comunque assimilati ai rifiuti urbani, purché il Comune individui in concorso con l'utente (e anche con il gestore del servizio, effettuate le verifiche di compatibilità con il sistema di conferimento, raccolta e trasporto) le misure organizzative atte alla loro gestione. Si presenta anche il caso per cui la parte eccedente rispetto i limiti quantitativi previsti viene considerata come rifiuto speciale mentre la parte non eccedente si considera assimilata (come si verifica nel Comune di Livorno).

229. Dall'analisi dei dati emerge, altresì, che tra i Comuni che hanno fissato dei criteri quantitativi, la maggioranza tende a riferire tali soglie alle medesime attività produttive considerate dal D.P.R. n. 158/1999¹⁵⁴. Vi sono, poi, alcuni Comuni che definiscono i criteri quantitativi per l'assimilazione per tipologia di rifiuti, anziché per tipologia di attività produttive come, invece, prevede il decreto¹⁵⁵.

230. Per quanto riguarda il tema **dell'assimilabilità degli imballaggi**, si osserva che la metà dei Comuni presi in esame considera assimilabili solamente gli imballaggi primari e secondari. Circa il 25 % dei Comuni esaminati prevede l'assimilabilità degli **imballaggi terziari**, la cui immissione nel circuito della raccolta dei rifiuti urbani è di norma vietata ai sensi dell'art. 226, comma 2, TUA, salvo il caso in cui essi siano assimilati ai rifiuti urbani, circostanza possibile solo laddove il Comune abbia istituito la raccolta differenziata¹⁵⁶. Di questi, circa il 27% prevede l'assimilazione nel solo caso in cui non provengano da determinate attività (artigianali e di servizio, commerciali al dettaglio e all'ingrosso), mentre la maggior parte (circa il 73%) ammette l'assimilazione degli imballaggi terziari ai soli fini del conferimento in raccolta differenziata quindi ai fini del successivo avvio a recupero.

Ciò conferma quanto anticipato nel Cap. 1 relativamente al fatto che i Comuni tendono ad assimilare i rifiuti speciali che tipicamente sono avviati a recupero in materia, attività che per definizione non è inclusa nella privativa comunale.

231. Da quanto esposto *supra*, emerge che una fetta notevole dei rifiuti speciali, anche non proprio analoghi a quelli domestici¹⁵⁷, viene di fatto inclusa nella gestione affidata in esclusiva al soggetto affidatario del servizio. Al riguardo, il Rapporto sulla gestione dei rifiuti in Emilia Romagna del 2010 sembra confermare questa conclusione, laddove cita il caso dell'ex-ATO 7 - Ravenna, nel quale risulta che i rifiuti raccolti nell'ambito territoriale dal gestore del servizio pubblico provenivano per il 50% da utenze domestiche e per il 50% da utenze non domestiche. Parimenti, in una recente delibera del Comune di Roma (finalizzata a calcolare la TARI a carico delle utenze) risulta che circa il 55,8% delle utenze servite sono non domestiche e circa il 44,2% sono utenze domestiche.

¹⁵⁴ Sul punto si veda, ad esempio, il Comune di Parma.

¹⁵⁵ È questo il caso del Comune di Roma.

¹⁵⁶ Cfr. Cass., ord. 9 luglio 2012, n. 11500.

¹⁵⁷ Eloquente al riguardo è il caso del Comune di Bologna, dove il regolamento comunale consente al gestore della raccolta di ritirare i rifiuti di natura cellulosa anche presso grossi centri commerciali. Parimenti, nel Comune di Firenze il gestore della raccolta si occupa della raccolta dei rifiuti cellulosi prodotti dai supermercati, dal mercato ortofrutticolo centrale e da diverse imprese fiorentine di grande dimensione, tramite una propria piattaforma di cassoni e di *press container* atti a ricevere tali rifiuti.

5. La regolazione regionale e il principio di autosufficienza impiantistica nelle fasi a valle della raccolta

232. Nella descrizione della filiera di gestione dei rifiuti urbani illustrata nel Cap. 1 si indicava che a valle della raccolta dei rifiuti urbani l'attività di gestione prosegue, per la frazione indifferenziata, con lo smaltimento in discarica o con il recupero energetico, in entrambi i casi previo apposito trattamento (generalmente meccanico-biologico), e per la frazione differenziata, con l'avvio a riciclo per la trasformazione in materia prima seconda (riciclo vero e proprio)¹⁵⁸.

233. A differenza della raccolta, le fasi a valle non sono obbligatoriamente incluse nella privativa comunale, anche se, come visto *supra* nella sez. 2, in molte occasioni l'affidamento del ciclo integrato consiste nel riservare al soggetto affidatario del servizio alcune di tali attività, soprattutto quelle relative allo smaltimento in discarica della frazione indifferenziata.

234. Inoltre, specie per ciò che riguarda i rifiuti indifferenziati, le attività in questione sono assoggettate ad un pervasivo sistema di controllo e regolazione che assume forme diverse nei vari contesti locali e che arriva spesso a definire anche le condizioni economiche di utilizzo degli impianti.

235. La regolazione delle fasi a valle della raccolta si gioca principalmente sull'applicazione dei principi di prossimità e di autosufficienza. Tali principi sono spesso declinati in modo tale che gli impianti di trattamento, smaltimento e recupero servano zone di dimensione sub-regionale o al più regionale. In un mercato completamente libero, ciò potrebbe creare forme di potere di mercato in capo ai soggetti gestori di tali impianti e spesso, per fronteggiare tale rischio, le Regioni hanno adottato un regime di regolazione tariffaria dei corrispettivi di conferimento agli impianti di trattamento, smaltimento e recupero energetico della frazione indifferenziata dei rifiuti urbani.

236. In quest'ottica, le tabelle A.1, A.3 e A.5 riportate nell'Appendice, illustrano le politiche regionali al riguardo, focalizzandosi in particolare sulla presenza o meno di *i)* regimi tariffari, *ii)* vincoli alla libera circolazione dei flussi di rifiuti all'interno della Regione e *iii)* condizioni che garantiscono l'autosufficienza regionale a livello impiantistico.

237. In via generale, una valutazione preliminare delle informazioni reperite consente di evidenziare come, anche sotto tale aspetto, le singole politiche regionali siano molto diverse le une dalle altre. Il modello di pianificazione più diffuso consta della determinazione, da parte di organismi pubblici, di tariffe per il conferimento dei rifiuti urbani agli impianti e dell'individuazione di vincoli territoriali sub-regionali nella movimentazione dei flussi di rifiuti. Questo modello interessa trasversalmente le Regioni del Nord (Veneto, Piemonte, Liguria), del Centro (Umbria, Lazio, Marche) e del Sud (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia). La tariffa di conferimento, generalmente approvata dall'organo di controllo competente sulla base di un piano economico-finanziario presentato dal gestore dell'impianto, tende a riguardare le fasi di trattamento e recupero energetico della frazione indifferenziata dei rifiuti.

¹⁵⁸ Per entrambe le frazioni, le attività elencate verranno spesso indicate nel prosieguo come "le fasi a valle".

238. Per quanto riguarda la destinazione dei flussi di rifiuti, l'individuazione di ambiti territoriali sub-regionali per la gestione delle fasi a valle della raccolta comporta dei vincoli alla loro circolazione. Tali vincoli individuati dalle Regioni differiscono sul piano geografico talvolta anche in funzione delle attività interessate. Ad esempio, in Veneto i rifiuti tendono ad essere smaltiti, tranne nel caso di situazioni emergenziali, nel bacino territoriale, di dimensione sub-provinciale, in cui vengono prodotti, mentre gli impianti di trattamento meccanico biologico lavorano rifiuti prodotti anche in ambiti territoriali diversi. Parimenti, in Umbria, il Piano Regionale di gestione dei rifiuti vigente stabilisce la valenza regionale delle 6 discariche, mentre il bacino di utenza degli impianti di trattamento meccanico-biologico è sub-regionale e interessa uno o più ATO. In Piemonte, Campania, Puglia, Calabria, invece, la dotazione impiantistica appare finalizzata a garantire l'autosufficienza nel trattamento e nello smaltimento dei rifiuti indifferenziati all'interno dei singoli ATO, ovvero dei territori provinciali. Talvolta, la presenza di vincoli territoriali sub-regionali e la scarsa dotazione impiantistica, come in Calabria, finiscono col definire per ciascun impianto bacini di utenza che non si sovrappongono, determinando, dunque, di fatto situazioni di monopolio (ancorché regolato).

239. Oltre ad un sistema tariffario che regola l'accesso agli impianti, in Emilia Romagna la pianificazione regionale si spinge fino a determinare la destinazione puntuale dei flussi di rifiuti indifferenziati, ancorché l'ATO coincida con il territorio regionale e vi sia una capacità impiantistica assolutamente adeguata. La determinazione puntuale dei flussi di rifiuti fa sì che essa interessi, non solo il trasferimento dei rifiuti raccolti agli impianti di prima destinazione, ma anche i flussi di rifiuti tra impianti che svolgono fasi di lavorazione distinte (ad esempio tra impianti di trattamento meccanico biologico e di recupero energetico). In Sardegna, gli interventi pianificatori sui flussi di rifiuti si esplicano nel disporre e approvare la destinazione dei rifiuti indifferenziati presso i vari impianti di trattamento e smaltimento localizzati nella Regione. Anche l'Abruzzo, oltre alla previsione di un regime tariffario per l'accesso ad impianti di recupero energetico e smaltimento nella titolarità di privati, sembrerebbe presentare un sistema di regolazione puntuale dei flussi di rifiuti verso detti impianti.

240. Infine, un'organizzazione del servizio completamente opposta rispetto a quello dell'Emilia Romagna è quella assunta dalla Lombardia e dal Friuli Venezia Giulia, orientate a lasciare al mercato sia la determinazione dei flussi sia quella dei prezzi. Infatti, almeno per ciò che riguarda il conferimento agli impianti di recupero energetico, sia in Lombardia ¹⁵⁹ sia in Friuli Venezia Giulia i conferimenti di rifiuti prodotti al di fuori della Provincia di localizzazione degli impianti non sono sottoposti ad alcun tipo di regime tariffario, mentre per il conferimento di rifiuti all'interno di ciascuna Provincia la Regione ha stabilito delle tariffe massime. Inoltre, sia in Lombardia, dove non è stato istituito nessun ATO, sia in Friuli Venezia Giulia, dove l'ATO ha dimensione regionale, i rifiuti possono circolare liberamente all'interno della Regione.

¹⁵⁹ Ad esempio, nel caso del termovalorizzatore di Brescia, sono state definite dalla Provincia delle tariffe di conferimento massime differenziate da Comune a Comune in funzione del livello di raccolta differenziata raggiunta. Per il Comune di Brescia, che ospita il termovalorizzatore, la tariffa massima è di gran lunga inferiore a quella applicata negli altri Comuni della Provincia.

6. Conclusioni

241. In sintesi, la ricognizione compiuta nell'ambito dell'Indagine ha evidenziato:

- l'esistenza di assetti istituzionali molto diversi da Regione a Regione, specie per ciò che riguarda l'ampiezza degli ATO e la scelta della Regione di frazionare o meno il territorio in sub-ATO;
- il ritardo nella costituzione degli ATO, e dunque del superamento della frammentazione delle gestioni, a causa dell'estrema dinamicità della normativa di settore;
- la diversità di approccio al concetto di "gestione integrata", laddove alcune Regioni prediligono nettamente una forma di gestione che include l'intero il ciclo dei rifiuti, mentre altri ritengono preferibile mantenere separate le attività a monte (raccolta, spazzamento e trasporto) da quelle a valle (trattamento, smaltimento e recupero);
- un notevole ricorso all'affidamento del servizio *in-house providing*, specie al Centro-Nord e una durata degli affidamenti molto variabile;
- un ricorso esteso e disomogeneo all'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani;
- una regolazione restrittiva delle attività che caratterizzano le fasi a valle, specie per ciò che riguarda la parte della filiera della gestione della frazione indifferenziata.

CAPITOLO III. CARATTERISTICHE E PERFORMANCE DEI MERCATI DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI IN ITALIA

1. La struttura della filiera della gestione dei rifiuti urbani

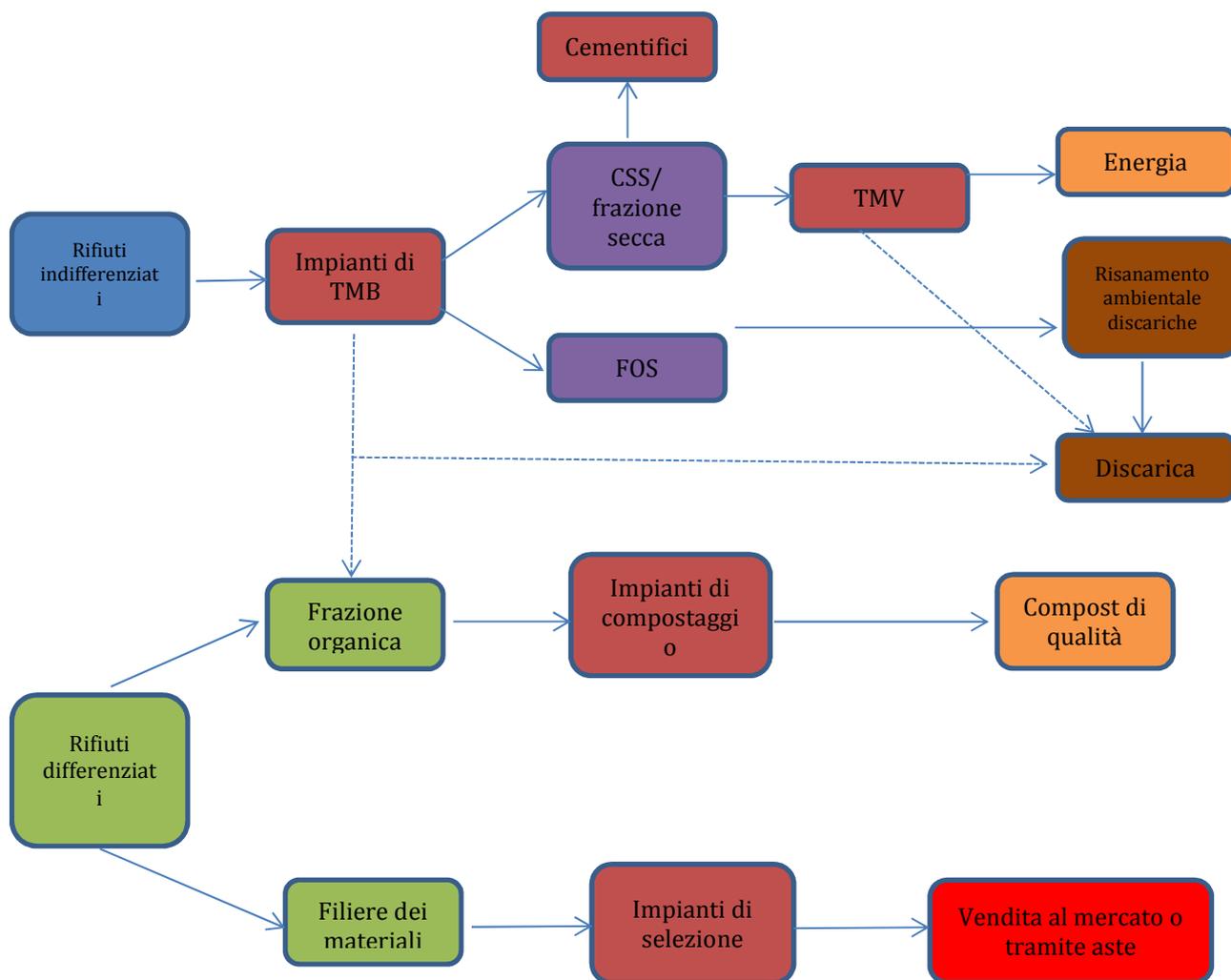
242. Come anticipato nel Cap. 1, il ciclo della gestione dei rifiuti urbani si ripartisce in diverse fasi, che si differenziano significativamente tra loro sia sul piano tecnico, sia sul piano economico.

243. La prima fase è rappresentata dalla attività di raccolta, che consente di distinguere i rifiuti in frazione indifferenziata e differenziata. La raccolta indifferenziata consiste nella raccolta di rifiuti che non vengono separati dagli utenti per tipologia; con la raccolta differenziata, invece, vengono ritirati rifiuti che sono stati raggruppati in base a frazioni merceologiche omogenee. L'attività di raccolta, essendo una attività, come si diceva, prevalentemente *labour intensive*, non presenta economie di scala particolarmente significative. Esistono, tuttavia, significative economie di densità¹⁶⁰ che suggeriscono la non convenienza, come si vedrà, in linea di principio, di un regime di concorrenza *nel* mercato. Tuttavia, la rilevanza di queste ultime dipende dal modello di organizzazione del servizio. In particolare, le economie di densità tendono ad essere inferiori nel caso della raccolta domiciliare rispetto a quella stradale.

244. Le due tipologie di raccolta (differenziata e indifferenziata) danno luogo fondamentalmente a due distinte filiere di gestione, sinteticamente rappresentate nel grafico seguente, che in ultima analisi si distinguono per le differenti destinazioni finali dei rifiuti.

¹⁶⁰ Come noto, si parla di economie di densità quando, a parità di rete servite, un incremento dell'output determina un aumento meno che proporzionale del costo. Ciò in quanto il costo marginale della raccolta di rifiuti per utenze aggiuntive è basso se la strada è già servita dal gestore della raccolta. Viceversa, le economie di scala si generano quanto ad un incremento dell'output e della rete servita, l'output cresce meno del costo. Le economie di scala, in questo caso, rilevano lo svolgimento del servizio per un numero maggiore di utenze e di strade.

Grafico 1. la struttura della filiera della gestione dei rifiuti urbani



245. I rifiuti indifferenziati devono essere avviati a smaltimento in discarica o al massimo, in alternativa, a recupero energetico negli impianti di termovalorizzazione (“TMV”). Nel trattamento dei rifiuti indifferenziati, di frequente (ma non sempre) si attiva una fase intermedia rappresentata dal passaggio attraverso gli impianti di trattamento meccanico-biologico (“TMB”), i quali, determinano una riduzione del volume dei rifiuti e, dunque, anche del carico di discariche e termovalorizzatori¹⁶¹. Gli impianti di TMB preparano i rifiuti urbani, o all’avvio in discarica (58,3% nel 2013 e 57% nel 2014), o al recupero energetico (34% nel 2013 e 34,7% nel 2014)¹⁶². Nel primo caso i rifiuti vengono sottoposti a

¹⁶¹ L’attività di trattamento meccanico biologico costituisce una fase di lavorazione dei rifiuti urbani indifferenziati intermedia rispetto alle altre due, dal momento che è volta principalmente a ridurre il volume dei rifiuti raccolti e stabilizzarli in vista dello smaltimento in discarica o del recupero energetico attraverso il loro conferimento agli impianti di termovalorizzazione. Se il trattamento meccanico biologico risulta necessario ai fini dello smaltimento in discarica, si osserva, tuttavia, che esso non è essenziale ai fini dell’avvio a termovalorizzazione. Esistono, infatti, numerosi termovalorizzatori, soprattutto al Nord, che bruciano direttamente i rifiuti urbani indifferenziati senza necessariamente che essi siano previamente trattati negli impianti di trattamento meccanico biologico.

¹⁶² V. Rapporti ISPRA (2014, 2015). La percentuale relativa alla discarica comprende sia i rifiuti avviati direttamente a tali impianti di smaltimento, sia quelli che sono destinati ad una ulteriore biostabilizzazione. La quota relativa al recupero

processi di biostabilizzazione che rendono il conferimento in discarica più sicuro sotto il profilo ambientale. Nel secondo caso i TMB separano meccanicamente la frazione secca dalla componente umida dei rifiuti. La componente umida viene utilizzata per produrre la frazione organica stabilizzata (“FOS”), un *compost* di bassa qualità utilizzato per la copertura giornaliera delle discariche e per interventi di ripristino ambientale. La frazione secca viene, invece, talvolta, sottoposta ad un’ulteriore lavorazione e poi utilizzata principalmente per produrre il cd. combustibile solido secondario (“CSS”), il quale può essere a sua volta impiegato per la produzione di energia nei TMV o in altre utilizzazioni (come ad es. i cementifici). Una percentuale mediamente molto bassa della frazione secca (circa l’1%), composta da materiali di natura ferrosa, è destinata al riciclo, mentre gli scarti dei processi di lavorazione sono inviati a discarica.

246. Sia gli impianti di TMB sia quelli di TMV sono generalmente caratterizzati da un’elevata complessità tecnologica e presentano costi fissi di investimento piuttosto elevati. Inoltre, questi ultimi sono tendenzialmente irrecuperabili, dal momento che detti impianti non possono essere riconvertiti ad altri impieghi. In ogni caso, non c’è evidenza di sub-additività dei costi, e dunque, la soluzione più efficiente per lo svolgimento di queste attività non è quella di concentrare la produzione in capo ad unico operatore. Tuttavia, anche a causa dell’impatto ambientale che tali impianti possono generare, è previsto un regime autorizzatorio per la realizzazione di nuovi impianti che comporta l’esistenza di importanti barriere all’entrata.

247. Lo smaltimento in discarica è un’attività nella quale i costi fissi non risultano particolarmente elevati e i costi irrecuperabili sono modesti, legati soprattutto alla predisposizione del sito. Non sembrano, pertanto, ricorrere le condizioni tecnologiche che conducono alla configurazione di un monopolio naturale. Tuttavia, il servizio di smaltimento in discarica ha le caratteristiche del bene pubblico, dal momento che determina delle esternalità negative sotto il profilo ambientale. Pertanto, per tale attività appare appropriata una regolazione finalizzata a disincentivare l’utilizzo di detti impianti.

248. I rifiuti raccolti in maniera differenziata danno, invece, origine, come anticipato, ad una filiera quasi completamente distinta da quella dei rifiuti indifferenziati. I materiali che risultano dalla raccolta differenziata possono, infatti, essere destinati al riciclo. La frazione organica dei rifiuti differenziati è costituita dall’umido (scarti di cucina); essa viene trattata successivamente in impianti di compostaggio per la produzione di compost, un prodotto che trova il principale impiego nel settore agricolo come fertilizzante. La restante parte della raccolta differenziata è composta da rifiuti che sono raggruppati per frazioni merceologiche e vengono avviati al riciclo. Il processo del riciclo assume la connotazione di una vera e propria filiera industriale che dopo la raccolta prosegue con l’attività di selezione e trattamento.

249. La selezione consiste nella separazione delle diverse tipologie di materiali (per esempio, vetro, alluminio, plastica in caso di raccolta con cassonetto multi-materiale) o di separazione di diversi tipi dello stesso materiale (vetri, plastiche, carte e cartoni). Il trattamento, invece, è l’attività che realizza la trasformazione del rifiuto originario in materia prima seconda, al fine della sua valorizzazione

energetico comprende sia i rifiuti destinati a termovalorizzazione, sia quelli destinati ad altri impianti di recupero energetico (ad esempio i cementifici), sia quelli sottoposti ad ulteriori trattamenti per la produzione e raffinazione di CSS.

economica. Tale attività può essere svolta sia presso la piattaforma di raccolta – in impianti di proprietà del soggetto affidatario del servizio di raccolta – sia presso impianti di selezione e trattamento localizzati altrove e di proprietà di altri soggetti, generalmente privati. Il trasporto di questi materiali è relativamente costoso, e questo tende a limitare la distanza dal luogo di raccolta alla quale possono trovarsi sia la piattaforma che gli impianti di selezione e trattamento.

250. Le attività di avvio a riciclo della frazione differenziata di rifiuti possono anche configurarsi come attività *capital intensive*. In particolare, la fase di selezione della raccolta multi-materiale è effettuata meccanicamente attraverso impianti relativamente sofisticati di dimensione significativa. In tal caso emergono, dunque, importanti costi fissi, in buona parte di natura irrecuperabile. Non sembrano, tuttavia, ricorrere le condizioni economiche per configurare l'esistenza di monopoli naturali non contendibili anche perché non sono presenti, a differenza dell'impiantistica funzionale al trattamento dei rifiuti indifferenziati, barriere di natura legale alla realizzazione di nuovi impianti¹⁶³.

251. Nella seguente Tabella vengono esposte in un quadro sinottico le condizioni che caratterizzano la struttura produttiva delle diverse fasi della filiera.

TABELLA 6: STRUTTURA PRODUTTIVA PREVALENTE IN CIASCUNA FASE DELLA FILIERA DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

Attività	Struttura del mercato	Sub-additività dei costi	Economie di scala	Tempi di recupero degli investimenti
Raccolta	Monopolio legale	Presente	Scarse	5 anni
Smaltimento in discarica	Monopolio legale o contendibile ma regolazione tariffaria	Assente	Basse	Bassi
Trattamento e recupero energetico	Concorrenza oligopolistica	Assente	Elevate, maggiori per gli impianti di termovalorizzazione rispetto agli impianti di trattamento meccanico biologico	7-12 anni per i TMV; probabilmente più bassi per i TMB
Recupero di materia	Concorrenza oligopolistica	Assente	Medio-Basse	-

Fonte: elaborazioni tratte dalla Tabella 6 di ATZORI-BARONI-LEVORATO-MORETTO, *La regolazione e il controllo dei servizi di gestione dei rifiuti urbani. Buone pratiche di regolazione locale*, 2010, Milano, FrancoAngeli, p. 213.

¹⁶³ Quanto alla riconducibilità del servizio di selezione e trattamento dei rifiuti alla nozione di bene pubblico si osserva che la quantità di servizio di selezione che può essere fornita dal mercato dipende dalla profittabilità dell'offerta; quest'ultima, a sua volta, dipende dalle possibilità di rivendita del rifiuto post-selezione. Queste possibilità sono massime per le materie riciclabili – pur se condizionatamente all'andamento dei prezzi delle materie prime –; sono nulle per la parte non recuperabile (né riciclabile né inviabile a termovalorizzatore). Le attività di selezione e trattamento possono in ogni caso essere lasciate alla concorrenza nel mercato anche se i costi privati di produzione tendono ad essere superiori a quelli sociali, il che potrebbe determinare un livello di riciclo sub-ottimale. Per questo motivo, in molti Paesi, tra i quali l'Italia, si è dato vita a sistemi consortili che operano al fine di finanziare dette attività.

252. Alla luce dell'inquadramento illustrato relativo alle diverse fasi e mercati di cui si compone il settore, il presente Capitolo illustra - integrando le principali fonti informative di carattere generale con i dati economici ottenuti nel corso dell'Indagine - le caratteristiche dell'offerta e i risultati economici delle varie fasi della filiera della gestione dei rifiuti, alla luce degli obiettivi di carattere ambientale stabiliti normativamente. Questi risultati, analizzati per il rilievo che assumono sotto il profilo concorrenziale, dipendono sia dalle scelte effettuate dai decisori pubblici che definiscono le regole di funzionamento delle diverse fasi della filiera, sia più genuinamente dai comportamenti delle imprese, in un processo nel quale queste ultime si adattano ai meccanismi di regolazione definiti anche su base locale, i quali, quindi, vanno esaminati in relazione alla loro giustificazione economica e alla loro capacità di ottimizzare le *performance* di settore.

2. L'attività di raccolta: i limiti alla concorrenza nel mercato

252. Il perseguimento dell'apertura a logiche di mercato è uno dei momenti essenziali del processo di liberalizzazione del comparto dei servizi pubblici locali, poiché consente di dare ai gestori incentivi ad operare in modo efficiente. Tuttavia, non sempre la concorrenza *nel* mercato è la configurazione preferibile in quanto la tecnologia di produzione o le caratteristiche dei beni e servizi prodotti non sempre consentono ai meccanismi di mercato di assicurare un'allocazione efficiente delle risorse (cd. fallimenti di mercato). Da questo punto di vista, l'opportunità di modificare i confini tra attività "controllate" dal settore pubblico e svolte in regime di esclusiva e attività "lasciate" alla concorrenza *nel* mercato, va valutata in chiave dinamica, alla luce dell'evoluzione tecnologica del settore in quanto essa, nel modificare le modalità di organizzazione di un dato servizio, è idonea a mutare anche i presupposti sulla base dei quali è auspicabile o meno l'avvio di un processo di liberalizzazione.

253. In alcune circostanze la tecnologia di produzione esistente fa sì che sia più efficiente concentrare la produzione in capo ad un singolo soggetto rispetto ad una soluzione nella quale essa venga svolta da più imprese. In tali casi l'attività in questione si configura come un monopolio naturale¹⁶⁴. La raccolta dei rifiuti si configura in effetti come un monopolio naturale in ragione dell'esistenza di economie di scala¹⁶⁵ e soprattutto delle economie di densità¹⁶⁶, che inducono a ritenere che i costi della raccolta siano inferiori se essa viene svolta da un'unica impresa anziché da due o più imprese. In particolare, nei servizi a rete come quello della raccolta dei rifiuti urbani, le economie di densità assumono un rilievo centrale: la notevole densità di popolazione da servire in un determinato ambito territoriale permette di concentrare il volume di rifiuti da raccogliere, diminuendo i relativi costi

¹⁶⁴ Come noto, una determinata attività economica costituisce un monopolio naturale se la sua funzione di costo è sub-additiva nell'intervallo di quantità rilevante, ossia se la domanda di mercato è soddisfatta in maniera più economica concentrando la produzione presso un'unica impresa piuttosto che svolgendola in maniera decentrata presso due o più imprese. La sub-additività è un concetto più generale dei tradizionali rendimenti di scala, che permette di generalizzare il concetto di monopolio naturale ad un contesto multiprodotto. V., *ex multis*, SHARKEY, *The Theory of Natural Monopoly*, in *The Economic Journal*, 1983, n. 93(3729), pp. 929 e ss.

¹⁶⁵ Nel caso di un servizio a rete come quello della raccolta dei rifiuti urbani, la presenza di economie di scala implica che all'aumentare dei volumi raccolti, ottenuti anche variando la dimensione della rete e dunque la dimensione dell'area servita, si riducono i costi unitari del servizio.

¹⁶⁶ La presenza di economie di densità fa, invece, sì che all'aumentare dei volumi raccolti, *a parità di rete servita*, cioè a parità di dimensione dell'area di copertura del servizio, il costo totale cresce meno che proporzionalmente, e quindi i costi unitari diminuiscono. Ciò induce a ritenere che la gestione del servizio è più efficiente nelle aree più densamente popolate rispetto a quelle che invece presentano una certa dispersione abitativa.

unitari, mentre più operazioni di raccolta effettuate nella medesima area tendono a comportare una duplicazione di costo.

254. Per accertare l'esistenza di un fallimento di mercato occorre verificare la sussistenza di condizioni che rendono la fase della raccolta un monopolio naturale non contendibile¹⁶⁷. Un monopolio naturale contendibile, sebbene non sia la migliore configurazione possibile (*first best*), permette di eliminare qualsiasi rendita monopolistica e di raggiungere l'allocazione più efficiente possibile compatibilmente con il vincolo di copertura dei costi in assenza di regolamentazione (in questo senso, si parla di configurazione di *second best*). Questo risultato implica che in mercati caratterizzati da costi irreversibili molto modesti e in assenza di altre barriere all'entrata, la concorrenza *nel* mercato è in grado di produrre risultati vicini all'efficienza di *second best* anche in presenza di monopoli naturali.

255. Al riguardo, occorre osservare che gli *asset* richiesti per lo svolgimento dell'attività di raccolta sono automezzi o aree dedicate alla raccolta, ovvero infrastrutture facilmente adattabili ad altri usi, o al loro impiego in altre località. Perciò non sembrerebbe trattarsi di investimenti irrecuperabili, se non in misura marginale. Ciò conduce a ritenere che i costi di entrata e uscita dal mercato sono relativamente bassi.

256. Tuttavia, da un diverso punto di vista, qualsiasi concorrente che voglia insidiare il mercato deve avere accesso ad un quantitativo minimo di rifiuti da raccogliere per ottimizzare la prestazione del servizio e competere in maniera adeguata con l'*incumbent*. Sotto questo profilo rileva, come nel caso di altri servizi a rete¹⁶⁸, il territorio dove viene svolta l'attività di raccolta. In aree urbane densamente popolate, infatti, è più facile per i nuovi entranti gestire un volume di rifiuti sufficiente per generare profitto, e dunque sfruttare adeguate economie di densità. Viceversa, in aree densamente poco popolate per l'entrante può essere preclusa la possibilità di raggiungere una scala minima efficiente che consenta di offrire il servizio ad un costo confrontabile con quello dell'*incumbent*.

257. Rilevano, inoltre, alcune differenze, in relazione alla struttura dei costi, tra i diversi modelli di organizzazione del servizio. Sotto questo profilo, la raccolta domiciliare o Porta a Porta (cd. "PAP"), di cui ci si occuperà meglio nel prosieguo del Capitolo, rappresenta un'attività a maggiore intensità di lavoro rispetto alla raccolta stradale che, invece, presenta una maggiore incidenza di mezzi meccanici (e dunque, di costi fissi) nell'organizzazione del servizio¹⁶⁹. Ciò implica che la raccolta PAP dovrebbe presentare economie di scala più basse rispetto alla raccolta stradale mentre economie di densità sono presenti in entrambi i modelli di raccolta e sorgono a fronte della necessità di ottimizzare i mezzi utilizzandoli a pieno carico.

¹⁶⁷ Anche in presenza di un monopolio naturale, si può avere una configurazione di mercato efficiente nella misura in cui: *i*) è possibile l'entrata e l'uscita da parte di potenziali concorrenti senza costi (vale a dire non incorrono in costi irrecuperabili, (cd. *sunk costs*) e dunque *ii*) il monopolista, essendo minacciato dall'ingresso di nuovi operatori sul mercato (concorrenza potenziale), fissa un livello prezzo che tenderà a coprire i costi medi totali. La fissazione di un prezzo superiore a questi ultimi renderebbe, infatti, possibile un'entrata con profitti positivi da parte di potenziali concorrenti e in ultima analisi non renderebbe la configurazione monopolistica dell'industria sostenibile in equilibrio.

¹⁶⁸ Ad esempio, il servizio postale, ed in particolare nell'attività di consegna a domicilio.

¹⁶⁹ Ciò anche se l'introduzione di nuove tecnologie finalizzate a migliorare la tracciabilità dei rifiuti, al fine di quantificare le tariffe sulla base dei rifiuti prodotti secondo il principio *pay as you throw* (ad. esempio, sistemi di identificazione e di autorizzazione dell'utente per l'uso di contenitori stradali), stanno accrescendo il peso del fattore capitale.

258. Al riguardo, ancorché non vi siano studi che distinguano esplicitamente tra i due sistemi, non si può escludere che in zone densamente popolate la dimensione minima efficiente possa essere raggiunta nel caso della raccolta PAP anche nel caso di reti parzialmente sovrapposte. In questi contesti, infatti, le economie di densità potrebbero esaurirsi in ambiti territoriali inferiori rispetto a quelli della raccolta stradale¹⁷⁰.

259. Il problema relativo al raggiungimento della scala minima efficiente si potrebbe affrontare nel mercato della raccolta immaginando la possibilità di sfruttare economie di scopo (o di diversificazione) con attività commerciali contigue aperte alla concorrenza, in analogia con quanto si potrebbe realizzare, ad esempio, per il settore postale. Rispetto a quest'ultimo, infatti, alcuni studi¹⁷¹ hanno dimostrato che l'apertura al mercato di operatori già presenti in attività commerciali contigue a quelle di consegna postale a domicilio consentirebbe lo sfruttamento di ingenti economie di diversificazione, con l'effetto di rendere sostenibile l'assetto concorrenziale che ne deriverebbe.

260. Un ragionamento analogo potrebbe valere anche per la raccolta di rifiuti urbani, specie per le frazioni riciclabili (ad esempio, per i rifiuti da imballaggi), dove i concorrenti potenziali presenti in attività commerciali attigue potrebbero essere soggetti che già svolgono l'attività di raccolta per rifiuti speciali non assimilati. Questa possibilità, soprattutto in aree urbane di piccola dimensione, dove la dispersione delle aree industriali rispetto ai centri abitati è relativamente bassa, consentirebbe di sopperire alla possibilità di non sfruttare pienamente le economie di densità derivanti dalla gestione del servizio.

261. Inoltre, situazioni di fallimento di mercato ricorrono quando i beni e i servizi prodotti sono configurabili come "beni pubblici". In questo caso, infatti, il mercato non consente di raggiungere una produzione ottimale degli stessi in quanto l'impossibilità di escludere dalla fruizione del servizio coloro che non lo pagano genera fenomeni di *free riding*.

262. Da questo punto di vista, il modello di organizzazione del servizio di raccolta è suscettibile di incidere sulla sua configurazione come bene pubblico. In particolare, la raccolta stradale si caratterizza come un bene pubblico soggetto a congestione: l'utilizzo del cassonetto per depositare i propri rifiuti è un bene non escludibile e senza rivalità nel consumo finché non si riempie (cd. bene pubblico soggetto a congestione).

263. La raccolta PAP, invece, a differenza della raccolta stradale, non ha le caratteristiche del bene pubblico vero e proprio, ma ne rappresenta una forma intermedia. Infatti, la raccolta domiciliare appare configurarsi come un "*club good*"¹⁷²: sarebbe, infatti, possibile escludere dall'erogazione del servizio

¹⁷⁰ Nel caso della raccolta PAP, la società Wastelab in uno studio per il Comune di Giulianova ha evidenziato che tali economie potrebbero esaurirsi in ambiti territoriali modesti (1.000 abitanti).

¹⁷¹ V. *ex multis*, PANZAR, *Competition, Efficiency and the Vertical Structure of Postal Services* in CREW-KLEINDORFER (a cura di), *Regulation and the Nature of Postal Services*, Kluwer, 1993.

¹⁷² I *club good* sono una tipologia intermedia di beni pubblici caratterizzati dalla presenza della sola escludibilità nel consumo (ovvero si può escludere dal consumo di un bene il soggetto che non paga il prezzo pattuito) e non invece dalla rivalità nel consumo (il consumo di una unità di bene da parte di un soggetto impedisce ad altri di consumare contemporaneamente la medesima unità).

l'utente domestico che non paga il relativo corrispettivo, dal momento che i rifiuti urbani rimangono depositati presso la sua abitazione fino al momento della raccolta.

264. Dalle considerazioni suesposte emerge pertanto che, ancorché in generale la configurazione industriale della raccolta si presti naturalmente ad essere svolta in regime di monopolio, da sottoporre a specifici sistemi di affidamento e regolazione (e dunque alla concorrenza *per* il mercato), lo sviluppo di nuovi modelli di raccolta, che modificano la struttura dei costi e la natura dei beni/servizi prodotti, potrebbe fornire la possibilità di ridurre lo spazio da lasciare ad attività “controllate” dal settore pubblico e svolte in regime di esclusiva, così da ampliare, invece, il perimetro di attività aperte alla concorrenza.

265. In teoria, dunque, la raccolta PAP¹⁷³ potrebbe aprire scenari nei quali la raccolta (differenziata) venga svolta da un pluralità di operatori alternativi al gestore del servizio pubblico.

- in zone densamente abitate, dove il raggiungimento della dimensione minima efficiente potrebbe essere raggiunta anche nel caso di reti parzialmente sovrapposte gestite da operatori diversi;
- in zone industrializzate, anche scarsamente abitate, dove operatori già attivi in mercati contigui (raccolta di rifiuti speciali non assimilati) potrebbero prestare il servizio di raccolta di rifiuti urbani per frazioni riciclabili sfruttando le sinergie derivanti dallo svolgimento di entrambe le attività.

266. Nelle aree meno densamente popolate, invece, dove l'attività di raccolta potrebbe comportare perdite economiche qualora non venisse svolta in regime di privativa, dovrebbero essere previsti obblighi di servizio pubblico e universale a fronte dei quali detta attività andrebbe sussidiata.

267. Pertanto, la progressiva evoluzione dei modelli di raccolta non impedisce di ipotizzare la fattibilità economica, sotto il profilo dell'efficienza produttiva, della prestazione del servizio della raccolta differenziata da parte di più operatori in determinati contesti territoriali, ed una conseguente migliore allocazione delle risorse.

268. Al riguardo, si rileva che uno sfruttamento parziale di economie di densità potrebbe essere controbilanciato, nel caso in cui si svolgesse il servizio ricorrendo alla raccolta PAP, da migliori opportunità di valorizzazione dei rifiuti raccolti¹⁷⁴, dato un potenziamento delle *performance* che si potrebbero raggiungere in termini sia di quantità sia di qualità della raccolta differenziata. In altri termini, i maggiori ricavi derivanti una raccolta differenziata più efficace potrebbero compensare eventuali perdite di economie di densità connesse sia alla presenza di più operatori a livello locale, sia ai maggiori costi derivanti dal ricorso a questo modello di raccolta.

¹⁷³ In questo senso anche la cd. raccolta domiciliare di prossimità, consistente in un sistema di prelievo dei rifiuti differenziati in prossimità della residenza di un gruppo di utenti, potrebbe prestarsi al suo svolgimento da parte di più operatori. I cittadini coinvolti dal servizio possono/devono conferire i propri rifiuti differenziati nei cassonetti, muniti di chiave o di un sistema di riconoscimento (*badge*). Al pari della raccolta PAP, si può immaginare che anche per questo tipo di raccolta si potrebbe escludere dall'erogazione del servizio gli utenti che non pagano la tariffa precludendo l'accesso alle aree di raccolta, il che farebbe venire meno le caratteristiche di non escludibilità tipica dei beni pubblici puri.

¹⁷⁴ Tale valorizzazione potrebbe avvenire sia vendendo direttamente sia sul mercato le frazioni differenziate, sia cedendo i rifiuti raccolti ai consorzi del sistema CONAI.

Esperienze estere di concorrenza nel mercato

269. Nonostante l'analisi economica non consenta di escludere a priori forme di concorrenza nel mercato, la maggior parte dei Paesi europei (e non solo) hanno, invece, optato per l'affidamento ad un unico operatore della gestione della attività di raccolta a condizioni definite *ex ante*. In questo contesto, come detto, gli unici stimoli concorrenziali attivabili si concentrano nel momento in cui viene individuato il soggetto cui attribuire detto monopolio legale, qualora quest'ultimo venga selezionato attraverso una procedura ad evidenza pubblica.

270. Viceversa, un numero molto esiguo di Paesi ha finora sperimentato un'apertura al mercato del servizio di raccolta dei rifiuti urbani. Le esperienze finora intraprese¹⁷⁵ riguardano in Europa soltanto l'Irlanda, alcune regioni della Finlandia e la Svezia (quest'ultima solo per la raccolta della frazione differenziata) e hanno riguardato nel recente passato anche la Polonia¹⁷⁶.

271. Inoltre, queste esperienze appaiono estremamente eterogenee in termini sia di effettivo raggiungimento di un certo grado di apertura al mercato sia di benefici generati dall'assetto concorrenziale così conseguito.

272. Sotto il profilo di un'effettiva apertura del mercato, si osserva che in Irlanda nel 2011 il numero di operatori che svolgevano l'attività di raccolta nei diversi ambiti comunali variava da due a quattordici, ma nella maggior parte dei casi tali operatori erano almeno cinque¹⁷⁷. In Polonia, dove fino alla metà del 2013 la raccolta dei rifiuti urbani era un'attività aperta alla concorrenza nel mercato, i soggetti che concorrevano nei mercati locali erano mediamente 4,5. Inoltre, nell'85% dei Comuni il servizio veniva svolto da più imprese e, laddove era presente soltanto un gestore si trattava generalmente della società municipalizzata. In Finlandia, la concorrenza nel mercato interessa circa il 60% dei Comuni ed il 40% della popolazione¹⁷⁸, ma non si ha contezza del numero di operatori che concorrono in ciascun ambito locale per l'erogazione del servizio.

273. In relazione agli esiti prodotti dalla liberalizzazione dell'attività, i risultati emersi non sono del tutto univoci. In Irlanda, ad esempio, negli ultimi anni ed in alcune zone del territorio nazionale si è assistito ad importanti cambiamenti connessi sia alle caratteristiche dell'offerta, con l'uscita dal mercato di diverse imprese pubbliche locali a fronte dell'ingresso di numerosi operatori privati, sia alle

¹⁷⁵ V. OCSE, *Policy Roundtables- Waste management services*, DAF/COMP(2013)26, 4 aprile 2014, p. 19 e ss.

¹⁷⁶ Nel 2012 la normativa di settore è stata però modificata ed ha attribuito agli Enti Locali l'obbligo di affidare il servizio ad un unico gestore selezionato tramite l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica. Tale scelta non è stata però condivisa dall'Autorità di concorrenza polacca la quale ha rilevato che sussistessero le condizioni tecniche ed economiche per continuare a far svolgere il servizio da più operatori. V. UOKiK, *Competition in the Polish market of collection and management of communal waste*, 2012.

¹⁷⁷ V. OCSE, *Policy Roundtables - Waste management services*, cit., p. 19; THE COMPETITION AUTHORITY, *Altering the Structure of Household Waste Collection Markets. A Submission to the Department of the Environment, Community and Local Government*, S-11-009, 2011, p.8 e ss.

¹⁷⁸ V. THE COMPETITION AUTHORITY, *Altering the structure*, cit., p. 2.

performance rilevate nella gestione del servizio, che hanno evidenziato una riduzione dei prezzi¹⁷⁹ ed un miglioramento degli standard qualitativi offerti¹⁸⁰. In linea generale è emerso però che la concorrenza nel mercato, non consentendo di sfruttare pienamente le economie di scala e di densità, ha talvolta incentivato gli operatori a ridurre la qualità del servizio o a selezionare le utenze da servire in funzione della loro profittabilità (cd. fenomeno di “*cherry picking*”). Inoltre, la concorrenza nel mercato ha favorito la creazione di posizioni dominanti¹⁸¹ nella misura in cui nuovi entranti difficilmente riescono a competere con l'*incumbent* non essendo in grado di sfruttare, al pari di quest'ultimo, le economie di densità derivanti dalla prestazione del servizio¹⁸².

274. A fronte di ciò, l'Autorità di concorrenza irlandese ha ritenuto che la concorrenza *nel* mercato è da preferirsi alla concorrenza *per* il mercato in aree che presentano un elevato tasso abitativo, dove le economie di densità tendono ad esaurirsi piuttosto velocemente. Gli argomenti adottati per sostenere in questi casi la preminenza della concorrenza nel mercato sono molteplici: a differenza di una procedura ad evidenza pubblica, la concorrenza *nel* mercato incoraggia l'innovazione nel settore, crea un vincolo competitivo costante anziché *una tantum* e consente di individuare un nucleo di soggetti potenzialmente interessati a competere per l'aggiudicazione di procedure ad evidenza pubblica che vengono espletate in ambiti locali attigui.

275. Nel caso della Finlandia, sembrerebbe che l'apertura al mercato della fase della raccolta non sia stata particolarmente positiva in quanto alcuni studi che si sono concentrati sull'esperienza concreta di tale Paese hanno evidenziato come i corrispettivi per la raccolta dei rifiuti urbani siano più bassi nei mercati locali dove il servizio è affidato ad un unico gestore¹⁸³. Ciò ha indotto diversi Comuni a ripensare all'organizzazione del servizio e a passare dalla concorrenza nel mercato alla concorrenza per il mercato. In generale, si osserva che in questi Paesi la liberalizzazione dell'attività di raccolta non è stata una decisione imposta dall'alto dagli organi di governo centrali, ma è stata una scelta lasciata all'Ente Locale responsabile dell'erogazione del servizio. In Irlanda e in Finlandia sono, infatti, i Comuni a decidere se lasciare l'attività di raccolta dei rifiuti urbani alla concorrenza di più operatori o, in alternativa affidarla ad un unico soggetto o ancora svolgerla in economia.

276. Un caso ancora diverso rispetto a quello dei Paesi appena citati è quello della Svezia, dove un segmento della raccolta dei rifiuti urbani (frazione indifferenziata) è soggetto alla privativa del gestore pubblico della raccolta (municipalizzata o impresa privata selezionata tramite una procedura ad evidenza pubblica), mentre la raccolta della frazione differenziata (in particolare quelli cartacei e da imballaggi) è aperta alla concorrenza di più operatori, ed in particolare tra municipalizzate e operatori

¹⁷⁹ Per esempio, l'Autorità di concorrenza irlandese dà conto del fatto che nell'agosto del 2010 la contea di Cork ha ceduto la propria controllata attiva nella raccolta dei rifiuti ad un operatore privato che ha immediatamente ridotto i corrispettivi per il servizio del 10%.

¹⁸⁰ Ad esempio, l'Environmental Protection Agency (EPA) irlandese dà conto del fatto che tra il 2005 ed il 2009, la quantità di rifiuti raccolti da operatori privati è cresciuta del 25%.

¹⁸¹ Nel 2005 l'Autorità di concorrenza irlandese ha, infatti, aperto un procedimento per un presunto abuso di posizione dominante nei confronti di Greenstar, società attiva nel mercato della raccolta di rifiuti urbani. V. decisione dell'Autorità di concorrenza irlandese E/05/002 - *Greenstar Recycling Holdings Limited*.

¹⁸² Inoltre, secondo lo studio DEHLG, *International Review of Waste Management Policy*, 2009, la concorrenza nel mercato non riduce in misura significativa i costi del servizio.

¹⁸³ In OCSE, *Policy Roundtables- Waste management services*, cit., p. 20, si riporta che secondo alcuni studi finlandesi tale risparmio sarebbe compreso tra il 20-25% ed il 40%.

privati. Tuttavia, la raccolta delle frazioni riciclabili presso le abitazioni monofamiliari viene di fatto svolta dal gestore pubblico in quanto gli operatori privati non sono in grado di coprire i costi del servizio con i corrispettivi che si ricavano dalla vendita sul mercato dei rifiuti raccolti¹⁸⁴. Viceversa, operatori privati riescono a competere con il gestore pubblico se i rifiuti riciclabili sono prodotti presso condomini dal momento che in tal caso il servizio di raccolta consente la gestione di un maggior quantitativo di rifiuti e dunque il raggiungimento della scala minima efficiente per operare.

La concorrenza per il mercato e la dimensione ottimale dei bacini di affidamento

277. Le evidenze disponibili sono allo stato insufficienti per auspicare una apertura al mercato del servizio di raccolta, in quanto, da un lato, le esperienze in questo senso presenti all'estero sono ancora estremamente esigue, e dall'altro lato, i risultati sul piano dell'efficienza derivanti dalle stesse non dimostrano in maniera univoca la superiorità della concorrenza *nel* mercato sull'implementazione di un monopolio legale regolamentato. Inoltre, una valutazione sull'effettiva possibilità di introdurre un processo di liberalizzazione di tale fase del ciclo di gestione dei rifiuti dovrebbe tenere conto del contesto nel quale esso andrebbe ad operare, specialmente dal punto di vista geografico-territoriale, dal momento che l'assetto urbanistico delle città italiane, causando situazioni di congestione abitativa e di traffico che non sono probabilmente riscontrabili in altri Paesi europei, rende più difficile configurare un assetto di mercato nel quale l'attività di raccolta venga svolta da una pluralità di operatori.

278. Pertanto, affinché la concorrenza *per* il mercato consenta di ottenere risultati comparabili a quelli della concorrenza *nel* mercato in termini di efficienza produttiva, è importante definire in maniera appropriata le procedure per l'aggiudicazione del diritto a svolgere in via esclusiva il servizio. Da questo punto di vista, un aspetto cruciale consiste nel parametrare la dimensione delle aree in cui la concorrenza *per* il mercato deve svolgersi in funzione della dimensione minima efficiente per lo svolgimento del servizio in oggetto.

279. Al riguardo, secondo gli studi empirici disponibili, il costo medio dell'attività di raccolta diminuisce all'aumentare della quantità di rifiuti raccolta fino ad una certa soglia del bacino servito. Tale soglia non è definibile in maniera univoca, e dipende dalle caratteristiche territoriali del bacino in cui essa viene svolta. Gli studi a disposizione dimostrano che tale soglia si raggiungerebbe gestendo 80.000-90.000 tonnellate all'anno di rifiuti¹⁸⁵ mentre, in termini di popolazione servita, essa varierebbe in un *range* molto ampio, compreso tra i 10.000 e i 300.000 abitanti¹⁸⁶ e nel caso specifico dell'Italia tra i

¹⁸⁴ Si evidenzia al riguardo che le frazioni riciclabili di rifiuti sono venduti ai *compliance schemes*, ovvero ad organizzazioni equivalenti al sistema CONAI sorti al fine di ottemperare al principio della responsabilità estesa del produttore.

¹⁸⁵ V. ANTONIOLI-FAZIOLI-FILIPPINI, *Analisi dei rendimenti di scala per il servizio di igiene urbana in Italia*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 2000, n. 2, pp. 239-252, utilizzando un campione di 30 imprese e dati riferiti al periodo 1991-1995, identificano la scala ottimale del network stradale da percorrere in circa 400 km e la quantità ottimale raccolta in meno di 90.000 ton/anno, valori al di là dei quali vi sarebbero significative diseconomie di scala. ABRATE-ERBETTA- FRAQUELLI-VANNONI, *The costs of disposal and recycling: an application to Italian municipal solid waste services*, in *Regional Studies*, 2014, pp. 896-909, utilizzando dati riferiti a un panel di 529 Comuni per gli anni 2004-2006, trovano, invece, che i rendimenti di scala si mantengono all'incirca costanti per dimensioni inferiori alle 80.000 ton/anno di rifiuti, mentre per dimensioni della raccolta superiori emergono deboli diseconomie di scala globali.

¹⁸⁶ V. SIMÕES-DE WITTE-MARQUES, *Regulatory structures and operational environment in the Portuguese waste sector*, in *Waste Management*, 2010, n. 30, pp. 1130-1137; BODKIN-CONKLIN, *Scale and other determinants of municipal governments expenditures in*

30.000 e 100.000 abitanti¹⁸⁷. L'individuazione della dimensione ottimale dei bacini di raccolta non appare pacifica neanche tra gli operatori del settore. Uno dei principali *player* attivo nel mercato della raccolta dei rifiuti urbani, infatti, ritiene che la dimensione ottimale dei bacini da servire tende almeno a coincidere con il territorio provinciale. Viceversa, un altro operatore ha sostenuto nel corso di un'audizione che, data la natura *labor intensive* dell'attività di raccolta, lotti di dimensione relativamente contenuta, più o meno pari a 20.000 abitanti consentono il raggiungimento di migliori economie di scala e maggiore competitività delle imprese in sede di gara.

280. L'assenza di una dimensione ottimale univoca nello svolgimento del servizio è riconducibile al fatto che esistono una serie di fattori che condizionano la sua individuazione. In particolare, la raccolta è influenzata dalle differenze territoriali sotto il profilo urbanistico, geomorfologico e di densità abitativa, che richiedono scelte organizzative e regole relative alle modalità di svolgimento del servizio di raccolta diverse tra un'area e l'altra. Peraltro, come già spiegato, sono gli stessi modelli organizzativi del servizio a determinare *economics* differenti in relazione allo stesso.

281. L'eterogeneità dei modelli e delle scelte organizzative per l'espletamento del servizio, dunque, tende a generare strutture di costo, almeno in parte, differenziate ed economie di scala diverse a seconda dell'area considerata, ed in ultima analisi, una variabilità molto ampia della dimensione ottimale dei bacini.

282. In ogni caso, anche considerando soltanto l'estremo superiore del *range* indicato, soprattutto per quanto riguarda il caso dell'Italia, si osserva che bacini ottimali sono relativamente ampi e, dunque, piccole-medie e grandi imprese potrebbero essere in grado di competere ad armi pari nell'aggiudicazione del servizio, in quanto in tale mercato non ci sono *sunk cost* significativi e le grandi imprese non godono necessariamente di un vantaggio di costo significativo nello svolgimento dell'attività (a parità di distanza tra le zone in cui viene effettuata la raccolta e i depositi di stoccaggio gestiti dall'impresa).

283. Se le evidenze relative alla scala minima efficiente per operare nel mercato della raccolta non sono univoche, il *range* di variazione della dimensione dei bacini di affidamento risulta ancora più ampia. Tale eterogeneità emerge sia tra Regioni sia all'interno di una stessa Regione. Considerando, ad esempio, la Puglia, si osserva che l'Ambito di Raccolta Ottimale (ARO) più piccolo conta poco più di 13.000 abitanti (ARO n. 6 della Provincia di Foggia), mentre il più grande conta circa 215.000 abitanti (ARO n. 1 della Provincia di Bari); in Emilia Romagna, invece, il sub-Ambito più piccolo consta di 18.000 abitanti (Rimini 1), mentre quello più popoloso contiene 823.000 abitanti circa (Bologna 1).

Ontario: a quantitative analysis, in *International Economic Review*, 1971, n. 12(3), pp. 465-481. Per una *review* aggiornata si veda CARVALHO-MARQUES, *Economies of size and density in municipal solid waste recycling*, in *Waste management*, 2010, 34, pp. 12-20.

¹⁸⁷ Il limite inferiore di questo *range* viene individuato dallo studio di CHIADES-TORRINI, *The Urban Waste Sector 11 Years after the Ronchi Decree*, *Bank of Italy Occasional Papers*, n. 22, 2008, che, utilizzando dati del 2005 riguardanti i capoluoghi di provincia, trovano rendimenti costanti di scala per l'intero campione, ma diseconomie di scala nell'attività di raccolta per i Comuni di dimensioni maggiori di 30.000 abitanti. Il limite superiore, invece, deriva dal contributo di ABRATE-ERBETTA-FRAQUELLI-VANNONI, *The costs of disposal*, cit. In particolare, secondo quest'ultimo studio l'espletamento del servizio di raccolta è reso nelle grandi città particolarmente complesso a causa di problematiche connesse a condizioni di congestione abitativa e di traffico.

284. Si rileva, dunque, nella realtà, sia un sottodimensionamento sia un sovradimensionamento dei bacini di affidamento rispetto alla dimensione ottimale per l'erogazione del servizio, il che fa emergere in entrambi i casi il rischio che lo stesso non venga svolto in condizioni tali da minimizzarne i relativi costi.

3. L'assetto frammentario ed eterogeneo dell'offerta nel mercato della raccolta

285. Il disallineamento tra l'ampiezza dei bacini di affidamento e la dimensione ottimale del servizio si riflette anche sull'assetto industriale del mercato. Sotto il profilo industriale, l'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani in Italia è stata storicamente influenzata da un forte decentramento amministrativo, che a sua volta ha comportato la definizione di lotti dei servizi di dimensione molto ridotta dati in affidamento ad imprese locali spesso molto piccole (generalmente società *ex* municipalizzate).

286. In altri termini, una tendenza più spiccata al sotto-dimensionamento degli ambiti di affidamento si è riflessa poi sul tessuto produttivo, caratterizzato dalla presenza di moltissime imprese (1.821 nel 2012 secondo l'ISTAT¹⁸⁸), di dimensioni molto contenute sia in termini di fatturato (in media pari a 5,3 milioni di euro) che di numero di addetti (pari in media a 48 unità)¹⁸⁹. Tali imprese, che sono generalmente mono-servizio, cioè attive esclusivamente nel settore dei rifiuti, erogano perlopiù il solo servizio di raccolta, tra l'altro, spesso operando in tale fase della filiera al di sotto della scala minima efficiente.

287. Come emerge dalla Tabella seguente, infatti, la maggior parte del valore della produzione del settore (circa il 41,7%) proviene da imprese locali di piccolissima dimensione (categoria "altri" nella Tabella) che servono bacini di utenza ridotti, talvolta coincidenti con i singoli Comuni soprattutto nel caso di affidamento del servizio nella forma *in-house providing*. Il loro ricavo medio è di 2,4 milioni di euro, i rifiuti medi gestiti sono all'incirca pari a 7,6 mila tonnellate e il numero di abitanti serviti è pari a circa 16 mila unità, quando, invece, secondo alcuni studi la dimensione minima efficiente si raggiungerebbe con bacini di ampiezza, come indicato in precedenza, superiore.

TABELLA 7: CARATTERISTICHE DEGLI OPERATORI DELLA RACCOLTA IN ITALIA. DATI 2012

Tipologia di operatori	n. di imprese	ton raccolte	ton raccolte medie	popolazione servita	popolazione e media servita	Ricavi da attività raccolta (miliardi €)	Ricavi medi (milioni €)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d)	(d)/(a)
imprese pubbliche	6	5.000.00	833.333	8.200.000	1.366.667	2,4	400,0

¹⁸⁸ Si tratta del numero di imprese corrispondente a quelle appartenenti, secondo la classificazione ATECO 2007, al settore identificato con il codice 3811 (raccolta di rifiuti non pericolosi). Secondo WASTE STRATEGY, *Annual report 2014, L'industria italiana del waste management e del riciclo tra strategie aziendali e politiche di sistema*, p. 9, le imprese autorizzate alla raccolta e al trasporto dei rifiuti urbani sono ben più numerose, ovvero pari a 4.761.

¹⁸⁹ Dati ISTAT (2012).

sovra-regionali di grandi dimensioni		0					
imprese pubbliche locali di medio grandi dimensioni	7	3800000	542.857	7.500.000	1.071.429	1,4	200,0
imprese pubbliche locali medio piccole	49	4400000	176.190	9.100.000	185.714	1,4	28,6
operatori privati	8	2800000	350.000	5.900.000	737.500	0,8	100,0
<i>totale principali player</i>	70	16.000.000	228.571	30.700.000	438.571	6,0	85,7
Altri (pubblici e privati)	1.772	13.572.505	7.659	29.900.000	16.874	4,3	2,4
totale settore raccolta	1.821	29.572.505	16.240	60.600.000	33.278	10,3	5,7

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Althesys (tratti dal WASTE STRATEGY, *Annual report 2014*)

288. La descritta frammentazione dell'offerta sembra essere una peculiarità del contesto italiano. Se si confrontano le caratteristiche dell'offerta nazionale con quella di altri Paesi europei emerge in maniera estremamente chiara la dimensione eccessivamente ridotta delle imprese che operano nel territorio nazionale. Da uno studio svolto nel 2007 dal CNEL emergeva che nel 2004 le imprese italiane attive nel settore dell'igiene ambientale gestivano, infatti, in media circa 7.800 tonnellate di rifiuti all'anno, contro le 60.000 tonnellate delle imprese tedesche, le 35.000 tonnellate di quelle britanniche, ed infine le 17.000 e 11.000 tonnellate di rifiuti gestiti dagli operatori rispettivamente in Spagna e in Francia¹⁹⁰.

289. Un altro risultato che emerge dalla Tabella precedente è la presenza di una notevole eterogeneità degli operatori attivi nel settore in quanto, accanto ad imprese molto piccole, sono attivi sul mercato anche operatori pubblici di dimensioni decisamente maggiori (6), attivi in più Regioni e in tutte o quasi le fasi della filiera dei rifiuti. Tali imprese costituiscono una parte importante degli operatori del settore, in quanto rappresentano la frazione più industrializzata e generano oltre il 23% del valore della produzione (2,4 su 10,3 miliardi di euro). Esse, inoltre, sono *ex municipalizzate* radicate in alcune aree del territorio nazionale e tipicamente in alcune Regioni del Nord-Est e del Nord-Ovest, e pertanto, presentano un nucleo territoriale storico di riferimento nonostante l'avvenuto ampliamento del proprio ambito operativo, che si è realizzato per processi di crescita esterna tramite operazioni di aggregazione/incorporazione. Al riguardo i due operatori più grandi (HERA ed A2A) gestiscono circa il 12-15% del mercato della raccolta, e sono attive su più territori (generalmente contigui) e spesso in più ATO/Regioni.

290. In generale, dai dati della Tabella precedente emerge che tale tipologia di *player* presenta un ricavo medio di circa 400 milioni di euro, raccoglie oltre 800 mila tonnellate e serve bacini di utenza superiori a 1,3 milioni di abitanti. Peraltro, queste dimensioni sembrano riflettere il fatto che il perimetro dei bacini di affidamento abbia talvolta anche ecceduto la dimensione ottimale del servizio.

¹⁹⁰ V. CNEL, *Rapporto sulla competitività del settore dei rifiuti urbani in Italia*, 2007.

291. Oltre alle due tipologie di imprese appena descritte sono attivi, inoltre, anche operatori di dimensione intermedia, anch'essi, come le imprese maggiori, di matrice pubblica ma operanti prevalentemente su base locale. Sette di esse sono focalizzate sui servizi di igiene ambientale, specie nella fase della raccolta in grandi città, e risultano di dimensioni medio-grande avendo un fatturato medio di circa 200 milioni di euro e servendo un bacino di utenza medio pari, in termini di abitanti, a più di 1 milione di abitanti, e corrispondente, in termini di rifiuti raccolti, a oltre 500 mila tonnellate.

292. Altre, invece, sono imprese locali medio piccole (49), che presentano ricavi medi per poco meno di 30 milioni di euro, raccolgono in media 176 mila tonnellate di rifiuti e servono in media 185 mila abitanti. Esse sono concentrate sia territorialmente sia industrialmente, dal momento che gestiscono in tutto o in parte il ciclo dei rifiuti urbani in ambiti geografici ristretti di dimensione comunale o provinciale.

293. Accanto a queste imprese, esiste infine un numero ridotto di operatori privati (8), che sono attivi in una o più fasi della filiera dei rifiuti urbani e si occupano talvolta non solo di questi ultimi. Laddove essi svolgono il servizio di raccolta, essi vi operano soltanto marginalmente dal punto di vista geografico, ovvero in contesti locali estremamente circoscritti e talvolta limitati a singoli ambiti comunali. Tali imprese risultano di dimensioni maggiori rispetto alle imprese pubbliche locali di dimensioni medio piccole, avendo ricavi medi per 100 milioni di euro, servendo in media 737 mila abitanti e raccogliendo circa 350 mila tonnellate di rifiuti.

294. In generale, nonostante risulti preponderante la tendenza ad un sotto-dimensionamento dei bacini di affidamento rispetto alla scala minima efficiente necessaria per lo svolgimento del servizio, emerge una significativa eterogeneità delle imprese attive nel mercato che mette in rilievo l'estrema variabilità, riscontrata già in precedenza, nella dimensione delle aree per l'assegnazione della privativa.

295. Tale eterogeneità ha evidentemente dei riflessi non solo sul piano dell'efficienza ma, nel caso in cui in taluni contesti si determini un sovra-dimensionamento degli ambiti di affidamento rispetto alla scala minima efficiente, anche sulla competitività delle procedure ad evidenza pubblica indette per l'aggiudicazione del servizio e, dunque, in termini di efficacia delle stesse. Infatti, detto sovradimensionamento può limitare la partecipazione a queste ultime da parte dei soggetti affidatari del servizio di raccolta che, pur essendo di dimensioni medio-piccole sono in grado di operare alla scala ottimale. Ciò implica, tra l'altro, una limitazione ad ampliare geograficamente (in senso orizzontale) il proprio ambito di operatività, difficoltà che appare superabile attraverso processi di aggregazione oppure, nel caso in cui il servizio venga affidato tramite procedure ad evidenza pubblica, mediante la partecipazione in associazioni temporanee di impresa ("ATI").

296. Se si combinano queste valutazioni con il dato relativo alla proprietà delle imprese operanti nel settore, emerge che un sovradimensionamento dei bacini di affidamento di fatto favorisce operatori di matrice pubblica (circa il 50% dei soggetti operanti sul mercato, corrispondente al 70% del valore totale generato dal settore¹⁹¹), ovvero imprese che presumibilmente già di per sé sono favorite anche nel caso

¹⁹¹ V. NOMISMA, Servizi Pubblici Locali- Economia Diritto Territorio, 2012.

in cui si proceda ad un confronto competitivo, a causa del conflitto di interessi in cui versano gli Enti locali, e di conseguenza Enti di governo degli ATO, in ragione del duplice ruolo dei Comuni come soggetti affidanti il servizio e azionisti dell'impresa che svolge il servizio (cfr. Cap. 2, sez. 1).

297. Una rielaborazione dei dati della Tabella 7 consente di stimare anche il grado di efficienza degli operatori. Infatti, partendo dal presupposto che il fatturato derivante dall'attività di raccolta dei rifiuti urbani sia costituito dalle tariffe percepite dagli utenti e che queste ultime siano orientate alla copertura integrale dei costi sostenuti dai gestori per l'erogazione del servizio, i ricavi unitari per tonnellate di rifiuti raccolti e per popolazione servita di cui alla Tabella 8 consentono di fornire qualche indicazione sulla struttura dei costi di detti operatori.

298. Al riguardo, sembrerebbe che il servizio di raccolta sia svolto a costi minori, in termini di ricavi per tonnellate raccolte, da parte delle imprese pubbliche locali medio piccole, le quali risultano operare più vicine, rispetto alle altre, alla scala minima efficiente (*v. supra*)¹⁹²; i ricavi medi unitari che percepiscono tali soggetti sono infatti pari a 162,32 euro/ton, a fronte di ricavi unitari medi nel settore pari a 351 euro/ton circa.

TABELLA 8. STIMA DEI RICAVI UNITARI DEGLI OPERATORI DELLA RACCOLTA (IN EURO) ANNO

Tipologia di operatori	Ricavi unitari per ton raccolte medie	Ricavi unitari per popolazione servita
imprese pubbliche sovra-regionali di grandi dimensioni	480,00	292,68
imprese pubbliche locali di grandi dimensioni	368,42	186,67
imprese pubbliche locali medio piccole	162,32	154,00
operatori privati	285,71	135,59
<i>totale principali player</i>	374,94	195,41
Altri (pubblici e privati)	313,36	142,23
totale settore raccolta	350,99	171,28

Fonte: elaborazioni AGCM su dati della precedente Tabella 7.

299. In termini di ricavi medi per abitante, invece, il costo medio più basso sembrerebbe essere assicurato dagli operatori privati (136 euro per abitante circa rispetto a una media di 171 euro). Ciò indica presumibilmente che anche altri fattori, oltre alla dimensione minima efficiente, tendono ad incidere in media sulla struttura dei costi degli operatori, che, peraltro, sono stati stimati indirettamente.

300. In particolare, il fatto che gli operatori privati risultino, sulla base di quest'ultimo indicatore tra i soggetti più efficienti potrebbe dipendere dalla modalità di affidamento del servizio; infatti, a differenza

¹⁹² Infatti, tali imprese raccolgono un quantitativo medio di rifiuti urbani pari a 176 mila tonnellate circa e servono una popolazione media pari a circa 185 mila abitanti, laddove gli studi disponibili già citati stimano la soglia al di sopra della quale i costi medi del servizio aumentano all'aumentare dei rifiuti trattati in un *range* compreso tra 80-90 mila tonnellate di rifiuti raccolti e 30-100 mila abitanti serviti.

delle imprese pubbliche che risultano generalmente aggiudicatari del servizio senza l'espletamento di una procedura competitiva qualora ricorrano le condizioni per l'affidamento *in-house providing*, gli operatori privati tipicamente vengono individuati tramite procedura ad evidenza pubblica. Questi dati, pertanto, potrebbero mettere in evidenza come, sul piano dell'efficienza del servizio, il ricorso a tale modalità di selezione del soggetto affidatario della raccolta in effetti favorisce risultati migliori (*cf.* anche *infra*).

4. La scarsa *performance* nell'avvio a riciclo e nella raccolta differenziata

301. Come l'Autorità ha già avuto modo di osservare¹⁹³, il sistema di gestione dei rifiuti preferibile in un'ottica pro-concorrenziale è quello fondato sul recupero di materia (o riciclo) derivante dall'attività di differenziazione della raccolta. Il riciclo che segue alla raccolta differenziata, infatti, è in grado di attivare numerose filiere a valle, consentendo l'espansione di altrettanti mercati e l'ingresso di operatori che altrimenti rimarrebbero esclusi. Il recupero di energia, invece, è in grado di attivare un'unica filiera, quella della produzione di energia elettrica (e/o calore). Infine, lo smaltimento in discarica non consente alcun tipo di valorizzazione economica del rifiuto e non dà luogo ad alcun mercato (si tratta, dunque, di un costo sociale sia sotto il profilo ambientale sia sotto quello economico)¹⁹⁴.

302. Il riciclo, dunque, promuove la concorrenza dinamica, dal momento che favorisce l'innovazione e lo sviluppo di nuove filiere nelle quali i rifiuti vengono trasformati in *input* produttivi per l'industria manifatturiera, soprattutto se alle filiere industriali a monte giungono precisi segnali in grado di migliorare il tasso di riciclabilità dei rifiuti.

303. Inoltre, per frazioni rilevanti del rifiuto, il riciclo presenta importanti prospettive di migliorare la competitività dei settori industriali nei quali i rifiuti, una volta divenuti materie prime seconde, vengono re-immessi nel ciclo produttivo. In altri termini, il riciclo consente di rendere più concorrenziali i mercati esistenti, dove per alcune frazioni merceologiche le materie prime seconde competono con *input* produttivi in materia prima vergine.

304. In questo senso, vale evidenziare una chiarissima convergenza fra gli obiettivi di tutela ambientale e quelli di politica della concorrenza, nel momento in cui la gerarchia nel trattamento dei rifiuti individuata sia in sede comunitaria sia in sede nazionale attribuisce, proprio ai fini del

¹⁹³ V. la segnalazione dell'Autorità AS1073 - REGIONE LAZIO - GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI del 4 settembre 2013.

¹⁹⁴ Sul piano dell'efficienza economica, un sistema di gestione dei rifiuti equilibrato dovrebbe certamente contemplare sia il riciclo sia il recupero di energia. Sulla base di diversi studi basati sulla metodologia della cd. *economic life-cycle analysis*, infatti, riciclo e recupero di energia vanno visti come soluzioni complementari anziché come delle opzioni alternative. Quando la filiera del riciclo si allunga, nel senso che si rendono necessarie molte attività intermedie (di selezione, trattamento, pulizia, ecc.) per la trasformazione del rifiuto in un bene con un valore economico, tale soluzione diventa eccessivamente costosa. Ad esempio, nello studio di MASSARUTTO-DE CARLI-GRAFFI, *Material and energy recovery in integrated waste management systems: A life-cycle costing approach*, in *Waste Management*, 2011, n. 31, pp. 2102-2111, emerge che in linea generale un sistema di gestione di rifiuti dovrebbe puntare ad un modello misto nel quale circa la metà dei rifiuti urbani prodotti venga avviata a riciclo attraverso la raccolta differenziata, destinando al recupero energetico i rifiuti residuali, provenienti sia dal ciclo dell'indifferenziato, sia dagli scarti delle attività di selezione dei materiali differenziati.

perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale, una priorità, tra i tre sistemi, al riciclo, ed individuata, quale soluzione meno desiderabile, lo smaltimento in discarica.

305. Come già illustrato nel Cap. 1, la Direttiva 2008/98/CE, infatti, impone agli Stati membri di riciclare almeno il 50% dei rifiuti provenienti dalla raccolta urbana entro il 2020, e si prevede un innalzamento di tale obiettivo al 70% entro il 2030¹⁹⁵.

In relazione a questi obiettivi, l'Italia è ancora indietro, soprattutto se la revisione delle percentuali di riciclo proposta dalla Commissione sarà effettivamente recepita. In Italia, infatti, l'attività di riciclo è un canale di promozione della concorrenza sfruttato ancora solo parzialmente e l'anello debole appare proprio il circuito dei rifiuti urbani. Ciò si evince dal fatto che dei 92,7 milioni di tonnellate di rifiuti avviati a riciclo nel 2010, quelli che provengono dal circuito di raccolta urbano, ovvero in ultima analisi dalla raccolta differenziata, sono solo circa 12 milioni di tonnellate, pari a circa il 13% del totale. Le operazioni di riciclo riguardano, infatti, ancora prevalentemente scarti di processi produttivi industriali, e dunque, rifiuti di origine non domestica¹⁹⁶.

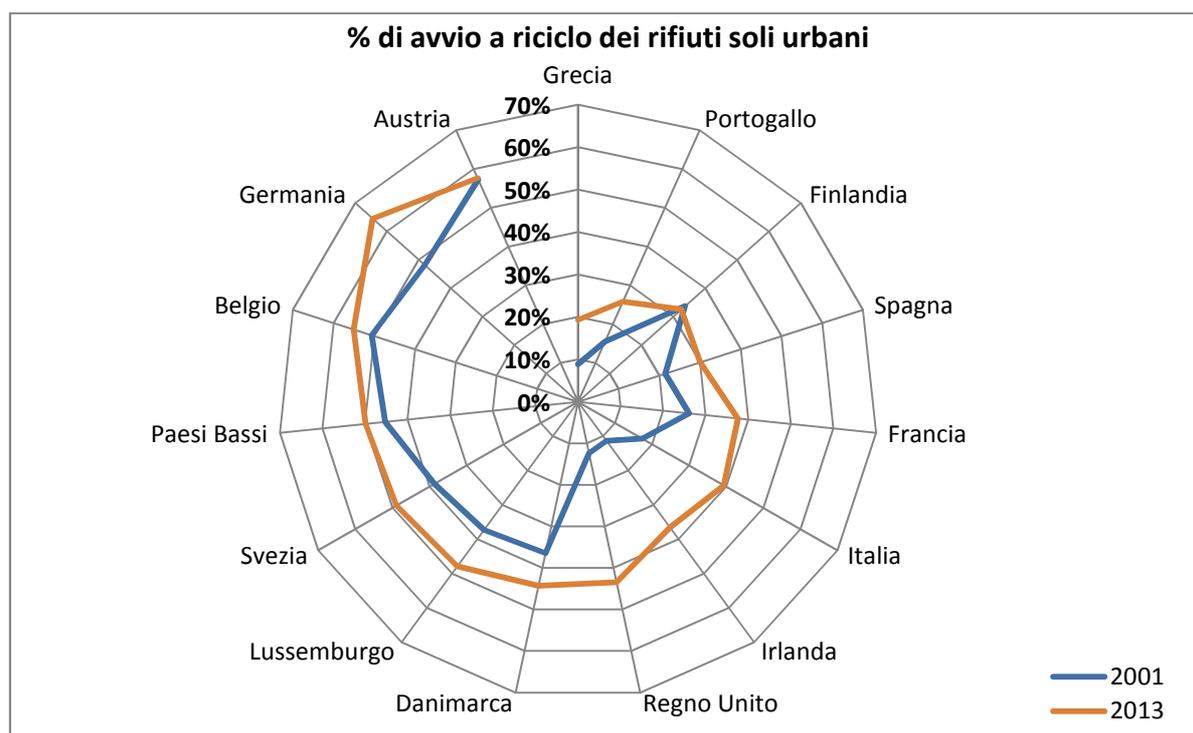
306. Le difficoltà dell'Italia di valorizzare pienamente i rifiuti urbani avviandoli ad attività di riciclo emergono da un confronto con i principali Paesi europei. Infatti, anche se nel 2013, la **percentuale di avvio a riciclo dei rifiuti urbani** in Italia, pari al 39%, è stata solo leggermente inferiore alla media dei Paesi appartenenti al gruppo dell'UE a 15 (42%)¹⁹⁷, il divario tra l'Italia e i Paesi europei con le migliori *performance* è molto elevato: infatti, il tasso di avvio a riciclo dei rifiuti urbani raggiunto in Germania, Austria e Belgio è, rispettivamente, pari al 65%, 58% e 55%.

¹⁹⁵ Una delle motivazioni addotte dalla Commissione per l'adozione di tali obiettivi risiede proprio nella possibilità di utilizzare le risorse in modo ancor più efficiente ed in tale prospettiva la trasformazione dei rifiuti in risorse è ritenuta un elemento decisivo anche al fine di conseguire notevoli vantaggi in termini di crescita sostenibile e occupazione a costi relativamente ridotti.

¹⁹⁶ V. CASSA DEPOSITI E PRESTITI, *Rifiuti. Obiettivo discarica zero*, febbraio 2014.

¹⁹⁷ V. EUROSTAT, *Municipal Waste Statistics. Eurostat Statistical Office of the European Communities*, 2014. Le percentuali di riciclo sono state calcolate sulla base della metodologia impiegata dall'Agenzia Europea dell'Ambiente (EEA) nel Rapporto n. 2/2013 *Managing municipal solid waste- a review of achievements in 32 European countries*. Ciò ha consentito di valutare in un'ottica comparativa la situazione dell'Italia confrontandola con quella di altri Paesi europei utilizzando una base dati omogenea. L'Agenzia Europea dell'Ambiente ha stimato la percentuale di avvio a riciclo come rapporto tra la Quantità di rifiuti avviati a recupero di materia e la Produzione di rifiuti solidi urbani, entrambe di fonte Eurostat. Per quanto riguarda l'Italia, la percentuale di avvio a riciclo così calcolata si discosta parzialmente da quella calcolata da ANCI e ISPRA, che stimano tale variabile sulla base della metodologia (la n. 2) prescelta dall'Italia tra le quattro ufficiali indicate nella decisione 2011/753/UE. Secondo tale metodologia, il tasso di riciclaggio dei rifiuti domestici e dei rifiuti simili viene calcolato come rapporto tra la Quantità RICICLATA di carta, metalli, plastica e vetro e altri singoli flussi di rifiuti domestici e simili e la Quantità totale PRODOTTA di carta, metalli, plastica e vetro e altri singoli flussi di rifiuti domestici e simili. Il Governo italiano ha poi deciso di estendere l'applicazione della stessa anche al legno e alla frazione organica. Sulla base di tale metodo di calcolo, l'ISPRA ha stimato un tasso di avvio a riciclo pari a 41,8% nel 2013 e pari a 45,2% nel 2014. Secondo le stime dell'ANCI, invece, la percentuale di avvio a riciclo raggiunto dall'Italia è stata pari a 41,5% nel 2013 e a 44,2% nel 2014.

GRAFICO 2. PERCENTUALI DI AVVIO A RICICLO NEI PAESI DELL'UE A 15



Fonte: Eurostat (2014)

307. La corretta organizzazione della raccolta, che si fonda sulla separazione delle frazioni di materiali raccolti (raccolta differenziata), incide sull'effettivo recupero e riciclo dei rifiuti. I risultati ancora in parte insoddisfacenti ottenuti dall'Italia in termini di percentuali di avvio a riciclo, pertanto, riflettono inevitabilmente la bassa *performance* in termini di **percentuale di raccolta differenziata**¹⁹⁸ osservabile nonostante il Legislatore nazionale abbia imposto ai Comuni il raggiungimento di ambiziosi obiettivi in tal senso (pari al 65% entro il 2012). Sul punto, vale osservare che simili obiettivi non sono previsti in altri Paesi europei, che avvalendosi della libertà di introdurre nel proprio ordinamento la *mix* di misure ritenute migliore al fine di incentivare il settore dell'avvio a riciclo, si sono limitati a recepire gli obiettivi di riciclo stabiliti a livello europeo¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Tuttavia, gli obblighi di raccolta differenziata, oltre ad essere stati ampiamente disattesi, da soli non sono sufficienti nella prospettiva di cogliere i vantaggi economici derivanti dal rientro dei rifiuti nel ciclo produttivo come materie prime seconde. In genere le migliori *performance* di riciclo dei principali Paesi UE sembrerebbero derivare da un *mix* di misure, tra le quali assumono rilievo meccanismi che scoraggiano il ricorso alla discarica (ad esempio, il divieto di smaltire in discarica rifiuti organici o non trattati e il livello elevato dell'ecotassa, superiore a 50 euro/ton), incentivi economici a favore dei cittadini, attraverso la previsione di tariffe puntuali che consentono il pagamento in funzione dei rifiuti prodotti e dei costi di gestione generati), e meccanismi che promuovono la riciclabilità degli imballaggi immessi al consumo. In relazione a quest'ultimo aspetto, MASSARUTTO-DE CARLI-GRAFFI, *Material and energy recovery*, cit., p. 2075, osservano che per il raggiungimento di elevati tassi di riciclo rileva la disponibilità di materiali raccolti di elevata qualità, che si ottiene migliorando sia i metodi di raccolta e selezione degli stessi una volta divenuti rifiuti, sia il tasso di riciclabilità dei prodotti originariamente immessi sul mercato. Come osserva CASSA DEPOSITI E PRESTITI, *Rifiuti. Obiettivo discarica zero*, cit., p.49 il problema di rifiuti di scarsa qualità sembrerebbe rappresentare oggi il principale ostacolo ad un ulteriore sviluppo del mercato per filiere come quelle dell'industria cartaria o vetraria.

¹⁹⁹ La Germania, ad esempio, è riuscita a conseguire una percentuale di riciclo dei rifiuti urbani del 62% senza imporre il raggiungimento di determinate percentuali di raccolta differenziata, dal momento che ha previsto l'introduzione di un obbligo di raccolta differenziata per la sola frazione organica dei rifiuti urbani solo a partire dal 2015, puntando, invece, prevalentemente su meccanismi economici incentivanti la differenziazione dei rifiuti alla fonte a favore dei cittadini e sul

308. Peraltro, si rileva che il potenziamento della raccolta differenziata, oltre a costituire uno strumento essenziale per promuovere lo sviluppo dei mercati del riciclo dei materiali raccolti di provenienza urbana, consente, come si vedrà meglio *infra*, di migliorare l'efficienza produttiva e dunque di ridurre i costi di gestione del servizio pagati da cittadini, dal momento che la gestione complessiva della frazione differenziata è tendenzialmente più economica della gestione della frazione indifferenziata.

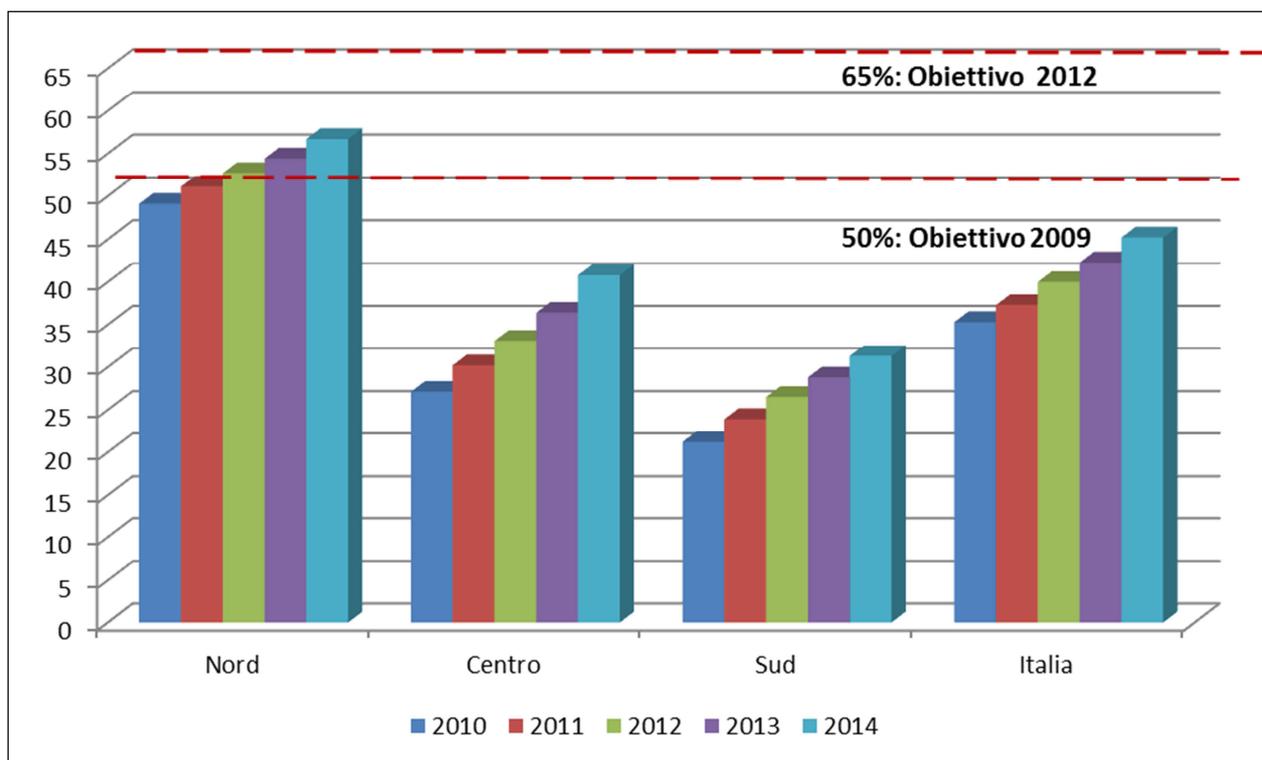
309. Sotto questo profilo la *performance* delle Regioni italiane risulta ancora molto diversificata ed in alcune Regioni il richiamato obiettivo del 65% di raccolta differenziata appare ancora un traguardo lontano. Anche per le Regioni del Nord, che registrano in media le *performance* migliori, tale obiettivo è ancora distante: secondo l'ultimo Rapporto ISPRA (2015), la macro-area Nord ha finora raggiunto soltanto l'obiettivo del 50% di raccolta differenziata e con due anni di ritardo rispetto al termine fissato dal TUA (il 2009). Inoltre, nel 2014 mancavano ancora 8,3 punti percentuali per arrivare al *target* del 65% di raccolta differenziata. Pertanto, se si applica il tasso di incremento medio annuo composto registrato al Nord nel periodo 2010-2014 (pari a 3,7%, v. tabella 9), tale *gap* potrebbe essere colmato nel 2018.

310. Per le altre Regioni, la strada da percorrere per centrare l'obiettivo del 65% è ancora più lunga. Nel 2014, i rifiuti urbani che in media sono stati separati per frazioni merceologiche nelle Regioni del Centro ammontano a circa il 40,8% del totale, percentuale che scende al 31,3% al Sud. E' ragionevole ritenere, infatti, che se in tali aree tra il 2010 ed il 2014 la raccolta differenziata è cresciuta dell'ordine di oltre il 10% su base annua²⁰⁰, difficilmente tale tasso di incremento potrà essere mantenuto nei prossimi anni. Infatti, all'aumentare delle percentuali raggiunte di raccolta differenziata, miglioramenti in termini di separazione alla fonte dei rifiuti urbani si ottengono sempre più faticosamente, anche perché essi spesso, come si vedrà meglio *infra*, comportano un ripensamento del modello organizzativo del servizio di raccolta.

divieto di smaltire in discarica rifiuti urbani tal quali. Altri Paesi come Austria e Belgio, che hanno raggiunto tassi di riciclo ragguardevoli al pari della Germania, invece, hanno previsto nel loro ordinamento obblighi di raccolta differenziata più o meno estesi (in Austria, a differenza del Belgio, anche per la frazione organica), oltre ad avere da tempo adottato misure volte a ridurre il ricorso alla discarica che in Italia, a causa dell'estrema eterogeneità degli interventi di pianificazione regionale, sono state introdotte a macchia di leopardo.

²⁰⁰ Si tenga presente che si tratta del tasso di incremento medio annuo composto della percentuale di raccolta differenziata e non dell'aumento in punti percentuali della raccolta differenziata.

GRAFICO 3. ANDAMENTO DELLA PERCENTUALE DI RACCOLTA DIFFERENZIATA PER MACRO- AREA



Fonte: dati ISPRA (2015)

TABELLA 9. ANDAMENTO DELLA PERCENTUALE DI RACCOLTA DIFFERENZIATA PER MACRO AREE, 2010-2014

Macro-aree	2010	2011	2012	2013	2014	Tasso di incremento medio annuo composto
Nord	49,1	51,1	52,7	54,4	56,7	3,7%
Centro	27,1	30,2	33,1	36,4	40,8	10,8%
Sud	21,2	23,9	26,5	28,8	31,3	10,2%
Italia	35,3	37,3	40	42,3	45,2	6,4%

Fonte: elaborazioni AGCM su dati ISPRA (2015).

Il ruolo dei diversi modelli di raccolta

311. Nell'ottica di favorire lo sviluppo delle attività di riciclo dei rifiuti urbani, rileva sia la quantità sia la qualità dei rifiuti selezionati. Il mercato del riciclo può, infatti, essere visto come un mercato incompleto caratterizzato dalla presenza di asimmetrie informative tra operatori che non condividono le stesse informazioni sulle caratteristiche qualitative del bene scambiato. Tali asimmetrie tendono a ridurre la qualità media dei rifiuti raccolti, ed in ultima analisi, le quantità di rifiuti destinati al riciclo²⁰¹.

²⁰¹ V. MASSARUTTO, *Municipal waste management as a local utility: Options for competition in an environmentally-regulated industry*, in *Utilities Policy*, 2007, n. 15, 9-19 e MASSARUTTO-ROMAGNOLI, *La borsa dei rifiuti: esperienze a confronto*, in *Economia delle Fonti di Energia e dell'Ambiente*, 2006, n. 1, 87-110. Nel caso di specie, il gestore della raccolta non possiede informazioni circa le caratteristiche che il materiale deve avere per l'ipotetico processo di riciclo. Ne può dunque discendere che il prodotto

312. Rispetto a tali criticità, potrebbe svolgere un ruolo anche il modello organizzativo di raccolta prescelto e da questo punto di vista sembrerebbe che la raccolta PAP, quanto meno per alcune frazioni di rifiuti, costituisca una soluzione più efficace di altre, nella misura in cui tende a limitare il conferimento improprio di rifiuti²⁰² e, dunque, a favorire un innalzamento della qualità dei rifiuti intercettati²⁰³. Questa tesi viene indirettamente sostenuta anche da alcuni studi, secondo cui per sostenere un tasso di riciclo comparabile a quello proposto dalla Commissione (superiore al 50%), la raccolta differenziata deve poter intercettare frazioni di rifiuti molto elevate obbligando ad una maggiore separazione alla fonte degli stessi, e l'obiettivo risulta perseguibile proprio introducendo la raccolta domiciliare²⁰⁴.

313. In particolare, diverse analisi e alcune risposte alle richieste di informazioni ricevute nell'ambito dell'Indagine evidenziano che livelli di raccolta differenziata elevati, che superano il 60%, possono essere ottenuti solo laddove si adottano modelli di organizzazione di raccolta incentrati sulla raccolta PAP²⁰⁵.

314. Questo è il risultato principale che emerge anche da una elaborazione dei dati che sono stati raccolti attraverso le richieste di informazioni inviate a Regioni e consorzi di bacino di dimensione sub-regionali nell'ambito dell'Indagine. Il campione analizzato è molto limitato in termini di copertura territoriale²⁰⁶ ma consente, incrociando le informazioni disponibili, di individuare una relazione tra percentuali di raccolta differenziata raggiunte e modalità prevalenti di organizzazione della raccolta.

dell'attività di raccolta differenziata, cernita e selezione, è un rifiuto dalle caratteristiche qualitative disomogenee o comunque insufficienti a soddisfare le esigenze dei riciclatori. Questi ultimi, dal canto loro, essendo in grado di conoscere le caratteristiche qualitative dei rifiuti raccolti soltanto *ex post*, sconteranno questo rischio nella disponibilità a pagare il gestore della raccolta un corrispettivo corrispondente ad un tipo di rifiuti selezionato di qualità media. In questo modo, in assenza di ulteriori correttivi, il mercato tenderà a escludere prodotti di qualità, invece, superiore alla media.

²⁰² V. REGIONE LOMBARDIA, Valutazione statistico-economica dei modelli di gestione dei rifiuti urbani in Lombardia, 2010.

²⁰³ Con la raccolta PAP, infatti, è possibile separare i rifiuti in maniera più selettiva, distinguendo ad esempio, nel caso del vetro, quello bianco da quello colorato, o l'umido destinabile a compost da quello non riciclabile. In questo senso OCSE, *Policy Roundtables- Waste management services*, cit., p.13 e SYMBOLA, *WASTE END - Economia circolare, nuova frontiera del made in Italy*, 2015, pp. 103 e ss.

²⁰⁴ V. MASSARUTTO, *Anche la green economy ha una parte marrone. La gestione dei rifiuti e l'utopia rifiuti zero*, in *L'industria*, 2011, n. 2, pp. 245-264.

²⁰⁵ Cfr. il Piano regionale di gestione dei rifiuti della REGIONE LOMBARDIA, *Analisi dei Costi di gestione*, p.192. Cfr. anche risposta alla richiesta di informazioni da parte del Consorzio Ecologico Cuneese del 10 febbraio 2015, secondo cui *la percentuale di raccolta differenziata raggiunta da tutti i comuni con raccolta domiciliare (...) si avvicina ed in alcuni casi supera le percentuali previste per legge, pari al 65%*. Alla stessa stregua, la risposta dell'ATO Toscana Centro, del 23 gennaio 2015, che, nel descrivere le esperienze più significative di organizzazione della fase di raccolta dei rifiuti urbani, ha rilevato come sul suo territorio oggi 15 Comuni sono serviti da una raccolta porta a porta, con livelli di raccolta differenziata non inferiori al 70%. Parimenti, il Comune di Mantova, nella risposta del 9 giugno 2015, ha evidenziato che il sistema di raccolta differenziata porta a porta ha permesso di raggiungere nel 2014 (primo anno di completa copertura di tale servizio su tutti il territorio comunale) una percentuale di raccolta differenziata pari al 76,7%, quando l'anno precedente detta percentuale si assestava ampiamente al di sotto del 60% (51,68%).

²⁰⁶ Si fa presente che le informazioni a disposizione consentono di incrociare i dati relativi alla *performance*, alle modalità di raccolta e al costo medio del ciclo di gestione dei rifiuti per abitante soltanto per alcune Regioni del Centro-Nord, mentre ciò allo stato non appare possibile per le Regioni del Sud Italia. Inoltre, per le Regioni del Nord per le quali i dati non sono completi, si fa riferimento alle informazioni fornite da Enti territoriali di dimensione inferiore alla Regione (ad esempio, sovra-provinciali come gli ATO della Toscana e l'ATOR del Piemonte, sub-provinciali come alcuni consorzi di bacino del Piemonte o comunali nel caso della Lombardia).

315. I dati riportati nella Tabella 10 forniscono una descrizione delle caratteristiche delle aree geografiche prese in esame. Esse presentano, innanzitutto, un'elevata eterogeneità, sia con riferimento alle *performance* raggiunte in termini di percentuali di raccolta differenziata, sia in relazione alle modalità di raccolta prevalenti. Nel campione disponibile le *performance* migliori in termini di percentuali di raccolta differenziata sono raggiunte da due dei tre Consorzi di bacino piemontesi, dove i Comuni ivi localizzati hanno raggiunto in media l'obiettivo indicato dal Legislatore nazionale. La situazione peggiore si rileva, invece, nel Lazio, dove detta percentuale, nel 2012, era ferma al 22%²⁰⁷. Per quanto riguarda la modalità di raccolta, all'interno del campione esaminato il modello di organizzazione del servizio basato sulla raccolta PAP sembrerebbe ancora essere poco diffuso e riguardare contesti territoriali limitati e localizzati nel Nord Italia, per la precisione Lombardia e Piemonte.

Dai dati relativi al campione di analisi, riportati in tabella, emerge in sintesi che:

- nelle aree in cui prevale la raccolta stradale il livello di raccolta differenziata rimane tendenzialmente più basso, di poco superiore al 40%;
- dove, invece, prevale un modello misto, nel quale sono compresenti sia la raccolta domiciliare che quella stradale, la raccolta differenziata supera, anche se di poco il 50%;
- infine, nelle aree in cui si predilige la raccolta PAP la percentuale di raccolta differenziata si avvicina all'obiettivo del 65%.

316. Questo risultato è in linea, tra l'altro, con i risultati di uno studio condotto nel 2010 dalla Regione Lombardia, da cui emerge che i Comuni che effettuano la raccolta tramite cassonetti stradali raggiungono livelli di raccolta differenziata significativamente più bassi rispetto a quelli che adottano un modello basato sulla raccolta PAP (per i primi la percentuale media di raccolta differenziata si assesta al 31%, mentre per i secondi al 57%). Ciò in quanto i sistemi basati sulla raccolta PAP permettono il raggiungimento di livelli più elevati di raccolta differenziata, grazie alla maggiore responsabilizzazione dell'utente e alla maggior precisione nel conferimento delle frazioni in modo separato.

317. Del resto, anche l'esperienza concreta dei Paesi europei dimostra che la raccolta PAP è uno strumento efficace per il raggiungimento di elevate *performance* di riciclo dei rifiuti solidi urbani²⁰⁸. Ad esempio, in Germania il modello di raccolta prevalente è la raccolta PAP, specialmente nelle aree urbane dove vive l'85% della popolazione. In questo contesto è generalmente previsto un modello di raccolta domiciliare sia per la frazione differenziata²⁰⁹ che per quella indifferenziata. Viceversa, nelle zone del territorio scarsamente urbanizzate, dove vive il restante 15% della popolazione, la raccolta dei rifiuti indifferenziati è organizzata con la raccolta PAP, mentre la raccolta differenziata è incentrata su sistemi di conferimento presso centri di raccolta da parte dei cittadini (c.d. *bring site system*)²¹⁰.

²⁰⁷ V. ISPRA (2014).

²⁰⁸ Tali risultati in termini di migliori *performance* di riciclo vanno comunque valutate in relazione ai maggiori costi dell'attività di raccolta domiciliare rispetto a quella stradale, costi che dipendono anche dalle caratteristiche orografiche delle aree servite.

²⁰⁹ In particolare, pur con delle differenze regionali, la raccolta domiciliare generalmente riguarda i rifiuti cartacei (imballaggi e non) e gli imballaggi multimateriali leggeri (plastica, alluminio), mentre il vetro è raccolto in contenitori stradali collocati in prossimità alle abitazioni. Anche in Austria e Belgio vengono raccolti in genere con la raccolta PAP i rifiuti cellulosei, la frazione organica e i rifiuti multimateriali leggeri mentre i rifiuti in vetro e metallo sono raccolti in cassonetti stradali (v. SPASOVA, *Competition among Producer Responsibility Organisations and role of municipalities in an EPR system. Case study of EPR for household packaging in Belgium, Germany and Austria*, 2014).

²¹⁰ V. EUNOMIA, *Development of a Modelling Tool on Waste Generation and Management Appendix 1: Baseline Report Final Report for the European Commission DG*, 2014.

TABELLA 10: MODELLO PREVALENTE DI RACCOLTA UTILIZZATO E RELATIVA PERFORMANCE NELLA RACCOLTA DIFFERENZIATA

Aree	% raccolta differenziata (media)	Modello di raccolta
Lombardia ⁽¹⁾	57,50%	prevalenza raccolta PAP
Piemonte- C. Alessandrino	47%	prevalenza raccolta stradale
Piemonte-C. Cuneese ⁽²⁾	65%	prevalenza raccolta mista
Piemonte-C. Basso Novarese ⁽²⁾	67,30%	prevalenza raccolta PAP
Piemonte-ATOR	50%	prevalenza raccolta mista
Valle d'Aosta	44,80%	prevalenza raccolta stradale
Emilia Romagna	56,20%	prevalenza raccolta mista
Toscana-ATO Centro	53%	prevalenza raccolta stradale
Toscana-ATO Sud	37,50%	prevalenza raccolta stradale
Toscana-ATO Costa	40%	prevalenza raccolta mista
Umbria-ATI 1	46%	prevalenza raccolta mista
Lazio ⁽³⁾	22,10%	prevalenza raccolta stradale

Fonte: risposte alle richieste di informazioni.

(¹) I dati si riferiscono solamente ad alcuni Comuni capoluoghi di provincia (Milano, Brescia, Bergamo, Mantova) che hanno risposto alla richiesta di informazioni. Tuttavia, il dato relativo alla prevalenza della raccolta PAP riguarda anche il territorio regionale sulla base delle informazioni estratte dal PGR Lombardia (p.139).

(²) Il dato relativo alla tariffa (anno 2008) è una stima estratta dallo studio *Analisi dei costi di gestione dei rifiuti urbani in Regione Piemonte*, che è una media dei costi totali del servizio per abitante sui consorzi aventi una percentuale di raccolta differenziata superiore al 60%.

(³) Per il Lazio i dati sono stati estratti dall'ultimo Piano regionale di gestione dei rifiuti per quanto riguarda la modalità di raccolta e la tariffa (campione relativo a 162 comuni), e dal Rapporto ISPRA (2014) per quanto riguarda la percentuale di raccolta differenziata.

5. I costi di gestione e di raccolta dei rifiuti urbani

318. Nella sezione precedente sono state analizzate le *performance* che nel nostro campione appaiono raggiungibili tramite i principali modelli di raccolta differenziata. La scelta del modello di organizzazione dell'attività di raccolta rileva non solo sul piano delle *performance* raggiunte in termini di capacità di intercettare i rifiuti in maniera differenziata, ma anche in relazione ai costi che essi generano. Al riguardo, una delle principali critiche rivolte alla scelta di effettuare la raccolta dei rifiuti prevalentemente con la modalità di raccolta PAP è che, a fronte di risultati migliori, rispetto ad altri modelli organizzativi, in termini di *performance* di raccolta differenziata e qualità dei materiali avviati a riciclo, essa comporta costi troppo elevati. Ciò spesso riduce l'incentivo dei gestori alla sua applicazione su larga scala e la confina ad aree territoriali di dimensione ridotta.

319. Tali valutazioni, tuttavia, si limitano a considerare i costi che derivano dalla sola attività di raccolta e non tengono conto dei costi complessivi di tutte le fasi della filiera che si situano a valle della raccolta. Come si vedrà, infatti, considerando il complesso di queste componenti di costo, l'analisi giunge a risultati completamente opposti.

Un'analisi campionaria dei costi di gestione dei rifiuti in base al modello di raccolta

320. Una rielaborazione dei dati derivanti dalle risposte alle richieste di informazioni, che hanno già permesso di evidenziare una relazione tra *performance* in termini di raccolta differenziata e modelli di organizzazione del servizio (v. Tabella 11) consente, altresì, di mettere in relazione questi ultimi con i costi di gestione del servizio a carico dei cittadini²¹¹. Da tale analisi emerge che, se si considera il costo medio associabile ai principali modelli di raccolta, nell'ambito del nostro campione i modelli di raccolta misti - sulla base dei quali una parte delle frazioni di rifiuti viene raccolta tramite cassonetti stradali ed una parte attraverso la modalità domiciliare - sembrerebbero garantire la minore onerosità del servizio (circa 162 euro per abitante). La raccolta PAP, tuttavia, non sembrerebbe discostarsi molto da questo valore, comportando un costo di gestione medio della frazione differenziata pari a 164,5 euro per abitante. La raccolta stradale sembrerebbe, invece, in media, quella più onerosa (188 euro pro capite) e tale risultato dipende probabilmente dal fatto che il costo medio di gestione pro capite associabile a tale modello non tiene conto soltanto degli oneri relativi alla fase della raccolta, ma anche di quelli generati dalle attività a valle di quest'ultima.

TABELLA 11. MODELLI DI RACCOLTA A CONFRONTO

Tipologia raccolta	Costo medio per abit. (€)	Costo massimo per abit. (€)	Costo minimo per abit. (€)	% raccolta differenziata
prevalenza raccolta mista	162,0	212,4	141,4	51%
prevalenza raccolta PAP	164,5	186	142,6	62%
prevalenza raccolta stradale	188,4	236	127	41%
Totale	173,4	236	127	49%

Fonte: rielaborazione dei dati indicati nella Tabella 10.

321. Inoltre, il ricorso alla raccolta di tipo stradale sembrerebbe associato ad un maggior grado di variabilità dei costi medi, che oscillano da un minimo di 127 euro ad un massimo di 236 euro (21% di variazione attorno alla media). La variabilità nei costi si riduce nelle aree in cui si fa maggiore ricorso al modello di raccolta misto (il *range* di variazione del costo medio pro capite è compreso tra 141,4 euro e 212,4 euro) e si contrae ulteriormente quando è la raccolta PAP il modello di raccolta principale adottato in una determinata zona (il *range* del costo medio pro capite varia da 142,6 euro a 186 euro).

²¹¹ Si considerano, quindi, non solo i costi derivanti dalla fase della raccolta, ma anche quelli derivanti dalle attività a valle di trattamento e smaltimento nel caso della frazione indifferenziata e di selezione, trattamento e avvio a riciclo per la frazione differenziata.

322. Da questo punto di vista, dunque, la raccolta stradale, non ottimizzando né la quantità né la qualità dei rifiuti raccolti, potrebbe comportare maggiori costi di gestione dei rifiuti urbani rispetto alla raccolta PAP o ad un modello di raccolta misto. La raccolta stradale, infatti, determina una quota di rifiuti indifferenziati più costosi di quelli differenziati²¹² maggiore rispetto alla raccolta PAP e ai modelli di raccolta misti (v. tabella 10). Inoltre, nel caso della raccolta stradale le fasi di selezione, trattamento e avvio a riciclo della frazione differenziata possono risultare più onerose essendo presumibilmente inferiore la qualità del materiale raccolto.

323. In generale, la variabilità riscontrata nei costi di gestione del servizio associabili ai diversi modelli di raccolta può dipendere anche dall'esistenza di altri fattori che impattano sull'efficienza del servizio, a prescindere dalla modalità organizzativa prescelta. Ad esempio, in uno studio svolto dalla regione Lombardia²¹³, la notevole variabilità dei costi di gestione rilevata soprattutto per i modelli di raccolta PAP può dipendere anche dalle scelte operative effettuate dai Comuni, ad esempio in relazione alla frequenza di ritiro dei rifiuti raccolti dagli utenti (es. frequenza tri-settimanale, bi-settimanale o settimanale, etc.).

324. Costi di gestione eterogenei potrebbero scaturire anche dai diversi livelli di efficienza raggiunti dai gestori del servizio, indipendentemente dal tipo di raccolta a cui si fa prevalentemente ricorso. Il regime di prelievo sui cittadini, infatti, al di là dell'evoluzione normativa che ha contribuito a rendere incerta la sua natura (tributaria *versus* tariffaria)²¹⁴, è sempre stato finalizzato, ad eccezione della TARSU²¹⁵, a coprire integralmente i costi di gestione del servizio²¹⁶, senza incentivare, se non attraverso un blando meccanismo di *price cap*²¹⁷, l'introduzione di meccanismi di riduzione di questi ultimi.

325. In tale contesto, sembrerebbe che anche la modalità di selezione del gestore incida sui costi totali pro capite osservati. Da uno studio condotto dalla Regione Piemonte²¹⁸, nel quale sono stati confrontati detti costi in funzione della modalità di affidamento del servizio su un campione di 666

²¹² Tale effetto di composizione sulle quantità di rifiuti raccolti emerge grazie al fatto che il costo di gestione unitario rilevato è espresso per abitante e non, come nell'analisi effettuata precedentemente sui dati ISPRA, per tonnellate di rifiuti raccolti. In questo caso, infatti, questo effetto di composizione non viene colto.

²¹³ V. REGIONE LOMBARDIA, *Valutazione statistico-economica*, cit.

²¹⁴ Per l'evoluzione normativa della tariffa del servizio v. Cap. 1, sez. 1.2., punto iii).

²¹⁵ Per la TARSU non esiste, infatti, un obbligo di copertura integrale dei costi del servizio, essendo previste percentuali minime di copertura dei costi del servizio in funzione della situazione finanziaria del Comune.

²¹⁶ La tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani è determinata sulla base del metodo previsto dal DPR n.158/1999, il quale prevede la copertura dei 1) i costi di gestione della frazione indifferenziata (CGIND) che comprendono i Costi di spazzamento e lavaggio (CSL), i Costi di raccolta e trasporto (CRT), i Costi di trattamento e smaltimento (CTS), Altri costi (AC); 2) i costi di gestione della frazione differenziata (CGD), composti a loro volta dai Costi della raccolta differenziata (CRD) e dai Costi di trattamento e riciclo (CTR, al netto dei proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti); 3) i costi comuni (CC), comprensivi dei costi amministrativi e generali di gestione, 4) i costi d'uso del capitale (CK), che includono ammortamenti, accantonamenti e la remunerazione del capitale investito.

²¹⁷ Il metodo normalizzato previsto dal DPR n.158/1999 ai fini della definizione della tariffa di riferimento, cioè la quantificazione del gettito tariffario complessivo che deve coprire i costi sostenuti dal gestore, stabilisce un vincolo sui ricavi totali su base annua che genera un effetto incentivante molto debole, dal momento che il gestore può trattenere per un solo anno i maggiori recuperi di produttività. Inoltre, il recupero di produttività per l'anno di riferimento viene definito in maniera discrezionale dagli enti affidanti, mancando una metodologia ed un fonte di dati per stabilire confronti sul piano dell'efficienza tra diverse gestioni.

²¹⁸ Cfr. REGIONE PIEMONTE, *Analisi dei costi di gestione dei rifiuti urbani in Regione Piemonte*, 2011.

Comuni (circa il 55% del totale, corrispondenti al 67% degli abitanti), è emerso che il costo medio pro capite dei servizi affidati tramite gara risulta inferiore di circa il 26% rispetto a quello dei servizi svolti nella modalità *in-house providing* (106,7 euro contro 144,6 euro). La concorrenza per l'aggiudicazione del servizio appare, dunque, ancora una volta uno strumento essenziale attraverso cui è possibile conseguire un contenimento dei costi di gestione del servizio.

326. Ad ogni modo, dall'analisi sembrerebbe emergere la superiorità della raccolta domiciliare rispetto a quella stradale dal momento che, consentendo di raggiungere migliori *performance* di raccolta differenziata avvicinando l'obiettivo del 65% individuato dal Legislatore, consente di compensare i maggiori oneri derivanti dall'organizzazione di un modello di raccolta differenziata più penetrante con i minori costi delle fasi di selezione e trattamento e avvio a riciclo, nonché da una migliore valorizzazione sul mercato dei rifiuti raccolti. Come già anticipato, anche in base al ben più ampio campione ISPRA (2015), la frazione differenziata genera minori costi complessivi di gestione rispetto alla frazione indifferenziata di rifiuti.

Un raffronto del costo totale di gestione tra frazione differenziata e indifferenziata

327. In Italia il costo di gestione dei rifiuti urbani è risultato nel 2014 pari 9,7 miliardi di euro, oltre il 50% in più del costo rilevato nel 2002 (6,1 miliardi di euro). La differenza tra il dato relativo al 2014 e quello relativo al 2002 è imputabile all'incremento del costo unitario di gestione, posto che, invece, la produzione dei rifiuti urbani nel 2014 risulta lievemente inferiore a quella registrata nel 2002 (rispettivamente 29,6 e 29,8 milioni di tonnellate)²¹⁹.

328. Il settore dei rifiuti urbani è stato, dunque, caratterizzato nell'ultimo decennio da un *trend* di crescita dei costi di gestione. L'analisi di detti costi, i cui risultati sono riportati nei Grafici e nelle Tabelle seguenti, è stata condotta ricorrendo ai dati ISPRA (2015). Questi ultimi, provenienti dalle dichiarazioni MUD²²⁰ degli operatori, hanno riguardato nel 2014 un campione di Comuni pari al 78,5% del totale (nel 2013 65,8%) e corrispondente all'80,8% (73% nel 2013) della popolazione complessiva²²¹. I dati ISPRA, il cui livello di disaggregazione massimo è regionale, consentono di analizzare l'andamento dei costi di gestione distinguendo tra frazione differenziata e indifferenziata di rifiuti e considerando i costi generati sia dall'attività di raccolta, sia dalle attività collocate a valle di quest'ultima²²².

²¹⁹ Calcolo basato sui dati ISPRA (2015).

²²⁰ Il MUD (Modello Unico di Dichiarazione Ambientale) è stato istituito dalla l. n. 70/94 e dal 1996 ad oggi rappresenta la principale fonte di informazione in merito alla produzione, gestione, trasporto dei rifiuti speciali ed urbani a livello nazionale. Le Camere di commercio raccolgono ed elaborano le dichiarazioni presentate dai soggetti obbligati che sono: produttori e gestori di rifiuti speciali, Comuni, Consorzi e Comunità Montane per le raccolte di rifiuti urbani e assimilabili, Consorzi, gestori di veicoli fuori uso e produttori di apparecchiature elettriche ed elettroniche.

²²¹ L'ampiezza del campione è variata negli anni ma risulta in costante crescita. Nel 2010 (il primo anno per cui si dispone di detta informazione) il numero di Comuni interessati dalla raccolta ed elaborazione dei dati sui costi effettuata da ISPRA era pari al 54,8% del totale, corrispondente al 63,3% della popolazione complessiva. I dati non coprono l'intero territorio nazionale poiché non tutti risultano sufficientemente affidabili; pertanto il campione di Comuni sui quali ISPRA effettua le proprie analisi e riporta le corrispondenti elaborazioni è ottenuto a valle delle operazioni di bonifica ritenute necessarie.

²²² I costi complessivi di gestione comprendono, oltre a quelli variabili di gestione relativi alle due tipologie di rifiuti raccolti, dei costi fissi consistenti in costi amministrativi e generali di gestione e costi d'uso del capitale (ammortamenti, accantonamenti e remunerazione del capitale).

329. Le Tabelle seguenti mettono in luce i costi del servizio tra le due tipologie di rifiuti in un'ottica comparativa. Dalla lettura dei dati riportati nella Tabella 12 si evince, innanzitutto, che la raccolta differenziata tende ad essere più costosa della raccolta indifferenziata: nel periodo esaminato, infatti, a livello nazionale la prima risulta costare circa il 40% in più della seconda. Se si disaggrega tale dato per macro-zona²²³, emerge che la raccolta differenziata costa in media il 119% in più della raccolta di rifiuti indifferenziati al Sud, il 76% in più al Centro e il 29% in più al Nord.

330. Un'analisi temporale, inoltre, mette in luce come al Nord (negli ultimi due anni) e al Centro (dal 2009) i costi di raccolta della frazione differenziata siano aumentati relativamente di più rispetto a quelli della frazione indifferenziata, mentre al Sud si è registrato un *trend* di segno opposto (a partire dal 2008). Da tali dinamiche divergenti dei costi ne è conseguito che dal 2011 in poi le Regioni del Centro Italia presentano una maggiore onerosità della raccolta differenziata rispetto a quella indifferenziata.

TABELLA 12. MAGGIORE COSTO DELLA RACCOLTA DIFFERENZIATA RISPETTO ALL'INDIFFERENZIATA PER AREE REGIONALI, VARI ANNI

Anni	Nord	Centro	Sud	Italia
2002	28%	50%	171%	39%
2003	25%	41%	189%	37%
2004	32%	35%	149%	35%
2005	36%	56%	124%	41%
2006	32%	64%	152%	43%
2007	35%	64%	158%	45%
2008	27%	59%	121%	35%
2009	22%	69%	117%	35%
2010	23%	95%	108%	38%
2011	22%	99%	70%	35%
2012	32%	130%	87%	52%
2013	39%	100%	54%	45%
2014	28%	121%	49%	42%
Media	29%	76%	119%	40%

Fonte: elaborazioni dei dati ISPRA (2015).

331. Se si considerano, però, i costi complessivi di gestione e non solo quelli della raccolta, il quadro sotto alcuni aspetti cambia (v. Tabella 13). In primo luogo, la frazione differenziata comporta minori costi rispetto alla frazione indifferenziata a livello nazionale (circa il 20% in meno).

332. Tuttavia, se si considerano le dinamiche di costo nelle diverse macro-zone, la gestione dei rifiuti avviati a riciclo al Sud appare, in controtendenza con il dato nazionale, più costosa rispetto alla gestione

²²³ La macro-zona Sud comprende le seguenti Regioni: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna; la macro-zona Nord include Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna; infine la macro-zona Centro comprende Toscana, Umbria, Marche e Lazio.

della frazione indifferenziata. Inoltre, tale tendenza rilevata al Sud sembrerebbe cominciare ad interessare anche le Regioni del Centro, dal momento che nel 2011 i costi di gestione della frazione differenziata hanno pareggiato quelli della frazione indifferenziata e nel 2012 li hanno addirittura superati.

TABELLA 13. COSTO RELATIVO DELLA GESTIONE DELLA FRAZIONE DIFFERENZIATA RISPETTO ALL' INDIFFERENZIATA NELLE DIVERSE AREE, VARI ANNI

Anni	Nord	Centro	Sud	Italia
2002	-31%	-17%	56%	-21%
2003	-32%	-18%	64%	-20%
2004	-28%	-24%	46%	-21%
2005	-27%	-14%	34%	-19%
2006	-24%	-18%	33%	-19%
2007	-23%	-16%	48%	-17%
2008	-25%	-19%	38%	-20%
2009	-28%	-13%	48%	-18%
2010	-28%	-3%	41%	-18%
2011	-28%	0%	26%	-17%
2012	-27%	14%	24%	-12%
2013	-25%	-7%	7%	-18%
2014	-31%	-2%	3%	-21%
Media	-28%	-11%	36%	-18%

Fonte: elaborazioni dei dati ISPRA (2015).

- 333.** In sintesi, l'analisi comparata dei costi relativi alla delle due frazioni di rifiuti evidenzia che:
- nonostante la raccolta differenziata costi di più, puntare sull'avvio a riciclo dei rifiuti consente di risparmiare nelle fasi successive alla raccolta e ciò risulta coerente con la possibilità di valorizzare sul mercato i materiali raccolti;
 - la raccolta differenziata tende a costare di più della raccolta indifferenziata nelle Regioni del Sud e negli ultimi anni anche nelle Regioni del Centro;
 - se si considera il sistema complessivo di gestione dei rifiuti urbani, la maggiore onerosità della frazione differenziata rispetto a quella indifferenziata sembra riguardare solo il Sud; ciò induce a ritenere che i maggiori costi di raccolta non siano adeguatamente compensati dalla successiva valorizzazione dei rifiuti separati per frazione merceologica²²⁴.

334. L'andamento relativo dei costi di gestione delle due frazioni di rifiuti²²⁵ sottende un incremento dei costi di entrambe (v. Grafico 4). A livello nazionale, risulta che il *trend* di crescita è più marcato per i

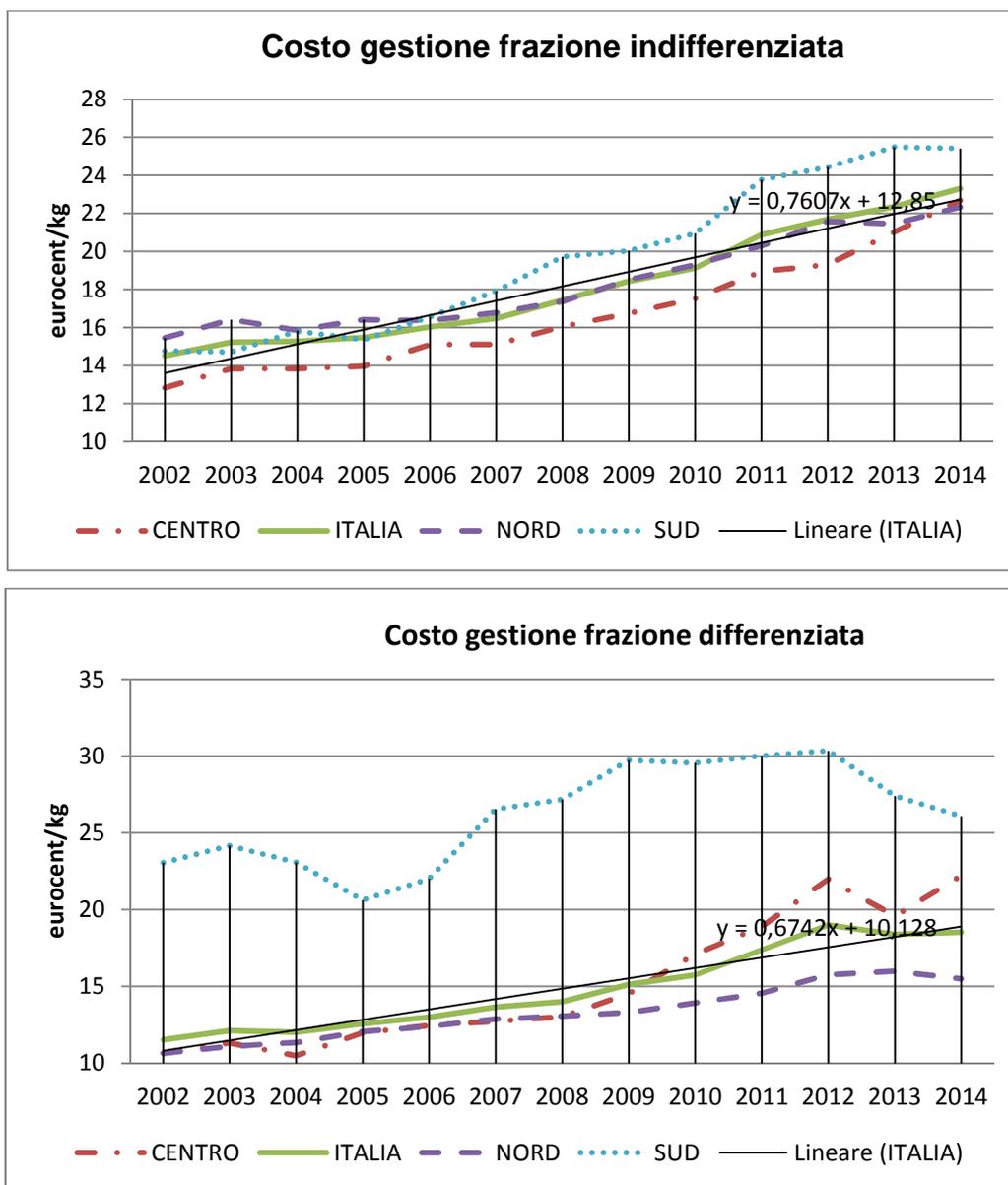
²²⁴ Viceversa, ulteriori elaborazioni svolte sembrerebbero escludere che quanto suesposto dipenda da costi di gestione (a valle della raccolta) della frazione indifferenziata troppo bassi.

²²⁵ I costi di gestione dei rifiuti indifferenziati comprendono, infatti, i costi di raccolta, di trattamento (nei cosiddetti impianti di trattamento meccanico-biologico), di smaltimento in discarica. I costi di gestione dei rifiuti differenziati includono i costi

rifiuti indifferenziati piuttosto che per quelli destinati ad attività di riciclo²²⁶. In particolare, per la frazione differenziata, la dinamica positiva dei costi dipende prevalentemente dall'attività di raccolta mentre, per la frazione indifferenziata, dalle fasi a valle.

335. In altri termini, come si anticipava, la frazione differenziata ha sperimentato negli anni una crescita dei costi di raccolta superiore rispetto a quelli della frazione indifferenziata, ma nel complesso ha esibito un aumento meno marcato dei costi totali di gestione.

GRAFICO 4 COSTI DI GESTIONE DEI RIFIUTI PER FASI



Fonte: elaborazioni AGCM su dati ISPRA (2015).

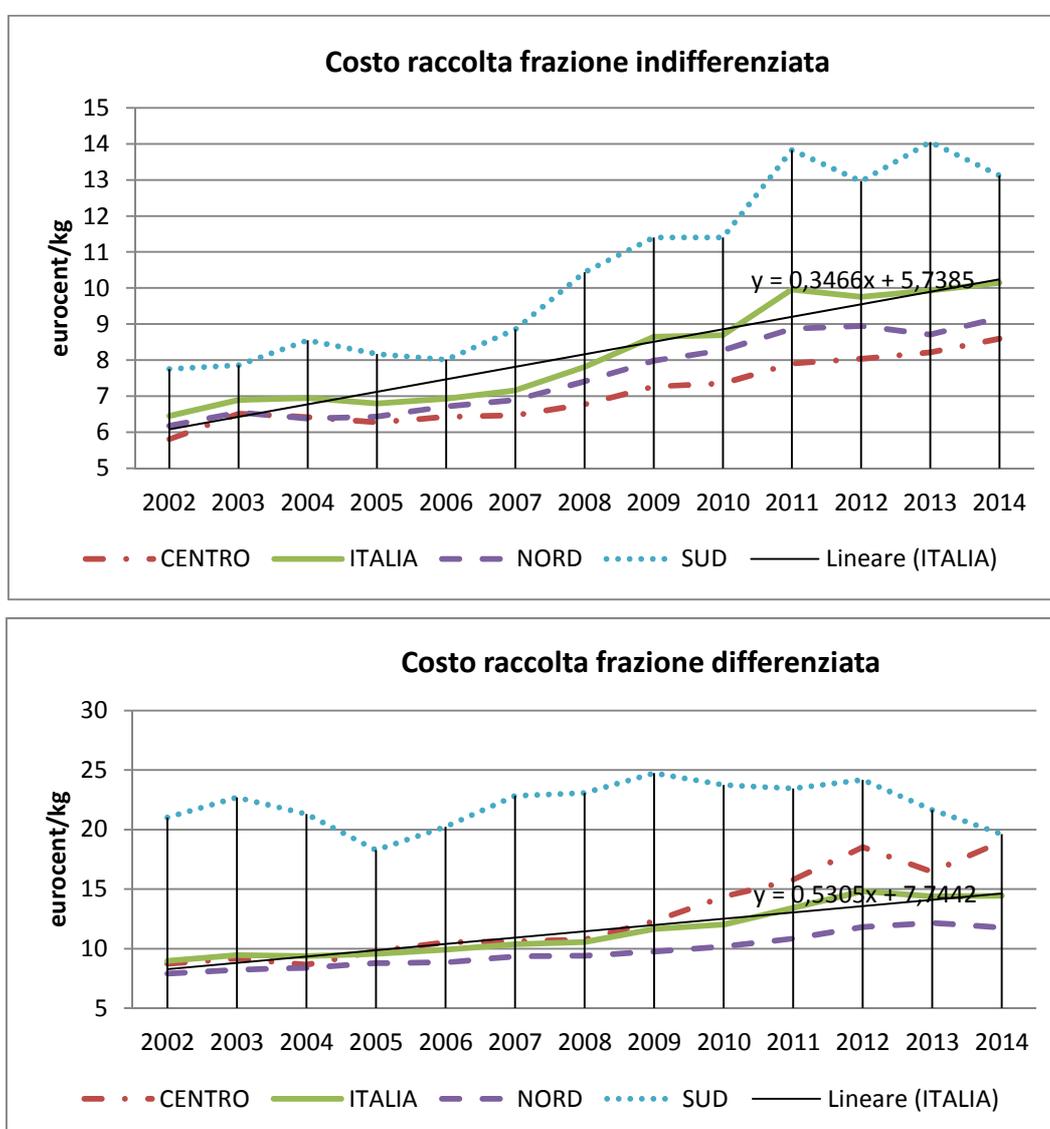
di raccolta dei singoli materiali, di trattamento e di riciclo, al netto dei proventi derivanti dalla vendita dei materiali raccolti e dell'energia recuperata e dei contributi CONAI.

²²⁶ Dai grafici emerge infatti che la linea di tendenza presenta una pendenza superiore per la frazione indifferenziata rispetto a quella differenziata.

336. Se si analizzano le dinamiche di costo su base sub-nazionale, la frazione indifferenziata costa inizialmente di più al Nord, mentre dal 2006 in poi sono le Regioni del Sud a presentare in media i costi di gestione più elevati. Le Regioni del Centro, invece, presentano in media i costi più bassi fino al 2012, anno a partire dal quale si registra una sostanziale convergenza dei costi rilevati al Nord. Per quanto concerne la frazione differenziata, essa risulta più onerosa al Sud, ancorché il divario con le altre aree territoriali si stia progressivamente riducendo (v. Grafico 5).

337. Viceversa, la gestione della frazione differenziata costa attualmente meno al Nord, dopo un iniziale allineamento (tra il 2002 ed il 2008) con i costi del servizio rilevati al Centro, dove a partire dal 2008 i costi di gestione della frazione differenziata hanno cominciato a crescere in maniera particolarmente sostenuta.

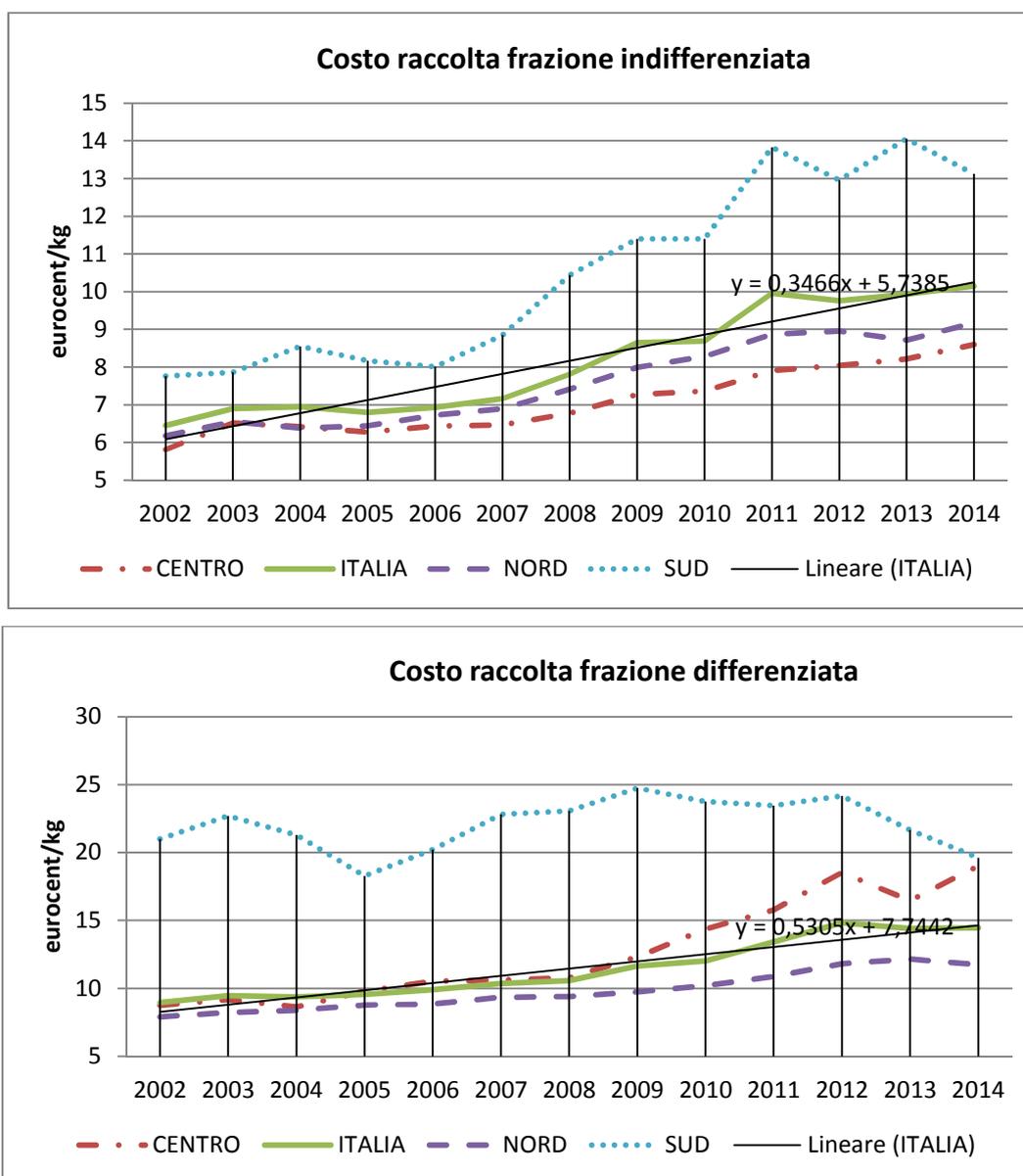
GRAFICO 5. ANDAMENTO DEI COSTI DI GESTIONE DELLE FRAZIONI DI RIFIUTI



Fonte: elaborazioni AGCM su dati ISPRA (2015).

338. Esaminando le dinamiche di costo con particolare riferimento all'attività di raccolta (v. Grafico 6), emerge che per quanto riguarda la frazione indifferenziata, le Regioni del Sud presentano costantemente, nell'arco di tutto il periodo considerato, i maggiori costi del servizio, diversamente da quanto era emerso dall'analisi relativa all'intero ciclo di gestione dei rifiuti. All'estremo opposto, le Regioni del Centro presentano i minori costi di raccolta indifferenziata, ma la loro migliore *performance* rispetto alle Regioni del Nord è più contenuta rispetto a quella rilevata tenendo conto dell'intero ciclo di gestione dei rifiuti. Per quanto riguarda la frazione differenziata, si confermano anche per la sola attività di raccolta sia i risultati migliori delle gestioni al Nord sia la maggiore inefficienza del servizio nelle Regioni del Sud. In tale macro-area, tuttavia, a partire dal 2012 si sta assistendo ad un processo di convergenza dei costi della raccolta differenziata con quelli medi rilevati nelle Regioni del Centro.

GRAFICO 6. ANDAMENTO DEI COSTI DELLA RACCOLTA DELLE FRAZIONI DI RIFIUTI



Fonte: elaborazioni AGCM su dati ISPRA (2015).

339. In sintesi, dai risultati dell'analisi appena riportati emerge che:

- i costi di gestione dei rifiuti urbani presentano un *trend* in crescita, che riguarda sia l'attività di raccolta sia le fasi a valle;
- la frazione differenziata ha evidenziato negli anni un aumento dei costi dell'attività di raccolta superiore rispetto alla frazione indifferenziata, ma la prima presenta una crescita meno marcata dei costi complessivi di gestione rispetto alla seconda;
- in generale, per la frazione differenziata il principale *driver* delle dinamiche di costo è l'attività di raccolta mentre per la frazione indifferenziata sono le fasi a valle;
- nell'ambito del ciclo di gestione dei rifiuti differenziati, la migliore *performance* in termini di contenimento dei costi si registra al Nord, mentre la peggiore è riscontrabile al Sud, e a determinare tali risultati sembrerebbe cruciale l'attività di raccolta;
- per quanto riguarda la gestione dei rifiuti indifferenziati, i costi rilevati in media nelle Regioni del Centro e del Nord negli ultimi due anni si sono pressoché allineati, per effetto di una loro crescita significativa nelle prime più che nelle seconde; rispetto a tali macrozone, il Sud registra costi di gestione decisamente più elevati, che appaiono dipendere in maniera decisiva dai maggiori costi della raccolta rispetto a quelli che si registrano nel resto dell'Italia.

340. Da questa analisi emerge chiaramente che la raccolta differenziata, purché organizzata in un'ottica di minimizzazione dei costi, rappresenta un'opportunità per rendere maggiormente efficiente la gestione complessiva dei rifiuti urbani. Le evidenze relative alle *performance* delle diverse zone del territorio nazionale inducono a ritenere che le gestioni del servizio al Nord tendono ad essere più efficienti soprattutto per la gestione della frazione differenziata, efficienze che si concentrano soprattutto nella fase della raccolta. Per quanto riguarda la frazione indifferenziata di rifiuti, per lungo tempo le Regioni del Centro sono riuscite a mantenere i costi complessivi di gestione più bassi grazie alla minore onerosità delle fasi a valle della raccolta (trattamento e smaltimento in discarica). Questa evidenza è probabilmente riconducibile al fatto che in tale macro-area il conferimento dei rifiuti in discarica è meno costosa che in altre zone del Territorio nazionale, non risultando, dunque, adeguatamente disincentivata (v. più avanti, Tabella 16). Il fatto poi che il divario tra le Regioni del Centro e quelle del Nord si sia pressoché annullato deriva, almeno in parte, dalla progressiva sostituzione al Nord dello smaltimento in discarica con la termovalorizzazione che, come emerge dal confronto tra le successive Tabelle 16 e 19, appare oggi meno onerosa dello smaltimento in discarica.

341. In generale, al Sud e al Centro, anche se, come risulta dai dati riportati in seguito, lo smaltimento in discarica è ancora oggi meno costoso della termovalorizzazione (v. Tabelle 16 e 19), il fatto che quest'ultima sia estremamente poco sviluppata richiede di esportare una parte dei rifiuti fuori Regione (*cf. infra*)²²⁷ - per via sia dei vincoli di capacità delle discariche sia della necessità di ridurre lo smaltimento in discarica imposto dalla normativa nazionale ed europea - con l'effetto di mantenere elevati i costi di trattamento e smaltimento in tali aree del territorio nazionale.

²²⁷ Come si vedrà meglio in seguito, l'avvio a recupero energetico dei rifiuti indifferenziati fuori Regione avviene non a tariffe regolate ma a prezzi di mercato.

6. L'assetto di mercato delle fasi a valle della raccolta indifferenziata

342. Nel prosieguo del presente Capitolo l'analisi si concentra sull'assetto di mercato e sulle problematiche che possono assumere rilievo, sotto il profilo concorrenziale, delle fasi a valle della raccolta indifferenziata.

343. Esse consistono sostanzialmente *i)* nell'attività di trattamento meccanico-biologico, *ii)* nello smaltimento in discarica e *iii)* nel recupero energetico tramite il conferimento dei rifiuti negli impianti di termovalorizzazione.

344. L'attività di trattamento meccanico-biologico individua una fase intermedia della filiera che corrisponde ad un mercato del prodotto nel quale la domanda è rappresentata dai soggetti affidatari del servizio di raccolta, che possono conferire i rifiuti indifferenziati, dietro pagamento di un corrispettivo, ai gestori degli impianti di TMB.

345. Lo smaltimento in discarica e la termovalorizzazione costituiscono le fasi finali del ciclo di gestione della frazione indifferenziata di rifiuti. I rifiuti smaltiti in discarica dovrebbero essere per legge, ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. n. 36/2003, sottoposti preventivamente a trattamento meccanico biologico. Tuttavia, il divieto di conferire in discarica rifiuti indifferenziati "*tal qual?*" è stato nel passato, specie nel Centro-Sud, frequentemente disatteso²²⁸ e nel 2014 la percentuale di rifiuti allocata in discarica senza il preventivo e idoneo trattamento è stata pari circa il 30%. Pertanto, ancorché la domanda di smaltimento in discarica dovrebbe provenire esclusivamente dai gestori degli impianti di TMB, di fatto una parte di essa proviene ancora direttamente dai soggetti affidatari del servizio di raccolta²²⁹.

346. Infine, la termovalorizzazione consente di ricavare energia elettrica e termica (finalizzata al teleriscaldamento) dall'incenerimento sia di rifiuti indifferenziati, sia di CSS, prodotto quest'ultimo derivante dalla lavorazione alla quale sono sottoposti i rifiuti nei TMB²³⁰. Come si vedrà nel prosieguo, la maggior parte degli impianti collocati nel Centro- Sud ricevono esclusivamente rifiuti già pre-trattati nei TMB; viceversa, la maggior parte della capacità di termovalorizzazione al Nord viene utilizzata per incenerire direttamente i rifiuti urbani indifferenziati²³¹.

²²⁸ V. Corte Giust., Sez. VI, 15 ottobre 2014, in causa C-323/13 *Commissione europea c. Repubblica Italiana*, dove i giudici europei hanno condannato l'Italia per inadempimento agli obblighi ad essa incombenti in forza della Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti, e della Direttiva Quadro, *inter alia*, per non aver adottato tutte le misure necessarie per evitare che una parte dei rifiuti urbani conferiti nelle discariche del sub-ATO di Roma, ad esclusione di quella di Cecchina, e del sub-ATO di Latina non venisse sottoposta ad un trattamento che comprendesse un'adeguata selezione delle diverse frazioni dei rifiuti e la stabilizzazione della loro frazione organica.

²²⁹ Ciò per quanto riguarda la frazione indifferenziata. Ci sono poi gli scarti della raccolta differenziata che vengono correttamente smaltiti in discarica.

²³⁰ Il CSS è un combustibile a basso potere calorifico che attualmente viene utilizzato solo negli impianti di termovalorizzazione e in misura assolutamente residuale nelle centrali termoelettriche, ma potrebbe essere impiegato anche nei cementifici. Ciò non è finora avvenuto in quanto non è stato completato l'iter normativo che consentirebbe lo sviluppo di questo ulteriore sbocco di mercato del CSS. Sul punto v. *infra* par. 564.

²³¹ Ciò dipende almeno in parte dalle tecnologie che presentano i diversi impianti di termovalorizzazione, distinguibili principalmente in tre categorie: a griglia, a letto fluido e a tamburo rotante. Dalla letteratura scientifica sembrerebbe emergere che i termovalorizzatori più adatti per l'incenerimento esclusivo o parziale di CSS sono quelli a letto fluido e una sottocategoria di impianti a griglia (a griglia raffreddata ad acqua) (v. CONSONNI-VIGANÒ, *Integrazione dei processi di produzione*

347. Ne deriva, dunque, che la domanda di termovalorizzazione proviene sia dai gestori degli impianti di TMB, sia dai soggetti affidatari del servizio di raccolta.

Assenza di confronto competitivo nel mercato del trattamento meccanico-biologico

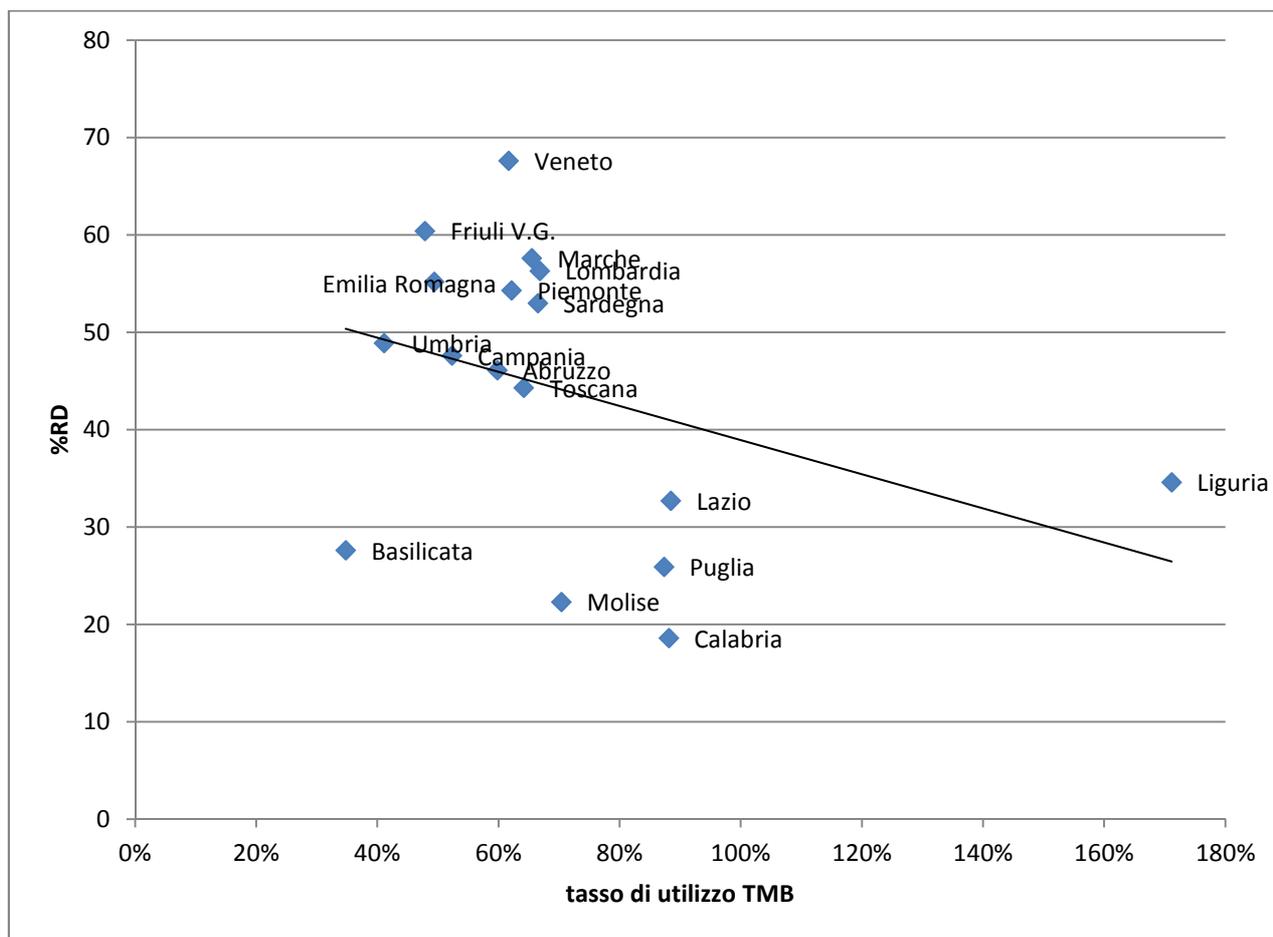
348. A differenza di altre tipologie di trattamento, quali, ad esempio, la termovalorizzazione, il Sud ed il Centro Italia presentano una dotazione impiantistica di TMB superiore rispetto a quello che caratterizza il Nord (v. tabella seguente) in ragione della carenza di impianti - soprattutto di termovalorizzatori - che consentono di chiudere in altro modo il ciclo di gestione della frazione indifferenziata dei rifiuti urbani. Questi ultimi, infatti, una volta trattati nei TMB da urbani diventano speciali e, quindi, non sono più sottoposti al rispetto dei vincoli alla movimentazione regionale e nazionale derivanti dal principio di prossimità e possono, pertanto, essere esportati.

349. Questo assetto impiantistico è, tra l'altro, coerente con il fatto che nelle Regioni del Sud e del Centro la raccolta indifferenziata assume ancora un peso significativo, e ciò spiega una capacità autorizzata maggiore, necessaria in quanto i livelli di differenziazione della raccolta urbana risultano ancora relativamente bassi.

350. Esiste, inoltre, a livello regionale una correlazione inversa tra tasso di utilizzo degli impianti di TMB esistenti e la percentuale di raccolta differenziata conseguita (v. Grafico 7). In particolare, nelle Regioni in cui quest'ultima risulta ancora insoddisfacente, il ricorso alla capacità di tali impianti risulta maggiore. Questo è il caso di Regioni come Lazio, Puglia, Calabria e Liguria, dove la capacità di utilizzo dei TMB è superiore all'80%, a fronte di un tasso di differenziazione di rifiuti ancora inferiore al 35%. Esistono poi delle eccezioni, come la Basilicata, dove nonostante la percentuale di raccolta differenziata sia molto bassa (inferiore al 30%), il tasso di utilizzo dell'unico impianto di TMB esistente nel 2014 è stato molto limitato (poco meno del 35%).

e termoutilizzazione del CDR, in La Termotecnica, 2007, p. 57 e ss.). Effettivamente, dai dati ISPRA, emerge che tutti impianti a letto fluido presenti sul territorio nazionale (dislocati anche al Nord) non bruciano direttamente i rifiuti indifferenziati "tal quali" ma solo quelli che sono stati pre-trattati nei TMB. Al Sud rientrano in questa tipologia di impianti quello pugliese di Massafra, quello di Gioia Tauro in Calabria, e i due impianti di termovalorizzazione localizzati in Sardegna. Viceversa, gli impianti a griglia raffreddata ad acqua sembrerebbero poter bruciare anche rifiuti urbani indifferenziati. Tuttavia, se nel Nord Italia tali impianti bruciano sia rifiuti pre-trattati sia rifiuti indifferenziati (a.e. i TMV in Lombardia di Dalmine, Trezzo d'Adda, l'impianto in Friuli Venezia Giulia di Trieste, gli impianti emiliano di Forlì, Coriano e Parma), al Centro e al Sud questa tipologia di impianti bruciano esclusivamente rifiuti urbani pre-trattati nei TMB (a.e. i termovalorizzatori laziali, l'impianto di Livorno in Toscana, l'impianto di Acerra in Campania).

GRAFICO 7. RELAZIONE TRA PERCENTUALI DI RACCOLTA DIFFERENZIATA E TASSO DI UTILIZZO DEI TMB



Fonte: elaborazioni AGCM su dati ISPRA (2015).

351. L'investimento in impianti di TMB risulta, dunque, in valore assoluto maggiore al Sud e minore al Nord, dove, come è già stato anticipato, gli impianti di TMV bruciano i rifiuti indifferenziati “tal quali” e saltano la fase intermedia di lavorazione nei TMB. Anche tenendo in considerazione questo aspetto, è interessante fornire qualche indicazione sull'adeguatezza della capacità di trattamento meccanico-biologico autorizzata rispetto al fabbisogno impiantistico nelle diverse Regioni. Il vincolo di prossimità, infatti, ha comportato finora una limitazione su base regionale (se non addirittura sub-regionale in alcune Regioni) per l'avviamento a trattamento meccanico-biologico dei rifiuti indifferenziati. A tal fine, la Tabella 14 riporta alcune elaborazioni finalizzate proprio a valutare l'adeguatezza della capacità di lavorazione dei TMB ed a individuare situazioni di sotto-capacità impiantistica.

352. Il fabbisogno è stato stimato considerando sia l'ammontare di rifiuti indifferenziati (“RIND” nella tabella seguente) al netto di quelli che *effettivamente* sono stati avviati direttamente a termovalorizzazione nel 2014 (colonna c), sia la quantità di rifiuti indifferenziati al netto di quelli che *potenzialmente* potrebbero essere inceneriti negli impianti di termovalorizzazione regionali (colonna e). Quest'ultima variabile è stata calcolata considerando la capacità massima di lavorazione dei

termovalorizzatori di ciascuna Regione escludendo quelli che non risultano, dalle informazioni disponibili, autorizzati a bruciare direttamente i rifiuti indifferenziati²³² (colonna d).

353. Le elaborazioni svolte hanno permesso, dunque, di stimare nelle diverse Regioni il fabbisogno residuo di trattamento, al netto di quello che può essere soddisfatto con la capacità impiantistica esistente, in entrambe le ipotesi anzidette. In particolare, valutando la capacità dei TMB in relazione al fabbisogno *effettivo* di tali impianti registrato nel 2014 (colonna R), emerge che alcune Regioni del Nord (Liguria, Lombardia e Valle d'Aosta), del Centro (Marche e Lazio), e del Sud (Calabria, Basilicata e Sicilia) hanno allo stato attuale meno capacità di quella che risulterebbe effettivamente necessaria.

354. Nella seconda ipotesi, ovvero nel caso in cui si consideri il fabbisogno impiantistico al netto della quantità di rifiuti indifferenziati *potenzialmente* collocabile nei termovalorizzatori regionali, viene meno, rispetto alla prima ipotesi, il sotto-dimensionamento dei TMB in Lombardia.

355. In sintesi, dunque, si osserva che a livello di macro-area soltanto il Sud presenta in entrambe le ipotesi una carenza impiantistica di TMB rispetto al proprio fabbisogno e ciò in ragione, come si vedrà meglio *infra*, di un scarso investimento in impianti di termovalorizzazione dove poter conferire i rifiuti indifferenziati “tal quali”. Nella macro-area Centro e Nord, viceversa, la capacità di lavorazione dei rifiuti indifferenziati da parte dei TMB appare sufficiente per soddisfare la domanda. A livello nazionale, soltanto nella prima ipotesi (colonna R) sembra emergere una situazione di carenza di TMB, mentre nella seconda ipotesi la capacità di termovalorizzazione *potenzialmente* disponibile a ricevere direttamente i rifiuti indifferenziati è sufficiente e, pertanto, non appaiono strettamente necessari ulteriori investimenti nella costruzione di impianti (colonna R1).

356. In prospettiva, inoltre, la necessità di migliorare le *performance* di raccolta differenziata e di ridurre il ricorso alla discarica dovrebbe diminuire ulteriormente il fabbisogno residuo di tali capacità di trattamento meccanico-biologico, anche se, come visto in precedenza, essi attualmente rimangono necessari per garantire la bio-stabilizzazione della quota di rifiuti da smaltire in discarica e, in prospettiva, per alimentare i cementifici (cfr. sul punto il Cap. 4)²³³.

357. La complessiva adeguatezza della capacità di trattamento meccanico-biologico offerta favorisce l'attenuazione del rischio che i gestori degli impianti possano esercitare un potere di mercato, anche in quei mercati geografici regionali dove si registra *allo stato attuale* un sotto-dimensionamento della capacità di trattamento²³⁴.

²³² Non disponendo direttamente dell'informazione relativa all'autorizzazione o meno di bruciare direttamente i rifiuti indifferenziati, si è desunta la stessa individuando, dai dati ISPRA 2014, i termovalorizzatori che non bruciano effettivamente tale tipologia di rifiuti. La maggior parte di tali impianti, peraltro, non sembrerebbero idonei, sulla base delle loro caratteristiche tecnologiche, a ricevere direttamente rifiuti urbani indifferenziati, essendo per la maggior parte impianti cd. a letto fluido.

²³³ Del resto, la capacità esistente dei TMB potrebbe diventare una risorsa sotto il profilo concorrenziale nella filiera del recupero energetico, nella misura venissero eliminati vincoli all'utilizzo del CSS nei cementifici, aprendo dunque ulteriori sbocchi di mercato a questo combustibile prodotto a partire dai rifiuti urbani. In altri termini, ciò consentirebbe di ridurre la dipendenza dai termovalorizzatori per valorizzare energeticamente la frazione indifferenziata di rifiuti.

²³⁴ L'affermazione presuppone che, come verrà esposto nel Cap. 4, si proceda ad una liberalizzazione nella circolazione dei rifiuti indifferenziati e dei prezzi di conferimento ai TMB. In tale ipotesi, i soggetti affidatari della raccolta operanti in un dato bacino territoriale che fa riferimento ad un'area dove la capacità di trattamento meccanico-biologico non è sufficiente e

358. Tale assetto di mercato, come si discuterà meglio nel Capitolo successivo, non sembra, dunque, giustificare appieno la scelta operata dalla stragrande maggioranza delle Regioni (ad eccezione di Lombardia e Friuli Venezia Giulia) di prevedere meccanismi di regolazione dei corrispettivi di conferimento agli impianti di TMB.

359. Si è visto, inoltre, che in alcuni casi una regolazione delle tariffe di accesso agli impianti si accompagna ad una pianificazione regionale che limita la movimentazione dei rifiuti avviabili ai TMB su base sub-regionale fino ad arrivare al caso estremo dell' Emilia Romagna, dove ciascun Comune è obbligato a conferire i rifiuti urbani raccolti in prima battuta ad un determinato polo impiantistico definito nell'ambito della pianificazione regionale (cfr. Cap. 2).

TABELLA 14. STIMA DEL FABBISOGNO IMPIANTISTICO RESIDUO DEI TMB (DATI IN TONNELLATE AL 2014)

Regione	Capacità TMB	RIND	RIND al netto di quelli avviati direttamente a TMV	capacità TMB al netto dei RIND avviati direttamente a TMV	Capacità TMV destinabile e ai RIND (Capacità TMV NETTA)	RIND al netto della capacità TMV NETTA	Capacità TMB al netto della capacità TMV NETTA
	(a)	(b)	(c)	R= (a)-(c)	(d)	(e)= (b)-(d)	R1=(a)-(e)
Friuli Venezia Giulia	168.600	219.159	99.554	69.047	197.000	22.159	146.441
Veneto	644.200	725.907	545.669	98.532	265.360	460.547	183.653
Trentino A.A.		163.490	86.007	-86.007	220.000	-56.510	56.510
Lombardia	719.000	2.028.692	829.013	-110.013	2.576.069	-547.377	1.266.377
Piemonte	764.614	937.138	571.577	193.037	494.125	443.013	321.601
Valle d'Aosta		41.358	41.358	-41.358		41.358	-41.358
Liguria	96.000	588.232	588.232	-492.232		588.232	-492.232
Emilia Romagna	1.191.000	1.267.635	788.998	402.002	1.108.000	159.635	1.031.365
NORD	3.583.414	5.968.329	3.547.125	36.289	4.860.554	1.107.775	2.475.639
Toscana	1.459.622	1.255.427	1.163.735	295.887	231.750	1.023.677	435.945
Marche	204.100	337.564	337.564	-133.464	-	337.564	-133.464

dove gli impianti praticano prezzi eccessivi, possano rivolgersi ad impianti che, grazie ad una maggiore capacità offerta, praticano prezzi inferiori.

Umbria	559.000	243.428	243.428	315.572	-	243.428	315.572
Lazio	1.969.373	2.074.436	2.074.436	-105.063	-	2.074.436	-105.063
CENTRO	4.192.095	3.912.408	3.820.716	371.379	231.750	3.680.658	511.437
Abruzzo	679.536	319.670	319.670	359.866	-	319.670	359.866
Puglia	1.709.564	1.415.123	1.415.123	294.441	-	1.415.123	294.441
Calabria	390.000	659.319	659.319	-269.319	-	659.319	-269.319
Molise	132.400	94.113	94.113	38.287	-	94.113	38.287
Campania	2.500.585	1.341.695	1.341.695	1.158.890		1.341.695	1.158.890
Basilicata	49.920	145.618	145.492	-95.572	65.000	80.618	-30.698
Sicilia		2.049.442	2.049.442	-2.049.442	-	2.049.442	-2.049.442
Sardegna	365.509	340.761	340.761	24.748	-	340.761	24.748
SUD	5.827.514	6.363.533	6.363.407	-535.893	65.000	6.298.533	-471.019
Italia	13.603.023	16.251.077	13.738.055	-135.032	5.157.304	11.093.773	2.509.250

Fonte: elaborazioni dei dati ISPRA.

360. La regolazione dei corrispettivi di conferimento agli impianti, peraltro, ha generato un livello di differenziazione degli stessi molto elevato: la Tabella 15 riporta un *range* di valori compreso tra i 28,5 euro/ton in Sicilia e i 210 euro/ton in Liguria.

TABELLA 15. DATI RELATIVI AGLI IMPIANTI DI TMB (PER REGIONE)

Regione	Corrispettivi medi euro/ton	N. impianti	Quantità autorizzata (ton)	Quantità rifiuti trattati (ton)	tasso di utilizzo medio (%)
Friuli Venezia Giulia		3	258.600	123.856	47,9%
Veneto	133	7	644.200	397.447	61,7%
Trentino A.A.		0			
Lombardia	97,3	7	829.000	553.999	66,8%
Piemonte	142,6	11	764.614	475.365	62,2%
Valle d'Aosta		0			
Liguria	210	2	96.000	164.296	171,1%

Emilia Romagna	118,7	9	1.066.000	526.917	49,4%
NORD	139,7	39	3.658.414,00	2.241.880,00	61,3%
Toscana ⁽¹⁾		16	1.504.622	966.125	64,2%
Marche	108,9	3	244.100	159.928	65,5%
Umbria	112,1	4	559.000	229.931	41,1%
Lazio	87,6	9	1.849.373	1.636.616	88,5%
CENTRO	102,9	32	4.157.095,00	2.992.600,00	72,0%
Abruzzo		7	668.736	400.102	59,8%
Puglia	88,1	14	1.613.064	1.409.020	87,4%
Calabria	123,4	6	390.000	343.718	88,1%
Molise		3	132.400	93.216	70,4%
Campania		7	2.500.585	1.309.310	52,4%
Basilicata		1	49.920	17.367	34,8%
Sicilia ⁽²⁾	28,4	3	ND	349.774	
Sardegna	142	7	310.509	206.592	66,5%
SUD	95,5	46	5.665.214,00	4.129.099,00	72,9%
Italia	115 (112,3 escludendo Liguria e Sicilia)	119	13.480.723	9.363.579	69,5% (62,9% escl. Liguria)

Fonte: ISPRA (2015).

⁽¹⁾I dati relativi ai corrispettivi si riferiscono soltanto agli impianti dell'ATO SUD

⁽²⁾I dati sul numero di impianti, che differisce dai dati ISPRA, è stato quello indicato dalla Regione Sicilia nella richiesta di informazioni.

361. Tale eterogeneità può dipendere da molteplici fattori, che attengono sia alle caratteristiche degli impianti (soluzioni tecnologiche, delle dimensioni e della vetustà) sia a diverse condizioni economiche delle varie fasi che compongono il ciclo di gestione dei rifiuti indifferenziati, dal momento che i corrispettivi di conferimento ai TMB devono coprire anche i costi di smaltimento in discarica e di termovalorizzazione degli *output* prodotti da tali impianti.

362. Tuttavia, anche la regolazione tariffaria stabilita dalle Regioni ha un peso in tal senso: ad esempio, la Regione Lazio presenta tariffe di conferimento al TMB in media molto basse, inferiori alla media nazionale. Ciò potrebbe essere dovuto al fatto che la capacità di trattamento meccanico-biologico (la maggiore in Italia, come si evince dalla Tabella 14 *supra*) è utilizzata in maniera quasi ottimale, anche se si ha evidenza del fatto che le tariffe di conferimento dei rifiuti indifferenziati ai loro impianti di trattamento non vengono tempestivamente adeguate dalla Regione (v. sul punto il Cap. 4).

363. Viceversa, in Liguria, pur presentando addirittura una situazione di sovra-utilizzo degli impianti, le tariffe di conferimento sono estremamente elevati e largamente superiori rispetto alle medie nazionali

potrebbe; ciò potrebbe essere riconducibile alla necessità di coprire costi di smaltimento in discarica e di termovalorizzazione (fuori Regione) particolarmente elevati.

364. In generale, dunque, i fattori summenzionati rendono spuria la relazione inversa che dovrebbe sussistere tra tasso di utilizzo dei TMB e tariffa di conferimento, secondo la quale all'aumentare delle quantità trattate i costi medi totali dell'impianto i corrispettivi dovrebbero ridursi²³⁵. In particolare, la regolazione tariffaria non sembrerebbe in grado di porre rimedio al crescere dei corrispettivi di conferimento laddove tale aumento non è economicamente giustificato.

365. Viceversa, sembrerebbe che questo avvenga quando i corrispettivi sono lasciati alla definizione del libero mercato. Ad esempio, i corrispettivi di conferimento applicati dai TMB in Lombardia, che sono definiti in regime di libero mercato, si collocano a 97,3 euro/ton, rimanendo decisamente al di sotto della media nazionale. Essi risultano inferiori alle tariffe medie registrate in altre Regioni (come Piemonte, Marche e Sardegna), dove il tasso di utilizzo dei loro impianti è comparabile con quello degli impianti presenti in Lombardia (al di sopra del 66,8%).

366. Dal quadro sopra delineato, non sembrerebbe emergere, dunque, l'opportunità di regolare i corrispettivi di conferimento ai TMB, in quanto ciò produce degli esiti di mercato sub-ottimali, in termini di allocazione delle risorse, rispetto a quelli conseguibili in regime di libero mercato. Infatti, ancorché il mercato del TMB si caratterizzi per l'esistenza di significative barriere all'entrata naturali (dettate dagli investimenti necessari per la costruzione degli impianti) e legali (generate dal regime autorizzatorio e di pianificazione cui tali impianti sono sottoposti), non si riscontra una situazione di *deficit* impiantistico tale da giustificare un regime di regolazione dei corrispettivi, soprattutto qualora si allentasse il vincolo di prossimità che definisce mercati geografici al massimo regionali. In altre parole, non sembrerebbe rilevabile una situazione di fallimento del mercato che impedisce la convergenza verso un'efficiente allocazione di risorse. Pertanto, i TMB potrebbero operare in regime di libero mercato, seppur sottoposti a controlli degli standard tecnici e qualitativi imposti dalle normative ambientali.

Il limitato disincentivo alle discariche in alcune aree del territorio nazionale

367. Lo smaltimento in discarica rappresenta una modalità per la gestione finale dei rifiuti urbani che in Italia assume ancora un ruolo eccessivo. Quasi un terzo dei rifiuti urbani prodotti a livello nazionale viene infatti smaltito in discarica, quando nei principali Paesi europei il ricorso a questi impianti appare decisamente più contenuto. In particolare, nell'UE a 15 i rifiuti urbani avviati a discarica sono in media il 26%, ma in Paesi come Germania, Belgio, Paesi Bassi e Svezia si registrano percentuali di smaltimento in discarica inferiore all'1,5% del totale dei rifiuti urbani prodotti.

368. Come è già stato sottolineato in precedenza, lo smaltimento in discarica rappresenta un tipico caso di fallimento del mercato, in quanto la prestazione di tale attività è associata alla creazione di

²³⁵ Come anticipato *supra*, il trattamento meccanico biologico rappresenta un'attività *capital intensive*, nel quale pertanto i costi fissi legati al funzionamento degli impianti pesano nella determinazione dei corrispettivi di conferimento e possono essere abbattuti aumentando la quantità di rifiuti trattati.

esternalità negative. Peraltro, se tale attività fosse lasciata al libero mercato, il ricorso a tali impianti di smaltimento sarebbe superiore rispetto a quanto ritenuto socialmente ottimale. Si tratta, infatti, di un'attività ad alta intensità di lavoro, con costi d'investimento irrecuperabili modesti che pertanto andrebbe a spiazzare, come è avvenuto in Italia in passato, altre modalità più costose di gestione dei rifiuti (sia la termovalorizzazione, sia l'avvio a riciclo)²³⁶.

369. Sotto questo profilo, dunque, la regolazione si rende necessaria al fine di riportare il ricorso alla discarica al livello ritenuto socialmente ottimale. Inoltre, essa interviene per controllare l'esercizio di potere di mercato da parte di soggetti, diversi dall'Ente Locale, titolari di tali impianti che risultano essenziali per la chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti urbani.

370. La regolazione dello smaltimento in discarica a cui le Regioni ricorrono, dunque, si incentra correttamente, per via delle forti esternalità negative suesposte, sull'individuazione di corrispettivi di conferimento amministrati e sull'applicazione di tributi speciali per il conferimento in discarica (cd. ecotassa). Essi in particolare si configurano come dei veri e propri meccanismi di tassazione volti a equiparare i costi privati di produzione del servizio ai costi sociali (cd. pigouviani).

371. Rispetto a questo assetto teorico, si osservano, tuttavia, nella realtà situazioni regionali molto variegate in relazione sia ai corrispettivi di conferimento medi osservati, sia alle percentuali di smaltimento in discarica (v. Tabella 16). Se si analizzano le Regioni sotto questi due profili, esse si possono raggruppare in due principali categorie.

TABELLA 16. ASPETTI ECONOMICI LEGATI ALL'USO DELLE DISCARICHE (PER REGIONE)

Regione	Corrispettivo medio euro/ton ⁽¹⁾	ecotassa (euro/ton) ⁽¹⁾ ⁽²⁾	corrispettivo + ecotassa euro/ton ⁽¹⁾	% di rifiuti urbani smaltiti in discarica (2014)	% di rifiuti urbani smaltiti in discarica al netto di flussi da /verso altre Regioni (2014)	N. di impianti
Friuli Venezia Giulia	93,5	25,82	119,3	6	limitata esportazione di rifiuti	2
Veneto	107	25,82	132,8	12	limitata esportazione di rifiuti	11
Trentino A.A.	98,8	28,32	127,1	17	ND	14

²³⁶ Ciò è vero finché il ricorso a tali impianti non arriva a saturare gran parte della loro capacità di stoccaggio dei rifiuti. In tal caso, infatti, i proprietari degli impianti possono applicare prezzi di conferimento di gran lunga superiori ai costi industriali, generando un fenomeno di sfruttamento di una condizione di scarsità delle discariche, la cui realizzazione è limitata da vincoli sia territoriali sia ambientali. Questo fenomeno si è, per esempio, diffuso nel Nord Italia tra la fine anni '80 e i primi anni '90, ed in particolare in Lombardia, quando il prezzo delle discariche passò in breve tempo da poche decine a 300-400 L/kg.

Lombardia	78,66	10,3	89	7	6	7
Piemonte	127,8	25,17	153	29	ND	16
Valle d'Aosta				62	62	1
Liguria	97,4	13,8	111,2	43	limitata esportazione di rifiuti	9
Emilia Romagna		18,1		31	22	16
NORD	100,53	21,54	122,1	19		76
Toscana ⁽³⁾	68	20,16	88,2	37	ND (ma importazione di rifiuti dal Lazio)	13
Marche	83,36	20	103,4	56	49	11
Umbria	82,9	5,2	88	51	47	5
Lazio	61,7	15,5	77,2	20	29	10
CENTRO	74	15,2	89,2	32		39
Abruzzo	79,8	16,3	96,03	13	ND	7
Puglia	ND	25,8	ND	75	53	15
Calabria	85,0	15,5	100,6	47	68	9
Molise	73,7	21	94,7	111	45	3
Campania	82,8	13,5	96,3	9	12	2
Basilicata	ND	ND	ND	52	ND	8
Sicilia	98,9	12,4	111,3	84	84	13
Sardegna	96,1	5,2	101,3	34	34	8
SUD	97,5	14,4	111,9	49		65
Italia	90,6	18	108,6	31		180

Fonte: risposte alle richieste di informazioni.

⁽¹⁾I dati in corsivo sono stime che sono stati tratte da fonti diverse dalle richieste di informazioni. In particolare, i dati relativi alle tariffe si riferiscono al 2012 e sono stati stimati da uno studio svolto dall'Ente di Bacino Padova 2. I dati relativi all'ecotassa sono stati invece tratti da LEGAMBIENTE "Ridurre e riciclare prima di tutto. Per un nuovo sistema di premialità e penalità nel ciclo integrato dei rifiuti, 2013.

⁽²⁾ I valori dell'ecotassa sono spesso il frutto di una media in quanto numerose Regioni prevedono l'applicazione di tariffe differenziate in funzione della tipologia di rifiuti smaltiti (tal quali o pre-trattati), della provenienza (quelli che provengono da fuori Regione o da fuori ATO tendono ad essere più elevate) e più raramente dei livelli di raccolta differenziata raggiunti (ad esempio, la Regione Abruzzo). Si precisa che quest'ultimo fattore di differenziazione dell'ecotassa è stato escluso dal computo del valore medio regionale.

⁽³⁾I dati relativi ai corrispettivi si riferiscono solo all'ATO SUD.

372. In un primo raggruppamento sono comprese quelle Regioni dove i corrispettivi di conferimento, con e senza l'ecotassa, sono superiori al valore medio nazionale (rispettivamente 108 euro/ton e 90 euro/ton circa) e, coerentemente, il ricorso alle discariche è inferiore alla percentuale di smaltimento media nazionale (31%). Si tratta, della maggior parte delle Regioni del Nord Italia, ed in particolare di Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Veneto, Trentino Alto Adige. In queste Regioni sembrerebbe, dunque, configurarsi una situazione nella quale, da un lato, adeguati livelli di ecotassa hanno consentito di disincentivare il ricorso alla discarica, anche se esso rimane superiore rispetto a

quello osservato in altri Paesi europei, ma, dall'altro lato, i corrispettivi di conferimento al netto della tassa, che dovrebbero remunerare i titolari degli impianti, sono ancora relativamente elevati. Il rischio che si può dunque riscontrare è che sia riconosciuto a tali impianti un sovrapprezzo sproporzionato rispetto ai loro effettivi costi di funzionamento.

373. Il secondo gruppo è, invece, costituito da Regioni con corrispettivi inferiori alla media e con percentuali di smaltimento in discarica superiori al dato nazionale. Tra queste rientrano due tipologie di Regioni. Da un lato, Toscana, Marche, Umbria e Molise smaltiscono rifiuti prodotti, non solo all'interno del territorio regionale, ma anche al di fuori dei propri confini, sfruttando, dunque, l'eccesso di capacità di cui dispongono. Dall'altro lato, Lazio e Calabria registrano, invece, una situazione nella quale le discariche hanno ormai raggiunto il loro limite di saturazione e non è stato ancora implementato un adeguato sistema impiantistico alternativo alla discarica. Pur con delle differenze tra le due tipologie di Regioni, si tratta probabilmente di situazioni nelle quali sono rimasti dei margini per disincentivare ulteriormente lo smaltimento in discarica, ed in questo senso la regolazione tariffaria non sembra aver ancora raggiunto uno dei due obiettivi che si dovrebbe prefiggere.

374. Rispetto alle due macro-categorie sopra evidenziate emergono poi delle eccezioni che non appaiono rispettare la relazione inversa generalmente esistente tra corrispettivo di conferimento alla discarica ed il loro tasso di utilizzo.

375. Tra queste vi sono la Sicilia e la Liguria che, nonostante presentino tariffe di conferimento, pari rispettivamente a 111,2 e 111,3 euro/ton, che superano il valore medio nazionale, registrano un tasso di smaltimento in discarica ancora eccessivo. Si tratta di Regioni nelle quali anche la tariffa di conferimento al netto dell'ecotassa è superiore alla media nazionale. Ciò denota verosimilmente una situazione nella quale ai titolari delle discariche è riconosciuto un elevato margine sui costi probabilmente determinato dall'esistenza di rendite di scarsità, in una situazione in cui esiste un vincolo di capacità dell'offerta insopprimibile, in ragione dell'impossibilità o della difficoltà di creare nuove discariche.

376. Un'altra eccezione, all'estremo opposto rispetto al caso di Sicilia e Liguria, è la Lombardia, che è l'unica Regione nella quale si registra un corrispettivo di conferimento medio alle discariche inferiore alla media nazionale (inclusa ed esclusa l'ecotassa) nonostante la percentuale di smaltimento in discarica sia di gran lunga più bassa rispetto al dato italiano (6% *vs* 31%). Si tratta di una situazione ideale nella quale, da un lato, l'eventuale potere di mercato degli operatori che dispongono delle discariche viene tenuto sotto controllo, dal momento che la tariffa di conferimento al netto dell'ecotassa, che dovrebbe andare a remunerare i titolari degli impianti, è inferiore alla media nazionale, e dall'altro lato, l'obiettivo di minimizzazione dello smaltimento in discarica è stato raggiunto nonostante il corrispettivo compresa l'ecotassa sia anch'esso inferiore al dato medio italiano.

377. Conclusivamente si osserva, dunque, anche per l'attività di smaltimento in discarica una situazione molto eterogenea a livello regionale che sconta probabilmente l'assenza di un livello di coordinamento minimo tra i diversi assetti della regolazione locale. Infatti, le criticità che emergono in relazione alla gestione di tali impianti variano da Regione e Regione e sembrano talvolta essere

esacerbate dall'assenza di un *benchmark* di riferimento nella definizione delle tariffe da parte dei regolatori locali.

La sotto-capacità nella termovalorizzazione

378. La termovalorizzazione rappresenta una modalità di gestione dei rifiuti urbani indifferenziati alternativa allo smaltimento in discarica. Come emerge dalla Tabella 17, la capacità impiantistica presente nelle aree del Centro e del Sud, che si può desumere dal dato relativo alla quantità di rifiuti trattati nei termovalorizzatori, è in larga misura sottodimensionata rispetto al proprio fabbisogno. Infatti, il 70% dei rifiuti urbani indifferenziati fra quelli avviati a termovalorizzazione in Italia sono avviati a recupero energetico negli impianti del Nord, a fronte di una corrispondente produzione di quest'area di rifiuti urbani indifferenziati pari al 37% del totale nazionale. Viceversa, gli impianti localizzati nelle Regioni del Centro e del Sud gestiscono rispettivamente solo il 10% ed il 20% dei rifiuti avviati a recupero energetico in Italia, anche se tali macro-aree producono rispettivamente il 24% ed il 39% dei rifiuti indifferenziati complessivi.

379. I dati riportati mettono in evidenza l'esistenza di flussi di rifiuti di origine urbana che si muovono tra Regioni e che configurano una situazione nella quale il Nord importa rifiuti che provengono provenienti da altre zone d'Italia.

380. La lavorazione di rifiuti urbani nei termovalorizzatori collocati al Nord, che giungono dalle Regioni del Centro e del Sud Italia, dipende dall'esistenza al Nord di una capacità impiantistica sufficientemente capiente per soddisfare il fabbisogno locale. Ciò è l'esito sia di politiche di potenziamento dell'offerta, attraverso lo sviluppo di una dotazione impiantistica adeguata, sia di politiche di riduzione del fabbisogno che promuovendo la raccolta differenziata controbilanciano anche un ricorso allo smaltimento in discarica mantenuto relativamente ridotto.

TABELLA 17. RECUPERO ENERGETICO DEI RIFIUTI INDIFFERENZIATI PER MACRO-AREE, DATI 2014

Macro-aree	Rifiuti urbani avviati a recupero energetico	Rifiuti indifferenziati
	valori assoluti (ton)	
Nord	3.628.950	5.968.329
Centro	489.962	3.912.408
Sud	1.036.118	6.363.533
Italia	5.155.030	16.251.077
	distribuzione territoriale (%)	
Nord	70%	37%
Centro	10%	24%
Sud	20%	39%

Macro-aree	Rifiuti urbani avviati a recupero energetico	Rifiuti indifferenziati
Italia	100%	100%

Fonte: elaborazione dei dati ISPRA (2015).

381. In generale si registra, però, su base nazionale un sotto-dimensionamento della capacità di termovalorizzazione rispetto sia al fabbisogno attuale sia a quello futuro, anche qualora venissero raggiunti gli obiettivi di raccolta differenziata al 65%. La tabella 18 riporta alcune stime che, pur con delle limitazioni dovute all'assunzione di ipotesi semplificate, mettono in risalto questa situazione²³⁷.

TABELLA 18. STIMA DI FABBISOGNO DEGLI IMPIANTI DI TMV ATTUALE E FUTURA PER REGIONE E PER MACRO-AREA

Regione	RIND (ton) Scenario attuale 0	RIND/capacità Scenario attuale 0	RIND al netto dei rifiuti smaltiti a discarica (ton) Scenario attuale 1	RIND /capacità Scenario attuale 1	RIND con RD 65% e smaltimento in discarica max 10% (ton) Scenario futuro 2	RIND /capacità Scenario futuro 2	RIND con RD al 65% e discarica =0 (ton) Scenario futuro 3	RIND /capacità Scenario futuro 3
Friuli Venezia Giulia	219.159	1,11	206.010	1,05	174.331	0,88	193.702	0,98
Veneto	725.907	2,74	638.798	2,41	705.743	2,66	784.159	2,96
Trentino A.A.	163.490	0,74	135.697	0,62	156.059	0,71	173.399	0,79
Lombardia	2.028.692	0,67	1.886.683	0,62	1.462.329	0,48	1.624.810	0,54
Piemonte	937.138	1,90	665.368	1,35	645.949	1,31	717.721	1,45
Valle d'Aosta	41.358		15.716		22.816		25.351	
Liguria	588.232		335.292		283.323		314.803	
Emilia Romagna	1.267.635	1,09	874.668	0,75	891.306	0,77	990.340	0,85
NORD	5.968.329	1,11	4.834.347	0,90	4.341.856	0,81	4.824.285	0,90
Toscana	1.255.427	4,37	790.919	2,75	709.981	2,47	788.868	2,74
Marche	337.564		148.528		250.785		278.650	

²³⁷ Il fabbisogno impiantistico viene, infatti, calcolato considerando la quantità di rifiuti indifferenziati prodotti ma il pre-trattamento dei rifiuti urbani nei TMB riduce il quantitativo di rifiuti in ingresso, all'incirca dell' 11%. Tale stima deriva dal fatto che secondo i dati ISPRA, i rifiuti in ingresso nei TMB nel 2014 sono stati pari 9,3 milioni di tonnellate, mentre quelli in uscita risultano complessivamente pari a 8,3 milioni di tonnellate.

Umbria	243.428		119.280		150.058		166.731	
Lazio	2.074.436	3,82	1.659.549	3,05	970.947	1,79	1.078.830	1,99
CENTRO	3.912.408	4,71	2.660.437	3,20	2.081.771	2,51	2.313.079	2,78
Abruzzo	319.670		278.113		186.820		207.578	
Puglia	1.415.123	14,15	353.781	3,54	601.571	6,02	668.412	6,68
Calabria	659.319	5,49	349.439	2,91	255.142	2,13	283.491	2,36
Molise	94.113	1,11	-10.352	-0,12	38.154	0,45	42.393	0,50
Campania	1.341.695	2,24	1.220.942	2,03	806.553	1,34	896.170	1,49
Basilicata	145.618	2,24	69.897	1,08	63.356	0,97	70.396	1,08
Sicilia	2.049.442		327.911		737.799		819.777	
Sardegna	340.761	1,37	224.902	0,91	228.383	0,92	253.758	1,02
SUD	6.363.533	5,22	3.245.402	2,66	2.917.777	2,39	3.241.974	2,66
Italia	16.251.077	2,19	11.213.243	1,51	9.341.404	1,26	10.379.338	1,40

Fonte: elaborazioni AGCM su dati ISPRA (2015).

382. Nello scenario attuale, emerge che stimando il fabbisogno impiantistico sulla base della quantità di rifiuti indifferenziati (Scenario attuale 0), esso eccede l'effettiva capacità autorizzata degli impianti attualmente operativi di oltre il doppio (rapporto RIND/capacità pari a 2,2). Anche se si considera la quantità di rifiuti indifferenziati al netto di quelli attualmente smaltiti in discarica (Scenario attuale 1), la dotazione impiantistica risulta sottodimensionata di circa il 50% (rapporto RIND/capacità pari a 1,5).

383. Questa situazione non è destinata a mutare radicalmente anche se l'obiettivo di raccolta differenziata al 65% venisse centrato, e dunque, riducendo a monte la quantità di rifiuti indifferenziati prodotti²³⁸. Nello Scenario 2, infatti, ipotizzando il raggiungimento di tale obiettivo ed un residuo ricorso alla discarica pari al 10%, il rapporto tra domanda e capacità autorizzata (1,3), pur riducendosi rispetto allo scenario attuale, rimarrebbe comunque superiore all'unità, denotando dunque un eccesso di domanda.

384. Infine, nello scenario auspicabile (Scenario 3), nel quale la raccolta differenziata fosse al 65% e lo smaltimento in discarica si annullasse, si registrerebbe ancora un problema di sotto-capacità di termovalorizzazione (rapporto RIND/capacità pari a 1,4) esacerbato, rispetto allo Scenario 2, dal venir meno della modalità concorrente di chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti urbani rappresentato dallo smaltimento in discarica.

385. Chiaramente la situazione è molto eterogenea tra Regioni e nei diversi scenari presentati, riferiti sia alla situazione attuale che a quella futura, il *deficit* impiantistico presenta le maggiori criticità in alcune

²³⁸ Anche in questo caso, sono state effettuate delle ipotesi semplificate per la quantità di rifiuti indifferenziati prodotti che rimane quella attuale.

zone del territorio nazionale, ed in particolare in quelle Regioni dove i termovalorizzatori sono del tutto assenti (Sicilia, Abruzzo, Liguria, Umbria, Valle d'Aosta, Marche²³⁹) o del tutto insufficienti come in Puglia e Calabria. Viceversa, Regioni che, invece, sembrerebbero presentare sia allo stato attuale sia in futuro una capacità impiantistica sufficiente rispetto al proprio fabbisogno regionale sono la Lombardia, il Trentino²⁴⁰ l'Emilia Romagna e probabilmente il Molise, che smaltisce in discarica e riceve rifiuti anche da altre Regioni. In prospettiva, anche il Friuli Venezia Giulia al Nord e la Basilicata e la Sardegna al Sud, puntando ulteriormente sulla raccolta differenziata, potrebbero raggiungere una situazione di autosufficienza impiantistica.

386. Questa situazione di sotto-dotazione impiantistica sia su base regionale, ma anche a livello nazionale, rileva sotto il profilo concorrenziale nella misura in cui limita la possibilità di aprire al mercato la fase della termovalorizzazione. Infatti, al di là del vincolo competitivo che può essere esercitato dallo sviluppo della raccolta differenziata, nella prospettiva di minimizzare quanto più possibile lo smaltimento in discarica, i gestori dei termovalorizzatori potrebbero, in assenza di un regime di regolazione tariffaria, esercitare potere di mercato sulla parte di domanda eccedente rispetto alla capacità impiantistica locale. Essendo tale domanda residuale tendenzialmente rigida, in quanto deriva dalla necessità di chiudere il ciclo di gestione dei rifiuti indifferenziati che costituiscono comunque una componente insopprimibile nella produzione di rifiuti urbani, tale situazione si può tradurre in prezzi estremamente elevati. Sotto questo profilo, ad esacerbare ulteriormente il rischio di esercizio di potere di mercato da parte dei termovalorizzatori vi è la possibilità, ancora limitata soprattutto in alcune zone del territorio nazionale (*cf.* capitolo 4), di utilizzare il CSS prodotto dai TMB nei cementifici, la quale di fatto ridurrebbe la necessità di ricorrere ai termovalorizzatori per recuperare energeticamente i rifiuti urbani indifferenziati.

387. Inoltre, rileva in questo senso anche la limitata mobilità geografica dei rifiuti, penalizzata dal principio di prossimità che attribuisce la responsabilità di trattare e smaltire i rifiuti urbani indifferenziati alle comunità locali produttrici del rifiuto. A livello regionale, infatti, si osservano situazioni di monopolio o di oligopolio ristretto nella fase di termovalorizzazione nella misura in cui diverse Regioni dispongono di un solo impianto (Puglia, Calabria, Molise, Friuli Venezia Giulia, Trentino, ecc.) mentre altre, ancorché presentino un numero relativamente elevato di termovalorizzatori di fatto registrano l'esistenza di posizioni dominanti (Lombardia) o di duopoli (Emilia Romagna).

388. Inoltre, il mercato in oggetto appare scarsamente contendibile a causa dell'esistenza di barriere all'ingresso economiche e legali. Le prime sono riconducibili agli elevati costi di investimento e conseguentemente alla durata relativamente lunga dei tempi di ammortamento dei medesimi, che comporta la necessità per i proprietari degli impianti di disporre di idonee garanzie sulla continuità dei flussi di rifiuti da trattare. Le seconde sono riconducibili, invece, al regime autorizzatorio a cui la costruzione di nuovi impianti è sottoposta nell'ambito delle pianificazioni regionali, a cui si associa una regolazione ambientale particolarmente stringente. Infine, l'avversione delle comunità locali alla

²³⁹ Le Marche fino al 2013 era dotata di un impianto di termovalorizzazione ubicato a Tolentino ma dalle informazioni riportate da ISPRA nell'ultimo Rapporto sui Rifiuti Urbani risulta che la Provincia di Macerata ne ha sospeso, già nel corso del 2013, l'Autorizzazione Integrata Ambientale.

²⁴⁰ Tuttavia, per questa Regione nei dati presentati in tabella non si tiene conto dell'avvenuta chiusura di uno degli impianti ivi localizzati nel 2014 che riduce, dunque, la capacità impiantistica disponibile della Regione.

costruzione di nuovi impianti (cd. sindrome “*Not In My Backyard*” o *NIMBY*) per il timore di possibili esternalità negative sotto il profilo ambientale, costituisce un’ulteriore e molto significativa barriera all’entrata nel mercato.

389. Pertanto, ancorché i termovalorizzatori non presentino una sub-additività nei costi di produzione che giustificerebbe la previsione di un monopolio legale sottoposto ad un regime di regolazione tariffaria, di fatto i forti limiti allo sviluppo della concorrenza potenziale giustificano quegli interventi regolatori (non necessariamente per il tramite di tariffe fisse, ma ad esempio, mediante un *price cap*, come avviene in Lombardia), che, a livello regionale, per i rifiuti urbani indifferenziati prodotti all’interno della Regione, si prefiggano l’obiettivo di controbilanciare l’esercizio di potere di mercato da parte dei gestori degli impianti.

390. A fronte del quadro infrastrutturale deficitario appena presentato, si è registrato, tuttavia, nell’ultimo anno un parziale sottoutilizzo di alcuni impianti di termovalorizzazione, che sconta molto probabilmente anche situazioni di fermi temporanei e chiusure definitive²⁴¹. Nel caso degli impianti di termovalorizzazione del Lazio, ciò è riconducibile al fatto che gran parte dei rifiuti urbani sono esportati in altre Regioni. Questi ultimi, infatti, come già illustrato, una volta trattati nei TMB regionali perdono la qualifica di rifiuti urbani e assumono quella di speciali, consentendo una circolazione degli stessi senza vincoli sul territorio nazionale ed in regime di libero mercato²⁴².

391. Da questo punto di vista, l’ampliamento del mercato su base sovra-regionale appare auspicabile in quanto consente di marginalizzare gli impianti più costosi e inefficienti, ottimizzare la capacità impiantistica esistente e di applicare le tariffe di conferimento inferiori, favorendo, in ultima analisi, una compressione dei costi di gestione della filiera dei rifiuti urbani indifferenziati.

392. Per quanto riguarda i corrispettivi di conferimento, la successiva Tabella 19 riporta i valori medi regionali ponderandoli per il peso di ciascun impianto sulla capacità autorizzata complessiva, distinguendo tra impianti che ricevono anche rifiuti urbani indifferenziati “tal quali” e impianti che, invece, ricevono soltanto rifiuti urbani pre-trattati nei TMB.

393. La ponderazione è stata utilizzata per tenere conto del fatto che gli impianti di termovalorizzazione presentano dimensioni molto diversificate, e ciò incide sui corrispettivi di conferimento che vengono applicati²⁴³. Inoltre, la distinzione tra impianti che bruciano solo rifiuti urbani pre-trattati o meno rileva nella misura in cui i primi operano in genere esclusivamente sul libero mercato, a differenza dei secondi che, invece, sono sottoposti ad un regime di regolazione tariffaria per

²⁴¹ Un’eccezione al riguardo è il termovalorizzatore di Isernia in Molise, che, invece, ha lavorato, secondo quanto emerge dai dati ISPRA (2015), al di sopra della capacità massima autorizzata.

²⁴² I TMB nel Lazio assumono, infatti, un ruolo centrale nella filiera del recupero energetico poiché i rifiuti urbani indifferenziati vengono trattati in questi impianti anche laddove sono destinati a termovalorizzazione. Ciò in quanto i termovalorizzatori regionali sono autorizzati a bruciare solo rifiuti pre-trattati nei TMB e non anche, come avviene nella maggior parte dei termovalorizzatori localizzati sul territorio nazionale, rifiuti urbani indifferenziati. Come si evince dalla tabella 19, questo è il caso non solo degli impianti laziali ma anche di altre Regioni del Sud Italia (Calabria, Campania, Molise, Puglia e Basilicata).

²⁴³ Infatti, è ragionevole ipotizzare che ad impianti di grandi dimensioni corrisponderanno generalmente corrispettivi relativamente bassi nella misura in cui essi dovranno garantirsi un flusso continuo di rifiuti per abbattere gli elevati costi fissi,

la ricezione dei rifiuti urbani indifferenziati. Infine, gli impianti che inceneriscono rifiuti pre-trattati nei TMB in genere possono ricevere rifiuti provenienti da fuori Regione, con la conseguenza che il mercato geografico di riferimento è sovra-regionale se non addirittura nazionale²⁴⁴.

TABELLA 19. ASPETTI ECONOMICI RELATIVI AGLI IMPIANTI DI TMV PER REGIONE

Regione	Tasso utilizzo totale impianti su base regionale	%RIND trattata su TOT RU	Corrispettivi medi di conferimento RIND (euro/ton)	Corrispettivi medi di conferimento rifiuti urbani pre-trattati nei TMB (euro/ton)	N. impianti	N. operatori
Friuli Venezia Giulia	84%	80%			1	1
Veneto	96%	81%			3 (1 chiuso nel 2014)	3
Trentino A.A.	45%	100%			2 (1 chiuso nel 2014)	1
Lombardia	84%	65%			13	10 ma il primo operatore (A2A) con il 58% della cap. autorizzata
Piemonte	86%	87%			2 (1 chiuso nel 2014)	
Valle d'Aosta					0	
Liguria					0	
Emilia Romagna	93%	59%			8	2 (HERA ed IREN)
NORD	85%	68%	111,85⁽¹⁾	74,9⁽²⁾	29	
Toscana⁽²⁾	97%	93%			5	5
Marche						
Umbria					0	
Lazio	67%	0%			3	2
CENTRO	77%	24%	122⁽³⁾	67,6⁽⁴⁾	8	
Abruzzo					0	
Puglia	77%	0%			1	1
Calabria	61%	0%			1	1
Molise	109%	0%			1	1
Campania	115%	0%			1	1

²⁴⁴ Si tenga presente che, in ogni caso, la movimentazione dei rifiuti su base nazionale potrebbe essere limitata dai costi di trasporto.

Basilicata	81%	1%			1	1
Sicilia					0	
Sardegna	60%	68%			2	2
SUD	93%	9%	164,2⁽⁵⁾	97,1⁽⁶⁾	7	
Italia	85%	52%	114,1⁽⁷⁾	76,24⁽⁷⁾	44	

Fonte: risposte alle richieste di informazioni ed elaborazioni su dati ISPRA (2015).

⁽¹⁾ Il valore è stato calcolato sulla base dei dati disponibili relativi agli impianti di Friuli Venezia Giulia, Veneto, Trentino A.A., Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna.

⁽²⁾ valore è stato calcolato sulla base dei dati disponibili relativi agli impianti di Lombardia ed Emilia Romagna (per quest'ultima regione il dato si riferisce al 2012).

⁽³⁾ Il valore è stato calcolato sulla base dei dati disponibili relativi agli impianti toscani dell'ATO SUD.

⁽⁴⁾ Il valore è stato calcolato sulla base dei dati disponibili relativi agli impianti del Lazio.

⁽⁵⁾ Il valore è stato calcolato sulla base dei dati disponibili relativi agli impianti della Sardegna.

⁽⁶⁾ Il valore è stato calcolato sulla base dei dati disponibili relativi agli impianti della Sardegna e della Puglia e Molise (per queste ultime due regioni i dati sono relativi al 2012).

⁽⁷⁾ Il valore è la media dei valori relativi alle macro-aree.

394. Dai dati raccolti nel corso dell'Indagine emerge che gli impianti che ricevono solo rifiuti pre-trattati nei TMB tendono a presentare corrispettivi di conferimento inferiori rispetto a quelli degli impianti che inceneriscono sia rifiuti urbani indifferenziati sia rifiuti pre-trattati²⁴⁵.

7. Conclusioni

395. Il presente Capitolo ha analizzato alcune caratteristiche dell'offerta e i principali risultati economici tanto dell'attività di raccolta, quanto delle altre fasi a valle della gestione dei rifiuti urbani.

396. In particolare, per quanto riguarda l'attività di raccolta, posto che l'opportunità di introdurre concorrenza *nel* mercato non è finora suffragata da sufficienti elementi probatori teorici ed empirici, l'analisi si è concentrata sull'individuazione delle condizioni che assicurano che le attività in esclusiva vengano organizzate nel modo più efficiente possibile nell'ottica di promuovere una minimizzazione dei costi (efficienza produttiva).

397. In questo contesto, i dati sulle caratteristiche dell'offerta mettono in evidenza come i bacini di affidamento del servizio siano spesso disallineati rispetto alla dimensione minima efficiente e, dunque, non conducano ad una gestione che garantisce la suddetta efficienza produttiva. Nel mercato della raccolta emerge, infatti, una notevole eterogeneità tra operatori ma soprattutto una significativa frammentazione, ovvero la presenza di una miriade di operatori di piccole dimensioni che spesso svolgono il servizio su base comunale. Tale fenomeno indica che la tendenza prevalente negli anni è stata quella di un dimensionamento dei bacini di affidamento inferiore alla soglia che individua la scala minima ottimale per l'erogazione del servizio.

²⁴⁵ Ciò potrebbe dipendere anche dal fatto che i rifiuti pre-trattati nei TMB tendono ad avere un rendimento migliore rispetto ai rifiuti urbani indifferenziati nella produzione di energia elettrica.

398. Sempre in relazione alla fase della raccolta, si osserva una scarsa *performance* nell'attività di separazione delle diverse frazioni merceologiche dei rifiuti che incide negativamente anche sull'efficacia dell'attività di avvio a riciclo dei rifiuti urbani differenziati.

399. Poiché il mancato sviluppo del mercato del riciclo frena la re-introduzione nel ciclo produttivo di materie prime seconde, limita la creazione di nuove filiere finalizzate alla trasformazione dei rifiuti in nuovi *input* produttivi e parallelamente ostacola la possibilità di rendere maggiormente concorrenziali mercati già esistenti (riducendone l'efficienza produttiva), il potenziamento della raccolta differenziata rappresenta una priorità, non solo sotto il profilo ambientale, ma anche dal punto di vista concorrenziale.

400. Per il raggiungimento di questo obiettivo, assumono importanza tutti gli strumenti che consentono di raggiungere più alte percentuali di raccolta differenziata e di avvio a riciclo. I dati acquisiti mostrano che tra questi strumenti rileva, in particolare, la modalità con cui l'attività di raccolta viene organizzata e che, tra i vari modelli disponibili, la raccolta PAP sembrerebbe spiccare per efficacia nel miglioramento quantitativo e qualitativo della frazione differenziata.

401. Alla scelta di optare per il modello di raccolta PAP come modalità prevalente di svolgimento di tale attività si potrebbe obiettare che questa conduce ad un incontrollato aumento dei costi, compromettendo l'efficienza produttiva che si può raggiungere nello svolgimento del servizio.

402. Se si considera il costo complessivo di gestione, tuttavia, i rifiuti differenziati costano meno dei rifiuti indifferenziati, in quanto questi ultimi scontano i maggiori costi delle attività nelle fasi a valle della raccolta, e non consentono una valorizzazione economica dei rifiuti idonea a controbilanciare i costi sostenuti lungo la filiera.

403. La maggiore onerosità dei rifiuti indifferenziati, rispetto a quelli differenziati dipende da una pluralità di fattori valutabili diversamente sotto il profilo concorrenziale. L'innalzamento dei costi di gestione dei rifiuti indifferenziati è, infatti, da un lato, generato da politiche pubbliche che in maniera corretta disincentivano economicamente lo smaltimento in discarica, nell'ottica di ridurre quanto più possibile la frazione di rifiuti indifferenziati e aumentare la raccolta differenziata e l'avvio a riciclo. Dall'altro, però, essi derivano da una gestione inefficiente della frazione indifferenziata di rifiuti, legata: *i)* all'assenza di stimoli concorrenziali nella fase del trattamento degli impianti di TMB, sottoposti generalmente ad un regime di regolazione tariffaria da parte delle Regioni e *ii)* all'esistenza di una sotto-capacità impiantistica nella termovalorizzazione, che limita la possibilità di introdurre la concorrenza nel mercato e favorisce, in un mercato scarsamente contendibile, l'esercizio di potere di mercato da parte degli operatori esistenti.

404. In relazione a questi ultimi due aspetti occorre osservare che, ancorché la raccolta differenziata vada opportunatamente promossa, essa non può interessare la totalità dei rifiuti urbani prodotti. Ciò implica la necessità di gestire in maniera efficiente la frazione di rifiuti indifferenziati che residua dalla raccolta differenziata.

405. Pertanto, l'assenza di concorrenza osservabile nelle fasi a valle della raccolta impedisce una allocazione efficiente delle risorse che, oltre a non consentire una minimizzazione dei costi di gestione della filiera dei rifiuti indifferenziati, vanifica almeno in parte gli interventi volti a disincentivare il ricorso alla discarica. Se, infatti, il recupero energetico è effettivamente un'opzione alternativa allo smaltimento in discarica nella chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti indifferenziati, esso è, invece, solo in parte una modalità di gestione dei rifiuti urbani "concorrente" alla raccolta differenziata. Oltre una certa soglia, dove la raccolta differenziata non è realizzabile, tecnicamente ed economicamente, il recupero energetico diventa una forma di gestione dei rifiuti urbani complementare al riciclo. Nella realtà, infatti, si osserva che le Regioni del Nord Italia, che hanno maggiormente spinto sulla raccolta differenziata, sono anche quelle che hanno la maggiore dotazione di impianti di termovalorizzazione.

406. In generale, dunque, le criticità rilevate in relazione alle fasi di trattamento, smaltimento in discarica e recupero energetico influiscono sia sulle *performance* che si osservano nell'ambito della filiera dei rifiuti differenziati e dell'avvio a riciclo, sia sulle dinamiche di costo specifiche di tali fasi.

407. In particolare, rispetto al primo problema, rileva un insufficiente disincentivo economico alla discarica osservabile in alcune aree del territorio nazionale, mentre con riguardo al secondo tipo di criticità rileva la presenza di meccanismi di regolazione tariffaria talvolta distorsivi sia nella fase di trattamento meccanico biologico sia nella termovalorizzazione.

CAPITOLO IV. CRITICITÀ CONCORRENZIALI NELLA REGOLAZIONE DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

1. Premessa

408. L'analisi svolta nell'ambito della presente Indagine ha confermato l'esistenza di un legame significativo tra l'assetto istituzionale e la ripartizione delle competenze nel settore della gestione dei rifiuti urbani, da un lato, e la struttura di mercato, non solo nella fase della raccolta, ma anche nelle fasi a questa successive, dall'altro lato.

In particolare, sono stati individuati sei aspetti della disciplina della gestione dei rifiuti urbani in Italia che condizionano il processo concorrenziale nelle sue diverse manifestazioni²⁴⁶.

409. In primo luogo, si osserva la significativa presenza nel mercato di imprese partecipate dagli Enti Locali, responsabili della corretta gestione dei rifiuti prodotti nel loro territorio. Ciò spiega la rilevata preponderanza degli affidamenti diretti del servizio di gestione dei rifiuti urbani, spesso senza che i requisiti per l'affidamento *in-house providing* siano integrati.

Il *favor* per l'affidamento diretto del servizio genera restrizioni della concorrenza sia nella forma della concorrenza *per* il mercato - che si esplica in occasione delle procedure ad evidenza pubblica per la selezione del soggetto affidatario del servizio di raccolta -, sia nella forma della concorrenza *nel* mercato nei segmenti della filiera che si situano a valle della raccolta.

410. In secondo luogo, è emerso che le Regioni hanno attuato in maniera disomogenea l'obbligo di legge che impone il superamento della frammentazione delle gestioni e, dunque, l'aggregazione delle stesse sotto il profilo territoriale. Ciò appare evidente in relazione sia ai bacini di raccolta sia agli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), che costituiscono l'unità minima di aggregazione per la gestione dell'intero ciclo dei rifiuti, incluse, dunque, anche le fasi a valle della raccolta.

La dimensione dei bacini di raccolta e degli ATO riveste un ruolo molto importante da un punto di vista concorrenziale. In generale, la dimensione territoriale nella quale si esplica una determinata attività economica da parte di un'unica impresa in regime di privativa è ottimale quando questa consente il raggiungimento di economie di scala, e dunque di efficienze produttive, nello svolgimento di tale attività. L'ottimalità della scala in cui operano le imprese induce le stesse ad essere maggiormente efficienti e consente una selezione dei soggetti affidatari incentrata sulle competenze tecniche, nonché sull'efficienza del servizio offerto. Ciò stimola l'innovazione e la concorrenza dinamica e aumenta la concorrenzialità delle gare. Viceversa, bacini e ATO di dimensione non ottimale, come quelli presenti in alcune aree del territorio nazionale a causa dello storico localismo delle Amministrazioni nella gestione dei rifiuti urbani, scoraggiano gli effetti positivi summenzionati e producono effetti negativi sulla concorrenza.

²⁴⁶ Tali aspetti non includono quelli relativi alla disciplina e agli assetti di mercato che interessano la gestione dei rifiuti da imballaggio, ai quali è dedicato il Cap. 5.

411. In terzo luogo, si osserva una durata dei contratti di servizio molto eterogenea e spesso ingiustificatamente lunga.

La durata dei contratti stipulati dagli Enti Locali con gli affidatari del servizio è un elemento che esercita un'influenza notevole sulla concorrenza dinamica. Contratti lunghi, infatti, potrebbero incoraggiare gli investimenti da parte delle imprese, i quali hanno in tal modo il tempo di recuperarli. Allo stesso tempo, tuttavia, contratti eccessivamente lunghi, come quelli che si osservano nel settore della gestione dei rifiuti urbani in Italia, possono contribuire a creare in capo agli attuali affidatari posizioni di *incumbency* che possono rendere difficile la contendibilità dell'affidamento da parte di altri soggetti in futuro.

412. Inoltre, l'analisi compiuta ha condotto ad appurare che diverse Regioni non hanno ancora completato le procedure necessarie per la costituzione effettiva degli ATO e per la selezione del soggetto affidatario. Ciò crea incertezza sulle caratteristiche tecniche ed economiche degli affidamenti per i quali le imprese possono concorrere e disincentiva la realizzazione degli investimenti necessari a tal fine, così incidendo negativamente sull'effettiva concorrenzialità delle gare.

413. L'attività svolta nell'ambito dell'Indagine ha evidenziato, peraltro, come il mancato esercizio effettivo da parte dello Stato della competenza a stabilire i criteri quantitativi e qualitativi per l'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani abbia determinato una situazione di estrema disomogeneità del livello di inclusione nella privativa di parte del mercato della gestione dei rifiuti speciali e un'eccessiva discrezionalità nella determinazione da parte degli Enti Locali di tale livello.

Ciò di fatto determina un ampliamento in senso orizzontale della privativa attribuita ai soggetti affidatari della raccolta, con conseguente sottrazione al mercato dei rifiuti speciali normalmente gestiti da operatori privati e riduzione dello spazio di operatività di questi ultimi.

414. Infine, si osserva che in taluni casi gli Enti responsabili del servizio, sulla base della disciplina applicabile, la quale presenta incertezza sull'ampiezza della gestione integrata dei rifiuti urbani, tendono ad affidare la gestione dell'intero ciclo dei rifiuti in luogo delle singole fasi che lo compongono. In tal modo essi estendono la privativa esistente in capo ai soggetti affidatari del servizio di raccolta verso segmenti di mercato dove operano anche soggetti privati non integrati, con possibili distorsioni della concorrenza.

2. Le modalità di affidamento del servizio: le procedure di selezione del gestore della raccolta e gli ostacoli alla concorrenza per il mercato

415. Nel Cap. 3 è emerso che nel settore della gestione dei rifiuti urbani le società a partecipazione pubblica (sul cui ruolo nel mercato v. *infra*) rappresentano la maggioranza degli operatori attivi sul mercato²⁴⁷. Anche il settore dei rifiuti urbani, dunque, presenta una struttura di mercato analoga a quella degli altri servizi pubblici locali, la quale trae origine dal fatto che storicamente alla missione di interesse pubblico si è spesso abbinata la partecipazione dell'Ente al quale è affidata la cura e la tutela di detto interesse al capitale dell'impresa incaricata di tale missione.

²⁴⁷ Cfr. anche CASSA DEPOSITI E PRESTITI, *Rifiuti. Obiettivo discarica zero*, cit., p. 64.

416. La gestione dei rifiuti urbani è, infatti, sempre stata una responsabilità squisitamente comunale²⁴⁸. Sicché, ai fini di garantire il servizio, che inizialmente si limitava alla raccolta e allo smaltimento in discarica dei rifiuti nelle aree urbane, gli Enti Locali, specie nell'Italia del Centro-Nord, si sono spesso avvalsi – fin dai primi del Novecento – di imprese c.d. aziende speciali, o municipalizzate, enti pubblici senza scopo di lucro operanti come enti strumentali degli Enti Locali, dotati di personalità giuridica, di autonomia gestionale e di un proprio statuto, approvato dal Consiglio comunale o provinciale²⁴⁹.

417. Anche dopo la loro evoluzione in soggetti di diritto privato ad opera della l. n. 142/1990²⁵⁰, e a seguito dei processi di aggregazione verificatisi agli inizi degli anni 2000, che le hanno in taluni casi fatte evolvere verso strutture imprenditoriali industriali, esse hanno mantenuto un forte legame con i Comuni nei quali svolgono il servizio di gestione dei rifiuti urbani trasformando il rapporto inter-organico fino ad allora intrattenuto in un rapporto di partecipazione azionaria.

418. Se, da un lato, la presenza di società pubbliche in questo settore dovrebbe collimare con l'esigenza per gli Enti Locali di tutelare interessi generali di rango sovraordinato (tradizionalmente l'integrità dell'ambiente e la salute pubblica, ma di recente anche la sostenibilità ambientale delle attività economiche nel lungo termine e l'equità intergenerazionale nello sfruttamento delle risorse naturali²⁵¹) – ancorché, come si vedrà, non è scontato che questi siano gli interessi effettivamente oggetto di tutela da parte degli stessi soggetti pubblici -, dall'altro lato, tale struttura di mercato per certi versi stride con l'evoluzione, peraltro appena iniziata, di alcuni segmenti dello stesso verso logiche di mercato.

419. Innanzitutto, alla partecipazione pubblica nell'impresa affidataria del servizio si associa sempre la modalità di affidamento *in-house providing*. I dati descritti nel Capitolo 2 confermano tale affermazione ed evidenziano l'esistenza, specie nelle Regioni del Centro-Nord, di un ricorso significativo a tale forma di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, talvolta anche in assenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo.

420. La scelta degli Enti Locali di procedere ad affidamento diretto del servizio, in luogo dell'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica, a volte segue ad una valutazione comparativa effettuata avendo riguardo agli obiettivi pubblici perseguiti e tenuto conto dei tempi necessari, delle risorse umane e finanziarie da impiegare e del livello qualitativo delle prestazioni desiderato, che conduce ad individuare nella modalità *in-house providing* la soluzione organizzativa più economica,

²⁴⁸ Si veda la l. n. 366/1941, che obbligava i Comuni ad organizzare il servizio di raccolta.

²⁴⁹ V. *ex multis*, BARONI, *Enti Locali e Aziende di servizi pubblici*, 2004, Giuffrè, Milano, p. 20 e ss.; BONELLI, *Amministrazione, governance e servizi pubblici locali*, 2008, Giappichelli, Torino, pp. 145 e ss.; SPEZIA-MONEA-IORIO, *I servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 51 e ss.

²⁵⁰ La legge aveva il dichiarato scopo di introdurre criteri di efficienza e di mercato nel settore dei servizi pubblici, come afferma CELLA-TERMINI, *La funzione economica del contratto di servizio nella trasformazione in s.p.a. delle aziende dei servizi pubblici locali*, in *Economia Pubblica*, 1999, p. 4.

²⁵¹ V. anche ANTONIOLI-MASSARUTTO, *The municipal waste management sector in Europe: shifting boundaries between public service and the market*, CIRIEC Working paper n. 2011/07, p. 1.

efficace ed efficiente²⁵². In tal senso, la predilezione per l'affidamento diretto deriva dal fatto che i costi di transazione legati alla preparazione delle procedure ad evidenza pubblica e al (spesso quasi certo) contenzioso successivo all'aggiudicazione sono talvolta di ammontare significativo e tale da annullare i guadagni in efficienza ottenibili con una selezione competitiva del soggetto affidatario del servizio, se non addirittura tale da rendere quest'opzione meno conveniente rispetto ad un affidamento diretto²⁵³.

421. Un altro elemento che contribuisce ad orientare la scelta degli Enti Locali verso l'affidamento diretto del servizio a un'impresa pubblica è dato dal fatto che il controllo analogo esercitato sull'impresa *in-house* consente agli Enti Locali di imporre all'impresa la rinuncia alla remunerazione del capitale investito, con conseguente positivo impatto sui costi del servizio, e al contempo di beneficiare della maggiore snellezza ed efficienza operativa tipica delle società di capitali²⁵⁴.

422. Infine, l'affidamento diretto del servizio ad una società *in-house* teoricamente dovrebbe consentire all'Ente Locale di meglio conformare l'attività economica del soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani all'interesse pubblico tramite l'esercizio di un potere di amministrazione, come si vedrà meglio *infra*, più pregnante di quanto non avverrebbe nei confronti di soggetti a capitale prevalentemente privato.

In quanto azionista di una società mista, infatti, l'Ente Locale ha il diritto di verificare la regolarità e la veridicità delle risultanze contabili dell'impresa affidataria, e in quanto beneficiario del servizio da essa reso, il socio pubblico ha a disposizione strumenti, quali il contratto di servizio di cui all'art. 203 TUA, la Carta di servizio, nonché la convenzione stipulata tra l'Ente Locale e l'impresa affidataria²⁵⁵.

Tuttavia, tali strumenti non appaiono sufficienti a garantire il pieno controllo del servizio se, come spesso accade, gli Enti Locali affidanti non possiedono le competenze necessarie per garantire che l'impresa effettui il servizio secondo i termini e le condizioni economiche previste nel contratto di servizio, nel rispetto dei principi di qualità, universalità ed economicità delle relative prestazioni, né hanno l'*expertise* tecnica per giudicare l'adeguatezza delle politiche gestionali da questa attuate, anche in termini di evoluzione tecnologica, e per effettuare un'analisi comparativa dei risultati gestionali conseguiti. In tal caso essi rischiano di venire estromessi dalla gestione dell'attività svolta dalle imprese affidatarie, specie se queste sono di grandi dimensioni, e di perdere il controllo dell'evoluzione delle

²⁵² V., ad esempio, il *Local Government Act* britannico del 1999 che ha introdotto la procedura del c.d. Best Value, in base alla quale le Amministrazioni devono individuare la soluzione organizzativa più economica, efficiente ed efficace per l'esercizio delle proprie competenze e per l'acquisizione delle risorse a ciò necessarie attraverso un sistema di comparazione che prevede il confronto tra auto-produzione e l'esternalizzazione, che, in ogni caso, nel sistema anglosassone riveste un ruolo preminente. V. MONZANI, *Controllo analogo e governance societaria nell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali*, 2009, Giuffrè, Milano, p. 88.

²⁵³ V. ANTONIOLI, *Il servizio di gestione dei rifiuti tra concorrenza ed autoproduzione*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 2008, n. 1, p. 9-10.

²⁵⁴ Così Cons. Stato, sez. V, 21 giugno 2005, n. 3264. Un esempio pratico è dato dalla determinazione CAMB/2014/73 del 30 dicembre 2014 dell'ATERSIR in merito alla modalità di affidamento del Servizio Gestione Rifiuti Urbani nel bacino Forlì – Cesena, disponibile su <http://www.atersir.emr.it/documenti/atti-1/delibere-del-consiglio-dambito/delibere-2014>, dove si afferma che “una società a totale partecipazione pubblica, pur nel rispetto del principio della copertura integrale dei costi, può rinunciare alla remunerazione del capitale investito pari, ai sensi del DPR 158/1999, al rendistato (tasso medio di rendimento dei titoli di Stato) + il 2% con conseguente positivo impatto sui costi del servizio”.

²⁵⁵ *Ex multis*, v. MONZANI, *Controllo analogo e governance societaria*, cit., p. 145; SPADONI, *Il contratto di servizio nella regolazione e nella liberalizzazione dei servizi pubblici locali*, in www.dirittoseiserviziipubblicilocali.it, 2009.

tariffe. Ciò potrebbe condurre ad un'inefficienza produttiva, in termini di costi del servizio eccessivi, e ad un'inefficienza allocativa, in termini di tariffe a carico dei cittadini troppo alte.

423. La volontà e il desiderio degli Enti Locali di controllare l'adeguatezza e la remunerazione del servizio, in ragione dal fatto che su di essi grava la responsabilità dello stesso, ha pertanto determinato la ricerca da parte di questi ultimi di altri strumenti atti a colmare l'asimmetria informativa sulle caratteristiche economiche del servizio e corrispondentemente a consentire il dominio della gestione dello stesso. Tale strumento è spesso individuato, per l'appunto, nel controllo analogo esercitato sui soggetti affidatari del servizio in via diretta.

424. La possibilità per gli Enti Locali di avvalersi di tale strumento appare ora meno vincolata che in passato. Come già illustrato nel Cap. 1, infatti, a seguito delle notorie vicende che hanno condotto all'abrogazione, prima, dell'art. 23-*bis* del D.L. n. 112/2008 e, poi, dell'art. 4 del D.L. n. 138/11, l'affidamento *in-house providing* dei servizi pubblici locali, e quindi anche del servizio di gestione dei rifiuti urbani, non è più residuale ma equiparato alle altre due modalità organizzative disponibili (ovvero, selezione dell'affidatario del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica o tramite gara c.d. "a doppio oggetto").

425. Pur nel rispetto della libertà di organizzazione del servizio riconosciuta agli Enti Locali dalla Corte Costituzionale²⁵⁶, recentemente confermata dal Consiglio di Stato²⁵⁷, ma già sancita a suo tempo dalla Corte di Giustizia²⁵⁸ e ripresa dal Legislatore europeo nel nuovo pacchetto di Direttive sugli appalti e le concessioni²⁵⁹, si ritiene, in ogni caso, che la scelta della modalità di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani sia sottoposta a dei vincoli e che essa debba essere sempre soppesata alla luce dei suoi effetti sulla concorrenza.

426. Con il modello organizzativo *in-house providing*, manifestazione del potere di auto-organizzazione e del più generale principio europeo di autonomia istituzionale, infatti, gli Enti Locali provvedono da sé al perseguimento dei propri fini istituzionali e così derogano al principio di carattere generale dell'evidenza pubblica. Con l'affidamento diretto non vi è, quindi, il coinvolgimento di una pluralità di operatori economici e le dinamiche concorrenziali non esplicano i loro effetti.

427. Per questo motivo si ritiene che, tra le modalità di affidamento disponibili, la procedura ad evidenza pubblica sia preferibile perché aderisce ai principi europei di concorrenza e massima trasparenza in materia di affidamento e stipulazione di contratti pubblici, nonché ai principi e alle norme dell'ordinamento nazionale in tema di imparzialità, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. In particolare, come evidenziato nel Cap. 3, le procedure ad evidenza pubblica promuovono la concorrenza per il mercato, strumento al quale l'evidenza empirica associa, a

²⁵⁶ V. Corte Cost., 20 luglio 2012, n. 199, cit.

²⁵⁷ V. Cons. Stato, sez. VI, 18 maggio 2015, n. 2515; Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015, n. 257; Cons. Stato, sez. V, 10 settembre 2014, n. 4599; Cons. Stato, sez. V, 27 maggio 2014 n. 2716; Cons. Stato, sez. VI, 11 febbraio 2013 n. 762.

²⁵⁸ V. Corte Giust., Grande Sezione, 9 giugno 2009, in causa C-480/06 *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*.

²⁵⁹ V. art. 2 della Direttiva 2014/23/UE, il quale riconosce in modo esplicito la possibilità per le amministrazioni di espletare i compiti di rispettivo interesse pubblico: *i*) avvalendosi delle proprie risorse, ovvero *ii*) in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici, ovvero ancora *iii*) mediante conferimento ad operatori economici esterni.

determinate condizioni²⁶⁰, esiti preferibili in termini di costi e, in taluni casi, anche di qualità del servizio rispetto all'affidamento diretto²⁶¹.

428. Viceversa, la scelta di derogare al principio dell'evidenza pubblica potrebbe condurre all'alterazione della *par condicio* tra imprese e alla creazione in capo all'impresa pubblica di un vantaggio competitivo rispetto agli operatori privati, in termini di accesso privilegiato alle risorse economiche pubbliche²⁶².

Per questo motivo, le condizioni che consentono il ricorso all'affidamento *in-house providing*, e in particolare l'esistenza del controllo analogo da parte dell'Ente Locale sull'impresa e la prevalenza dell'attività in favore dell'Ente Locale, devono essere interpretate ed applicate rigorosamente²⁶³. Da questo punto di vista, quindi, non può non rilevarsi negativamente il perdurante ricorso di alcune amministrazioni locali all'affidamento per via diretta senza che tali requisiti siano integrati.

Gli effetti del rapporto tra gli Enti territoriali responsabili e le imprese pubbliche affidatarie del servizio sul level playing field nel settore della gestione dei rifiuti urbani

429. Anche laddove l'affidamento diretto avvenga nel rispetto dei requisiti dell'*in-house providing*, il ricorso a tale forma organizzativa del servizio di gestione dei rifiuti urbani, se eccessivo, desta in ogni caso preoccupazioni concorrenziali. Il legame che si instaura tra l'Ente Locale e l'impresa pubblica affidataria del servizio è, infatti, di per sé potenzialmente foriero di distorsioni che, come si vedrà, segnano sia la fase di affidamento del servizio sia la fase esecutiva del rapporto contrattuale tra i due soggetti.

430. L'esistenza del controllo analogo da parte dell'Ente Locale sull'impresa affidataria del servizio, specie nel senso particolarmente restrittivo individuato dalla giurisprudenza interna²⁶⁴, presuppone la capacità del socio pubblico di conformare l'oggetto sociale, l'attività di gestione e tutte le scelte dell'impresa alle proprie direttive, tramite pregnanti poteri di autorizzazione e di controllo preventivi, di revoca e di vigilanza di matrice pubblicistica più forti di quelli attribuiti dal diritto comune al socio di

²⁶⁰ V. OCSE, *Competition in local services: solid waste management*, 2000, DAFPE/CLP(2000)13, p. 29, dove le condizioni nelle quali una procedura ad evidenza pubblica è preferibile rispetto all'affidamento diretto sono individuate ne: *i*) l'esistenza di *sunk cost* relativamente bassi, *ii*) la possibilità per le imprese di stabilire il costo del servizio, *iii*) la possibilità di misurare la qualità del servizio e *iv*) l'esistenza di un numero sufficiente di partecipanti alle procedure ad evidenza pubblica.

²⁶¹ V. SZYMANSKI, *The Impact of compulsory tendering on refuse collection services*, in *Fiscal Studies*, 1996, n. 17(3), p. 1-19, il quale dimostra che nel Regno Unito il ricorso alle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti ha contribuito alla diminuzione dei costi dello stesso. V., tuttavia, ANTONIOLI-FAZIOLI-FILIPPINI, *Analisi dei rendimenti di scala*, cit., p. 9, dove gli Autori osservano una diminuzione della qualità del servizio in alcuni casi.

²⁶² A scanso di equivoci preme in questa sede precisare che l'operatività dell'impresa pubblica affidataria del servizio di gestione dei rifiuti urbani in mercati in concorrenza, e segnatamente in quelli a valle del trattamento, dello smaltimento e/o del recupero energetico, non determina il venir meno del requisito dell' "attività prevalente" nei confronti dell'Ente Locale controllante. Infatti, come si è detto più volte, l'integrazione a valle comporta l'inclusione di tali fasi nella privativa concessa al fine di svolgere in ogni caso un servizio nei confronti di tale Ente Locale.

²⁶³ V. VOLPE, *Le nuove direttive sui contratti pubblici e l'in house providing: problemi vecchi e nuovi*, 2015, p. 7, disponibile su www.giustizia-amministrativa.it.

²⁶⁴ Per tutte v. la sentenza del Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 2005, n. 168, che identifica nel controllo analogo una relazione di subordinazione gerarchica che, a sua volta, implica un controllo gestionale e finanziario stringente e pari a quello esistente nei confronti dei propri servizi; contraria a questa impostazione la sentenza del Cons. Stato, sez. V, 22 dicembre 2005, n. 7345, dove assume valore dirimente il fatto che il servizio viene comunque espletato da un soggetto giuridicamente distinto dall'ente affidante e dotato degli organi preposti a determinare la sua azione sul mercato.

maggioranza, in quanto, in deroga al principio maggioritario che disciplina l'ordinario processo decisionale societario, essi consentono di bloccare decisioni o attività che si pongano in contrasto con l'interesse dell'Ente Locale²⁶⁵. Il rapporto che si instaura tra l'Ente Locale e l'impresa, quindi, ha sostanzialmente natura pubblicistica e risente dell'esercizio dei poteri autoritativi che fanno capo al primo, il quale li utilizza prima di tutto per perseguire i fini che gli sono propri²⁶⁶.

431. Il c.d. "capitalismo municipale"²⁶⁷, infatti, implica che, in quanto azionista, l'Ente Locale condivide l'obiettivo di massimizzazione del profitto dell'impresa e possa eventualmente agire, non necessariamente per rappresentare e tutelare l'interesse collettivo inciso dall'attività dell'impresa, ma quello proprio di socio-amministratore²⁶⁸. Ciò emerge, in particolare, in relazione alle società *ex* municipalizzate, che si sono evolute verso assetti industriali ed hanno visto, così, la propria dimensione crescere e la propria natura cambiare, specie a seguito della quotazione²⁶⁹. In questi casi, infatti, spesso la presenza del pubblico nella compagine azionaria dell'impresa non è tanto finalizzata ad esercitare un controllo sulla gestione del servizio, quanto a conservare un controllo di tipo prettamente finanziario²⁷⁰.

432. Di talché il controllo analogo degli Enti Locali sulle imprese affidatarie del servizio di gestione dei rifiuti urbani genera un conflitto di interessi in capo ai primi, i quali incarnano due ruoli di fatto incompatibili: da un lato, essi, in quanto rappresentanti dei soggetti beneficiari del servizio, agiscono (o dovrebbero agire) come soggetti regolatori dell'efficacia e della qualità del servizio, e dall'altro, in quanto proprietari e amministratori dell'impresa che deve rendere il servizio, sono i soggetti regolati, interessati principalmente alla redditività dell'investimento azionario.

433. L'istituzione di una regolazione del settore articolata a livello locale, ma sovra-comunale, con la creazione delle Autorità d'Ambito, funzionale, innanzitutto, a porre rimedio alla menzionata asimmetria informativa che affligge i Comuni rispetto alle variabili economiche del servizio affidato, avrebbe dovuto realizzare anche un allontanamento della fonte della regolazione rispetto al soggetto regolato e così rispondere all'esigenza di neutralizzare il predetto conflitto di interessi che grava sugli Enti Locali.

434. Tuttavia, siffatto obiettivo è indebolito dalla presenza di simili cointeressenze nell'organo di governo degli ATO, che, come descritto del Cap. 1, è composto dai Sindaci dei Comuni inclusi nel territorio dell'Ambito, i quali possono eventualmente possedere partecipazioni nel capitale delle

²⁶⁵ V. MONZANI, *Controllo analogo e governance societaria*, cit., p. 139 e ss.

²⁶⁶ V. CINTIOLI, *Disciplina pubblicistica e corporate governance delle società partecipate da enti pubblici*, in GUERRERA (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica*, 2010, Giappichelli, Torino, p. 159.

²⁶⁷ Per una ricognizione sulla proliferazione di società a capitale pubblico affidatarie in via diretta di servizi pubblici locali v. BORTOLOTTI-PELLIZZOLA-SCARPA, *Il Comune azionista: un'analisi empirica del capitalismo municipale in Italia*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2007, p. 535 e ss.

²⁶⁸ V. CINTIOLI, *Disciplina pubblicistica*, cit., p. 163, il quale ritiene che la sussistenza del controllo analogo dell'Ente Locale sull'impresa affidataria del servizio pubblico potrebbe determinare il perseguimento dell'interesse pubblico soggettivo che fa capo al primo, non necessariamente coincidente con l'interesse pubblico de-soggettivo che fa capo alla collettività. Similmente v. URSI, *Il gioco del Monopoli e i servizi pubblici locali*, in *Foro amministrativo- CDS*, 2010, n. 2, p. 466 e ss.

²⁶⁹ Si pensi, ad esempio, alle grandi *ex* municipalizzate del Nord Italia – Iren S.p.A., A2A S.p.A. e Hera S.p.A. – che dopo il processo di aggregazione sono diventate *mult utilities* quotate in Borsa.

²⁷⁰ Così ATZORI-BARONI-LEVORATO-MORETTO, *La regolazione e il controllo*, cit., p. 63. Un esempio pratico al riguardo è dato dalla recente vendita sul mercato dell'1,3% del capitale di HERA S.p.A. in mano ai Comuni, tramite un'operazione perfezionata il 29 ottobre 2015, che consente, ad esempio, al Comune di Modena di ottenere il rimborso di 12 milioni di Euro che l'Amministrazione intende utilizzare per investimenti nel settore scolastico e culturale.

imprese affidatarie del servizio di gestione dei rifiuti urbani per le aree territoriali ricomprese negli Ambiti²⁷¹.

435. Sicché, anche devolvendo all'Autorità d'Ambito la regolazione del servizio, la struttura di governo di tali Enti territoriali appare tale da riproporre al proprio interno una commistione di ruoli. Tale duplicità può produrre degli *spillover* negativi sulla concorrenza, e in particolare sulle dinamiche competitive tra le imprese pubbliche e i soggetti privati operanti nel medesimo settore²⁷².

436. Questa cointeressenza è, innanzitutto, suscettibile di influenzare la scelta relativa alla modalità di affidamento del servizio, nel senso di prediligere il ricorso all'*in-house providing* e così di privilegiare l'impresa di cui sono azionisti gli Enti Locali facenti parte dell'Ambito nell'accesso alla privativa sulla raccolta. Peraltro, anche qualora l'Ente territoriale opti per una selezione dell'affidatario per il tramite di una procedura ad evidenza pubblica, lo stretto legame esistente tra i propri membri e un'impresa pubblica operante nel settore della gestione dei rifiuti urbani in quell'area potrebbe condurre l'Ente Locale a non rispettare pienamente la *par condicio* in sede di gara e a favorire tale impresa.

437. Sempre in relazione alla fase di affidamento, la comunanza di interessi tra Enti Locali facenti parte dell'Ambito e l'impresa pubblica ivi operante potrebbe indurre l'Ente di governo dell'ATO ad affidare a tale impresa il servizio integrato di gestione dei rifiuti, comprendente anche l'attività di smaltimento in discarica e di recupero energetico, in luogo della sola fase di raccolta. Come si vedrà meglio *infra*, ciò può produrre delle restrizioni della concorrenza nei mercati a valle, nella misura in cui la compensazione economica ricevuta dal soggetto affidatario per lo svolgimento dell'attività di raccolta in privativa consente al soggetto integrato di finanziare la realizzazione degli impianti e di avere un più facile accesso ai rifiuti da conferire a detti impianti, rispetto ai soggetti privati che operano nei mercati a valle e che non godono di tale beneficio²⁷³.

438. Per quanto riguarda la fase esecutiva del contratto di servizio, l'esistenza di un conflitto di interessi in capo all'Ente responsabile dell'organizzazione del servizio potrebbe influenzare l'esercizio delle attività di controllo del soggetto affidatario, ed in particolare potrebbe condizionare la verifica degli *standard* qualitativi del servizio e l'approvazione dei piani economici e finanziari dei gestori, sulla base dei quali viene definita la tariffa posta a carico dei cittadini. Per ciò che attiene a quest'ultimo aspetto, in particolare, la riferita commistione potrebbe indurre l'organo di governo dell'ATO ad approvare (e a finanziare con una quota della tariffa) piani che, ad esempio, prevedono l'incremento della componente tariffaria relativa agli investimenti con il fine di ripagare più velocemente la costruzione degli impianti ad opera del gestore²⁷⁴. Ciò crea un'evidente disparità nei confronti delle imprese private che operano soltanto nelle fasi a valle e che beneficiano di tariffe che non tengono conto nella medesima misura degli investimenti effettuati²⁷⁵.

²⁷¹ V. ATZORI-BARONI-LEVORATO-MORETTO, *La regolazione e il controllo*, cit, p. 51.

²⁷² V. THE COMPETITION AUTHORITY, *Altering the Structure*, cit., p. 14 e ss.

²⁷³ Cfr. il provvedimento n. 24819 del 27 febbraio 2014 nel caso A444 – AKRON-GESTIONE RIFIUTI URBANI A BASE CELLULOSICA, in Boll. 11/2014.

²⁷⁴ V. ATZORI-BARONI-LEVORATO-MORETTO, *La regolazione e il controllo*, cit, p. 16.

²⁷⁵ V. ANTONIOLI, *Il servizio di gestione dei rifiuti*, cit., p. 14, dove l'A. sottolinea che solo nel caso di una cointeressenza nella gestione vi è un *commitment* degli Enti Locali all'incremento delle tariffe che serve a ripagare gli investimenti; invece, in assenza di tale cointeressenza la pensione all'aumento delle tariffe appare molto più limitata.

439. Tali preoccupazioni sembrerebbero essere amplificate dalle recenti modifiche normative intercorse a livello europeo con l'adozione delle menzionate Direttive n. 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE in materia di appalti (cfr. Cap. 1)²⁷⁶, che, lo si ricorda, consentono di aprire ai privati il capitale sociale delle imprese pubbliche che svolgono servizi pubblici locali pur mantenendo lo *status* di impresa *in-house*, purché questa partecipazione non sia tale da determinare situazioni di controllo o conferisca poteri di veto a favore dei soci privati, e purché tale partecipazione sia prescritta da espresse disposizioni di legge. Inoltre, lo *status* di impresa *in-house* è mantenuto anche quando l'impresa svolge solo l'80% delle proprie attività in favore dell'amministrazione controllante o di altre persone giuridiche da questa controllate.

440. Dal punto di vista dell'utilizzo di tale strumento normativo, la novella legislativa parrebbe assecondare la tendenza, riscontrata nel settore, all'apertura del capitale sociale delle imprese pubbliche ai privati al fine di acquisire il *know-how* tecnico necessario per entrare o rafforzare la propria presenza nel mercato del trattamento e dello smaltimento in discarica dei rifiuti urbani, senza perdere il controllo assoluto delle stesse²⁷⁷. Dall'attività compiuta nell'ambito dell'Indagine è emerso che, in alcuni casi, l'ingresso di soci privati nella compagine sociale delle imprese pubbliche sembrerebbe essere funzionale alla realizzazione di un soggetto verticalmente integrato che possieda un'adeguata dotazione impiantistica presso la quale far confluire i rifiuti raccolti, specie laddove l'area in cui opera l'impresa pubblica soffra di un *deficit* impiantistico.

441. Sul punto preme ricordare in questa sede che il pacchetto delle Direttive sugli appalti non è stato ancora recepito dal Legislatore nazionale²⁷⁸ e che esse non sono *self-executing*²⁷⁹. Pertanto, nelle more del recepimento delle stesse, l'affidamento diretto di un servizio pubblico locale ad un soggetto al

²⁷⁶ V. Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE Testo rilevante ai fini del SEE in GU UE L 94, 28 marzo 2014, p. 65–242; Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione Testo rilevante ai fini del SEE in GU UE L 94, 28 marzo 2014, p. 1–64, Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE Testo rilevante ai fini del SEE in GU UE L 94, 28.3.2014, p. 243–374.

²⁷⁷ Ad esempio, nell'ATO Toscana Sud, dove il nuovo affidatario del servizio integrato – SEI (Servizi Ecologici Integrati) Toscana S.r.l. – beneficia di una dotazione impiantistica proveniente dai soci privati che partecipano al capitale sociale dell'impresa.

²⁷⁸ Detto recepimento è, infatti, previsto sia ad opera del Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali, cit., sia presumibilmente da parte dei decreti legislativi attuativi della legge di delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 (atto n. 1678-B approvato in seconda lettura dal Senato il 14 gennaio 2016 e non ancora pubblicato) (di seguito, "la legge delega in materia di appalti").

²⁷⁹ Cfr. Consiglio di Stato, sez. II, n. 298 del 30 gennaio 2015, il quale aveva ritenuto in sede consultiva che le disposizioni della direttiva 2014/24/UE fossero *self-executing*. Tuttavia, v. Cons. Stato, sez. VI, n. 2660 del 26 maggio 2015, il quale in sede giurisdizionale ha ritenuto che, invece, tali disposizioni non possano essere considerate *self-executing*.

cui capitale partecipano anche soggetti privati rimane illegittimo per mancanza del requisito dell'obbligo di partecipazione pubblica totalitaria²⁸⁰.

442. Nell'ipotesi in cui il Legislatore nazionale decidesse di introdurre la fattispecie di società *in-house* a capitale privato nell'ordinamento nazionale all'atto del recepimento delle Direttive²⁸¹, occorre tenere a mente che i confini tra tale nuova fattispecie e la società mista, dove il socio pubblico non possiede il controllo analogo della società, appaiono piuttosto labili, tanto da poter dare adito a comportamenti opportunistici da parte degli Enti Locali che, pur aprendo il capitale sociale delle proprie partecipate ai privati, vogliono beneficiare del vantaggio derivante dall'assenza dell'obbligo di procedere alla selezione del soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani con gara²⁸².

443. Proprio al fine di evitare abusi, quindi, appare necessaria un'interpretazione restrittiva dei criteri che consentono agli Enti Locali di accedere a detto beneficio. Per questo motivo, accedendo ad un'interpretazione sistematica della norma, si ritiene che, anche laddove la partecipazione dei privati al capitale sociale dell'impresa pubblica sia marginale e minoritaria e l'Amministrazione continui a mantenere il controllo analogo, l'affidamento diretto di servizi pubblici a soggetti *in-house* con partecipazione privata sia limitato ai soli casi in cui tale partecipazione, oltre a non determinare in capo al soggetto privato un potere di veto, controllo e un'influenza dominante sulla società, sia imposta dalle legislazioni nazionali in conformità con i Trattati²⁸³. La seconda condizione richiesta dal Legislatore europeo per l'affidamento diretto di un servizio pubblico locale a società al cui capitale sociale partecipano anche soggetti privati è, infatti, che espresse disposizioni di legge prescrivano detta partecipazione²⁸⁴. In mancanza delle stesse, infatti, un'eventuale apertura del capitale sociale delle imprese pubbliche a privati successivamente all'affidamento diretto del servizio di gestione dei rifiuti urbani è da ritenersi illegittima²⁸⁵.

²⁸⁰ V. Corte Giust., *Stadt Halle*, cit., par. 49; Corte Giust., *Parking Brixen*, cit. In ambito nazionale v. Cons. Stato, n. 1 del 3 marzo 2008, dove il Giudice amministrativo ha stabilito l'illegittimità dell'affidamento diretto ad un servizio pubblico ad una società mista, ancorché la scelta del socio privato fosse avvenuta a monte con una procedura ad evidenza pubblica, in quanto la società aveva un oggetto sociale plurimo e la selezione comparativa non era avvenuta in relazione al singolo servizio da affidare. Si noti che tale orientamento rigoroso era già stato superato dalla Commissione europea con la Comunicazione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI) del febbraio 2008 e pubblicata il 12 aprile 2008. V. anche Cons. Stato, sez. VI, n. 2660 del 26 maggio 2015, e, da ultimo, Cons. Stato, sez. V, n. 4253 del 11 settembre 2015.

²⁸¹ Si noti che la legge delega in materia di appalti allo stato attuale non prevede criteri soggettivi più stringenti di quelli previsti dalle Direttive per l'affidamento *in house providing*.

²⁸² Così anche CONTESSA, *L'in house providing quindici anni dopo*, cit., p. 13.

²⁸³ V. il considerando n. 32 della Direttiva 2014/14/UE per i settori ordinari, dove si afferma che l'esenzione dal procedimento di evidenza pubblica "non dovrebbe estendersi alle situazioni in cui vi sia partecipazione diretta di un operatore economico privato al capitale della persona giuridica controllata poiché, in tali circostanze, l'aggiudicazione di un appalto pubblico senza una procedura competitiva offrirebbe all'operatore economico privato che detiene una partecipazione nel capitale della persona giuridica controllata un indebito vantaggio rispetto ai suoi concorrenti. Tuttavia, date le particolari caratteristiche degli organismi pubblici con partecipazione obbligatoria, quali le organizzazioni responsabili della gestione o dell'esercizio di taluni servizi pubblici, ciò non dovrebbe valere nei casi in cui la partecipazione di determinati operatori economici privati al capitale della persona giuridica controllata è resa obbligatoria da una disposizione legislativa nazionale in conformità dei trattati, a condizione che si tratti di una partecipazione che non comporta controllo o potere di veto e che non conferisca un'influenza determinante sulle decisioni della persona giuridica controllata".

²⁸⁴ V. al riguardo FO-GRECO, *L'in house providing nelle direttive appalti 2014: norme incondizionate e interpretazione conforme*, *Federalismi.it*, 2015, n. 15, p. 9-10.

²⁸⁵ V. al riguardo il c.d. caso CINECA, oggetto, dapprima, del parere positivo del Consiglio di Stato, sez. II, nella citata sentenza n. 298 del 30 gennaio 2015, dove l'affidamento diretto a CINECA – soggetto nei confronti del quale il Ministero non esercitava un controllo analogo anche in ragione della possibilità prevista dallo Statuto di acquisire partecipazioni in società di capitali o altri consorzi - del servizio informativo per il sistema universitario, di ricerca e scolastico, da parte del

444. Se si accedesse ad un'interpretazione diversa e maggiormente permissiva sul punto, si potrebbe, infatti, permettere a società miste di beneficiare *de facto* della compensazione economica ricevuta per l'attività di gestione dei rifiuti urbani svolta in regime di privativa e di agire su altri mercati aperti alla concorrenza con soggetti che non godono del medesimo accesso alle risorse economiche pubbliche, con conseguente lesione dei principi concorrenziali.

Uno strumento per evitare le distorsioni legate al ricorso all'in-house providing: il benchmarking

445. Nel contesto più sopra delineato, potenzialmente foriero di un ricorso ancora più estensivo all'affidamento diretto dei servizi pubblici locali, non appare più sufficiente il richiamo al rispetto da parte degli Enti Locali dei criteri formali che governano il modello di gestione *in-house providing*.

446. Al riguardo si ritiene opportuno che il possibile appiattimento dei criteri formali del modello *in-house providing* verso quelli tipici del PPI venga almeno in parte compensato con l'introduzione, all'atto della scelta della modalità di affidamento del servizio da parte dell'Ente Locale, di valutazioni di carattere sostanziale ed economico sulla base delle quali tale Ente territoriale deve giustificare la propria preferenza per l'affidamento diretto in luogo della procedura ad evidenza pubblica.

Sul punto si segnala favorevolmente che la legge di delega al Governo per il recepimento delle Direttive appalti, recentemente approvata, prevede l'obbligo per gli Enti Locali di tener conto dei fattori di efficienza nella scelta della modalità di affidamento e di motivare sulla base di tali fattori l'esercizio della propria autonomia organizzativa²⁸⁶, il quale a sua volta sembra ricalcare l'opinione già espressa dall'Autorità sul tema²⁸⁷.

447. Tale disposizione si pone nel solco della scelta, apprezzabile, di utilizzare dei *benchmark* per valutare l'efficienza dell'impresa affidataria del servizio di gestione dei rifiuti urbani. In particolare, il *benchmarking* è una forma di regolazione che si basa sulla comparazione della *performance* di un'impresa – misurata in termini di costo, produttività, tempo impiegato, etc. per unità prodotta - con quella dell'impresa media che opera nel settore in linea con le *best practices*²⁸⁸.

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, era stato ritenuto legittimo. Tuttavia, in un successivo momento, la sez. VI del Consiglio di Stato, con la citata sentenza n. 2660 del 26 maggio 2015, ha ritenuto illegittimo tale affidamento, *inter alia*, per carenza del requisito della prescrizione, ad opera di previsioni normative nazionali, della partecipazione di capitali privati nelle imprese affidatarie di servizi pubblici locali.

²⁸⁶ L'art. 1, lett. *eee*), primo periodo, della legge delega in materia di appalti prevede tra i principi che devono guidare la delega al Governo anche la “*garanzia di adeguati livelli di pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e i contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, cosiddetti affidamenti in-house, prevedendo, anche per questi enti, l'obbligo di pubblicazione di tutti gli atti connessi all'affidamento, assicurando, anche nelle forme di aggiudicazione diretta, la valutazione sulla congruità economica delle offerte, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione*” (enfasi aggiunta).

²⁸⁷ V. AS1137 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA ANNO 2014 del 4 luglio 2014 dove l'Autorità aveva auspicato che la relazione dell'Ente affidante ex art. 34 del D.L.: n. 179/2012 fosse trasformata in una determinazione che deve contenere, oltre a quanto già previsto, un'analisi dettagliata delle ragioni che giustificano il ricorso al modello di gestione scelto, evidenziando anche i benefici per la collettività in termini di una più efficiente gestione del servizio. L'analisi dovrà illustrare le caratteristiche e la struttura dei mercati interessati e degli operatori presenti ed evidenziare l'esistenza di *benchmark* di costo per la fornitura dei servizi.

²⁸⁸ V. FIFER, *Cost benchmarking functions in the value chain*, in *Strategy & Leadership*, 1989, n. 17(3), p. 18-19.

448. Al fine di considerare legittima la scelta di affidare il servizio in via diretta ad un'impresa soggetta a controllo analogo, l'Ente Locale dovrebbe, dunque, dimostrare che essa raggiunge livelli minimi di efficienza simili a quelli raggiungibili con l'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica. Corrispondentemente, in analogia con la disciplina degli aiuti di Stato, il livello della compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che dovrebbe sostenere un'impresa media gestita in modo efficiente²⁸⁹. In altre parole, la scelta dell'autoproduzione in luogo del mercato dovrebbe essere considerata lecita solo laddove essa sia *market mimicking*, ovvero conduca alla selezione di un soggetto che sia, se non più efficiente in via assoluta, quantomeno mediamente efficiente.

449. L'obbligo di effettuare un'analisi dell'efficienza dell'impresa soggetta a controllo analogo potrebbe, peraltro, rafforzare la funzione "di responsabilizzazione" dell'Ente Locale attribuibile alla relazione prevista dall'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012. Tale norma prevede, infatti, che, proprio al fine di assicurare il *level playing field* tra le imprese, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche, laddove previste.

450. Come emerge dalla formulazione, attualmente la norma non contempla espressamente l'obbligo per l'Ente Locale di verificare il raggiungimento della soglia minima di efficienza prima di procedere all'affidamento diretto del servizio, ma assume un approccio formalistico, "accontentandosi" dell'integrazione dei requisiti formali dell'*in-house providing*, senza preoccuparsi di assicurare che la scelta dell'autoproduzione sia efficiente tanto quanto quella di espletare una procedura ad evidenza pubblica. Viceversa, l'inserimento di criteri di efficienza nella relazione che gli Enti affidanti devono redigere all'atto della scelta della forma di affidamento, consente, dunque, di rendere maggiormente *accountable* tali Enti²⁹⁰.

3. La durata degli affidamenti e gli effetti sulla concorrenza

451. L'Autorità ha sempre ritenuto che la durata degli affidamenti dei servizi pubblici locali debba risultare strettamente proporzionale e mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti effettuati da

²⁸⁹ V. Corte Giust., 24 luglio 2003, in causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, par. 93.

²⁹⁰ Il dovere di giustificare la scelta della forma di affidamento sotto un profilo di efficienza per i giudici amministrativi sembrerebbe valere anche per la scelta della procedura ad evidenza pubblica in vece di un affidamento diretto, come afferma il TAR Veneto nella sentenza del 25 agosto 2015 n. 949, che ha annullato la delibera di un Comune che, in vista della scadenza dell'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prestato da una società *in house*, aveva indetto una gara per selezionare il nuovo aggiudicatario. I Giudici hanno rilevato che il Comune non ha fatto precedere l'indizione della gara dalla relazione ex art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012 che desse conto delle ragioni della scelta. Secondo il TAR la norma, infatti, vale anche al contrario, nel senso che l'Ente Locale deve motivare anche la propria preferenza per una procedura ad evidenza pubblica. Nel caso di specie, infatti, la precedente società affidataria aveva svolto il servizio con una gestione particolarmente virtuosa.

parte del soggetto affidatario del servizio affidato, al fine di evitare il perdurare di situazioni di monopolio, con conseguente creazione di ingiustificate rendite di posizione²⁹¹.

Se da un lato, contratti più lunghi di tale durata ottimale possono incoraggiare la partecipazione degli operatori alle procedure di aggiudicazione del servizio, dall'altro lato, essi rischiano di costituire in capo ai soggetti aggiudicatari delle posizioni di *incumbency* difficili da disciplinare tramite un adeguato pungolo concorrenziale da parte dei *newcomer* in occasione delle gare successive, a causa delle asimmetrie informative che caratterizzano la posizione di questi ultimi rispetto all'*incumbent*. Dopo un prolungata operatività nel medesimo territorio, il gestore uscente, infatti, possiede una conoscenza molto più dettagliata dei costi del servizio per le aree messe a gara e dei bisogni degli Enti Locali aggiudicanti. Ciò gli consente di presentare offerte difficilmente replicabili da parte dei concorrenti che non hanno una conoscenza paragonabile del territorio e delle amministrazioni interessate.

452. A ciò occorre aggiungere che affidamenti eccessivamente lunghi pongono elevati rischi economici e d'investimento. Ciò determina necessariamente l'incompletezza dei contratti e il rischio di frequente rinegoziazione delle condizioni degli stessi. Questo, a sua volta, vanifica l'efficacia delle procedure ad evidenza pubblica come strumento privilegiato per selezionare il soggetto affidatario più efficiente, in quanto l'offerta migliore perde di significato nella prospettiva di una rinegoziazione altamente possibile²⁹².

453. È stato stimato che nella raccolta dei rifiuti urbani gli investimenti effettuati, legati principalmente all'ammortamento dei veicoli utilizzati per tale attività, sono recuperati nell'arco di un periodo medio di cinque anni²⁹³. Questa è, dunque, la durata ottimale che mediamente dovrebbero avere i contratti con i soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

454. In relazione all'aspetto della durata degli affidamenti, l'analisi dei dati descritti nel Cap. 2 fa emergere *i*) una forte eterogeneità della stessa, principalmente legata all'andamento ondivago della normativa relativa alle procedure di affidamento dei servizi pubblici locali e alla durata delle proroghe dei servizi precedentemente affidati in via diretta, *ii*) una scarsa correlazione tra la modalità di affidamento (procedure ad evidenza pubblica *v. in-house providing*) e la durata dello stesso, in quanto in entrambi i casi si osserva *iii*) una durata degli affidamenti nella maggior parte dei casi superiore a quella che si ritiene necessaria per recuperare gli investimenti, tale da scoraggiare lo sviluppo della concorrenza tra operatori (nella forma "per il mercato") e favorire il consolidamento delle posizioni di mercato dei gestori *incumbent*.

Le informazioni acquisite consentono di affermare che solo nella Regione Lombardia si osserva una durata media degli affidamenti, pari a circa 6 anni, quasi in linea con l'indicato limite temporale ritenuto giustificabile tecnicamente (cfr. Cap. 2, sez. 3).

²⁹¹ V. la segnalazione dell'autorità AS988 - *PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA ANNO 2013* del 2 ottobre 2012.

²⁹² In tal caso le procedure ad evidenza pubblica assomiglierebbero ai c.d. concorsi di bellezza, dove l'oggetto e le condizioni economiche della prestazione sono indefiniti, tanto da lasciare eccessiva discrezionalità al soggetto affidante, come affermano DE PAOLI-MASSARUTTO, *One size does not fit all: alcune riflessioni sulla proposta di riforma dei servizi pubblici locali in Italia*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 2006, n. 2, p. 77-99.

²⁹³ V. OCSE, *Competition in local services*, cit., p. 98.

455. L'eccessiva durata dei contratti attualmente in essere con i soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti urbani potrebbe derivare dal fatto che in precedenza la disciplina applicabile prevedeva una durata minima dell'affidamento del servizio di 15 anni²⁹⁴. Attualmente il Legislatore non impone agli Enti Locali né una durata minima né una durata massima dei contratti di servizio, pertanto la determinazione della lunghezza del rapporto contrattuale tra l'Ente Locale e l'impresa affidataria è lasciata alla discrezionalità del primo.

456. Al riguardo si ritiene, viceversa, che al fine di stimolare quanto più possibile dinamiche concorrenziali, la legislazione vigente debba prevedere una durata massima degli affidamenti, preferibilmente pari a 5 anni, eventualmente derogabile in via eccezionale e caso per caso da parte degli Enti Locali in considerazione di specifiche circostanze che inducono a ritenere maggiormente efficiente una durata superiore. Nella relazione *ex art.* 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012 l'Ente affidante, pertanto, dovrebbe motivare anche la diversa durata dei contratti di servizio stipulati con i soggetti affidatari alla luce del previsto ammortamento degli investimenti effettuati e delle altre variabili economiche che caratterizzano l'attività da svolgere.

4. Gli ostacoli al raggiungimento dell'efficienza dinamica: le inefficienze della *governance* locale

457. Il quadro normativo su cui poggia la gestione dei rifiuti urbani e la relativa attuazione a livello regionale, descritti nei Capp. 1 e 2, rispettivamente, si caratterizzano per un sistema di *governance* multilivello che non ha finora dato buona prova di sé in termini di *i*) capacità di coordinamento tra i vari attori istituzionali coinvolti, *ii*) di superamento, *in primis* istituzionale, della dimensione esclusivamente locale del servizio e *iii*) di rapidità nell'evoluzione verso i nuovi assetti delineati a livello normativo.

La mancanza di coordinamento deriva in generale dalla stratificazione di norme spesso poco coerenti tra loro, nonché dallo scollamento tra i due livelli fondamentali cui è affidata la regolazione: Regioni e ATO, da un lato, e Comuni, dall'altro. Infatti, la pianificazione del servizio avviene a livello sovracomunale – in parte regionale e in parte a livello degli ATO - ma il finanziamento dell'attività – che deriva principalmente dal tributo sui rifiuti pagato dai cittadini – rimane di competenza strettamente comunale²⁹⁵.

L'incapacità di evolvere rapidamente verso assetti istituzionali che favoriscano un consolidamento del settore verso logiche industriali si manifesta, in particolare, nell'estrema eterogeneità con la quale le Regioni hanno strutturato la *governance* locale, sia in termini dimensionali sia in termini di tempestività dell'attuazione della disciplina di rango primario.

²⁹⁴ V. il previgente art. 201, comma 6, TUA, che prevedeva una durata del rapporto non inferiore ai 15 anni, salvo durate maggiori funzionali a consentire il raggiungimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità. V., inoltre, la segnalazione dell'autorità AS988 - *PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA ANNO 2013* del 2 ottobre 2012, dove si proponeva la trasformazione del termine di durata minima degli affidamenti di 15 anni previsto in un termine di durata massima, allo scopo di evitare che il mercato restasse chiuso alla concorrenza per periodi eccessivamente lunghi e non giustificati in ragione delle caratteristiche del servizio.

²⁹⁵ V. REF, *Rifiuti: a quando un'Autorità di regolazione indipendente?*, 2015, n. 35, p. 5.

Questi due ultimi elementi, in particolare, rivestono un ruolo significativo dal punto di vista concorrenziale, in quanto l'eterogeneità e l'incertezza regolatoria sono suscettibili di influenzare negativamente, *inter alia*, la competitività delle imprese in sede di partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica e i loro incentivi ad investire nella realizzazione degli impianti.

La dimensione ottimale dei bacini di raccolta e degli Ambiti Territoriali Ottimali sotto un profilo concorrenziale

458. Nel Cap. 1 è stato ricordato come il principio del superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata in senso orizzontale dei rifiuti ed il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali dello stesso sia inderogabile²⁹⁶. La preferibilità di tale assetto organizzativo dal punto di vista territoriale discende da ragioni di efficienza e di tutela dell'ambiente: infatti, la produzione di rifiuti nel territorio di ciascun Comune genera inevitabilmente delle esternalità negative e dei costi ambientali che, con una gestione affidata esclusivamente al singolo Comune, non verrebbero interamente sostenuti da quest'ultimo, ma in parte sarebbero scaricati sui Comuni limitrofi, con conseguente violazione del *Polluter Pays Principle*²⁹⁷. Per contro, lo sfruttamento delle sinergie nell'utilizzo delle risorse territoriali e delle infrastrutture derivante da un'organizzazione associata del servizio in Ambiti Territoriali Ottimali consente l'utilizzo di una rete adeguata di impianti per il collocamento finale dei rifiuti sul territorio che garantisce una maggiore autosufficienza.

459. La scomparsa dal TUA di ogni riferimento normativo alla coincidenza tra ATO e Province, inizialmente prevista dall'art. 23 del Decreto Ronchi e riproposta, ma non in maniera vincolante, dall'art. 3-*bis* del D.L. n. 138/2011²⁹⁸, ha consentito il proliferare di dimensioni degli Ambiti diverse da Regione a Regione. L'assetto prevalente - probabilmente il portato delle riferite disposizioni normative - è quello degli ATO di dimensione sostanzialmente coincidente con il territorio delle Province, ma sussistono delle rilevanti eccezioni, che creano un contesto istituzionale disomogeneo. Si ricorda che, ad esempio, l'ampiezza del bacino territoriale risulta superiore a quella provinciale in Toscana, la quale ha suddiviso il proprio territorio in tre ambiti sovra-provinciali, mentre Friuli Venezia Giulia, Basilicata, Emilia Romagna e Valle d'Aosta hanno optato per un ambito regionale unico. Al contrario, in Umbria, in Campania e in Sicilia si registrano attualmente ambiti sub-provinciali. Infine, in altre Regioni dove gli ATO non sono stati costituiti, come in Lombardia, o dove la loro costituzione è avvenuta solo a livello formale, come in alcune Regioni del Sud, le competenze sono suddivise tra Regioni, Province e Comuni, i quali, in via individuale o in forma associata, provvedono all'organizzazione del servizio di raccolta.

460. Anche i bacini di raccolta assumono dimensioni eterogenee tra Regione e Regione: vi sono, infatti, Regioni in cui essi hanno un'estensione ampia, sovra-provinciale, coincidente con il territorio dell'ATO (come avviene in Toscana) e altre Regioni (ad esempio, in Piemonte e in Puglia) in cui essi hanno dimensione provinciale, sub-provinciale o comunale.

²⁹⁶ V. Corte Cost., 22 dicembre 2010, n. 373.

²⁹⁷ V. al riguardo Tar Umbria, 9 luglio 2010, n. 402.

²⁹⁸ Cfr. il Cap. 1, sez. 5, sul punto.

461. L'analisi condotta nel Cap. 3, peraltro, evidenzia che, a fronte di un panorama nel quale molto spesso i bacini di raccolta hanno dimensioni subottimali, in quanto troppo piccoli, risulta, tuttavia, diffusa anche la situazione opposta. In diversi casi, infatti, l'ampiezza dei bacini di raccolta eccede l'ampiezza ottimale massima individuata dall'analisi empirica in Italia (100.000 utenze). In tali casi il servizio viene, dunque, svolto su scale di operatività sub-ottimali che non consentono di minimizzarne il costo generando così un'inefficienza produttiva.

462. A correzione di tale assetto frastagliato e parzialmente inefficiente, l'individuazione di una dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento del servizio non appare semplice né univoca. Ciò anche in considerazione del fatto che occorre fare un'opportuna distinzione tra le due macro-fasi in cui si suddivide la filiera della gestione dei rifiuti urbani: la fase dei servizi (spazzamento e raccolta, trasporto) e quella impiantistica (trattamento, recupero e smaltimento in discarica), in quanto esse sono tecnologicamente molto diverse. La prima, a monte, si caratterizza prevalentemente per la presenza di attività di tipo *labour intensive* e con dei tempi di recupero degli investimenti effettuati molto brevi; per converso, la fase a valle è di tipo *capital intensive* poiché necessita di impianti complessi ad alto contenuto tecnologico e con tempi di ammortamento consistenti. Ciò determina, innanzitutto, economie di scala differenti – e dunque bacini di operatività delle imprese di dimensione diversa - tra un segmento e l'altro del mercato.

La dimensione ottimale dei bacini di raccolta

463. In generale, dal punto di vista *antitrust*, l'aggregazione territoriale produce molteplici effetti sulla concorrenza. Tra quelli positivi, si annovera il fatto che l'opportunità di servire bacini più ampi aumenta l'attrattiva del contratto che il potenziale aggiudicatario può stipulare con la stazione appaltante, specie quando i costi per la partecipazione alla procedura di selezione sono significativi. Tale *appeal* potrebbe, dunque, aumentare il numero di partecipanti alle procedure di aggiudicazione e, di conseguenza, incrementarne la competitività.

464. Come si è già avuto modo di evidenziare, inoltre, l'aumento della dimensione degli ambiti incentiva la crescita dimensionale delle imprese e il raggiungimento di economie di scala nella prestazione del servizio. Ciò dovrebbe influire positivamente sulla concorrenzialità degli operatori del settore e consentire una selezione del soggetto affidatario basata sulla valutazione comparativa delle competenze tecniche, della qualità del servizio e degli investimenti in innovazione.

465. La maggiore dimensione dell'impresa consente anche di acquisire un'adeguata disponibilità di risorse finanziarie, che costituisce un elemento essenziale per far fronte all'elevato tasso di morosità degli utenti. A differenza di altri settori, infatti, in quello relativo alla gestione dei rifiuti mancano leve adeguate per il recupero dei crediti, soprattutto in considerazione del fatto che non è prevista la possibilità di interrompere il servizio di raccolta laddove gli utenti finali, ovvero i cittadini, risultino morosi.

466. In aggiunta, una maggiore dimensione delle imprese può favorire non solo il raggiungimento dell'efficienza produttiva, ma anche di quella dinamica, nella misura in cui essa consente lo sviluppo di

modalità innovative di gestione del servizio. Maggiori disponibilità finanziarie, ad esempio, permettono investimenti in innovazione che migliorano la qualità del servizio e/o ne riducono i costi a carico degli utenti finali: tra queste innovazioni si annovera il conferimento diretto dei rifiuti da parte dei cittadini attraverso l'utilizzo di dispositivi di riconoscimento degli utenti (*badge*), tramite i quali è possibile una quantificazione puntuale del rifiuto e un'applicazione altrettanto puntuale della tariffa (*pay as you throw*), come già avviene in alcuni Comuni²⁹⁹.

467. È stato osservato altrove³⁰⁰ che, allo stesso tempo, l'aggregazione territoriale potrebbe determinare l'incapacità delle piccole imprese di offrire il servizio richiesto su larga scala e, di conseguenza, condurre ad un processo di consolidamento del settore e alla riduzione del numero degli operatori. Potrebbe, quindi, crearsi un mercato oligopolistico e altamente concentrato, che potrebbe ridurre il numero di partecipanti alle procedure di aggiudicazione.

Tuttavia, tali considerazioni non appaiono interamente condivisibili, in quanto, data la struttura produttiva attualmente esistente nel settore, non sembra che questo rischio sia effettivo. Inoltre, l'effettiva concorrenzialità di una procedura ad evidenza pubblica si gioca in buona misura anche sui criteri di selezione. Infine, a fronte di imprese di grande dimensione, piccole-medie imprese altamente specializzate, proprio per le competenze specifiche, potrebbero mantenere la loro competitività e partecipare alle procedure in ATI o in avvalimento.

468. Alla luce di tutte le considerazioni suesposte si ritiene, dunque, che la scelta di istituire bacini di raccolta di dimensione sovra-comunale sia complessivamente apprezzabile anche da un punto di vista concorrenziale. Tuttavia, l'aumento della dimensione dei bacini di raccolta è opportuno fino a che esso risulta ottimale sotto il profilo dei guadagni in efficienza legati alle economie di scala realizzabili. Dato questo vincolo e alla luce della dimensione ottimale massima individuata nella letteratura empirica, si ritiene, quindi, che lo svolgimento del servizio di raccolta in forma associata non dovrebbe in ogni caso condurre all'individuazione di bacini eccessivamente ampi.

469. Pertanto, l'esigenza di superare la frammentazione della gestione è senz'altro giustificata in relazione ai Comuni più piccoli. Oltre una certa soglia, per contro, non sembrerebbero riscontrarsi guadagni in efficienza che si traducono anche in una riduzione del costo del servizio (e corrispondentemente della tassa applicata ai cittadini). Ne consegue che piccoli Comuni dovrebbero aggregarsi e affidare il servizio di gestione dei rifiuti urbani prodotti nei loro territori congiuntamente in un unico lotto, mentre i grandi Comuni dovrebbero, al contrario, frazionare il loro territorio in lotti distinti da mettere a gara separatamente.

La dimensione ottimale degli Ambiti territoriali interessati dalle attività nella fase a valle

470. Per quanto riguarda l'ampiezza ottimale degli Ambiti all'interno dei quali, ai sensi dell'art. 200, comma 1, TUA, deve avvenire la gestione dei rifiuti urbani, appare opportuno un dimensionamento più ampio, in quanto nella definizione del TUA la "gestione" comprende anche le attività che caratterizzano

²⁹⁹ Questo è il caso, ad esempio, del Comune di Parma.

³⁰⁰ V. OFT, *More competition, less waste. Public procurement and competition in the municipal waste management sector*, 2006.

il segmento a valle della raccolta, il trattamento, lo smaltimento in discarica e il recupero energetico dei rifiuti urbani indifferenziati, in relazione alle quali la disciplina applicabile impone il raggiungimento dell'autosufficienza. Per questo motivo, la dimensione ottimale dell'ATO non deve essere definita in base alla scala di operatività associata alle diverse tecnologie utilizzate nelle suddette attività (che potrebbero essere ben più ampie), ma con riferimento al summenzionato principio, ovvero alla dimensione territoriale che consente di chiudere il ciclo di gestione della frazione indifferenziata.

471. Anche considerazioni di natura concorrenziale, oltre a quella ambientale suesposta, depongono in favore di Ambiti di grandi dimensioni: se, come testé affermato, l'ampiezza dell'ATO dà la dimensione nella quale opera il principio di autosufficienza, stabilire ATO con estensioni territoriali, ad esempio, regionali significa che tale principio si applica ad un livello territoriale più ampio di quello in cui esso spesso è applicato, data la riferita prevalenza di ATO di dimensione provinciale. Ciò dà la possibilità ai soggetti affidatari della raccolta di fare riferimento a un numero superiore di impianti ed eventualmente di beneficiare di tariffe di conferimento più convenienti o di prezzi migliori, laddove, come l'Autorità auspica in relazione al trattamento, e in parte anche al recupero energetico, si formi un mercato concorrenziale (v. meglio *infra*).

La relazione tra l'assetto istituzionale e la dimensione degli ATO e dei bacini di raccolta

472. Le considerazioni che precedono inducono a ritenere che, in relazione alla fase a monte della filiera della gestione dei rifiuti urbani, l'ottimo relativo alla dimensione dei bacini di raccolta si raggiunga mediante un accorpamento territoriale ben più ridotto rispetto a quello necessario per la fase di trattamento e smaltimento in discarica. Pertanto, mentre i bacini per lo svolgimento della raccolta possono variare a seconda delle caratteristiche del territorio e delle economie di scala raggiungibili, gli ATO dovrebbero essere di dimensione quantomeno pari al territorio regionale.

473. Da questo punto di vista, la soluzione adottata dalle Regioni che hanno istituito più di un ATO (tra le quali spiccano il Piemonte, la Puglia e la Sicilia) non appare ottimale, in quanto ciò implica l'applicazione del principio di autosufficienza su scale territoriali ridotte, con i descritti effetti indesiderati sotto il profilo concorrenziale, oltre che ambientale.

Viceversa, si ritiene apprezzabile la scelta di quelle Regioni (tra cui il Veneto, l'Emilia Romagna, l'Abruzzo e la Sardegna) che hanno optato per una definizione dell'ampiezza dell'ATO pari all'estensione del territorio regionale (cfr. Cap. 2, Tabelle 1.A, 1.B, 1.C).

474. In particolare, una delle Regioni che per prima ha attuato il principio di superamento della frammentazione delle gestioni in maniera diversificata per le attività a monte e a valle della filiera, secondo le scale indicate più sopra, è l'Emilia Romagna. Tale Regione ha, infatti, costituito un unico ATO suddiviso in più sub-ambiti cui corrispondono altrettanti bacini di raccolta tendenzialmente omogenei sotto il profilo delle caratteristiche territoriali e delle modalità organizzative.

475. Tuttavia, poiché ai due ambiti territoriali, per la raccolta e per le attività a valle della stessa, corrisponde un unico "ombrello" istituzionale, la scelta della Regione si traduce nella gestione in via centralizzata sia delle procedure di affidamento del servizio di raccolta per ciascun bacino, sia della

regolazione dell'aspetto impiantistico del servizio sull'intero territorio regionale. Ciò presumibilmente contribuisce a influenzare la preferenza per l'affidamento del servizio integrato in luogo dell'affidamento delle singole fasi della filiera, ovvero l'affidamento del servizio di raccolta congiunto a quello di trattamento, smaltimento in discarica e recupero energetico, indesiderabile sotto il profilo concorrenziale per le ragioni che verranno nel prosieguo descritte.

476. Sotto questo profilo, la *governance* istituita, ad esempio, dalla Regione Puglia e dalla Regione Sardegna appare preferibile, in quanto realizza due livelli istituzionali differenti per i due segmenti di mercato (cfr. Cap. 2, Tabella 1.C), che rispondono all'idea che essi debbano normalmente rimanere separati e che il ricorso alla gestione integrata sia un'eccezione e non la regola.

La tempestiva operatività degli ATO e gli effetti sulla concorrenza dinamica

477. Oltre al corretto dimensionamento degli ambiti di operatività delle imprese operanti nei diversi segmenti della filiera della gestione dei rifiuti urbani, appare indispensabile, ai fini concorrenziali, anche una tempestiva e piena operatività degli ATO. Da questo punto di vista, l'attuazione della normativa nazionale, che impone una nuova organizzazione del servizio su base sovracomunale, non appare né rapida né omogenea da parte delle Regioni. Se, infatti, in quasi tutti le Regioni sono stati formalmente istituiti gli ATO (tranne in Lombardia), di fatto solo in alcune Regioni essi sono concretamente operativi. In altre Regioni, in particolare, emerge un forte ritardo nelle procedure di costituzione dei nuovi Enti e nell'avvio delle procedure di selezione degli affidatari. Un esempio al riguardo è dato dalle difficoltà che la Regione Puglia ha affrontato nel passaggio al nuovo regime che vede il servizio di raccolta dei rifiuti gestito su basi territoriali sovracomunali da enti definiti "ARO" (cfr. Cap. 2, par. 191)³⁰¹.

478. L'esempio pugliese appare emblematico degli effetti che questi ritardi producono sulla concorrenza *per* il mercato: nelle more della costituzione degli ARO, infatti, i Comuni hanno spesso proceduto alla proroga degli affidamenti in essere, o per prassi o in ottemperanza ad un precetto eventualmente contenuto nella normativa regionale (come nel caso pugliese), deviando così dal principio dell'evidenza pubblica nell'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Pertanto, è auspicabile la rapida e piena operatività di tutti gli ambiti ottimali costituiti nel territorio nazionale con l'attivazione il prima possibile delle procedure di affidamento del servizio a livello sovracomunale.

³⁰¹ Nel 2015 diversi Comuni della Provincia di Lecce hanno esperito un ricorso contro la perimetrazione degli ARO e tale ricorso è stato accolto dal Presidente della Repubblica, con la conseguenza che la Regione ha dovuto ripetere l'istruttoria che hanno condotto alla perimetrazione di detti ARO. Ciò ha determinato un consistente ritardo nella loro effettiva operatività. In particolare la Regione Puglia, negli ultimi due anni, ha effettuato una ricognizione degli ARO che non avevano completato le procedure per la costituzione e la loro operatività; tra il 2013 e l'inizio del 2015, nell'esercizio dei poteri sostitutivi, la Regione ha, dunque, proceduto ad una serie di commissariamenti degli ARO che non avevano completato le suddette procedure. Secondo quanto riferito, attualmente alcuni ARO hanno completato la procedura di gara e hanno affidato il servizio al soggetto vincitore, mentre altri sono ancora in fase di progettazione. In ogni caso, tutti gli ARO avrebbero terminato le procedure propedeutiche alla pubblicazione del bando di gara, ma non sono ancora del tutto operativi.

5. L'oggetto dell'affidamento: l'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani come forma di estensione della privativa del gestore del servizio di raccolta in senso orizzontale

479. Tra gli aspetti istituzionali della disciplina del settore della gestione dei rifiuti urbani che risultano critici sotto il profilo concorrenziale si rinviene anche la sostanziale attribuzione da parte del Legislatore ai Comuni della competenza a stabilire i criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani. Come già illustrato nel Cap. 1, infatti, se è vero, da un lato, che spetta allo Stato la competenza a stabilire i criteri quantitativi e qualitativi per la assimilazione, la mancata emanazione degli stessi ha reso gli Enti Locali di fatto sovrani in materia; questi, come emerge dal Cap. 2, esercitano tale competenza in maniera disomogenea e, ciò che più conta dal punto di vista concorrenziale, arbitraria ed eccessivamente ampia, sì da sottrarre al mercato la gestione di una parte a volte consistente di rifiuti speciali.

480. L'incentivo dei Comuni a estendere il più possibile il perimetro della assimilazione deriva, innanzitutto, dal fatto che ciò contribuisce all'ampliamento del numero di soggetti sottoposti al pagamento della tassa di igiene urbana che dovrebbe a sua volta consentire la riduzione del valore del tributo pagato dai singoli utenti.

481. Inoltre, nel corso dell'attività istruttoria alcuni operatori hanno affermato che la politica sull'assimilazione adottata dai Comuni rispecchierebbe la volontà di garantire obiettivi di sicurezza e di tutela ambientale, dal momento che l'inclusione di alcune categorie di rifiuti speciali nella privativa comunale consentirebbe alle Amministrazioni locali di controllarne i flussi, di verificarne la destinazione ed evitarne la dispersione.

482. L'analisi della documentazione acquisita ha, peraltro, confermato l'esistenza di un'altra ragione, cui si accennava già nel Cap. 2, che giustificerebbe il ricorso estensivo all'assimilazione da parte dei Comuni, ovvero la necessità per essi di raggiungere gli obiettivi di raccolta differenziata stabiliti per legge e dei quali sono responsabili. Da questo punto di vista, ad esempio, i Comuni hanno interesse ad estendere la privativa comunale dagli imballaggi primari a quelli secondari³⁰².

483. A fronte di una molteplicità di incentivi forti per ricorrere all'assimilazione, un quadro normativo che lascia di fatto piena discrezionalità ai Comuni sui criteri da adottare ha dato adito a prassi

³⁰² Come si legge nel piano regionale sui rifiuti del Lazio del marzo 2012, infatti, "I flussi di imballaggi secondari e terziari, provenienti in massima parte dalle attività produttive, sono normalmente raccolti in modo differenziato dal gestore, spesso attraverso convenzioni con raccoglitori terzi: escluderli dal circuito di raccolta pubblica a favore del mercato potrebbe causare una riduzione delle percentuali di raccolta differenziata. E' evidente, infatti, che tutti i meccanismi di assimilazione tendono, in linea generale, ad intercettare il quantitativo massimo di imballaggi provenienti dal sistema produttivo: gli imballaggi rappresentano una delle principali frazioni merceologiche valorizzabili ed avviabili al recupero, inoltre sono fondamentali per incrementare le percentuali di RD. [...] In generale l'obbligo di raggiungere alti obiettivi di raccolta differenziata nel corso dei prossimi anni, impone la necessità di ripensare l'intero sistema organizzativo del servizio in una chiave diversa, che renda raggiungibili gli obiettivi posti dalla normativa e, allo stesso tempo, permetta alle amministrazioni locali ed ai gestori di continuare a svolgere il servizio in termini di efficienza, efficacia ed economicità. Del resto, in base ai nuovi regolamenti in materia di assimilazione, si presenta anche il problema di quelle aree con promiscuità di soggetti, nelle quali cioè convivono utenze domestiche ed industriali. In queste aree devono essere proposte soluzioni nuove in base allo studio delle singole realtà territoriali. La scelta dell'assimilazione attiva è quella spesso preferita sia per garantire l'omogeneità del servizio, sia perché consente una notevole semplificazione amministrativa per le utenze non domestiche. Questo tipo di processo è caratterizzato da conferimenti in forma differenziata e controllata da parte delle piccole e medie utenze produttive e alla contestuale organizzazione di circuiti di raccolta rivolti alle grandi utenze (commerciali ma anche produttive) con servizi dedicati (container o contenitori posizionati all'interno delle pertinenze dell'utenza) orientati al recupero piuttosto che al mero smaltimento".

che sono state oggetto di diverse pronunce giudiziali, le quali hanno tentato di porre freno all'eccessiva discrezionalità dei Comuni³⁰³.

484. A giustificazione dell'esteso ricorso all'assimilazione invalso in alcune Regioni, alcuni operatori del settore hanno affermato che l'assimilazione presenterebbe dei vantaggi anche per le imprese produttrici dei rifiuti. L'istituto in esame, infatti, conferirebbe loro un vantaggio operativo, in quanto con il conferimento dei propri rifiuti al soggetto affidatario del servizio pubblico di raccolta, esse sono esonerate dalle incombenze amministrative connesse alla responsabilità della gestione dei rifiuti speciali da esse prodotti. Oltre a ciò, l'assimilazione reca loro dei vantaggi economici, *in primis*, in quanto il tributo sui rifiuti risulterebbe in ogni caso inferiore ai corrispettivi richiesti da operatori privati, nei confronti dei quali alcune imprese, specie di piccola dimensione, dispongono di un limitato potere negoziale. Inoltre, anche se le imprese ricorressero ad operatori privati, esse sarebbero comunque assoggettate al pagamento del tributo, perché sono tenute a sostenere i costi per remunerare alcuni servizi indivisibili di cui usufruiscono in ogni caso, come ad esempio lo spazzamento, ovvero perché ai sensi dell'art. 62, comma 3, D. Lgs. n. 507/1993 i locali e le aree dove, oltre ai rifiuti speciali, si producono rifiuti urbani, sono sottoposti a tassazione. Ciò spiega perché in molti casi le imprese preferiscono avvalersi del servizio pubblico di raccolta. In altre parole, l'ampio ricorso all'assimilazione sarebbe funzionale anche a soddisfare delle esigenze espresse dal mercato stesso.

485. Tali considerazioni non paiono, tuttavia, pienamente convincenti. Al contrario, sembrerebbe che la discrezionalità esistente in capo ai Comuni in relazione alla definizione dei criteri per l'assimilazione spesso crei degli svantaggi alle imprese produttrici del rifiuto. Prova ne sia l'elevatissimo tasso di contenzioso tra Comuni e imprese proprio in relazione alla determinazione delle superfici ritenute produttive di rifiuti urbani o assimilati³⁰⁴.

486. Sotto un profilo strettamente concorrenziale, si ritiene che criteri di assimilazione eccessivamente disomogenei e l'inclusione di un quantitativo molto ampio di rifiuti speciali nella privativa comunale complessivamente producano conseguenze negative sul funzionamento del mercato.

³⁰³ V. Cass., sez. trib., n. 9631 del 13 giugno 2012, dove i giudici hanno ritenuto che, pur spettando ai Comuni la competenza a stabilire il livello di assimilazione, essi devono in ogni caso esercitare tale potere in maniera non arbitraria. Pertanto, la Corte di Cassazione si è espressa in senso negativo sulla mancata indicazione da parte del Comune dei criteri quantitativi per l'assimilazione. Secondo il Giudice delle Leggi, infatti, la delibera comunale di assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani deve individuare il limite quantitativo dei rifiuti prodotti, altrimenti essa non è valida ai fini dell'applicazione del tributo. Occorre, per contro, fissare il tetto massimo entro cui il contribuente si può avvalere del servizio pubblico, in base alle esigenze degli operatori e alla concreta possibilità di espletare adeguatamente il servizio. Un ulteriore tentativo di porre freno all'eccessiva discrezionalità dei Comuni è rinvenibile in Cass., ord. 9 luglio 2012, n. 11500, cit., la quale la quale ha circoscritto il perimetro di assimilabilità dei rifiuti di imballaggio affermando che, secondo la disciplina applicabile, gli imballaggi secondari e terziari possono essere assimilati dai Comuni ai rifiuti urbani, solo laddove è stata attivata la raccolta differenziata. Il Collegio ha precisato, inoltre, che tali rifiuti non sono però di per sé esenti dall'applicazione della tariffa sui rifiuti. Al contrario, ad essi si applica quanto previsto per i rifiuti speciali dall'art. 62, comma 3, D.Lgs. n. 507/1993, ovvero i locali e le aree in cui si producono rifiuti speciali dove, oltre ai rifiuti speciali si producono rifiuti urbani, sono sottoposti a tassazione.

³⁰⁴ V. l'audizione di Federdistribuzione del 12 gennaio 2015 dinanzi alla Commissione XIII (Territorio, Ambiente, Beni ambientali) del Senato in occasione della discussione del disegno di legge AS 1676 *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali* (Collegato alla legge di stabilità 2014), p. 8.

487. Per quanto riguarda la disomogeneità dei criteri di assimilazione tra Comuni, si osserva che di per sé questa costituisce un elemento ostativo al raggiungimento di condizioni di operatività ottimali, dal momento che essa contribuisce ad accrescere l'incertezza operativa per le società che svolgono il servizio di raccolta su una pluralità di ambiti comunali. Ciò conduce ad un possibile ostacolo alla concorrenza dinamica tra le imprese in sede di partecipazione alle procedure di gara per l'affidamento del servizio di igiene urbana.

488. Peraltro, tale disomogeneità potrebbe causare ulteriori distorsioni in un mercato contiguo a quello della gestione dei rifiuti urbani e, in particolare, in quello della gestione dei rifiuti speciali: si consideri, ad esempio, il caso di un'impresa che possiede un impianto di trattamento di rifiuti differenziati (impianto A) in un ambito territoriale ove l'assimilazione è praticata dai Comuni in misura estesa (bacino A1), la quale si potrebbe confrontare sul mercato con un'altra impresa che possiede il proprio impianto di trattamento (impianto B) in prossimità di un ambito territoriale dove l'assimilazione è praticata dai Comuni con moderazione (bacino B1). È evidente che, a fronte di livelli di assimilazione diversi, la prima impresa, rispetto alla seconda, sconta uno svantaggio competitivo, in quanto riceverà dalle imprese produttrici di rifiuti presenti nel proprio bacino di riferimento un quantitativo di rifiuti inferiore rispetto a quello che l'impresa A riceve dal proprio bacino, ed opererà ad un livello di capacità subottimale. Peraltro, se anche l'impresa A si rivolgesse al bacino B1, tale svantaggio competitivo non verrebbe meno qualora i costi di trasporto dal bacino B1 all'impianto A superassero i costi di trasporto dal bacino B1 all'impianto B. L'applicazione da parte degli Enti Locali di criteri di assimilazione estremamente disomogenei, in definitiva, potrebbe distorcere la concorrenza tra le imprese operanti nel settore della gestione dei rifiuti speciali nei loro rapporti con i riciclatori.

489. Per ciò che riguarda l'eccessiva ampiezza e indeterminatezza dei criteri di assimilazione, si osserva che, come è già stato sottolineato in diverse occasioni dall'Autorità nella propria attività di *advocacy*³⁰⁵, essa ha l'effetto di ridurre lo spazio di operatività di soggetti privati specializzati che si occupano della raccolta e dell'avvio a riciclo dei rifiuti prodotti da attività commerciali e produttive medio-piccole.

490. L'analisi svolta ha, peraltro, consentito di riscontrare l'esistenza di ulteriori distorsioni concorrenziali causate dall'uso estensivo e improprio dell'assimilazione da parte dei Comuni.

L'eccessiva genericità, e talvolta l'assenza, dei criteri quali-quantitativi di assimilazione può condurre all'inclusione di tutte le superfici private produttive di rifiuti speciali assimilati nell'ambito della privativa che fa capo al gestore della raccolta, con la conseguente applicazione della tassa comunale sui rifiuti. A fronte di ciò, si possono verificare due situazioni opposte ma entrambe distorsive.

³⁰⁵ V. la segnalazione dell'Autorità AS922 - CRITERI DI ASSIMILABILITÀ DEI RIFIUTI SPECIALI AI RIFIUTI URBANI del 29 marzo 2012. V. anche AS988 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA ANNO 2013 del 2 ottobre 2012. V. infine l'audizione del Presidente Pitruzzella del 6 novembre 2014 innanzi alla Commissione XIII (Territorio, Ambiente, Beni ambientali) del Senato, il quale ha ancora una volta rilevato come l' "eccessivo ricorso che i Comuni fanno all'assimilazione determina rilevanti squilibri concorrenziali".

491. Secondo quanto riferito da un operatore, in alcuni casi, infatti, l'eccessiva genericità dei criteri consente al gestore di considerare assimilati anche rifiuti speciali che non dovrebbero rientrare nell'oggetto dell'attività del gestore comunale, in quanto si tratta di rifiuti pericolosi, o comunque non assimilabili. A tale prassi sembrerebbero ricorrere alcuni soggetti affidatari del servizio di raccolta che ritirano anche tale tipologia di rifiuti, impropriamente considerati come assimilati, senza richiedere un corrispettivo specifico per tale servizio, che di fatto viene finanziato dalla tassa.

492. Il medesimo operatore ha altresì riferito che tale strategia commerciale, oltre ad avere degli effetti negativi sotto il profilo ambientale, dal momento che lo smaltimento in discarica di rifiuti speciali pericolosi, trattandosi talvolta di rifiuti contaminati, andrebbe effettuato da operatori specializzati e in possesso delle relative autorizzazioni, presenta anche delle criticità sotto il profilo concorrenziale. Essa sembrerebbe, infatti, costituire un'ipotesi di *tying*: il gestore di fatto legherebbe due servizi diversi fornendoli ad un unico prezzo (la tassa sui rifiuti) ai propri clienti. In tal modo il gestore sottrarrebbe al mercato materiali che dovrebbero essere gestiti separatamente da operatori privati specializzati attivi nel settore della raccolta, trattamento, riciclo e smaltimento in discarica di rifiuti speciali, i quali verrebbero in tal modo esclusi.

493. In altri casi, invece, le superfici private produttive di rifiuti assimilati sono sottoposte a tassazione in virtù di regolamenti comunali, ma gli affidatari del servizio non effettuano il servizio, in quanto le imprese produttrici dei rifiuti provvedono alla gestione degli stessi in maniera autonoma. In questa situazione, le imprese si trovano a sostenere un doppio onere: da un lato, il pagamento della tassa e, dall'altro, il versamento del corrispettivo dovuto agli operatori privati ai quali si devono rivolgere per la gestione dei rifiuti assimilati non ritirati dall'affidatario della raccolta³⁰⁶. Tale doppia imposizione costituisce uno svantaggio competitivo per le imprese che sono esposte alla concorrenza da parte di altre che, invece, non sono costrette ad un'analoga duplicazione del pagamento perché godono di un servizio omnicomprensivo da parte dei soggetti affidatari del servizio di raccolta.

494. Infine, l'attività istruttoria ha condotto ad individuare casi in cui gli stessi affidatari del servizio, sulla base della disciplina vigente, ampliano il perimetro dell'assimilazione definito a livello comunale dall'Ente Locale³⁰⁷. Anche laddove un siffatto ampliamento si riveli, eventualmente, legittimo sotto il profilo amministrativo³⁰⁸, dal punto di vista concorrenziale non può non rilevarsi come esso disponga

³⁰⁶ V. l'audizione di Federdistribuzione del 12 gennaio 2015 dinanzi alla Commissione XIII (Territorio, Ambiente, Beni ambientali) del Senato in occasione della discussione del disegno di legge AS 1676 *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (Collegato alla legge di stabilità 2014)*, p. 8, dove si riferisce che ciò si verifica spesso nei confronti delle imprese della distribuzione moderna organizzata, le quali dispongono di elevate superfici e dunque sono soggette a tassazioni abnormi pur in assenza, spesso, del servizio pubblico.

³⁰⁷ Si veda, ad esempio, il bando di gara n. 10/2015 pubblicato sulla GU serie speciale – Contratti pubblici, n. 48 del 24 aprile 2015 con cui AMA S.p.A. ha indetto la procedura aperta per l'affidamento del servizio di raccolta differenziata porta a porta delle frazioni di rifiuto organico, multi-materiale leggero, vetro, carta ed imballaggi in carta e cartone presso le utenze non domestiche di Roma Capitale per un periodo di 24 mesi.

³⁰⁸ V. la sentenza del Tar Lazio 2 luglio 2015, cit., con la quale i giudici hanno ritenuto che il bando trova copertura normativa nell'art. 184, comma 2, TUA (secondo cui tra i rifiuti urbani non pericolosi si trovano anche i rifiuti urbani assimilati), e nell'art. 198 TUA (che dispone che i Comuni concorrono alla gestione dei rifiuti urbani e assimilati). Tra l'altro, secondo il TAR, la delibera del Comitato interministeriale del 24 luglio 1984, adottata in forza del DPR 10 settembre 198, n. 915 individuerrebbe criteri quali-quantitativi, in assenza dei decreti attuativi dell'art. 195 TUA, anche ai fini del recupero e non del solo smaltimento dei rifiuti. Infatti, l'art. 198 TUA affida la gestione dei rifiuti urbani agli Enti Locali, laddove,

un'estensione ulteriore della privativa esistente in capo al soggetto affidatario della raccolta in danno delle imprese operanti nel settore della gestione dei rifiuti speciali.

495. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, in definitiva, l'Autorità ritiene che sia ormai ineludibile un intervento normativo dello Stato che rimuova la discrezionalità dei Comuni e definisca criteri generali – sia qualitativi sia quantitativi – di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti solidi urbani. Innanzitutto, una definizione di tali criteri *ope legis* da parte del Legislatore nazionale eliminerebbe gli spazi interpretativi e applicativi attualmente in mano ai Comuni e porrebbe rimedio all'eccessiva disomogeneità di detti criteri. Inoltre, una definizione degli stessi orientata al rispetto dei principi concorrenziali consentirebbe di lasciare al mercato attività che sono svolte in regime di libera iniziativa economica e di impedire meccanismi di tassazione che si traducono *de facto* in una doppia imposizione.

496. Pertanto, l'Autorità ritiene di:

- dover nuovamente sollecitare una solerte formulazione del provvedimento ministeriale che stabilisca in maniera univoca i criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani, al fine di rimuovere gli ambiti di discrezionalità delle Amministrazioni comunali nell'individuare quantità e qualità delle tipologie di rifiuti speciali da assimilare ai rifiuti urbani, così come previsto dall'articolo 198, comma 2, lettera g), TUA;
- ribadire la già auspicata abrogazione dell'art. 1, comma 649, della l. n. 147/2013, che attribuisce ai Comuni ampia discrezionalità nell'individuare le aree produttive di rifiuti considerati non assimilabili³⁰⁹.
- reintrodurre³¹⁰ nel TUA una norma che preveda che “*non sono assimilabili ai rifiuti urbani i rifiuti speciali che si formano nelle aree produttive, compresi i magazzini di materie prime e di prodotti finiti e sulle superfici degli impianti di gestione rifiuti, salvo i rifiuti prodotti negli uffici, nelle mense, negli spacci, nei bar e nei locali al servizio dei lavoratori o comunque aperti al pubblico; allo stesso modo, non sono assimilabili ai rifiuti urbani i rifiuti che si formano nelle strutture di vendita con superficie due volte superiore ai limiti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 114 del 1998*”³¹¹.

6. L'oggetto dell'affidamento: la gestione integrata del servizio come forma di estensione della privativa in senso verticale

497. Come ampiamente descritto nei Cap. 1 e 2, nonostante la scarsa chiarezza del dato normativo, la disciplina vigente appare tuttora sostanzialmente improntata al superamento della frammentazione della gestione dei rifiuti urbani in favore di un modello di gestione integrata del servizio anche in senso verticale.

all'art. 183, comma 1, lett. n), TUA si prevede che per “*gestione*” si intenda “*la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti*”.

³⁰⁹ V. AS1137 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA ANNO 2014 del 4 luglio 2014.

³¹⁰ Prima dell'abrogazione ad opera del D.L. n. 201/2011, convertito con modificazione dalla l. n. 214/2011, la formulazione dell'art. 195, comma 2, lett. e), TUA, infatti, contemplava tali limiti all'assimilazione.

³¹¹ V. l'audizione di Confindustria del 26 novembre 2014 dinanzi alla Commissione XIII (Territorio, Ambiente, Beni ambientali) del Senato in occasione della discussione del disegno di legge AS 1676 *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (Collegato alla legge di stabilità 2014)*, p. 28.

Tale *favor* normativo ha prodotto sul mercato una tendenza alla verticalizzazione. In particolare, esso ha favorito l'integrazione delle imprese (spesso pubbliche) che operano nella raccolta nelle fasi a valle della filiera: ad esempio, nel 2007 il 68% dei gestori operava anche nelle fasi del recupero e dello smaltimento in discarica, e 21 imprese su 31 possedevano delle discariche³¹².

498. L'estensione verticale del perimetro di operatività del gestore del servizio dalla raccolta alle fasi a valle del ciclo di gestione dei rifiuti solleva questioni di grande importanza sotto il profilo concorrenziale. Infatti, da un lato, l'integrazione verticale potrebbe rendere il servizio di gestione dei rifiuti urbani maggiormente efficiente attraverso una riduzione dei costi di transazione lungo la filiera, che potrebbe poi riverberarsi positivamente sull'ammontare del tributo sui rifiuti applicabile ai cittadini. Dall'altro lato, l'estensione dell'operatività dei soggetti affidatari del servizio alle fasi a valle della filiera potrebbe favorire il gestore integrato rispetto agli altri soggetti privati non integrati che non godono del medesimo accesso alle risorse economiche pubbliche per finanziare le proprie attività in tali mercati, i quali potrebbero almeno in parte funzionare in regime di concorrenza.

499. L'Indagine ha posto in luce il fatto che alcuni Enti territoriali hanno affidato il servizio integrato di gestione dei rifiuti dando ai gestori del servizio anche la gestione degli impianti esistenti di trattamento, di smaltimento in discarica, e talvolta di recupero, sia della frazione indifferenziata sia di quella differenziata, o imponendo loro per via contrattuale l'obbligo di realizzazione di tali impianti.

L'incentivo all'integrazione verticale nasce, oltre che dalle economie di integrazione esistenti tra l'attività di raccolta e quelle a valle, anche dall'intento di rimediare ad alcune distorsioni che caratterizzano taluni mercati a valle della raccolta e, in particolare, quelli del trattamento sia della frazione differenziata sia di quella indifferenziata.

Per ciò che riguarda quest'ultima, come si vedrà, si osserva che il principio di prossimità applicato su aree territoriali ristrette, previamente e rigidamente determinate, fa sì che in numerosi contesti geografici un impianto di trattamento, smaltimento in discarica o recupero sia uno dei pochi sbocchi, se non l'unico, per gli affidatari del servizio di raccolta dei rifiuti urbani operanti in tali aree. Ciò crea potenziali problemi di coordinamento nella gestione dei rifiuti (in caso di insufficiente capacità di trattamento, recupero energetico o smaltimento in discarica) e genera costi di transazione nei rapporti tra il soggetto gestore degli impianti e l'affidatario della raccolta, il quale nell'ambito di una gestione separata non è in grado di internalizzare le tariffe di conferimento negoziate dal primo con il regolatore³¹³.

Per quanto concerne la frazione differenziata – e segnatamente il trattamento della frazione organica (FORSU), che si svolge in un regime di libero mercato –, si osservano prezzi di conferimento praticati dai gestori degli impianti di trattamento spesso ritenuti eccessivi dagli Enti locali in conseguenza del potere di mercato da questi posseduto³¹⁴.

³¹² V. CHIADES-TORRINI, *The Urban Waste*, cit., p. 22.

³¹³ V. MASSARUTTO, *Municipal waste management*, cit., p. 17.

³¹⁴ Secondo le segnalazioni pervenute all'Autorità, tale potere di mercato deriva dalla regolazione applicata a livello regionale, che delimita l'ambito geografico nel quale operano gli impianti ai quali è possibile conferire alcune frazioni differenziate, e, in particolare, la frazione organica, dalla quale si ottiene il *compost*. Infatti, data la tendenza di tali rifiuti alla putrescenza in breve tempo (48 ore) gli impianti ai quali conferirli sono individuati nel piano regionale in modo tale che essi siano prossimi al luogo di produzione degli stessi. Ciò significa che il soggetto affidatario della raccolta può fare riferimento ad un numero limitato di impianti, i quali così godono di una posizione di rendita e acquisiscono nei suoi confronti potere di mercato. Anche nel Piano Regionale dei Rifiuti della Regione Puglia, Parte seconda p. 10, dove si fa riferimento dall'esigenza primaria

500. Una soluzione per moderare tale potere di mercato è, come si diceva, quella di includere l'attività svolta nelle fasi a valle nell'oggetto dell'affidamento. Infatti, tramite una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio integrato che induca le imprese partecipanti a presentare un'offerta competitiva per un servizio che comprenda anche la tariffa per il trattamento, ovvero tramite l'esercizio del controllo analogo nei confronti dell'impresa *in-house providing*, gli Enti Locali sono così in grado di beneficiare di condizioni economiche migliori per “chiudere il cerchio” della gestione dei rifiuti urbani.

501. Alcuni operatori auditi hanno affermato, che, in altri casi, l'integrazione verticale è frutto della strategia commerciale attuata da alcune grandi società municipalizzate, le quali, attraverso le loro controllate, già operano nel mercato della selezione, trattamento, recupero e smaltimento in discarica di rifiuti speciali e intendono estendere tali attività al segmento dei rifiuti urbani (sia per la frazione differenziata sia per quella indifferenziata). In particolare, da quanto appreso, nell'ambito del segmento relativo alla frazione differenziata, tali imprese sarebbero interessate ad entrare nel mercato della selezione, al fine di migliorare il prodotto di tale attività. L'inclusione dell'attività di selezione nella privativa facente capo al soggetto affidatario del servizio di raccolta dei rifiuti urbani, in quanto propedeutica alla valorizzazione del rifiuto attraverso il recupero di materia, potrebbe, infatti, permettere un controllo migliore di tale fase intermedia della filiera e, quindi, consentire una funzionalizzazione più efficace dell'attività di raccolta a quella di riciclo. Ciò consentirebbe ai gestori, e indirettamente ai Comuni, di conseguire una maggiore valorizzazione economica di alcune frazioni merceologiche, ottenendo maggiori corrispettivi dai consorzi di filiera, grazie al raggiungimento di fasce qualitative più alte oppure tramite una rinegoziazione dell'accordo ANCI-CONAI, ovvero addirittura rivolgendosi direttamente agli operatori presenti sul mercato del riciclo, senza ricorrere al sistema consortile e, anzi, agendo in concorrenza con quest'ultimo.

502. Peraltro, la presenza di alcuni operatori nel mercato della raccolta dei rifiuti urbani e nel mercato della gestione dei rifiuti speciali, unita alla possibilità di venire in possesso, grazie all'assimilazione, di un quantitativo significativo di rifiuti urbani differenziati, la cui qualità e natura sono analoghe a quelle dei rifiuti speciali, crea negli stessi l'incentivo ad integrarsi a valle nella fase del trattamento e riciclo dei rifiuti differenziati urbani e di conferirli ai propri impianti che già trattano rifiuti di natura simile, al fine di saturare la propria capacità ed operare in condizioni di efficienza.

Preferibilità di un modello di gestione per fasi rispetto ad un modello verticalmente integrato

503. Le tendenze osservate rispecchiano l'affermarsi di un modello di gestione verticale che vede gli Enti Locali – per il tramite delle società affidatarie del servizio da questi partecipate - responsabili della corretta gestione dei rifiuti prodotti nel loro territorio dalla loro raccolta fino allo smaltimento in discarica.

di ottimizzare i costi per il trattamento delle frazioni differenziate, fortemente impattanti sulle tariffe, e per ovviare, *inter alia*, all'aumento immotivato delle tariffe di trattamento delle frazioni differenziate da parte degli impianti privati esistenti, effetto di eventuali future distorsioni di natura oligopolistica (in questo caso la presenza di impianti pubblici rappresenterebbe un impedimento al verificarsi di tale criticità).

504. Gli argomenti addotti a giustificazione della gestione integrata devono essere valutati alla luce anche degli altri effetti di tale modello di gestione, che potrebbero, innanzitutto, incidere negativamente sul costo del servizio posto a carico dei cittadini. Nel caso dei rifiuti differenziati, ad esempio, l'integrazione verticale implica che i materiali raccolti dalla società che si occupa di questa prima fase del servizio siano venduti ad una società appartenente al medesimo gruppo operante nel mercato del trattamento, anziché a soggetti terzi. Tale cessione potrebbe avvenire ad un prezzo infragruppo inferiore a quello di mercato, mentre l'impresa controllata vende tali materiali al prezzo di mercato ad imprese attive nel mercato a valle del riciclo. I ricavi derivanti alla società di raccolta dalla vendita dei materiali generalmente vanno a scomputo del costo del servizio sostenuto per la raccolta. Tuttavia, in un contesto di integrazione verticale, l'ammontare da scomputare dal costo della raccolta è il prezzo infragruppo e non il prezzo di mercato. La differenza di fatto rimane a vantaggio dell'azienda integrata, che, invece, ottiene dalla vendita sui mercati a valle dei ricavi pari al prezzo di mercato. Nella prospettiva degli Enti Locali e dei cittadini, pertanto, l'integrazione verticale consente di beneficiare in misura minore dei ricavi della vendita dei materiali, con evidenti conseguenze sul livello del tributo pagato³¹⁵.

505. Inoltre, gli effetti di efficienza asseritamente raggiungibili per il tramite della gestione integrata devono essere soppesati con gli effetti di segno negativo che tale modello di gestione dei rifiuti urbani produce sulla concorrenza. La gestione integrata, infatti, produce distorsioni sul mercato, in quanto conferisce al gestore integrato un vantaggio competitivo rispetto ai soggetti non integrati operanti nelle fasi a valle della filiera.

506. Anzitutto, la compensazione economica ricevuta per l'attività di raccolta svolta in privativa agevola la realizzazione degli impianti da parte del gestore integrato.

Oltre a ciò, l'inclusione delle attività di selezione, trattamento, recupero e/o smaltimento in discarica nella privativa comporta un accesso privilegiato ai rifiuti con i quali alimentare i propri impianti. Ciò determina, nei limiti della capacità autorizzata degli impianti di pertinenza del gestore integrato, una sottrazione dei rifiuti agli operatori privati non integrati che operano solo in tali fasi della filiera senza avere l'accesso diretto a tali *input*.

In altre parole, l'integrazione verticale rischia di chiudere i mercati della selezione, del trattamento, del recupero e dello smaltimento in discarica agli operatori che non hanno adottato un modello di *business* integrato³¹⁶.

507. Peraltro, l'inclusione nell'ambito della privativa delle attività di trattamento, smaltimento in discarica e/o recupero energetico della frazione indifferenziata potrebbe affievolire l'incentivo dell'affidatario del servizio ad operare affinché si raggiungano alte percentuali di raccolta differenziata e, di conseguenza, di riciclo. Infatti, alte percentuali di raccolta differenziata significano meno rifiuti indifferenziati da avviare a trattamento, smaltimento in discarica e/o recupero energetico, con il rischio

³¹⁵ Cfr. il provvedimento n. 24819 del 27 febbraio 2014 nel caso A444 – AKRON, cit., dove l'Autorità ha contestato ad Hera S.p.A. di essersi illegittimamente appropriata di un *input* che le consentiva di inglobare nella privativa anche l'attività di trattamento e che produceva tali effetti sulla tariffa sui rifiuti applicata ai cittadini.

³¹⁶ Cfr. ancora una volta le distorsioni concorrenziali oggetto del provvedimento n. 24819 del 27 febbraio 2014 nel caso A444 – AKRON, cit.

che i propri impianti operino in un regime di capacità subottimale. Per contro, si ritiene che una gestione separata delle due macro-fasi della filiera ponga in capo all'impresa che gestisce il servizio maggiori incentivi ad ottenere quantitativi di raccolta differenziata superiori.

508. Tali restrizioni della concorrenza non appaiono neanche proporzionate rispetto alle possibili efficienze attribuite alla gestione integrata. Il raggiungimento di queste ultime, infatti, non deve necessariamente passare attraverso un'estensione della privativa del soggetto affidatario della raccolta alle attività a valle della stessa, ovvero a discapito della concorrenza, potendosi, invece, far ricorso a soluzioni alternative.

509. L'obiettivo di disciplinare il potere di mercato esistente in capo alle imprese che operano nel mercato del trattamento della frazione differenziata potrebbe essere raggiungibile, ad esempio, mantenendo separato l'affidamento delle fasi della raccolta da quello delle fasi a valle e al contempo stimolando una maggiore concorrenza tra gli operatori attivi in queste ultime³¹⁷. Mentre, per ciò che riguarda la gestione della raccolta indifferenziata, la gestione separata potrebbe essere affiancata o da un'adeguata regolazione delle tariffe di conferimento agli impianti oppure, opzione che risulta preferibile, dal ricorso a forme di concorrenza tra impianti (su questo tema v. meglio *infra* Cap. 4, sez. 7).

510. Anche l'obiettivo di consentire agli Enti locali, o ai soggetti affidatari del servizio di raccolta da questi delegati, di vigilare sulla corretta gestione del servizio e di ottemperare agli obblighi di legge che gravano su di essi (in tema di percentuali di raccolta differenziata e di riciclo), nonché di beneficiare di maggiori corrispettivi derivanti dalla valorizzazione economica della frazione differenziata dei rifiuti raccolti (ad esempio, svincolandosi dal sistema consortile e vendendo direttamente sul mercato), appare ottenibile anche a fronte di una gestione separata delle diverse fasi della filiera dei rifiuti urbani.

511. E', infatti, sufficiente a tale scopo che gli Enti Locali siano forniti di adeguati strumenti di controllo dei risultati delle attività svolte dai vari attori operanti lungo la filiera. Ad esempio, nell'ambito della selezione – dove attualmente operano imprese che gestiscono piattaforme di selezione accreditate dai consorzi di filiera – si potrebbe immaginare che tale attività venga affidata dai gestori della raccolta a terzi, i quali la svolgono per conto dei primi in via propedeutica alle successive fasi di gestione (vendita ai consorzi o direttamente ai riciclatori), e che gli Enti Locali controllino lo svolgimento di tale attività tramite società di *audit*, senza incentivare l'integrazione dell'affidatario della raccolta nel mercato della selezione³¹⁸.

512. A tali considerazioni di carattere concorrenziale si aggiunga, inoltre, che la superiorità dell'affidamento separato delle fasi della filiera emerge anche se si guarda al tema dal punto di vista

³¹⁷ Ad esempio, per ciò che riguarda la frazione organica, il travaso dei rifiuti raccolti su mezzi diversi e più grandi da quelli con i quali si effettua la raccolta consente il trasporto di tali rifiuti in tempi rapidi anche a lunga distanza, con conseguente ampliamento del mercato e relativo incremento della concorrenza. V. il provvedimento n. 25589 del 29 luglio 2015 - I784 - ECOAMBIENTE-BANDO DI GARA PER LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI DA RACCOLTA DIFFERENZIATA in Boll. n. 30/2015.

³¹⁸ Tale ragionamento è sviluppato a normativa vigente e senza tenere conto delle proposte per una riforma della stessa in relazione alla gestione della frazione differenziata, che verranno effettuate nel Cap. 5.

dell'efficienza del servizio. La letteratura economica, infatti, afferma l'esistenza di *i*) migliori esiti delle procedure ad evidenza pubblica per la selezione degli affidatari delle singole fasi della filiera, in luogo dell'intero ciclo di gestione³¹⁹; *ii*) migliori *performance* in termini di tariffe inferiori applicate ai cittadini a seguito di procedure ad evidenza pubblica che hanno ad oggetto le diverse fasi della filiera separatamente³²⁰; e *iii*) migliore capacità per gli Enti Locali di monitorare il rispetto dei termini del contratto di servizio³²¹.

513. In definitiva, l'Autorità ritiene che i pur apprezzabili intenti degli Enti Locali non giustifichino la restrizione della concorrenza che seguirebbe alla strutturazione di una filiera integrata nell'ambito della gestione dei rifiuti urbani. Ciò, in particolare, perché tale restrizione non appare indispensabile né proporzionata agli obiettivi perseguiti, che, come si è visto, sono raggiungibili per vie alternative meno restrittive.

514. L'Autorità auspica, quindi, che il ricorso alla gestione integrata da parte degli Enti Locali avvenga solo laddove essa sia indispensabile per porre rimedio ad un fallimento del mercato, ovvero laddove il mercato da solo non sia in grado di fornire la capacità di trattamento, smaltimento in discarica e recupero energetico della frazione indifferenziata necessaria a soddisfare la domanda e il mancato intervento regolatorio conduca ad un *deficit* impiantistico tale da mettere in discussione l'autosufficienza dell'area territoriale interessata.

515. Per ciò che riguarda la frazione differenziata, invece, anche laddove l'Ente responsabile del servizio opti per l'affidamento della gestione integrata, si ritiene necessario porre in capo al gestore del servizio integrato un obbligo di cessione del materiale raccolto tramite procedure ad evidenza pubblica, alle quali parteciperebbe anche la società con la quale il gestore integrato opera a valle³²².

7. Le criticità concorrenziali delle attività di gestione dei rifiuti indifferenziati a valle della raccolta

516. Come anticipato nel Cap. 3, i mercati a valle della fase della raccolta, per il segmento della frazione indifferenziata, e segnatamente quelli relativi al trattamento meccanico-biologico, al recupero in energia e allo smaltimento in discarica, si caratterizzano per una struttura di tipo oligopolistico, in conseguenza delle forti barriere all'entrata presenti legate ai vincoli geo-morfologici che limitano la realizzazione degli impianti (specie per ciò che riguarda le discariche), ai costi di trasporto, agli elevati costi di investimento (si stima che il periodo di ammortamento solo per la parte elettromeccanica degli impianti di trattamento meccanico-biologico sia pari a 7-12 anni³²³), ai costi burocratici e alla lunghezza delle procedure per ottenere le autorizzazioni, nonché alla stringente regolazione ambientale, e, infine, all'opposizione sociale che si è sviluppata nei confronti di tali attività.

³¹⁹ V. ANTONIOLI, *Il servizio di gestione dei rifiuti*, cit., p. 9-10.

³²⁰ V. MASSARUTTO, *Municipal waste management*, cit., p. 15.

³²¹ V. ATZORI-BARONI-LEVORATO-MORETTO, *La regolazione e il controllo*, cit., p. 53.

³²² V il provvedimento n. 24819 del 27 febbraio 2014 nel caso A444 – AKRON, cit.

³²³ V. ATZORI-BARONI-LEVORATO-MORETTO, *La regolazione e il controllo*, cit., p. 40.

517. I dati presentati nel Cap. 3 evidenziano che tali caratteristiche, unitamente ad aspetti distorsivi della regolazione locale, di cui si dirà meglio *infra*, si traducono di fatto in: *i*) una capacità impiantistica di trattamento meccanico-biologico disomogenea tra le diverse aree del Territorio nazionale, sottodimensionata al Centro-Sud rispetto ai rifiuti ivi prodotti, ma in valore assoluto superiore rispetto a quella presente nel Nord Italia; *ii*) una sotto-capacità impiantistica nella termovalorizzazione, in generale rispetto al fabbisogno complessivo dell'Italia, e in particolare in alcune Regioni – specie al Centro-Sud – che hanno scelto (principalmente per ragioni politiche legate all'ostilità delle popolazioni locali) di non investire in tali infrastrutture; *iii*) un eccessivo ricorso allo smaltimento in discarica.

518. Le criticità descritte rilevano negativamente, non solo dal punto di vista ambientale, ma anche sotto il profilo concorrenziale, in quanto, come si vedrà, esse derivano dal privilegio degli Enti Locali per una forma di gestione dei rifiuti urbani - lo smaltimento in discarica - non virtuosa e incapace di promuovere la concorrenza. Questa è, infatti, la forma di gestione dei rifiuti più inquinante e la meno pro-concorrenziale, in quanto non conduce all'apertura di nessun mercato (cfr. il Cap. 3).

519. Viceversa, è opinione dell'Autorità che lo sviluppo delle due filiere del trattamento meccanico-biologico, finalizzato a produrre dai rifiuti indifferenziati combustibili utili anche per l'alimentazione di determinate attività produttive (su cui v. meglio *infra*), e della termovalorizzazione, ovvero del recupero in energia, come alternativa allo smaltimento in discarica, rappresenti lo strumento più adeguato per perseguire la tutela dei valori ambientali anche in un'ottica concorrenziale.

520. Funzionale al raggiungimento di tale obiettivo è lo stimolo della “concorrenza tra forme di gestione dei rifiuti urbani”, che poggia sulla maggiore convenienza economica di quelle virtuose e sul disincentivo economico al ricorso di quelle indesiderabili sia dal punto di vista ambientale sia in senso *antitrust*.

521. La promozione delle attività economiche che realizzano forme virtuose di gestione dei rifiuti urbani indifferenziati, tramite il recupero in energia, poggia sull'apertura del settore alle logiche di mercato. Mentre le forme di gestione dei rifiuti non virtuose, il ricorso alla discarica, dovrebbero essere scoraggiate mediante una regolazione disincentivante.

522. Per questo motivo l'apertura alla concorrenza dell'attività di smaltimento in discarica non appare desiderabile. Infatti, una crescente concorrenza tra discariche che, a parità di condizioni tecniche, offrono la propria capacità al miglior prezzo, comporterebbe un abbassamento dei prezzi di conferimento, incentivando il ricorso a tale forma di gestione, non solo sotto il profilo concorrenziale, ma anche ambientale³²⁴. Infatti, un regime di ricorso esclusivo al mercato nello smaltimento in discarica dei rifiuti indifferenziati genererebbe una sorta di *race to the bottom*, ovvero di concorrenza al ribasso che condurrebbe a concentrare lo smaltimento in discarica dei rifiuti negli impianti dove costa meno³²⁵. Ciò

³²⁴ Cfr. il Cap. 3, dove si mette in evidenza che la maggiore convenienza dello smaltimento in discarica deriverebbe dalla mancata internalizzazione degli elevati costi ambientali provocati da questa modalità di gestione dei rifiuti urbani indifferenziati.

³²⁵ V. la storia dell'evoluzione delle forme di gestione dei rifiuti urbani indifferenziati in Italia, dove a partire dagli anni '70 fino agli anni '90 la grande maggioranza dei rifiuti prodotti nel Paese proveniva dal Nord Italia, ma veniva smaltito nelle

significherebbe addossare ad alcuni territori un gravame ambientale notevole, aumentare i costi di trasporto e l'inquinamento che da tale attività deriva. Infine, in una prospettiva *antitrust*, ciò condurrebbe a scoraggiare il reimpiego dei rifiuti per la produzione di nuovi beni o servizi (combustibili, energia). Tutt'al contrario, quindi, gli impianti di smaltimento dovrebbero essere sottoposti ad una particolare regolazione che ne scoraggi l'utilizzo.

Gli ostacoli alle dinamiche di mercato del trattamento meccanico-biologico dei rifiuti urbani indifferenziati

523. Con riferimento all'attività di trattamento meccanico-biologico, l'attività svolta nell'ambito della presente Indagine ha evidenziato diversi aspetti della regolazione locale (autorizzazioni ad operare, definizione delle tariffe, individuazione degli impianti) che ostacolano la concorrenza nel mercato, contribuendo alla rilevata sotto-capacità impiantistica e alla struttura oligopolistica dell'offerta.

524. Innanzitutto, il mancato completamento del processo di costituzione degli ATO in alcune Regioni (cfr. il Cap. 2) ha determinato la mancata individuazione di un'adeguata rete impiantistica che consenta agli ATO e alle Regioni di essere autosufficienti³²⁶. Non dappertutto esiste, come si è visto, un numero sufficiente di autorizzazioni agli impianti di TMB sul mercato. Ciò rappresenta di per sé un ostacolo all'accesso al mercato che, in un'ottica concorrenziale, oltre che ambientale, appare subottimale, perché contribuisce al *deficit* impiantistico.

525. Inoltre, è emerso che la regolazione ambientale applicata agli impianti di TMB da parte degli Enti responsabili del servizio di gestione dei rifiuti urbani (le Regioni, e le Province laddove dalle prime delegate) è talvolta suscettibile di creare notevoli disparità tra le imprese operanti in tale mercato.

In particolare, il D.M. n. 22/2013 del MATTM³²⁷, che stabilisce le condizioni alle quali il CSS non è più considerabile un rifiuto, ma un prodotto a tutti gli effetti da utilizzare in particolar modo per alimentare l'attività dei cementifici (di seguito, "Regolamento sul CSS"), viene, infatti, applicato a livello locale in maniera molto disomogenea. Dalle informazioni raccolte emerge che vi sono alcune Regioni che interpretano detto Regolamento apponendo delle condizioni di operatività dei TMB molto vincolanti e più stringenti di quelle stabilite a livello nazionale per l'utilizzo del CSS come combustibile alternativo a quelli tradizionali.

Ciò produce un ostacolo alla libertà d'impresa, in quanto in alcune Regioni è reso più difficile l'ingresso sul mercato da parte delle imprese operanti nel settore. Inoltre, l'applicazione disomogenea del Regolamento sul CSS crea uno svantaggio competitivo per le imprese che si trovano ad operare in Regioni che adottano un'interpretazione restrittiva del Regolamento rispetto a quelle che lo applicano in maniera più lasca. Infine, l'applicazione eccessivamente restrittiva del Regolamento ostacola un

Regioni del Sud dove, fino ad un certo momento, la capacità di smaltimento in discarica abbondava ed era economicamente accessibile. V. MASSARUTTO, *Municipal waste management*, cit., p. 10.

³²⁶ I due casi più eclatanti e notori al riguardo sono quello campano e quello laziale, su cui v. Corte Giust., C-297/2008 *Commissione europea c. Repubblica italiana*, cit., nonché Corte Giust., C-323/13 *Commissione europea c. Repubblica Italiana*, cit., dove la Corte ha in entrambi i casi condannato la Repubblica Italiana per essere venuta meno all'obbligo ad essa incombente di creare una rete adeguata ed integrata di impianti di smaltimento, rispettivamente, nella Regione Campania e nella Regione Lazio, che le consentissero di perseguire l'obiettivo di assicurare lo smaltimento dei suoi rifiuti.

³²⁷ V. il D.M. 14 febbraio 2013 n. 22 del MATTM, recante il "Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni".

possibile nuovo sbocco di tale prodotto e ne disincentiva la produzione. Ciò, in ultima analisi, impedisce lo sviluppo di nuove forme di gestione dei rifiuti urbani indifferenziati, in ultima analisi, a favore dello smaltimento in discarica.

526. Un'altra criticità che caratterizza tale segmento di mercato in alcune Regioni, e in particolare nel Lazio, è riconducibile a distorsioni della regolazione tariffaria.

Dall'indagine compiuta è emersa, innanzitutto, l'esistenza nell'indicato contesto di una sorta di *margin squeeze* regolatorio generato dai ritardi con i quali taluni Enti Locali aggiornano la tariffa di conferimento agli impianti di TMB, che non consente ai gestori di coprire i costi di avvio a recupero energetico del CSS prodotto e mette a repentaglio l'operatività dei loro impianti.

527. Al fine di comprendere meglio le circostanze nelle quali si verifica la menzionata restrizione occorre ricordare che i TMB, attraverso processi di trattamento meccanico, effettuano una vagliatura del rifiuto indifferenziato c.d. "tal quale" per separare la frazione umida, che viene smaltita in discarica, dalla frazione secca, impiegata per la produzione del CSS, un combustibile che alimenta i termovalorizzatori, le centrali termoelettriche e, a certe condizioni (su cui v. *infra*), anche i cementifici.

528. Da quanto sinteticamente esposto emerge, dunque, che gli sbocchi di un TMB sono sostanzialmente due: o lo smaltimento in discarica o il recupero in energia. Per ciò che riguarda questo secondo canale, in particolare, si ricorda che, mentre in molti casi il conferimento dei rifiuti agli impianti di TMB è sottoposto a tariffa, talvolta il conferimento del CSS ai termovalorizzatori avviene a prezzi di mercato. Pertanto, qualora le tariffe di conferimento dei rifiuti agli impianti di TMB, destinate alla copertura di alcuni costi tra cui in particolare il prezzo di termovalorizzazione del CSS, non siano aggiornate tempestivamente dall'Ente Locale competente in funzione dell'andamento dei suddetti costi, i gestori dei TMB subiscono una compressione dei margini.

529. L'Indagine compiuta ha contribuito a rendere noto, inoltre, che in alcuni casi il sistema di regolazione del segmento dei TMB sembrerebbe discriminare tra soggetti pubblici verticalmente integrati e soggetti privati non integrati, nella misura in cui solo per questi ultimi prevede determinazioni tariffarie relative agli impianti di TMB. In questi casi, anche grazie al fatto che l'impresa pubblica non ha vincoli dal lato della domanda perché è integrata a monte nella fase della raccolta, essa è libera di fissare i prezzi di conferimento presso i propri impianti di TMB per la produzione di CSS e può far fronte all'aumento del costo per la termovalorizzazione, mentre gli altri soggetti subiscono il menzionato "*margin squeeze*"³²⁸.

530. Oltre allo svantaggio causato agli operatori privati non integrati, l'assenza di un corrispettivo tariffato per l'impresa pubblica verticalmente integrata non incentiva il conseguimento di adeguati *standard* di efficienza nell'attività di recupero energetico e/o smaltimento in discarica della frazione indifferenziata. Le eventuali inefficienze nello svolgimento di tale attività vanno, in ultima analisi, ad incidere sul costo totale del servizio reso dall'impresa ai cittadini.

³²⁸ Cfr. la segnalazione dell'Autorità AS1073 – REGIONE LAZIO – GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI del 4 settembre 2013.

531. Fattori che giocano un ruolo significativo nella creazione di barriere all'entrata nel mercato del trattamento meccanico-biologico e - ancorché, come si vedrà, oramai in misura minore - nel mercato della termovalorizzazione, sono i principi di autosufficienza e di prossimità.

Si ricorda che detti principi impongono agli Enti Locali competenti di individuare una rete impiantistica adeguata per la chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti urbani indifferenziati all'interno dell'Ambito e consentono loro di imporre alle imprese incaricate del servizio di raccolta dei rifiuti nelle aree territoriali ivi ricomprese l'obbligo di conferire ad una tariffa predeterminata i rifiuti urbani indifferenziati negli impianti di trattamento e di smaltimento più vicini al luogo di produzione dei rifiuti individuati nel piano regionale (cfr. Cap. 1)³²⁹. Ciò implica che, salvo l'impossibilità di ricevere rifiuti per problemi tecnici o per esaurimento della capacità, ogni Ambito è servito soltanto da alcuni impianti. Ogni altro impianto che voglia offrire capacità di trattamento dei rifiuti ivi prodotti deve essere, pertanto, autorizzato e inserito nel piano regionale. Tale autorizzazione viene conferita previa verifica del rispetto degli *standard* tecnici e ambientali e spesso anche in considerazione del grado di autosufficienza di ciascuna area territoriale (o pari al territorio della Regione o, più spesso, a porzioni dello stesso), così che, se l'autosufficienza si ritiene raggiunta con la capacità già esistente, l'autorizzazione potrebbe essere negata.

532. Come anticipato nel Cap. 1, i principi in parola riguardano sia l'attività di trattamento meccanico-biologico, in quanto attività propedeutica allo smaltimento in discarica, sia quella di recupero energetico, ovvero la termovalorizzazione³³⁰. Tuttavia, mentre in relazione al trattamento meccanico-biologico l'autosufficienza deve essere raggiunta in seno a ciascun ATO, in relazione al recupero

³²⁹ Come si vedrà meglio *infra*, il principio non vale per l'avvio a recupero energetico, ora senz'altro in forza delle disposizioni contenute nell'art. 35 del Decreto Sblocca Italia, ma, secondo un'interpretazione pro-concorrenziale della disciplina applicabile, di cui si dirà meglio *infra* la nt. successiva, anche prima dell'entrata in vigore di tale disposizione normativa.

³³⁰ Alcuni degli operatori auditi nell'ambito della presente Indagine hanno fornito un'interpretazione diversa della disciplina applicabile: valorizzando, invero, il fatto che l'attività di recupero, ai sensi dell'art. 181, comma 5, TUA, non è ricompresa nella privativa comunale, e intendendo per tale sia il recupero in materia sia il recupero energetico, essi ritengono che a quest'ultimo non si applichino i principi di autosufficienza e di prossimità. L'interpretazione invalsa, tuttavia, fa leva sul fatto che, anche volendo ritenere che l'attività di recupero dei rifiuti urbani sia esclusa dalla privativa comunale, ciò non implica un'integrale liberalizzazione di tale attività. Infatti, la gestione dei relativi impianti è comunque soggetta alla pianificazione della Regione, competente ad approvare i progetti di costituzione dei nuovi impianti e ad autorizzare anche lo svolgimento delle operazioni di recupero dei rifiuti, indipendentemente dall'esistenza di un diritto di privativa (cfr. art. 208 TUA). Ciò implica l'applicazione dei principi di prossimità e di autosufficienza all'attività di recupero, come d'altronde conferma la lettera dell'art. 182-*bis* TUA, il quale recita: "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...". Anche se tale interpretazione non sembra improntata ai principi concorrenziali, in ogni caso, il dibattito appare allo stato superato, in quanto il menzionato art. 35 del Decreto Sblocca Italia, ha riformulato il principio di autosufficienza come operante a livello nazionale, e quindi non più regionale, per i rifiuti urbani indifferenziati da avviare a recupero in energia (e per i rifiuti differenziati da avviare a compostaggio). In pratica, come si è già visto, tale norma realizza una liberalizzazione della circolazione dei rifiuti destinati a recupero energetico, che possono essere gestiti anche fuori dalla Regione di produzione, salvo il mantenimento di un canale prioritario per i rifiuti prodotti nella Regione in cui è situato l'impianto.

energetico, a seguito dell'art. 35 del Decreto Sblocca Italia, questa deve essere raggiunta su scala nazionale.

533. I suddetti principi non sono applicabili, invece, al trattamento e al recupero di rifiuti speciali, come sia la Corte Costituzionale sia i giudici amministrativi hanno avuto modo di sottolineare più volte³³¹, in quanto per i rifiuti pericolosi e per quelli speciali prevale l'esigenza di specializzazione dell'impianto di smaltimento rispetto alla limitazione della movimentazione³³².

534. Non è chiaro, invece, in che misura tali principi, la cui portata applicativa è estesa dall'art. 182-*bis* TUA ai rifiuti rivenienti dal trattamento di rifiuti urbani³³³, vietino lo smaltimento in discarica di tali rifiuti fuori dalla Regione di produzione, salvo il caso in cui, come prevede l'art. 182, comma 3, TUA, siano stipulate eventuali diverse intese interregionali o internazionali.

535. La giurisprudenza amministrativa ha confermato la soggezione al principio di autosufficienza regionale dei rifiuti derivanti da trattamento di rifiuti urbani, nel caso in cui non fosse stata svolta un'attività di stabilizzazione tale da far perdere allo scarto la qualifica di rifiuto urbano³³⁴. *A contrario*, dovrebbe ritenersi, dunque, che un'attività di stabilizzazione modificativa delle caratteristiche del rifiuto e che li trasformi, dunque, in rifiuti speciali, comporti il venir meno dell'applicazione del principio di autosufficienza regionale, con la conseguenza che essi potrebbero essere smaltiti fuori dalla Regione senza stipulazione di previe convenzioni interregionali³³⁵.

³³¹ V. Corte Cost., 23 gennaio 2009, n. 10; Corte Cost., 26 gennaio 2007, n. 12; Corte Cost., 29 gennaio 2005, n. 62; Corte Cost., 4 dicembre 2002, n. 505, Corte Cost., 14 luglio 2000, n. 281; Cons. Stato, sez. V, 23 marzo 2015, n. 1556; Cons. Stato, sez. V, 11 giugno 2013, n. 3215; Cons. Stato, 19 febbraio 2013, n. 993.

³³² In particolare, la Corte Costituzionale, con la sentenza 4 dicembre 2002, n. 505 ha affermato che i principi di autosufficienza e prossimità sono cogenti esclusivamente per quanto concerne lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti urbani, ma non già per le medesime attività riguardanti i rifiuti speciali. Infatti, benché si rinvenga un certo *favor* verso il principio di prossimità anche per lo smaltimento dei rifiuti speciali ciò non si traduce in un divieto per lo smaltimento in impianti non prossimi al luogo di produzione, ed infatti *“nella disciplina statale l'utilizzazione dell'impianto di smaltimento più vicino al luogo di produzione dei rifiuti speciali viene a costituire la prima opzione da adottare, ma ne «permette» anche altre”*. Sul punto v. anche Corte Giust., 12 dicembre 2013, in causa C-292/12, la quale ha stabilito che le disposizioni europee sul principio di prossimità devono essere interpretate nel senso che consentono a un Ente Locale di imporre all'impresa incaricata della raccolta dei rifiuti nel suo territorio l'obbligo di trasportare i rifiuti urbani non differenziati, provenienti dalla raccolta domestica nonché, eventualmente, da altri produttori, nell'impianto di trattamento appropriato più vicino stabilito nello stesso Stato membro di tale Ente ai fini dello smaltimento. Non è invece consentito a un Ente Locale di imporre all'impresa incaricata della raccolta dei rifiuti sul suo territorio l'obbligo di trasportare i rifiuti diversi dai rifiuti urbani indifferenziati sul suo territorio all'impianto di trattamento appropriato più vicino, stabilito nello stesso Stato membro di tale Ente, se tali rifiuti sono destinati al recupero.

³³³ Cfr. in particolare l'art. 182 *bis*, comma 1, TUA, il quale prevede che *“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”*.

³³⁴ V. Cons. Stato, sez. V, 23 ottobre 2014, n. 5242.

³³⁵ Infatti, stante il mancato richiamo dell'art. 182, comma 3, TUA da parte del successivo art. 182-*bis*, comma 1, lett. a), TUA la regola della necessaria stipulazione di intese interregionali ai fini dello smaltimento extraregionale dei rifiuti urbani sembrerebbe non trovare applicazione per i rifiuti speciali derivanti da trattamento con stabilizzazione di precedenti rifiuti.

536. La *ratio* dei principi in esame si rinviene in un duplice intento del Legislatore.

Da un lato, essi sono funzionali ad evitare squilibri territoriali derivanti dalla concentrazione degli impianti di smaltimento (e di conseguenza di trattamento meccanico-biologico) e recupero in alcune aree territoriali e, quindi, a scongiurare l'eventualità che vengano prodotte esternalità negative in danno delle stesse.

537. Dall'altro lato, il principio di prossimità, in particolare, garantisce al gestore degli impianti un'esclusiva territoriale che consente di alimentare gli stessi con un flusso certo di rifiuti, che permette con più facilità il recupero degli investimenti effettuati per la realizzazione di tali infrastrutture.

Infatti, la garanzia di un funzionamento di un impianto di trattamento o di recupero energetico secondo una scala ottimale dipende, *inter alia*, da fattori concomitanti molto importanti. Il primo attiene alle politiche intraprese dagli Enti Locali in relazione alla raccolta differenziata e all'andamento dei mercati delle materie prime-seconde ottenute dal trattamento della frazione differenziata raccolta. Infatti, il maggiore o minore impulso che le Amministrazioni dei territori serviti dall'impianto danno alla raccolta differenziata e al successivo avvio a riciclo influenza il quantitativo di rifiuti conferiti agli impianti di trattamento, smaltimento e recupero energetico. La decisione in merito al quantitativo di rifiuti raccolti in maniera differenziata da avviare a riciclo dipende anche dalla remuneratività dell'attività di vendita dei materiali ottenuti dal trattamento: quando questa è minore, gli Enti Locali saranno maggiormente incentivati a incrementare la quota di rifiuti indifferenziati da trattare e avviare a recupero energetico. Per contro, quando questa è maggiore, risulterà economicamente più conveniente spingere sulla raccolta differenziata e sull'avvio a riciclo. È evidente, quindi, che maggiore è la frazione differenziata di rifiuti avviata a riciclo, minore è l'ammontare di rifiuti indifferenziati trattati e avviati a recupero energetico, e viceversa. La prevalenza dell'una o dell'altra forma di gestione, dunque, varia nel tempo e non è sempre prevedibile *ex ante* da parte dei soggetti gestori degli impianti.

Ciò, unito all'opposizione sociale, che nasce dalla citata sindrome *NIMBY* sviluppatasi specialmente in relazione all'attività di termovalorizzazione³³⁶, genera estrema incertezza sulla capacità di recupero degli investimenti effettuati per la realizzazione degli impianti e ne scoraggia la costruzione.

538. In altre parole, i principi di autosufficienza e prossimità intenderebbero porre rimedio ad un fallimento del mercato che, nel caso di specie, attiene all'incapacità dello stesso di fornire un'adeguata capacità di trattamento e di recupero energetico dei rifiuti urbani indifferenziati in egual misura in tutte le aree territoriali del Paese.

³³⁶ Notorie sono, infatti, le vicende che coinvolgono i termovalorizzatori di Acerra, in Campania, e di Parma, in Emilia Romagna, per citarne alcuni, che hanno suscitato la forte opposizione delle popolazioni locali (tanto che il termovalorizzatore di Acerra è presidiato dell'esercito) e di alcuni partiti politici, che dell'eliminazione dei termovalorizzatori come fonte di energia, in favore di un maggiore ricorso alle energie rinnovabili, hanno fatto un punto del proprio programma. È noto, inoltre, che, da ultimo, lo schema di decreto attuativo dell'art. 35 del Decreto Sblocca Italia del 27 luglio 2015, che prevede la realizzazione di 12 nuovi impianti di incenerimento dei rifiuti in 10 Regioni: uno in Piemonte, Veneto, Liguria, Umbria, Marche, Abruzzo, Campania e Puglia, due in Toscana e Sicilia, ha destato molte polemiche sia da parte di associazioni ambientaliste, comitati e movimenti locali, che hanno posto in essere delle mobilitazioni contro il provvedimento il 7, l'8 e il 9 settembre 2015, sia da parte dei governatori regionali, i quali hanno dichiarato che non intendono dare seguito alle prescrizioni della norma costruendo nuovi inceneritori.

539. L'attribuzione di un'esclusiva territoriale a ciascun impianto, derivante in particolare dal principio di prossimità, sembra porre in parte rimedio al summenzionato fallimento di mercato, ma finisce per produrre altre distorsioni. Innanzitutto, il mantenimento dell'esclusiva in taluni casi potrebbe condurre a effettuare scelte inefficienti in termini di progresso tecnologico e di adeguato dimensionamento della capacità che si mette a disposizione del mercato. Inoltre, ed è ciò che più conta nel presente contesto, esso conduce anche alla creazione di una rendita di posizione in capo al soggetto gestore dell'impianto al quale sono destinati i rifiuti urbani indifferenziati raccolti in una determinata area territoriale. In conseguenza del principio di prossimità, un impianto di TMB o di TMV sito in una data area geografica rappresenta, per la gestione dei rifiuti indifferenziati, l'unico, ovvero uno dei pochi, sbocchi delle imprese che gestiscono il servizio di raccolta dei rifiuti nella zona servita da tale impianto. Ciò conferisce a quest'ultimo un certo potere di mercato e gli consente di ottenere ed applicare alle imprese di raccolta tariffe di conferimento eccessive. In particolare, più stringente è l'applicazione del principio di prossimità, più piccolo è il raggio d'azione del gestore, maggiori sono le possibilità che il gestore dell'impianto di smaltimento possieda una posizione dominante e ne abusi a danno del soggetto affidatario del servizio di raccolta.

540. In realtà, il principio di prossimità rende anche il gestore dell'impianto presso il quale la Regione ha disposto il conferimento dei rifiuti indifferenziati raccolti in una certa area, dipendente dall'impresa responsabile della raccolta di tali rifiuti. Infatti, il gestore dell'impianto al quale sono destinati tali materiali è vincolato al flusso di rifiuti in ingresso allo stesso, in quanto esso non può ricevere rifiuti da altre aree, servite da altri impianti, salvo disposizioni straordinarie volte a far fronte a momentanee situazioni emergenziali o di difetto di capacità. In altri termini, l'operatività degli impianti e, in un'ottica *ex ante*, anche lo stimolo ad effettuare gli investimenti per la realizzazione degli impianti di trattamento e di recupero in energia, dipendono, *inter alia*, dalla garanzia sui flussi di rifiuti.

541. Da quanto esposto *supra* emerge che una regolazione che prevede l'operatività dei principi di autosufficienza e di prossimità in una scala geografica eccessivamente ristretta causa delle distorsioni concorrenziali in termini di restrizione dell'offerta di capacità di trattamento e recupero in energia dei rifiuti urbani indifferenziati. Ciò solleva il tema di un ripensamento dell'ambito geografico nel quale operano tali principi.

Le distorsioni legate ad una regolazione locale che privilegia lo smaltimento in discarica rispetto al recupero energetico

542. Come anticipato in premessa, la pianificazione della fase impiantistica del ciclo di gestione dei rifiuti urbani a livello regionale è talvolta sbilanciata in favore di alcune forme di gestione e manca di organicità e di una visione olistica del settore che consenta di "chiudere il cerchio". Specie nelle Regioni del Centro-Sud ciò si è tradotto nel privilegio dello smaltimento in discarica a discapito del potenziamento della capacità di recupero in energia.

543. I dati presentati nel Cap. 3 mostrano come il ricorso alla discarica in Italia sia, infatti, tuttora significativo. Tale risultato costituisce l'esito di scelte regolatorie ben precise: esso, infatti, discende *in*

primis da livelli eccessivamente bassi dell'ecotassa applicata sullo smaltimento in discarica, che incentivano il ricorso a questa forma di gestione dei rifiuti urbani da parte dei soggetti affidatari della raccolta e, al contrario, disincentivano l'investimento nel recupero di materia dalla raccolta differenziata e di energia dai rifiuti indifferenziati. Parimenti, anche il forte investimento nel trattamento meccanico-biologico, e la mancata dotazione di impianti di recupero energetico in misura adeguata alla produzione di CSS (come avviene nel Lazio), accompagnato dalla scelta di non autorizzare i pochi termovalorizzatori all'incenerimento di rifiuti "tal quale" bensì soltanto di CSS (così avviene, ad esempio, nel Lazio e in Toscana, contrariamente a quanto avviene nella maggior parte degli impianti di recupero energetico dislocati sul territorio nazionale) presuppone l'intenzione di non investire su forme di gestione dei rifiuti indifferenziati (e in particolare, sulla termovalorizzazione) alternative allo smaltimento in discarica, che rimane così la forma di gestione privilegiata.

544. E per l'appunto, alla preferenza per la discarica corrisponde generalmente il mancato investimento di alcune Regioni in infrastrutture adeguate per il recupero energetico, che si manifesta con la mancata realizzazione di nuova capacità impiantistica oppure con l'assenza di controlli sulle modalità e sull'effettivo funzionamento degli impianti esistenti e con livelli molto bassi di utilizzo della capacità autorizzata (ad esempio, nel Lazio i termovalorizzatori presenti nel territorio regionale operano in media al di sotto della propria capacità). Ciò ha avuto degli effetti sulla struttura del mercato della termovalorizzazione.

545. Si delinea, infatti, per questa attività una struttura di mercato molto concentrata dove poche imprese, generalmente pubbliche e verticalmente integrate, possiedono la maggior parte degli impianti di TMV esistenti in Italia, situati prevalentemente al Centro-Nord. Tale assetto sembrerebbe favorito dalla scelta degli Enti Locali di affidare alle imprese incaricate della raccolta la gestione integrata del servizio, inclusa, quindi, anche la fase del recupero in energia. Esso potrebbe essere, pertanto, frutto del menzionato conflitto di interessi che affligge gli Enti Locali che possiedono partecipazioni nelle imprese affidatarie del servizio e che hanno, quindi, forti incentivi a favorire queste ultime rispetto alle imprese private anche nei mercati a valle.

546. L'intervento regolatorio per la gestione dei rifiuti indifferenziati che avvantaggia lo smaltimento in discarica rispetto al recupero in energia (o al recupero in materia), dal punto di vista ambientale, si pone in violazione della gerarchia dei rifiuti stabiliti dalla disciplina europea e mina la capacità dei territori di essere autosufficienti³³⁷ e, dal punto di vista concorrenziale, favorisce attività economiche che non danno luogo a nuovi mercati.

³³⁷ Come si accennava *supra* nel testo, lo smaltimento in discarica soggiace a vincoli legati alla scarsità delle risorse necessarie per svolgere tale attività: non solo, infatti, non è ovunque possibile costruire una discarica, per le evidenti esternalità negative che essa produce sull'ambiente e sulla popolazione residente, ma, sempre per questioni di natura ambientale e geomorfologica, le discariche sono *facilities* la cui capacità è soggetta ad esaurimento. L'investimento prevalente nello smaltimento in discarica, pertanto, nel lungo termine non garantisce l'autosufficienza nella gestione dei rifiuti urbani.

Liberalizzazione e regolazione come strumenti complementari di intervento sul mercato per incentivare la “concorrenza tra forme di gestione dei rifiuti urbani”

547. A fronte delle criticità esposte, l’Autorità ritiene che un approccio basato sulla “concorrenza tra forme di gestione” dovrebbe, innanzitutto, tendere a promuovere l’accessibilità economica delle forme virtuose di gestione dei rifiuti; in secondo luogo, tali politiche ambientali dovrebbero essere accompagnate da altrettante misure volte a rendere più onerose quelle forme di gestione dei rifiuti che, invece, si intende scoraggiare perché causano sia un danno all’ambiente sia alla concorrenza.

548. Si ricorda che la gerarchia dei rifiuti prevede, dopo il riciclo in materia della frazione differenziata, il recupero in energia come forma privilegiata per la gestione dei rifiuti urbani indifferenziati. Il maggiore ricorso a tale forma di gestione, che si sostanzia nella termovalorizzazione e nell’alimentazione dei cementifici, appare ottenibile con una parziale modifica dei principi regolatori del settore che conduca a liberalizzare le attività di trattamento meccanico-biologico e di recupero energetico. Ciò potrebbe ottenersi aprendo al mercato queste attività e ponendo gli impianti, della medesima tecnologia (TMB o TMV) o delle due tecnologie (TMB e TMV), in concorrenza tra loro.

549. La letteratura economica, infatti, non evidenzia la presenza di sub-addittività dei costi negli impianti di trattamento e di recupero energetico³³⁸. Ciò significa che, a differenza della fase della raccolta, la struttura di mercato ottimale per le due fasi a valle considerate non è quella monopolistica. A livello astratto, quindi, sembrerebbe possibile introdurre forme di concorrenza *nel* mercato tra impianti³³⁹, in maniera del tutto simile a quanto avviene per i mercati del trattamento dei rifiuti speciali e dell’avvio a riciclo della frazione differenziata.

550. Parallelamente sarebbe auspicabile regolare “al contrario” il mercato dello smaltimento in discarica, ovvero non per contenere le tariffe di conferimento in discarica applicabili alle imprese di gestione della raccolta, ma per aumentarle e penalizzare i soggetti affidatari della raccolta che ricorrono principalmente allo smaltimento in discarica per gestire i rifiuti urbani. Ciò comporterebbe un miglioramento del benessere sociale sotto diversi profili: oltre ai benefici ambientali derivanti dalla riduzione dell’inquinamento del suolo conseguente alla chiusura degli impianti che non sono necessari³⁴⁰, infatti, tale politica tariffaria avrebbe il pregio di stimolare l’avvio a recupero energetico.

551. Oltre ad una regolazione delle tariffe disincentivante, per evitare che i gestori degli impianti di smaltimento estraggano una ingiustificata rendita di posizione sarebbe opportuno anche che i profitti

³³⁸ V. IABONI-STEFANIS, *Aspetti economici del recupero energetico da rifiuti urbani*, 2007, Roma, ENEA.

³³⁹ V. MASSARUTTO, *La gestione industriale dei rifiuti e il mercato: dall’igiene urbana alla politica ambientale*, in POLIDORI (a cura di), *Politiche locali e organizzazione dei servizi pubblici economici*, 2005, FrancoAngeli, Milano.

³⁴⁰ La strategia europea in materia ambientale, infatti, punta all’obiettivo “discarica zero”. Tuttavia, ancorché il ricorso alla discarica possa diventare effettivamente molto marginale, come accade in Germania, dove solo una percentuale dei rifiuti urbani prossima allo zero vengono smaltiti in discarica, l’esistenza di questo, seppur minimo, quantitativo di rifiuti non gestibili in altro modo rende necessario mantenere attive un certo numero di discariche.

derivanti da tali tariffe fossero condivisi con gli Enti Locali i cui territori ospitano gli impianti di smaltimento a compensazione delle esternalità negative ivi causate³⁴¹.

La liberalizzazione del mercato del TMB

552. Innanzitutto, secondo quanto già argomentato nel Cap. 3, si potrebbe ipotizzare una progressiva de-regolamentazione delle condizioni di conferimento ai TMB, fino a che esse sono lasciate alla libera contrattazione tra privati.

Inoltre, appare essenziale la richiamata liberalizzazione nella circolazione dei rifiuti che consenta l'instaurazione di un rapporto di concorrenzialità tra impianti, il quale a sua volta dovrebbe condurre ad un abbassamento del prezzo delle attività di trattamento e di recupero e, di conseguenza, dei prodotti di tale attività. Nel presente contesto ciò potrebbe avvenire ampliando, ancorché in maniera differenziata per i TMB e i TMV, in ragione delle diverse economie di scala raggiungibili, la dimensione territoriale nella quale operano i principi di autosufficienza e di prossimità, in modo da consentire ai soggetti affidatari della raccolta di rivolgersi ad una pleora più ampia di impianti e di scegliere l'impianto più conveniente economicamente³⁴².

553. Come visto nel Cap. 1, il principio di prossimità di cui all'art. 182-*bis*, comma 1, TUA opera in sinergia con il principio dell'autosufficienza previsto dall'art. 182, comma 3, TUA. Pertanto, attualmente i rifiuti indifferenziati devono essere avviati a trattamento, a smaltimento in discarica o a recupero energetico nell'impianto più vicino al luogo di produzione tra quelli presenti all'interno dell'ATO e specificamente individuati nel piano regionale, il quale stabilisce generalmente anche la relativa tariffa di conferimento; tali impianti, dovrebbero costituire una rete integrata e adeguata, atta a garantire che la Regione nel suo complesso sia autosufficiente.

554. Qualora la capacità di tali impianti (specie TMB e discariche) non sia sufficiente a ricevere tali rifiuti, ovvero si crei uno squilibrio tra domanda e offerta di capacità di trattamento/smaltimento, i piani regionali prevedono in genere forme di "mutuo soccorso" tra aree territoriali. In tal caso, laddove la capacità autorizzata eccede il fabbisogno dell'area territoriale servita dagli impianti ivi presenti, questi ultimi possono mettere a disposizione la capacità in eccesso a beneficio di altre aree territoriali della Regione, dove, per contro, c'è carenza di capacità. Alcune Regioni (come l'Emilia Romagna) prevedono, infatti, che i rifiuti urbani raccolti nei Comuni del territorio regionale sono conferiti in prima battuta agli impianti di prima destinazione (cfr. Cap. 3 sul punto), ma, qualora questi non siano in grado di accoglierli, essi possono essere conferiti in altri impianti.

555. Tale meccanismo non innesca una vera e propria forma di concorrenza tra impianti, poiché la destinazione dei rifiuti a trattamento e smaltimento in discarica fuori zona non si basa su criteri di tipo economico, in ragione del fatto che gli impianti prescelti praticano prezzi inferiori, ma puramente

³⁴¹ V. MASSARUTTO, *Municipal waste management*, cit., p. 18, in cui si propone di considerare le discariche come delle *essential facilities*, al fine di garantire a tutti gli operatori un accesso equo e non discriminatorio, laddove questo sia necessario. Ciò dovrebbe, secondo l'A., affievolire in parte l'incentivo delle imprese all'integrazione verticale.

³⁴² V. MASSARUTTO, *Municipal waste management*, cit., p. 17.

ambientali, ovvero in risposta a picchi di domanda, ad emergenze o a penuria di capacità in determinati periodi. E, infatti, generalmente anche la capacità in eccesso viene resa disponibile a tariffe predeterminate e a volte penalizzanti.

556. Vi è, invece, un caso - la Lombardia - dove il rispetto del principio di prossimità e di autosufficienza avviene tramite il ricorso a meccanismi più simili a quelli di mercato: in tale Regione è, lo si ricorda, ammessa la libera circolazione dei rifiuti all'interno del territorio regionale a prezzi di conferimento stabiliti a libero mercato (ancorché la Regione abbia stabilito delle tariffe massime per i conferimenti all'interno di ciascuna Provincia), senza che vi sia un vincolo di prima destinazione. Tuttavia, per ciò che riguarda lo smaltimento in discarica, se esso avviene fuori dalla Provincia nella quale i rifiuti sono stati prodotti, si applica una penalizzazione sotto forma di ecotassa. Ciò garantisce una coerenza con le politiche di disincentivo delle discariche e con quella di incentivo della raccolta differenziata.

557. La possibilità per gli affidatari della raccolta di usufruire di capacità di trattamento/smaltimento resa previamente disponibile sul mercato, ovvero scambiabile contro corrispettivo, ha il pregio di consentire un utilizzo ottimale della capacità autorizzata e di raggiungere economie di scala. Inoltre, il fatto che il prezzo di conferimento non sia soggetto a tariffazione, se non con un *cap* massimo, ma venga definito sulla base della libera contrattazione delle parti, crea una forma di concorrenza sulla capacità eccedente, che dovrebbe condurre ad un abbassamento dei prezzi di conferimento, quantomeno per quella parte di capacità messa a mercato.

558. Tale modello, applicato al mercato del TMB, potrebbe essere ulteriormente improntato ai principi concorrenziali ipotizzando, ad esempio, che gli Enti Locali o gli affidatari della raccolta possano acquistare capacità di trattamento eventualmente disponibile sul mercato regionale³⁴³, per l'intero fabbisogno o solo per quello che non riesce ad essere soddisfatto dagli impianti presenti nell'ATO. In altre parole, i soggetti affidatari della raccolta potrebbero indire delle gare per l'affidamento del servizio di trattamento dei rifiuti raccolti alle quali potrebbero astrattamente partecipare tutti gli impianti esistenti nella Regione³⁴⁴. Se ne trarrebbe un effetto positivo in termini di ottimizzazione della capacità produttiva e di riduzione dei corrispettivi di conferimento³⁴⁵.

559. L'ipotesi di ampliare l'applicazione del principio di prossimità ad un territorio di ampiezza pari a quella regionale rappresenta una forma di compromesso tra la spinta liberalizzatrice che si ritiene necessaria per porre rimedio alle distorsioni concorrenziali osservate nel mercato del TMB e la necessità di evitare una sorta di *dumping* ambientale nei confronti di alcune aree territoriali e di stimolare la

³⁴³ Ciò, peraltro, appare coerente con quanto affermato nei paragrafi precedenti in relazione all'ampiezza ottimale degli ATO, che deve essere commisurata alla dimensione territoriale che consente il rispetto del principio di autosufficienza.

³⁴⁴ Equivalente alla proposta di ampliare l'operatività del principio di prossimità al territorio regionale sarebbe quella di ampliare ulteriormente il raggio d'azione del principio al territorio nazionale - immaginando delle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di trattamento meccanico-biologico della frazione indifferenziata raccolta in un dato Ambito, alle quali possano partecipare tutti gli impianti presenti sul territorio nazionale -, e di prevedere un corrispettivo che includa il pagamento di un'ecotassa nel caso in cui il conferimento avvenga al di fuori della Regione di produzione.

³⁴⁵ Si noti che tale effetto di riduzione dei corrispettivi di conferimento potrebbe verificarsi anche in presenza di un regime tariffario, se la regolazione fosse adeguata e in grado di cogliere gli sviluppi degli *economics* dell'attività; tuttavia, si ritiene che questi mutamenti sarebbero colti meglio e più rapidamente dal mercato in un regime liberalizzato.

realizzazione degli impianti laddove questi siano ancora in numero insufficiente ad assicurare un'adeguata gestione della frazione indifferenziata dei rifiuti urbani. Tuttavia, qualora la dotazione impiantistica complessivamente realizzata a livello nazionale dovesse in futuro ampliarsi e risultare maggiormente adeguata al fabbisogno di trattamento della frazione differenziata, non è da escludersi che i principi di prossimità e di autosufficienza possano operare a livello nazionale, al pari di quanto avviene attualmente per il compostaggio e il recupero energetico (su cui v. meglio *infra*)³⁴⁶.

560. A tali argomentazioni si potrebbe obiettare che, in un contesto di concorrenza tra forme di gestione dei rifiuti urbani, e quindi potenzialmente anche tra TMB e TMV, dove, grazie al citato art. 35 del Decreto Sblocca Italia, è possibile avviare a recupero energetico i rifiuti indifferenziati “tal quale” senza previo trattamento, la capacità di trattamento meccanico-biologico attualmente esistente sia destinata ad un inevitabile ridimensionamento in funzione della (anch'essa auspicabilmente ridotta) sola attività di avvio a smaltimento in discarica. Essendo l'attività di TMB propedeutica esclusivamente allo smaltimento in discarica sarebbe, quindi, necessario sottoporre anche quest'attività al principio di prossimità.

561. Tali osservazioni, tuttavia, non tengono conto del fatto che parte del prodotto dell'attività di trattamento meccanico-biologico (il combustibile solido secondario di tipo C) potrebbe alimentare un'altra filiera, quella dei cementifici. Il citato Regolamento sul CSS³⁴⁷, infatti, è potenzialmente idoneo a incoraggiare lo sviluppo della filiera del CSS, in quanto stabilisce, nel rispetto degli standard di tutela ambientale e della salute, le condizioni alle quali alcune tipologie di CSS cessano di essere rifiuti e sono da considerare, a tutti gli effetti, un prodotto. Ciò è finalizzato ad aprire nuove prospettive per l'utilizzo del CSS nei cementifici e nelle centrali termoelettriche. In particolare, il Regolamento stabilisce che il CSS si può utilizzare, in parziale sostituzione dei combustibili fossili, in cementifici a ciclo completo con una certa capacità produttiva, nonché in centrali termoelettriche.

562. Al riguardo, rileva, tuttavia, osservare che, per consentire un fattivo sviluppo degli sbocchi di mercato del CSS, manca tuttora un ulteriore tassello normativo che dovrebbe semplificare l'iter procedimentale volto ad aggiornare la tipologia di combustibile che può essere utilizzato nei cementifici. Non è stato, infatti, ancora adottato uno schema di decreto del Presidente della Repubblica recante la disciplina dell'utilizzo del CSS, in parziale sostituzione di combustibili fossili tradizionali, in cementifici soggetti al regime dell'autorizzazione integrata ambientale, in attuazione dell'art. 214, comma 11, TUA³⁴⁸. Sotto questo profilo, dunque, si ritiene opportuno, innanzitutto, richiamare nuovamente il Parlamento sulla necessità di adottare con celerità tutti i decreti attuativi necessari per evitare che a livello locale i criteri in base ai quali il CSS da “rifiuto” diventa un “combustibile” (per cementifici e centrali elettriche) vengano interpretati e applicati in modo tale da ostacolare la creazione di nuovi sbocchi per tale combustibile e l'effettiva apertura di tale filiera³⁴⁹.

³⁴⁶ Sulla possibilità di ampliare la portata geografica dei principi di prossimità ed efficienza v. ancora una volta la Corte Giust., C-297/08 *Commissione europea c. Repubblica italiana*, cit., par. 62, dove la Corte ha affermato che la scelta di applicare i principi di prossimità e di autosufficienza su scala regionale rientra nella discrezione del Governo italiano, con la conseguenza che anche una diversa scelta, ovvero una scala di applicazione più ampia, sarebbe stata possibile e legittima.

³⁴⁷ V. il D.M. 14 febbraio 2013 n. 22 del MATTM.

³⁴⁸ V. atto parlamentare n. 529 della XVI Legislatura.

³⁴⁹ V. AS550 - OSSERVAZIONI IN MERITO ALLE DETERMINAZIONI DELLA REGIONE LAZIO IN MATERIA DI GESTIONE DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI E ASSIMILATI, in Boll. n. 26/2009.

563. L'adozione di misure normative finalizzate all'utilizzo del CSS anche nei cementifici o nelle centrali termoelettriche è altamente auspicabile, al fine di fornire concretamente nuovi sbocchi di mercato a tale combustibile ed evitare che l'evoluzione di tale mercato verso una struttura più concorrenziale non determini effetti collaterali indesiderabili, come un eccessivo ricorso alla discarica e una riduzione dell'attività di avvio a riciclo. Ma al fine di aprire questo nuovo mercato appare imprescindibile anche fornire agli operatori adeguati incentivi economici. Pertanto, il proposto allentamento del principio di prossimità che consenta l'instaurazione di un rapporto di concorrenzialità tra impianti di TMB, che conduca ad un abbassamento del prezzo dell'attività di trattamento e, di conseguenza, del prodotto di tale attività, appare fondamentale in tal senso.

Una parziale liberalizzazione del mercato della termovalorizzazione

564. Per ciò che riguarda il recupero energetico, a seguito all'entrata in vigore del menzionato art. 35 del Decreto Sblocca Italia il principio di autosufficienza opera su un ambito nazionale. Tale disposizione normativa, infatti, consente la libera circolazione nell'intero territorio nazionale dei rifiuti indifferenziati da avviare a recupero energetico (e dei rifiuti differenziati da avviare a compostaggio), temperata dal fatto che la capacità di recupero energetico è prioritariamente dedicata ai rifiuti prodotti nella Regione dove è situato l'impianto rispetto a quelli provenienti da fuori Regione.

565. La norma favorisce un efficientamento degli impianti esistenti poiché consente di raggiungere l'autosufficienza per quelle Regioni caratterizzate dalla riferita sotto-capacità impiantistica e al contempo fa fronte all'eccesso di capacità che presentano gli impianti attualmente esistenti in altre Regioni che si sono dotate di questa tecnologia. Ad esempio, come emerge da quanto esposto *supra*, nel Lazio la capacità di produzione di CSS a seguito del trattamento meccanico biologico risulta sovradimensionata rispetto alla capacità di incenerimento dei termovalorizzatori regionali. Un'applicazione dei principi di autosufficienza e di prossimità su base locale o regionale limiterebbe la possibilità di avviare effettivamente a recupero energetico tutti i rifiuti indifferenziati prodotti, favorendo il loro smaltimento in discarica (o un costoso trasferimento all'estero). Viceversa, la possibilità offerta dal Decreto Sblocca Italia di avviare i rifiuti indifferenziati a recupero energetico fuori dalla Regione di produzione pone rimedio allo squilibrio tra l'offerta e la domanda di capacità di recupero energetico esistente in Italia e realizza, quindi, un'efficienza di tipo allocativo.

566. E' pur vero che questa liberalizzazione parziale potrebbe avere l'effetto di disincentivare la costruzione degli impianti che ancora risultano necessari per far fronte al fabbisogno delle Regioni affette da un'insufficienza impiantistica. In altre parole, essa potrebbe mantenere gli investimenti nella realizzazione degli impianti ad un livello subottimale.

Inoltre, per ciò che riguarda il recupero energetico – ambito nel quale tale sotto-capacità impiantistica appare più grave - tale *deficit* si traduce, come si è visto, nella formazione di un mercato oligopolistico. I pochi impianti di termovalorizzazione esistenti sarebbero dotati di un certo grado di potere di mercato e, in contesto di mercato completamente libero, potrebbero eventualmente applicare prezzi di conferimento eccessivi, specie in relazione ai rifiuti urbani indifferenziati di provenienza extra-

regionale, poiché essi provengono da Regioni che versano in situazioni emergenziali e la cui domanda è, pertanto, *captive*.

567. Tuttavia, l'applicazione di prezzi alti per il conferimento di rifiuti provenienti da altre Regioni ai termovalorizzatori non è necessariamente da guardare con negatività. Infatti, un aumento dei prezzi di conferimento potrebbe avere il pregio di incentivare un maggiore investimento nel recupero in materia e, per la gestione dei rifiuti che non sono riciclabili, nel recupero in energia con la realizzazione dei necessari impianti nelle aree territoriali che al momento sono dotate di una capacità insufficiente³⁵⁰.

8. Il rafforzamento della regolazione tecnica nel settore dei rifiuti: l'ipotesi di un'Autorità di regolazione nazionale

568. Molte delle distorsioni concorrenziali nel settore della gestione dei rifiuti urbani rilevate nel corso dell'Indagine, ed esposte *supra*, risiedono, in parte, nel sistema di *governance* attualmente esistente e, in parte, nell'inadeguatezza della regolazione tecnica.

In particolare, sul primo aspetto, si osserva che la frammentazione di competenze tra i vari Enti Locali interessati senza uno strumento che garantisca il coordinamento tra gli stessi impedisce la correlazione delle fonti di finanziamento del servizio ai costi dello stesso e ostacola una pianificazione organica e coerente tra le due macro-fasi della filiera, generando un rischio regolatorio tale da scoraggiare gli investimenti; al contempo, il pregnante ruolo rivestito dagli Enti Locali nel settore può generare un conflitto di interessi suscettibile di incidere negativamente sull'operatività delle imprese private e sulla *par condicio* tra queste e le imprese pubbliche, determinando un rischio operativo che ostacola l'ingresso dei privati sia sul mercato della raccolta sia sui mercati a valle.

569. A tali distorsioni si è già cercato di porre rimedio con il TUA, il quale prevedeva il rafforzamento del ruolo delle Autorità d'Ambito (AATO) e la trasformazione del tributo sui rifiuti in una tariffa, ovvero in un corrispettivo per il servizio di pubblica utilità reso.

La costituzione delle AATO, in particolare, rispondeva all'esigenza di costruire una rete di Autorità di regolazione diffuse sul territorio con competenza limitata a determinate aree territoriali.

570. È noto, tuttavia, che entrambi gli strumenti non hanno raggiunto l'obiettivo per il quale erano stati istituiti: da un lato, l'opera interpretativa dei giudici ha ricondotto la TIA nell'alveo dei tributi comunali, impedendo in tal modo la strutturazione di una fonte di finanziamento del servizio direttamente dipendente dai costi e dalla qualità delle prestazioni erogate; dall'altro lato, le AATO si sono rivelate anch'esse non sufficientemente "*at arm's length*" dai soggetti regolati, in quanto, come si è visto, soffrono del medesimo conflitto di interessi che permea gli Enti Locali (cfr. il Cap. 1 su entrambi

³⁵⁰ Peraltro, il comma 6 dell'art. 35 del Decreto Sblocca Italia prevede che parte dei profitti ottenuti dall'incenerimento di rifiuti di provenienza extra-regionale (20 euro per tonnellata) sia devoluta alle Regioni dove sono localizzati gli impianti a titolo compensativo delle esternalità negative sopportate a causa del maggior quantitativo di rifiuti avviati a recupero energetico nel loro territorio. Tale disposizione appare sufficiente a ridurre parzialmente la rendita di posizione di cui godono i gestori degli impianti di termovalorizzazione, ma potrebbe essere migliorata con la previsione di un vero e proprio meccanismo di *profit-sharing* che apporti dei benefici economici anche ai cittadini di tali Regioni, tramite uno scomputo di tali ricavi dalla tariffa applicata per il servizio di gestione dei rifiuti urbani.

i punti). Ciò ha dato luogo ad una forte commistione dei ruoli anche a livello delle Autorità d'Ambito e non ha contribuito a sviluppare una vera e propria regolazione indipendente del settore.

571. Su quest'ultimo punto, si è tentata una parziale correzione delle distorsioni create dalla comunanza di interessi tra Enti Locali e imprese con la soppressione delle AATO e la corrispondente creazione delle ATO, che si caratterizzano per una migliore distinzione tra regolazione e gestione³⁵¹. Tuttavia, il mero obbligo di dissociazione delle due funzioni, anche se realizza una forma di separazione tra soggetto regolatore e soggetto regolato, non appare sufficiente ad arginare interamente la potenziale ingerenza degli Enti Locali nell'organizzazione del servizio a danno di alcune imprese e in favore di altre.

572. Inoltre, il modello regolatorio "diffuso" - probabilmente scelto sull'onda federalista che aveva già guidato la riforma del Titolo V della Costituzione, in ragione del fatto che un'unica Autorità di regolazione nazionale non appariva adatta al settore della gestione dei rifiuti urbani, data la ineludibile diversità con la quale si svolge l'organizzazione del servizio nelle varie zone del territorio nazionale - ha mostrato subito tutti i suoi limiti, generando una frammentazione ed un'eterogeneità gestionale significativa.

573. Anche al fine di facilitare l'attrazione di un maggior numero di operatori e quindi di rendere più vivace il confronto concorrenziale, si ripropone, dunque, l'opportunità di considerare l'ipotesi di una centralizzazione delle competenze regolatorie del settore con l'attribuzione delle stesse ad un unico soggetto "terzo" rispetto alle imprese regolate, dotato di autonomia funzionale e organizzativa e delle competenze tecniche necessarie per la corretta regolazione del settore, con caratteristiche, tuttavia, diverse da quelle previste dagli abrogati artt. 159 e 207 TUA³⁵².

574. Un siffatto organismo di regolazione nazionale - che potrebbe, ad esempio, essere individuata anche nell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico - non dovrebbe genericamente vigilare *"in merito all'osservanza dei principi ed al perseguimento delle finalità [del TUA] con particolare riferimento all'efficienza, all'efficacia, all'economicità e alla trasparenza del servizio"*, come recitava l'abrogato art. 207 TUA,

³⁵¹ Al riguardo v., ad esempio, della legge regionale sui rifiuti della Regione Veneto, che all'art. 15, comma 2, prevede che l'Autorità d'Ambito non possa svolgere attività operative di gestione, ma solo di organizzazione, coordinamento e controllo della gestione dei rifiuti urbani. V. anche lo schema di regolazione di attuazione dell'art. 23-bis del D.L. n. 112/08, come riformato dalla l. n. 166/2009, il quale all'art. 8 prevedeva uno stringente regime di incompatibilità tra la funzione regolatoria e di stazione appaltante e quella gestoria: *"Gli amministratori, i dirigenti e i responsabili degli uffici o sei servizi dell'ente locale, nonché degli altri organismi che espletano funzioni di stazione appaltante, di regolazione, di indirizzo e di controllo dei servizi pubblici locali, non possono svolgere incarichi inerenti la gestione dei medesimi servizi. Il divieto si applica anche nel caso in cui le dette funzioni sono state svolte nei tre anni precedenti il conferimento dell'incarico inerente la gestione dei servizi pubblici locali [...] I componenti della commissione di gara per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali non devono aver svolto né possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente alla gestione del servizio di cui si tratta [né] possono essere dipendenti né amministratori dell'ente locale stesso"*. Il successivo art. 9 prevedeva che *"In caso di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali ai sensi dell'articolo, commi 3 e 4, e in tutti i casi in cui il capitale sociale del soggetto gestore è partecipato dall'ente locale affidante, la verifica del rispetto del contratto di servizio nonché ogni eventuale aggiornamento e modifica dello stesso sono sottoposti, secondo modalità definite dallo statuto dell'Ente Locale, alla vigilanza dell'organo di revisione di cui agli articoli 234 e ss. Del d. lgs. n. 267/2000 [n.d.r. il collegio dei revisori]"*.

³⁵² Come già illustrato nel Cap. 1, con il TUA venne istituita l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti (AVRIR), che subentrava nelle competenze assegnate all'ONR (v. art. 207, comma 2, TUA). Tale Autorità, mai costituita in pratica, è stata soppressa con l'art. 1, comma 5, del D. Lgs. n. 4/2008, che contemporaneamente, con l'art. 2, comma 29-bis del medesimo decreto, ricostituiva l'ONR, disciplinato all'art. 206-bis TUA.

ma dovrebbe avere competenze tecniche specificamente definite, e in particolare, sulla base delle esigenze concretamente emerse dall'analisi compiuta, dovrebbe:

- definire un piano nazionale dei rifiuti, sulla base di una strategia industriale nazionale in materia ambientale definita dal Governo;
- definire gli *standard* di qualità del servizio;
- elaborare indicatori e parametri di *performance* sulla base dei quali gli Enti affidanti possono stabilire i *benchmark* di efficienza e le altre variabili economiche del servizio per la predisposizione dei bandi di gara o per la valutazione dell'efficienza dei soggetti *in-house* prima di procedere all'affidamento diretto, la cui adeguatezza è verificata dall'Autorità stessa;
- verificare che gli Enti affidanti abbiano adempiuto alle prescrizioni relative al contenuto della relazione degli Enti Locali *ex art. 34 del D.L. n. 179/2012* quanto al rispetto dei requisiti formali e allo svolgimento dell'attività di *benchmarking* per procedere ad affidamento *in-house providing* e all'eventuale motivazione di una durata dell'affidamento più lunga del termine massimo di cinque anni;
- redigere le linee guida per la definizione di contratti di servizio tipo secondo criteri più dettagliati rispetto a quelli previsti dall'art. 203 TUA;
- stabilire regole chiare di rendicontazione che obblighino le imprese affidatarie a mantenere una contabilità separata in relazione ai costi derivanti dall'attività di gestione dei rifiuti urbani per ciascuna area geografica nella quale esse operano, per clientela servita e per attività svolte, così da scongiurare possibili sussidi incrociati tra attività più e meno redditizie e fare in modo che l'effettiva *performance* di tali imprese per ciascuna area e attività possa essere verificata (*unbundling contabile*). Peraltro, in tal modo si potrebbe facilitare il confronto fra i risultati gestionali conseguiti dagli affidatari del servizio nelle diverse aree territoriali al fine di stimolare una concorrenza comparativa tra le imprese (*yardstick competition*) nei casi in cui si scelga di non ricorrere ad una procedura ad evidenza pubblica;
- definire una metodologia tariffaria per la determinazione dei corrispettivi del servizio di gestione dei rifiuti urbani e per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di smaltimento e recupero energetico;
- verificare la corretta redazione dei piani d'Ambito e dell'applicazione del metodo tariffario da parte delle Autorità d'Ambito³⁵³.

575. In definitiva, l'Autorità nazionale dovrebbe avere compiti di vigilanza e controllo sulle attività di pianificazione del settore svolte dagli enti regionali competenti (c.d. *soft regulation*). Un possibile ridisegno della *governance* nell'ambito della gestione dei rifiuti potrebbe prevedere, dunque, due diversi livelli istituzionali³⁵⁴: quello nazionale, dove il regolatore si occupa della regolazione quadro *ex ante* e del controllo *ex post* del rispetto degli standard regolatori da parte delle imprese e delle Autorità locali, per ciò che riguarda l'affidamento del servizio; e quello locale, dove le Autorità d'Ambito hanno cura di espletare le procedure di affidamento del servizio e si occupano della regolazione per contratto, ovvero controllano il rispetto del contratto di servizio, effettuano il controllo tecnico-operativo sull'attività dei

³⁵³ Così anche REF, *Rifiuti: a quando un'Autorità di regolazione indipendente?*, cit., p. 6. Sul punto si ricorda che anche l'art. 29 del Collegato Ambientale alla Legge di Stabilità 2014 prevede una centralizzazione di alcune competenze regolatori in materia di rifiuti, poiché attribuisce al MATTM, nell'ambito dell'attività di vigilanza e controllo, la competenza a definire i costi standard del servizio e gli schemi di contratti tipo.

³⁵⁴ V. ATZORI-BARONI-LEVORATO-MORETTO, *La regolazione e il controllo*, cit., p. 64.

gestori, monitorano il raggiungimento degli standard di qualità, esercitano la vigilanza sulla corretta applicazione delle tariffe e dei piani finanziari approvati³⁵⁵.

9. Conclusioni

576. Alla luce dell'analisi condotta, l'Autorità ritiene utile proporre le seguenti linee di intervento nel settore, ai fini di uno sviluppo pro-concorrenziale dello stesso.

577. Con riguardo alle modalità di affidamento del servizio di raccolta degli RSU, nei casi di affidamento *in-house providing* del servizio, oltre allo stretto rispetto dei requisiti necessari, interpretati in maniera restrittiva, questo dovrebbe essere consentito solo a fronte della obbligatoria verifica del raggiungimento di un livello minimo di efficienza riscontrabile nel settore (cd. *benchmarking* di efficienza) da parte dell'affidatario diretto.

578. Inoltre, si ritiene necessario che la durata degli affidamenti non superi un tetto massimo di cinque anni stabilito in via normativa; eventuali deroghe a tale principio devono essere sempre adeguatamente motivate nell'ambito della relazione *ex art.* 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012, in funzione del recupero degli investimenti necessari.

579. Con riguardo al profilo dimensionale delle attività che caratterizzano la filiera della gestione dei rifiuti urbani, in coerenza con le dimensioni ottimali per lo svolgimento del servizio, i bacini per la raccolta dovrebbero essere il risultato di aggregazione del territorio dei Comuni più piccoli in un unico lotto e del frazionamento del territorio dei grandi Comuni in più lotti, mentre quelli per le fasi a valle della filiera dei rifiuti indifferenziati (TMB, TMV e discariche) dovrebbero essere diversi e più ampi rispetto a quelli della raccolta, in prima approssimazione su scala regionale.

580. Sotto il profilo della *governance* degli affidamenti dei diversi servizi, è auspicabile che venga mantenuta separata la gestione dei due segmenti della filiera (raccolta e fasi a valle), istituendo due livelli *istituzionali* differenti per le due fasi, come già succede in alcune Regioni.

581. Parimenti, sotto il medesimo profilo appare assolutamente imprescindibile una rapida implementazione in tutte le Regioni della riforma degli ATO, al fine quantomeno di attenuare il problema dell'eccessivo frazionamento della raccolta e di cessare il ricorso alle proroghe in attesa dell'organizzazione dei nuovi affidamenti.

582. Sull'estensione della privativa comunale "in senso orizzontale", in materia di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, appare necessario completare il quadro normativo, eliminando la discrezionalità dei Comuni, e definire comunque in maniera precisa e limitata ciò che può essere assimilato.

³⁵⁵ Ciò realizzerebbe la separazione tra l'Ente responsabile dell'espletamento delle procedure di gara e quello che si occupa della regolazione del servizio. In Gran Bretagna il medesimo risultato è ottenuto tramite la separazione fisica completa tra gli Uffici dell'Ente Locale che espletano le procedure di gara per l'affidamento di detto servizio e gli Uffici del medesimo Ente che svolgono attività di regolazione e controllo del servizio reso dal soggetto affidatario.

583. Quanto all'estensione della privativa comunale "in senso verticale", appare necessario ridurre la gestione integrata del ciclo dei rifiuti urbani ai soli casi (che andrebbero adeguatamente motivati) in cui essa è indispensabile per incentivare l'offerta di capacità di smaltimento, trattamento e/o recupero energetico che il mercato da solo non sarebbe in grado di fornire, e presidiarla in ogni caso con l'obbligatorietà per il soggetto affidatario del servizio di raccolta di espletamento delle procedure ad evidenza pubblica per l'acquisizione dei materiali rivenienti dalla raccolta differenziata.

584. Per incentivare lo sviluppo di meccanismi di mercato nelle fasi a valle della raccolta indifferenziata, è auspicabile che venga adottato un approccio basato sulla "concorrenza tra diverse forme di gestione" dei rifiuti urbani, nel rispetto dell'obiettivo "discarica zero". Ciò appare conseguibile rendendo più conveniente l'accesso ai TMB e ai TMV mediante l'allentamento del vincolo di prossimità e la progressiva deregolamentazione dei TMB (ad esempio, prevedendo che i loro servizi vengano assegnati attraverso l'effettuazione di gare a livello regionale organizzate dai soggetti affidatari del servizio di raccolta), nonché la promozione dello sviluppo di nuovi sbocchi per i TMB (come l'utilizzo dei combustibili CSS per i cementifici). Parallelamente, sarebbe auspicabile l'adozione di interventi fortemente disincentivanti sulle discariche (ecotasse).

585. Da ultimo e più in generale, ai fini dell'introduzione di una buona regolazione di settore uniforme e incentivante appare necessario procedere a una sostituzione dell'attuale modello di regolazione diffuso e a multi-decisionalità politica con un modello a decisione centralizzata e tecnica, nel quale vengano attribuite all'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico competenze su alcune specifiche questioni quali: la definizione degli indicatori e dei parametri di efficienza per il *benchmarking*, il controllo dell'effettiva applicazione delle verifiche di efficienza da parte dei Comuni, la redazione di contratti e documenti tipo in modo da superare le asimmetrie informative, la definizione delle metodologie tariffarie per gli impianti a valle, la vigilanza e controllo sulle attività degli Enti locali competenti (*soft regulation*).

CAPITOLO V. LA GESTIONE DELLA FRAZIONE DIFFERENZIATA DEI RIFIUTI URBANI: CRITICITÀ CONCORRENZIALI E LINEE DI RIFORMA

1. Il principio dell'*Extended Producer Responsibility* (EPR) e il ruolo della concorrenza nel raggiungimento degli obiettivi ambientali in tema di imballaggi

586. Nell'ambito della frazione differenziata dei rifiuti urbani assumono una particolare rilevanza i rifiuti da imballaggio, che di questa costituiscono una parte significativa³⁵⁶. Per la gestione di questa specifica tipologia di rifiuti sin dalla metà degli anni '90 tutti gli Stati membri hanno introdotto nei loro ordinamenti dei sistemi di *compliance* agli obblighi ambientali scaturenti dal diritto europeo (*compliance schemes*) che prevedono l'estensione della responsabilità dei produttori in materia di gestione degli imballaggi alla fase successiva al consumo degli stessi (*Extended Producer Responsibility* o *EPR*) per fare in modo che essi finanzino il costo dell'inquinamento provocato con l'immissione di tali beni sul mercato, in ossequio al *Polluter Pays Principle* (di seguito indicati anche come "gli obblighi derivanti dall'EPR"). In Italia questo ruolo è svolto quasi esclusivamente dal Sistema CONAI³⁵⁷.

587. Gli scopi perseguiti dal Legislatore europeo con l'EPR sono molteplici: l'ottenimento di elevate percentuali di riciclo degli imballaggi, la riduzione della spesa pubblica nell'attività di gestione dei rifiuti da imballaggio e lo stimolo alla produzione di imballaggi meno inquinanti³⁵⁸.

Lo strumento privilegiato per il raggiungimento di tali obiettivi è stato individuato nell'attribuzione ai produttori di imballaggi dell'intera responsabilità finanziaria e gestionale del fine vita dei loro prodotti³⁵⁹. In altre parole, il funzionamento dell'EPR si gioca sull'internalizzazione da parte dei produttori del costo ambientale generato dall'immissione degli imballaggi sul mercato³⁶⁰.

588. Lo spostamento dell'onere finanziario della gestione dei rifiuti da imballaggio sui produttori conduce ad includere lo stesso nella loro funzione di costo, e di conseguenza anche nel prezzo finale degli imballaggi (nonché dei beni imballati). È evidente, dunque, che l'ammontare dell'onere ambientale,

³⁵⁶ Secondo i dati ISPRA 2014, la composizione merceologica della frazione differenziata dei rifiuti urbani raccolti nel 2014 è suddivisibile in due parti principalmente: il 50,6% è costituito da imballaggi e frazioni merceologiche similari e il 42,7% è costituito da frazione organica (umido e verde). Il resto è composto dai RAEE, dai rifiuti ingombranti, dai rifiuti tessili, dai rifiuti da raccolta selettiva (batterie, farmaci, vernici, olii vegetali e minerali etc.). Fonte: elaborazioni su dati Rapporto ISPRA 2015.

³⁵⁷ Per una illustrazione della disciplina attualmente vigente in Italia in tema di *compliance* all'EPR, v. il Cap. 1.

³⁵⁸ V. OCSE, *The State of Play on Extended Producer Responsibility (EPR): Opportunities and Challenges Global Forum on Environment: Promoting Sustainable Materials Management through Extended Producer Responsibility (EPR)*, 2014, p. 29. Si ricorda che, come già ampiamente illustrato già nel Cap. 4, almeno due di questi obiettivi rivestono un'importanza, non solo ambientale, ma anche concorrenziale, in quanto implicano l'apertura di nuovi mercati tramite la re-immissione dei materiali riciclati nel ciclo produttivo, l'efficientamento delle imprese operanti nell'attività di raccolta dei rifiuti urbani e lo stimolo all'innovazione, in termini di nuovi prodotti maggiormente eco-compatibili.

³⁵⁹ Ovvero si tratta del costo della raccolta, della selezione e del trattamento dei rifiuti che si generano con il loro consumo, al netto dei ricavi ottenuti dalla vendita dei materiali derivanti, come si legge in OCSE, *The State of Play*, cit., p. 8; v. anche Commissione UE, *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility*, Final Report, 2014, p. 23.

³⁶⁰ Ad esempio la Commissione UE, *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility*, cit., p. 29, spiega che "the economic reasoning behind the EPR concept is to have producers internalize treatment and disposal costs so that they have an incentive to design products that last longer and are more easily treated after use".

al pari delle altre componenti di costo, influisce sulla competitività dei produttori nel mercato della produzione e della vendita di imballaggi. La minimizzazione di tale componente, infatti, aumenta la capacità competitiva di un'impresa poiché le consente di praticare prezzi inferiori ai consumatori.

589. La ricerca dell'efficienza, necessaria per la massimizzazione del profitto, in un contesto competitivo, conferisce alle imprese un incentivo all'adozione di scelte meno onerose per la gestione dell'impatto ambientale della loro attività produttiva. Uno strumento che le imprese hanno a disposizione per ridurre il proprio onere ambientale ed essere più competitive, in termini di prezzi praticati sul mercato, è la produzione di imballaggi più facilmente riciclabili, la cui gestione dopo il consumo risulta meno onerosa. Ciò significa che un imballaggio con un elevato tasso di riciclabilità (e il bene in esso contenuto) può essere venduto ad un prezzo inferiore rispetto ad un altro meno riciclabile. Per questo motivo un produttore può cercare di far leva su una produzione più eco-compatibile per vincere il gioco della concorrenza sul mercato della produzione e della vendita degli imballaggi.

590. Da quanto esposto *supra* deriva che l'EPR genera un nuovo terreno per il confronto competitivo tra imprese nel mercato della produzione e della vendita degli imballaggi e che una corretta applicazione degli strumenti posti a tutela dell'ambiente potenzialmente accresce il livello di concorrenzialità di tale mercato.

591. Il rapporto tra concorrenza e tutela dell'ambiente in questo caso è però biunivoco: non solo la legislazione ambientale fornisce uno strumento di concorrenza alle imprese ma, allo stesso tempo, l'efficacia di tale legislazione, specie in termini di riduzione dell'inquinamento grazie alla produzione di imballaggi più eco-compatibili, si basa sull'operare di meccanismi concorrenziali. Detto altrimenti, la concorrenza contribuisce a raggiungere gli obiettivi ambientali.

592. È chiaro, tuttavia, che affinché si inneschino questi meccanismi virtuosi è necessario, innanzitutto, che i produttori sostengano effettivamente e interamente gli oneri di gestione dei rifiuti derivanti dal consumo dei loro imballaggi e che i prezzi di questi ultimi riflettano adeguatamente il loro futuro onere di gestione, ovvero la loro maggiore o minore riciclabilità. Viceversa, in assenza di questi due presupposti, si osserverà un appiattimento della concorrenza nel mercato della produzione e della vendita degli imballaggi del quale beneficiano, in particolare, i produttori di imballaggi meno riciclabili. Questi ultimi possono, infatti, commercializzare prodotti il cui prezzo non riflette in maniera adeguata il loro effettivo impatto ambientale e si sottraggono alla concorrenza di altri produttori di imballaggi più eco-compatibili, il cui prezzo non segnala agli acquirenti una maggiore riciclabilità e, quindi, un minore costo sotto il profilo ambientale. In altre parole, una non adeguata internalizzazione dell'onere di gestione dei rifiuti da imballaggio consente a tali soggetti di evitare che questa voce di costo, che impatta sul prezzo dei loro prodotti, giochi un ruolo nella definizione della loro competitività sul mercato della produzione e della vendita di imballaggi.

593. Da questo punto di vista si osserva che i sistemi di *compliance* all'EPR adottati a livello nazionale, tra cui anche il Sistema CONAI, da un lato, hanno svolto un ruolo fondamentale e positivo nel raggiungimento degli obiettivi ambientali stabiliti dalla legislazione europea, specie per ciò che riguarda

il tasso di riciclo³⁶¹. Dall'altro lato, tuttavia, essi non sempre riescono a garantire il raggiungimento degli altri obiettivi, in quanto, come si vedrà in particolar modo per l'Italia, l'onere ambientale derivante dal consumo degli imballaggi è tuttora sostenuto principalmente con risorse pubbliche (la tassa sui rifiuti pagata dai cittadini), mentre i produttori continuano a sopportarne solo una minima parte, peraltro identica per tutti, così che su di essi non grava il costo effettivo della specifica esternalità negativa generata dai loro prodotti³⁶². I produttori di imballaggi, in tal modo, si sottraggono alla concorrenza basata sulla produzione di beni eco-compatibili.

594. Una delle ragioni dell'inadeguatezza dei sistemi di *compliance* all'EPR, incluso il Sistema CONAI, ad assolvere pienamente ai compiti per i quali sono stati costituiti sembra risiedere nell'incapacità di sfruttare la descritta "leva concorrenziale" per raggiungere gli obiettivi ambientali. Da questo punto di vista, come si vedrà, l'analisi compiuta suggerisce l'opportunità di un cambiamento di paradigma che predilige modelli concorrenziali di assolvimento agli obblighi derivanti dall'EPR, in ragione della loro maggiore capacità di garantire la corretta allocazione degli oneri ambientali tra i soggetti responsabili della loro produzione e di stimolare comportamenti coerenti con gli obiettivi di prevenzione dell'inquinamento.

2. La gestione della raccolta della frazione differenziata dei rifiuti urbani e il contributo del sistema consortile

595. Si ritiene che la valutazione dell'adeguatezza del sistema consortile come strumento prescelto dal Legislatore nazionale per adempiere agli obblighi derivanti dall'EPR si fondi sull'analisi degli strumenti da questo utilizzati e che il costo sostenuto per raggiungere i risultati, pure abbastanza soddisfacenti, che vengono spesso citati come misura del successo del modello consortile.

596. Sul punto, si osserva, innanzitutto, che CONAI riporta una percentuale di rifiuti da imballaggio complessivi avviati a riciclo in Italia pari al 68% degli imballaggi immessi sul mercato³⁶³, a fronte di un obiettivo nazionale, imposto dal TUA (v. Allegato E alla Parte Quarta), compreso tra un minimo del 55% ed un massimo dell'80%³⁶⁴. In effetti però, tali dati sono riferiti a tutti i rifiuti da imballaggio, ovvero quelli confluiti nel circuito di raccolta urbano (principalmente imballaggi primari) e quelli provenienti dal canale commerciale e industriale (in massima parte imballaggi secondari e terziari), che

³⁶¹ V. OCSE, *The State of Play*, cit., p. 3.

³⁶² Naturalmente il concetto di esternalità negativa va inteso come l'impatto ambientale dell'immissione al consumo di una certa quantità di imballaggi di una determinata tipologia di materiale. L'internalizzazione di tale costo si traduce, quindi, nel farsi carico della raccolta e avvio a riciclo di una quantità – commisurata a quella immessa al consumo - di rifiuti da imballaggio della stessa tipologia di quelli derivanti dai propri prodotti. In altri termini, non si può arrivare fino a richiedere che ogni produttore si faccia carico dell'avvio a riciclo esattamente dei rifiuti derivanti dai propri imballaggi.

³⁶³ Fonte: Bilancio di gestione CONAI, 2014. Tale percentuale non è molto dissimile da quella stimabile utilizzando i dati ISPRA 2014 (v. tabella 21 *infra* nel testo) che ammonta al 65,9% (nel 2014).

³⁶⁴ Il punto 1) dell'Allegato stabilisce il raggiungimento di detto obiettivo entro il 31 dicembre 2008. Inoltre, entro tale data, è previsto il conseguimento di obiettivi minimi di riciclo dei rifiuti da imballaggio per frazione merceologica: 60% per il vetro, 60% per la carta e cartone, 50% per i metalli; 26% per la plastica; 35% per il legno. Si ricorda che tali percentuali di riciclo sono calcolate come rapporto tra le quantità di rifiuti da imballaggio (sia urbani che speciali) avviate a riciclo e le quantità totali di imballaggi immesse al consumo.

si caratterizzano come rifiuti speciali³⁶⁵. CONAI, infatti, considera congiuntamente i due segmenti, principalmente in virtù del fatto che tutti i produttori degli imballaggi immessi al consumo ottemperano agli obblighi derivanti dall'EPR aderendo al consorzio e pagando il contributo ambientale CONAI (CAC). Tuttavia, nei fatti la maggior parte dell'attività di avvio a riciclo organizzata dal sistema consortile riguarda i rifiuti da imballaggio confluiti nella raccolta differenziata urbana, mentre, come mostrano, ad esempio, i dati relativi alla filiera della plastica di seguito riportati, l'attività di gestione svolta dal sistema consortile in relazione ai rifiuti provenienti dal canale commercio e industria (C&I) è del tutto residuale:

TABELLA 20. RIFIUTI DA IMBALLAGGI IN PLASTICA AVVIATI A RICICLO DAL COREPLA NEL 2014 (IN KTON)

	COREPLA
Riciclo da rifiuti provenienti dal canale domestico	450 (96,4%)
Riciclo da rifiuti provenienti dal canale commercio e industria (C&I)	17 (3,6%)
Totale	467 (100%)

Fonte: elaborazioni su dati tratti da Relazione sulla Gestione 2014, COREPLA

597. La raccolta e l'avvio a riciclo dei rifiuti da imballaggi confluiti nel canale C&I viene in realtà effettuata in larga parte dagli operatori c.d. indipendenti, che svolgono tale attività senza ricevere alcun sostegno finanziario da parte da CONAI³⁶⁶, in quanto essa è economicamente remunerativa. Gli utilizzatori di imballaggi nel canale C&I (principalmente grandi supermercati, grossisti, attività produttive, etc.), infatti, cedono dietro corrispettivo agli operatori indipendenti, principalmente raccoglitori e riciclatori, i loro rifiuti da imballaggio, i quali, trasformati in materia prima seconda, generano una redditività economica che compensa i costi di raccolta e riciclo.

598. Posto, quindi, che in Italia esistono due *driver* nell'avvio a riciclo dei rifiuti da imballaggio immessi al consumo, il tasso di riciclo complessivamente raggiunto a livello nazionale, rispetto agli obiettivi posti dal Legislatore, andrebbe più correttamente valutato considerando separatamente l'apporto che ciascuno di essi dà alla *performance* registrata. Da questo punto di vista, se si considera la quantità di rifiuti da imballaggi avviata a riciclo dal solo sistema consortile senza il contributo dei sistemi indipendenti, rispetto al totale degli imballaggi immessi al consumo, la *performance* di avvio a riciclo

³⁶⁵ La suddivisione tra imballaggi primari, da un lato, e secondari e terziari dall'altro, non si mantiene perfettamente quando questi beni divengono rifiuti. Infatti, nel canale della raccolta urbana prevalgono, come detto, gli imballaggi primari, ma vi è anche una parte degli imballaggi secondari, che confluiscono nel circuito urbano in ragione dell'assimilazione; viceversa, la maggioranza degli imballaggi secondari e gli imballaggi terziari appartengono al canale commercio e industria e sono, dunque, rifiuti speciali. Per una definizione di imballaggi "primari", "secondari" e "terziari", v. il Cap. 1.

³⁶⁶ L'avvio a riciclo dei sistemi indipendenti riguarda la gran parte dei rifiuti da imballaggi secondari e terziari prende le mosse dagli utilizzatori di imballaggi, che si occupano di gestire tali rifiuti in quanto tale attività è economicamente remunerativa. Gli utilizzatori di imballaggi, infatti, cedono, dietro corrispettivo, ai raccoglitori e ai riciclatori i rifiuti da imballaggi senza avvalersi delle piattaforme di raccolta accreditate con il sistema consortile. Per questo motivo, questi ultimi sono detti "sistemi indipendenti di riciclo". Il CONAI si attribuisce le *performance* del sistema consortile in virtù del fatto che, come è già stato anticipato nel testo, tali rifiuti da imballaggio avviati a riciclo derivano da imballaggi per i quali a monte i produttori hanno pagato il CAC al CONAI. La loro attività di avvio a riciclo, però, avviene solo formalmente all'interno del sistema consortile, ma di fatto è gestita secondo meccanismi autonomi di mercato.

conseguita nel 2014 si aggira attorno al 34,6% dell'immesso al consumo³⁶⁷. Il complemento che consente di arrivare al menzionato 68% e di superare il tasso minimo di riciclo previsto per legge, dunque, proviene dagli operatori indipendenti e dai sistemi autonomi nella filiera della plastica³⁶⁸.

599. Se si ripete la stessa operazione distinguendo i rifiuti da imballaggi per frazione merceologica, il risultato è che solo per alcuni materiali il contributo degli operatori indipendenti nel raggiungimento degli obiettivi minimi previsti dal Legislatore nazionale è residuale (cfr. ultima colonna, tabella seguente). In particolare, ciò avviene per le filiere dell'alluminio e del vetro, mentre per i rifiuti da imballaggi in acciaio, carta, legno³⁶⁹ e plastica, da solo, il sistema consortile riesce ad avviare a riciclo quantità di imballaggi ben al di sotto di quelle che sarebbero necessarie per ottemperare alle disposizioni del TUA. Pertanto, il contributo degli operatori indipendenti è a tal fine essenziale.

TABELLA 21. QUANTITÀ DI RIFIUTI AVVIATI A RICICLO DAL SISTEMA CONAI SULL'IMMESSO AL CONSUMO PER FRAZIONE MERCEOLOGICA

Frazioni merceologiche	Con sistemi indipendenti*		Senza sistemi indipendenti**		Obiettivo nazionale
	2013	2014	2013	2014	
Acciaio	75,9%	74,1%	36,4%	38,1%	50%
Alluminio	66,7%	74,6%	66,7%	74,6%	50%
Carta	84,7%	79,5%	37,3%	37,8%	60%
Legno***	55,9%	59,7%	6,7%	6,7%	35%
Plastica	36,8%	37,9%	20,3%	21,6%	26%
Vetro	70,8%	70,3%	70,3%	69,8%	60%
Totale	66,7%	65,9%	34,2%	34,6%	55-80%

Fonte: elaborazioni su dati ISPRA (2015).

³⁶⁷ In particolare, la stima, ragionevole, consiste nell'attribuire a CONAI la gestione dell'avvio a riciclo dei rifiuti provenienti da "superficie pubblica", ovvero dal flusso dei rifiuti urbani e assimilati, e ai sistemi indipendenti (nonché ai due sistemi autonomi riconosciuti presenti nella filiera della plastica, P.A.R.I. e CONIP, su cui v. *infra* nota successiva) le attività di riciclo dei rifiuti provenienti da "superficie privata", costituito dal flusso di rifiuti da imballaggi secondari e terziari di provenienza industriale e commerciale (rifiuti speciali). L'attività del sistema consortile nel settore dei rifiuti speciali è infatti, come detto, estremamente limitata. Alcuni consorzi di filiera, quali COMIECO, COREPLA e RILEGNO, hanno individuato, sul territorio nazionale, delle piattaforme in grado di ricevere gratuitamente i rifiuti di imballaggio provenienti dalle imprese industriali, commerciali, artigianali e dei servizi, al di fuori del servizio pubblico di raccolta. Si tratta tuttavia di quantitativi di rifiuti residuali nel caso della plastica (16,9 mila su 340 mila tonnellate, pari al 5%) mentre nel caso della carta non viene effettuata una stima al riguardo dal consorzio di filiera COMIECO. Un caso particolare è rappresentato dai rifiuti da imballaggi in legno, per i quali, dall'ultima relazione sulla gestione del consorzio di filiera RILEGNO si evince che solo una quota molto minoritaria (il 13%) dei rifiuti gestiti dal consorzio proviene dalla raccolta differenziata urbana. Il grosso dei rifiuti gestiti dal consorzio è dunque in questo caso rappresentato da rifiuti speciali, tuttavia non si dispone dell'informazione su quale parte del totale dei rifiuti speciali di tale materiale avviati a riciclo sia rappresentata dai rifiuti gestiti da RILEGNO.

³⁶⁸ Attualmente i consorzi autonomi sono soltanto due, entrambi attivi nella filiera della plastica. Si tratta del Sistema P.A.R.I. e del Consorzio Nazionale Imballaggi in Plastica (CONIP). Il primo è costituito da una società che opera nel settore della raccolta, stoccaggio, recupero e riciclo degli imballaggi secondari e terziari principalmente in polietilene a bassa densità (LDPE) e consente alla medesima di tracciarli, raccogliarli e avviarli a riciclo. Il secondo è un consorzio volontario che organizza, garantisce e promuove la ripresa, il ritiro, la raccolta, il riciclaggio e il recupero di casse in plastica a fine ciclo vita raccolte su superficie privata. Nel presente contesto essi sono considerati congiuntamente ai sistemi indipendenti in quanto operano nel settore della gestione dei rifiuti provenienti dal canale C&I in maniera del tutto analoga a questi ultimi, dai quali si differenziano soltanto per il fatto di essere stati riconosciuti dal MATTM come sistemi autonomi e di essere, di conseguenza, esentati dal pagamento del CAC a CONAI.

³⁶⁹ Ancorché per il legno le informazioni su questo punto non siano esaustive, v. la nota in calce alla Tabella 21.

* La percentuale è calcolata mettendo al numeratore della frazione sia i rifiuti urbani sia quelli speciali

** La percentuale è calcolata mettendo al numeratore della frazione solo i rifiuti urbani

*** Il consorzio Rilegno contribuisce per una quota significativa all'avvio a riciclo dei rifiuti da imballaggio in legno speciali. Tuttavia non è stato possibile accertare con precisione se tale attività sarebbe da sola sufficiente a consentire il raggiungimento dell'obiettivo nazionale.

600. Tale conclusione è confermata se si considera che il sistema consortile e il sistema indipendente hanno un peso pressoché analogo ai fini del raggiungimento del tasso di riciclo. Infatti, nel 2014 il sistema consortile ha contribuito all'avvio a riciclo di circa 4,1 milioni di tonnellate di rifiuti, pari al 52,5% del totale avviato a riciclo, mentre i sistemi indipendenti (e per una minima quota i sistemi autonomi) hanno gestito l'avvio a riciclo del restante 47,5% (3,7 milioni di tonnellate). A livello delle diverse filiere merceologiche, invece, i due sistemi di gestione dei rifiuti da imballaggio hanno un peso diverso, come evidenziato dalla Tabella seguente³⁷⁰.

TABELLA 22. QUANTITÀ DI RIFIUTI RICICLATI DA CONAI E SISTEMI INDIPENDENTI E AUTONOMI PER FRAZIONI MERCEOLOGICHE NEL 2014 (VALORI IN % E IN KTON)

Frazioni merceologiche	Quantità avviate a riciclo (kton)			Totale immesso al consumo (kton)
	rifiuti urbani e assimilati gestiti da CONAI	rifiuti speciali (da attività commerciali e industriali) gestiti da sistemi autonomi e indipendenti	Totale rifiuti gestiti	
Acciaio	172	163	335	452
Alluminio	47	0	47	63
Carta	1656	1826	3482	4378
Legno	172	1367	1539	2578
Plastica	450	340	790	2082
Vetro	1605	10	1615	2298
Totale	4102	3707	7809	11851
Acciaio	51,3%	48,7%	100,0%	
Alluminio	100,0%	0,0%	100,0%	
Carta	47,6%	52,4%	100,0%	
Legno	11,2%	88,8%(*)	100,0%	
Plastica	57,0%	43,0%	100,0%	
Vetro	99,4%	0,6%	100,0%	
Totale	52,5%	47,5%	100,0%	

Fonte: elaborazioni su dati ISPRA (2015).

³⁷⁰ Anche in questo caso, i calcoli sono stati effettuati utilizzando i dati pubblicati dall'ISPRA nell'ultimo rapporto sui Rifiuti Urbani 2015 (v. tabelle 4.6 e 4.4) partendo dal presupposto che CONAI organizza l'avvio a riciclo dei rifiuti provenienti da "superficie pubblica" mentre i sistemi indipendenti avviano a riciclo i rifiuti provenienti da "superficie privata".

(* *in questo caso potrebbe svolgere un ruolo importante nella gestione dei rifiuti speciali anche il consorzio di filiera RILEGNO*

601. Di fatto, dunque, il sistema consortile concentra la propria attività nel sostegno alla raccolta e all'avvio a riciclo di solo *una parte* dei rifiuti da imballaggio, quelli confluiti nel circuito di raccolta urbano, che non generano la medesima redditività che generano i rifiuti da imballaggio provenienti dal canale C&I, e che sono, anzi, fonte di costi da coprire³⁷¹.

602. Peraltro, benché il Sistema CONAI mobiliti le risorse di tutti i produttori indirizzandole verso il solo segmento dei rifiuti da imballaggio urbani³⁷², gli esiti di questa modalità di organizzazione appaiono comunque scarsamente soddisfacenti, sia in termini di copertura effettiva dei costi dell'avvio a riciclo dei rifiuti urbani (e in particolare, del primo imprescindibile passo necessario per la sua effettuazione, ovvero la raccolta differenziata), sia in termini di efficienza nel raggiungimento degli obiettivi posti dalla normativa.

603. Posto che, come già illustrato, l'obiettivo principale dell'EPR è quello di riallocare la responsabilità finanziaria e gestionale del fine vita dei rifiuti da imballaggio dagli Enti Locali ai produttori, con il fine di alleviare le finanze pubbliche e ridurre il prelievo a carico dei cittadini, al riguardo si osserva che, diversamente da quanto previsto in alcuni Stati membri (tra cui Austria, Belgio, Germania e Paesi Bassi)³⁷³, nel sistema italiano i corrispettivi versati dai consorzi di filiera agli Enti Locali coprono unicamente i “*maggiori costi*” da questi ultimi sostenuti per lo svolgimento dell'attività di raccolta differenziata e non finanziano interamente il costo di tale attività³⁷⁴.

604. Per come sono strutturati attualmente i rapporti tra il Sistema CONAI e gli Enti Locali, infatti, i produttori di imballaggi aderenti al primo sopportano solo una minima parte dei costi generati dai rifiuti derivanti dai loro imballaggi³⁷⁵. Secondo quanto appreso nel corso dell'attività compiuta nell'ambito dell'Indagine, i corrispettivi specificamente definiti dall'Accordo ANCI-CONAI, coprono al più il 20%

³⁷¹ Tale differenza nella redditività tra i rifiuti da imballaggio urbani e quelli speciali provenienti dal canale C&I deriva dal fatto che i primi sono molto più dispersi, e dunque, comportano maggiori costi di raccolta, e i materiali di cui sono composti sono di qualità inferiore, in quanto sono spesso contaminati da materiale organico ovvero sono composti da dall'assemblamento di materiali di natura diversa, e quindi comportano maggiori oneri di gestione (plastica e alluminio, plastica e carta adesiva, etc.).

³⁷² Come esposto nel Cap. 1, dal combinato disposto dell'art. 221, comma 10, e dell'art. 223, comma 1, TUA emerge che tutti i produttori di imballaggi, che non abbiano provveduto a partecipare a dei sistemi autonomi di gestione o un sistema cauzionale di restituzione, devono obbligatoriamente aderire sia al CONAI sia al relativo consorzio di filiera. E ciò nonostante il fatto che, come spiegato nel testo, la gran parte degli imballaggi secondari e terziari confluiti nel canale C&I non sia gestita dal sistema consortile. Sul punto v. meglio *infra* nel testo.

³⁷³ V. Commissione UE, *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility*, cit., p. 71.

³⁷⁴ Cfr. Part. 221, comma 10, lett. b), TUA.

³⁷⁵ In realtà il problema non riguarda solamente il sistema italiano. In letteratura, infatti, emerge che questo vale anche per altri Stati membri, in considerazione del fatto che, anche laddove l'ordinamento preveda l'integrale copertura dei costi di gestione dei rifiuti da imballaggio da parte dei produttori, si verificano situazioni di *free-riding* da parte dei produttori che non versano un contributo ambientale di ammontare adeguato rispetto all'effettivo immesso al consumo. V. sul punto OCSE, *The State of Play*, cit., p. 11. Nella letteratura economica v. CABRAL-FERREIRA-SIMOES-FERREIRA DA CRUZ-CUNHA MARQUES, *Financial Flows in the Recycling of Packaging Waste: the case of France*, in *Polish Journal of Environmental Studies*, 2013, n. 22(6), pp. 1637-1647, dove gli AA. affermano che “(...) it is unclear whether the industry (producers of packaging or packaged goods) is covering the full costs of the recycling systems. The current study makes a contribution to the literature”. Dello stesso avviso RIGAMONTI-FERREIRA-GROSSO-CUNHA MARQUES, *Economic-financial analysis of the Italian packaging waste management system from a local authority's perspective*, in *Journal of Cleaner Production*, 2015, n. 87, p. 535.

del costo dell'attività di raccolta differenziata³⁷⁶, ovvero un ammontare nettamente inferiore rispetto a quello osservabile nei summenzionati Stati membri³⁷⁷. La maggior parte delle imprese audite operanti nel mercato della raccolta e l'ANCI hanno confermato che tali corrispettivi risultano insufficienti a finanziare l'attività, anche se si considerano solo i "maggiori costi" della raccolta differenziata, che, come visto nel Cap. 3, sono lievitati significativamente negli ultimi 10 anni. L'esiguità di tali corrispettivi emerge anche da una comparazione con gli ordinamenti dove, come in Italia, la responsabilità finanziaria per la gestione dei rifiuti da imballaggi urbani ricade solo parzialmente sui produttori. In Francia, ad esempio, i *compliance scheme* finanziano il 75% dei costi netti complessivi del servizio in relazione agli imballaggi (ovvero i costi di raccolta e trattamento al netto dei ricavi conseguiti). Peraltro, pur rappresentando una quota significativamente superiore a quella coperta dal Sistema CONAI, anche per la Francia si dubita che tale maggiore contributo sia sufficiente³⁷⁸. Ciò fa emergere ancor più l'assoluta inadeguatezza del contributo attualmente proveniente dall'industria italiana nella gestione dei rifiuti da imballaggio.

605. Per quanto riguarda, invece, i risultati raggiunti in termini di efficienza dell'attività di avvio a riciclo di rifiuti urbani, la *performance* del Sistema CONAI allo stato risulta insufficiente a raggiungere gli obiettivi stabiliti dalla legislazione europea, che imporrebbe agli Stati membri di arrivare a riciclare almeno il 50% dei rifiuti provenienti dalla raccolta urbana entro il 2020³⁷⁹. Nel 2013, come illustrato nel Cap. 3, infatti, l'Italia era arrivata solo al 39% di rifiuti urbani avviati a riciclo³⁸⁰.

606. Infine, anche tenendo conto dei rifiuti da imballaggio domestici che vengono impiegati nel recupero energetico, la quota-parte che comunque viene destinata allo smaltimento in discarica (ed è, quindi, priva di qualunque valorizzazione economica) in Italia è più elevata che nel resto d'Europa (v. grafico successivo): nel 2012 essa rappresentava il 23,7% di tali rifiuti, mentre il dato medio dell'UE a 15 risultava pari al 19,1% e non pochi Paesi (Germania, Belgio, Austria, Paesi Bassi e Lussemburgo) riuscivano già a rimanere al di sotto del 10%³⁸¹.

³⁷⁶ Infatti, sulla base dei dati ISPRA 2014, il costo complessivo della raccolta differenziata (ottenuto moltiplicando il costo della raccolta per tonnellata, pari a 144,5 euro/ton, con la quantità di rifiuti raccolti in maniera differenziata, pari a circa 13,4 milioni di tonnellate) nel 2014 è stimabile in circa 1,9 miliardi di euro, a fronte di contributi ambientali versati da CONAI ai consorzi di filiera pari a 390 milioni di euro.

³⁷⁷ V. OCSE, *The State of Play*, cit., p. 7, dove è indicato che in Austria, Belgio, Germania Repubblica Ceca e Paesi Bassi, l'industria sopporta l'intero costo della gestione della parte riferibile agli imballaggi della frazione differenziata dei rifiuti urbani, mentre in Francia il contributo dei produttori ammonta al 75% di tale costo. Il costo della gestione, che include la raccolta e il trattamento dei rifiuti da imballaggio, è calcolato al netto dei ricavi ottenuti dalla vendita dei materiali.

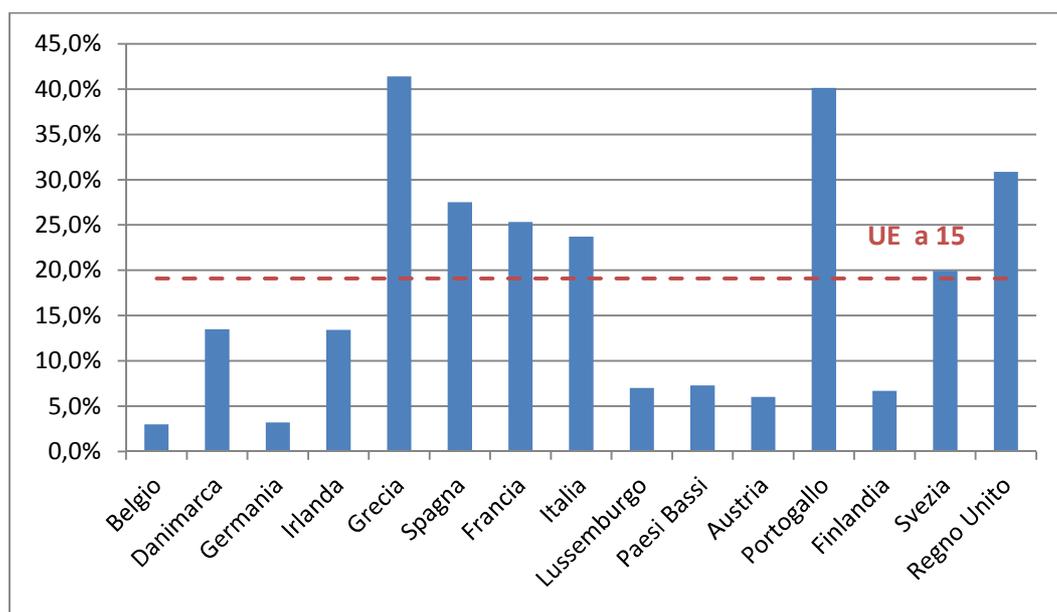
³⁷⁸ V. CABRAL-FERREIRA-SIMÕES-FERREIRA DA CRUZ-CUNHA MARQUES, *Financial Flows in the Recycling*, cit., pp. 1637 e ss, dove gli AA. affermano che, considerando i risparmi di spesa realizzati, nel 2010 il sistema appariva economicamente sostenibile, mentre se si adotta un approccio strettamente finanziario, il contributo dei *compliance schemes* appare insufficiente e pari al 56% dei costi sostenuti dagli Enti Locali. V. anche OCSE, *The State of Play*, cit., p. 9, dove si spiega come la Francia stia cercando di ridurre la propria spesa pubblica per la gestione dei rifiuti del 15% (nel 2015, il contributo dell'industria dovrebbe risultare pari 1,4 miliardi di euro, a fronte dei 9 miliardi di euro totali di spesa).

³⁷⁹ Direttiva 2008/98/CE. V. anche Cap. 3.

³⁸⁰ La percentuale è stata tratta da dati Eurostat (cfr. nt. 197 *supra*). Tuttavia, secondo una fonte alternativa (elaborazione di dati ISPRA, cit., paragrafo 4.3, p. 146), la percentuale per il medesimo anno risulterebbe addirittura inferiore al 30%.

³⁸¹ Dati Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Municipal_waste_statistics#Database. Le percentuali riportate nel grafico sono state calcolate come complemento a 1 del rapporto tra i rifiuti da imballaggi domestici avviati a recupero (di materia o di energia) e i rifiuti da imballaggi domestici complessivi.

GRAFICO 7. PERCENTUALI DI RIFIUTI DA IMBALLAGGI URBANI DESTINATI A SMALTIMENTO IN DISCARICA



Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT

607. A tutto ciò si aggiunga che lo sviluppo della raccolta differenziata urbana ha determinato un aumento significativo dei costi dell'attività di raccolta, i quali, come detto, rimangono ancora in gran parte a carico dei cittadini. In assenza di cambiamenti organizzativi, o di tecniche innovative che riducano il costo di produzione del servizio, lo sforzo aggiuntivo richiesto all'Italia per il raggiungimento degli obiettivi europei rischia, quindi, di comportare un notevole aggravio di spesa per gli utenti finali.

608. Alla luce di queste considerazioni emerge, dunque, con evidenza l'inadeguatezza del sistema consortile, così com'è stato organizzato fino ad oggi, come modello di applicazione del principio dell'EPR. In particolare, esso sembra aver esaurito l'iniziale spinta propulsiva e non appare in grado di compiere il salto di qualità necessario per il raggiungimento degli obiettivi per i quali esso, come tutti i *compliance scheme*, è stato costituito.

609. I motivi dell'inadeguatezza del sistema CONAI sembrano risiedere principalmente nella scelta del Legislatore di strutturare l'offerta dei servizi di *compliance* in maniera inerentemente monopolistica. Per le ragioni esposte in dettaglio nel presente Capitolo, si ritiene che un modello monopolistico di *compliance* all'EPR non allochi correttamente i costi di gestione dei rifiuti da imballaggio tra i produttori e gli utilizzatori finali dei relativi beni e, di conseguenza, non garantisca che il prezzo degli imballaggi nel mercato della loro vendita segnali adeguatamente ai consumatori il costo della loro gestione.

610. Occorre, dunque, chiedersi se sia necessario un ripensamento del modello scelto dal Legislatore per adempiere agli obblighi derivanti dall'EPR, che, lasciando un più ampio spazio all'operare dei meccanismi di mercato, lo renda maggiormente idoneo a raggiungere degli obiettivi ambientali. In particolare, l'esperienza di alcuni Stati membri che riportano alte percentuali di raccolta differenziata e di riciclo, una riduzione nel tempo del costo del servizio e una tendenza a immettere sul mercato

prodotti innovativi ed eco-compatibili, associate ad un sistema di *compliance* all'EPR basato su meccanismi di mercato, induce a ipotizzare che un'evoluzione del sistema consortile verso un vero e proprio mercato dei servizi di *compliance* all'EPR, finanziati interamente dai produttori, con un assetto pluralistico e concorrenziale potrebbe contribuire a raggiungere meglio anche in Italia questi obiettivi³⁸².

3. La scarsa concorrenzialità del mercato nazionale dei servizi di *compliance* all'EPR

La struttura inerentemente monopolistica del sistema italiano di compliance all'EPR

611. La normativa contenuta nel TUA in tema di ottemperanza agli obblighi ambientali derivanti dall'EPR ha plasmato un modello di *compliance* fondato sul ruolo di CONAI e dei consorzi di filiera.

612. Come illustrato nel Cap. 1, attualmente il TUA prevede (art. 221, commi 2 e 3) tre possibili soluzioni alternative che i produttori possono adottare per assolvere ai loro obblighi ambientali: *i)* aderire al CONAI, oppure costituire un sistema di gestione alternativo, sia esso *ii)* un sistema cauzionale (ai fini della ripresa diretta) oppure *iii)* un c.d. sistema autonomo di gestione dei rifiuti da imballaggio (nel prosieguo indicato anche come "sistema autonomo").

613. La disposizione in parola crea, dunque, in astratto, un mercato nel quale, dal lato della domanda, operano i produttori (ed importatori) di imballaggi e, dal lato dell'offerta, i sistemi di *compliance* all'EPR (il sistema consortile, i sistemi autonomi, i sistemi cauzionali), i quali si presentano teoricamente come tre alternative equivalenti³⁸³.

614. Tuttavia, nei fatti tali opzioni non risultano pienamente intercambiabili. Innanzitutto, per i *produttori (e importatori) di imballaggi primari*, che, come si è detto, sono principalmente destinati al circuito urbano, l'attività di raccolta dei propri prodotti una volta diventati rifiuti è molto complessa, data la significativa dispersione sul territorio nazionale, che richiede il necessario coinvolgimento delle società di raccolta che detengono la privativa comunale su tale attività attraverso l'Accordo ANCI-CONAI³⁸⁴. Ne discende che le soluzioni previste dalla normativa per l'assolvimento degli obblighi di gestione gravanti sui produttori di imballaggi primari non sono tra loro sostituibili, risultando per questi ultimi praticabile di fatto soltanto l'adesione al sistema consortile.

615. La costituzione di un sistema alternativo a quello consortile risulta, per contro, fattibile per i *produttori di imballaggi secondari e terziari*, che, si diceva, confluiscono in massima parte nel canale C&I e, dunque, non risultano eccessivamente dispersi sul territorio nazionale. Per questo tipo di rifiuti, come

³⁸² L'Autorità aveva già avanzato proposte analoghe dell'Indagine conoscitiva riguardante il settore dei rifiuti da imballaggio (IC26) pubblicata con provvedimento n. 18585 del 3 luglio 2008. In particolare, v. i parr. 230 e ss.

³⁸³ A sua volta, l'attività dei soggetti che operano su questo mercato dal lato dell'offerta può esser declinata nei suoi due versanti: da un lato, la raccolta di fondi (il CAC) presso i produttori che devono ottemperare ai loro obblighi di EPR, raccolta che in teoria potrebbe essere oggetto di confronto concorrenziale; dall'altro l'impiego di tali fondi nella attività di raccolta e avvio a riciclo, secondo le modalità previste dalla legge che, come di dirà, non sono identiche per le varie categorie di operatori (sistema consortile e consorzi autonomi).

³⁸⁴ Come illustrato nel Cap. 1, l'Accordo ANCI-CONAI può esser letto come la principale modalità attraverso la quale i consorzi di filiera veicolano verso l'attività di raccolta e avvio a riciclo le risorse derivanti dal contributo pagato dai produttori in ottemperanza ai loro obblighi di EPR.

visto, una attività indipendente di raccolta e avvio a riciclo è già largamente diffusa sul territorio nazionale, ma a termini di legge, il produttore i cui imballaggi secondari e terziari, una volta divenuti rifiuti, siano avviati a riciclo da un sistema indipendente non riconosciuto formalmente quale sistema autonomo o sistema cauzionale non è comunque sollevato dai propri obblighi derivanti dall'EPR. Esso è, dunque, obbligato in ogni caso ad aderire a CONAI e a pagare il CAC. Di qui l'importanza dello sviluppo dei sistemi alternativi al sistema consortile³⁸⁵.

616. Tuttavia, anche nel segmento di mercato relativo ai rifiuti da imballaggio provenienti da attività commerciali e industriali, l'effettivo sviluppo dei sistemi alternativi a quello consortile è più limitato rispetto a quanto ci si potrebbe astrattamente aspettare. Infatti, l'impianto normativo si caratterizza per un evidente *favor legis* per la forma di gestione che fa capo al sistema consortile, ponendo un implicito disincentivo alla costituzione di sistemi alternativi. Le attuali condizioni previste per l'operatività di questi ultimi come soggetti idonei a consentire l'ottemperanza dei produttori agli obblighi derivanti dall'EPR, infatti, presentano numerosi ostacoli all'effettiva possibilità di sviluppo di forme diverse, e più economiche, di gestione di tali tipologie di rifiuti e limitano fortemente l'effettivo grado di concorrenzialità tra tali sistemi e il Sistema CONAI³⁸⁶. Ciò fa sì che i produttori che non ricorrono a CONAI siano ancora pochissimi³⁸⁷, e, dunque, la struttura del mercato italiano dei *compliance schemes* all'EPR si caratterizzi per una scarsissima concorrenzialità e un conseguente quasi-monopolio detenuto dal sistema consortile.

Gli ostacoli normativi alla diffusione di consorzi autonomi

617. Le norme che stabiliscono un quadro disciplinare per la costituzione di sistemi che consentano di ottemperare agli obblighi derivanti dall'EPR senza ricorrere a CONAI sono almeno in parte già state oggetto dell'attività segnalatoria dell'Autorità³⁸⁸. Si tratta, in particolare, delle seguenti previsioni del TUA:

- i. l'art. 221, comma 3, TUA, che prevede che solo i produttori degli imballaggi possano costituire sistemi autonomi;
- ii. l'art. 221, comma 5, TUA, che attribuisce al CONAI un ruolo preminente nel processo di riconoscimento dei sistemi autonomi;
- iii. l'art. 221, comma 3, lett. a), TUA, che prevede che i sistemi autonomi debbano organizzare la gestione dei *propri* rifiuti su *tutto* il territorio nazionale.

³⁸⁵ Le procedure di qualificazione di un sistema indipendente come sistema autonomo sono state di recente oggetto anche di un procedimento istruttorio condotto dall'Autorità nei confronti di CONAI e Corepla (il consorzio di filiera della plastica) che si è concluso con l'accettazione, da parte dell'Autorità, di un set di impegni presentati dai due consorzi volti a circoscrivere il ruolo di CONAI nelle procedure di riconoscimento dei sistemi autonomi e a disciplinare i rapporti economici tra questi ultimi e Corepla nella fase successiva al riconoscimento (v. provv. n. 25609 del 3 settembre 2015, caso A476 – *CONAI GESTIONE RIFIUTI DA IMBALLAGGI IN PLASTICA* in Boll. 33/2015).

³⁸⁶ Dato che, secondo le informazioni acquisite nel corso dell'Indagine, il sistema cauzionale non ha preso piede in Italia, se non in forma estremamente residuale, l'analisi che segue verterà principalmente sulla costituzione dei sistemi autonomi di gestione e sulle difficoltà normative connesse alla loro costituzione.

³⁸⁷ V. nt. 372 *supra*.

³⁸⁸ V. la segnalazione AS1137 - *PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA ANNO 2014* del 4 luglio 2014.

618. L'art. 221, comma 3, TUA introduce una limitazione soggettiva alla possibilità di ricorrere ai sistemi di ottemperanza alternativi a CONAI. Esso, infatti, considera solo i *produttori*, ovvero, secondo quanto dispone l'art. 218, “*i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio*”, quali soggetti che possono costituire un sistema autonomo di gestione dei rifiuti da imballaggi. La previsione esclude, dunque, da tale possibilità operatori che comunque sono sottoposti all'onere e al pagamento del CAC, ma che soggettivamente non si qualificano come produttori. CONAI, infatti, impone il pagamento del contributo ambientale anche ad utilizzatori che autoproducono imballaggi e importano i materiali per tale autoproduzione, nonché a chiunque importi merci imballate³⁸⁹. Un'intera categoria di operatori appare, dunque, tagliata fuori dalla possibilità di ottemperare ai propri obblighi derivanti dall'EPR in maniera alternativa rispetto all'adesione al sistema consortile³⁹⁰.

619. L'art. 221, comma 5, TUA risulta avere, invece, delle conseguenze restrittive in quanto attribuisce a CONAI un ruolo consultivo in seno alla procedura di riconoscimento dei sistemi autonomi. La norma prevede, infatti, che “[...] *l'Osservatorio [ndr: Nazionale Rifiuti], dopo aver acquisito i necessari elementi di valutazione da parte del Consorzio nazionale imballaggi, si esprime entro novanta giorni dalla richiesta*”. La procedura di autorizzazione, dunque, prevede la consultazione di CONAI, il quale deve fornire il proprio parere in merito all'istanza del sistema autonomo.

620. L'intervento di CONAI nelle procedure di riconoscimento dei sistemi autonomi è finalizzato all'acquisizione da parte del MATTM delle informazioni di cui il sistema consortile dispone in ragione del suo ruolo di coordinatore del servizio pubblico di raccolta differenziata riconosciutogli dal Legislatore. Tali informazioni consentono, infatti, al MATTM di valutare la capacità del sistema di raggiungere gli obiettivi di riciclo/recupero imposti dalla Legge e di essere autonomo rispetto al sistema consortile. La norma in parola configura, dunque, una forma di avvalimento da parte del Ministero per lo svolgimento della funzione di valutazione dei sistemi autonomi richiesta dalla Legge.

³⁸⁹ Anche se effettivamente l'art. 221, comma 10, TUA pone gli oneri da EPR in capo a *produttori e utilizzatori*, in effetti nell'applicare – come previsto dall'art. 224, comma 3, lettera (h) del TUA – i criteri di ripartizione individuati dalla stessa legge CONAI ha stabilito che il prelievo funzionale all'ottemperanza a tali oneri avvenga “*all'atto della cosiddetta prima cessione cioè al momento del trasferimento, anche temporaneo e a qualunque titolo, nel territorio nazionale, dell'imballaggio finito effettuato dall'ultimo produttore al primo utilizzatore, oppure del materiale di imballaggio effettuato da un produttore di materia prima o semilavorati ad un autoproduttore che gli risulti o si dichiarare tale*”. Pertanto, sempre secondo CONAI, “*I soggetti tenuti al versamento del Contributo sono coloro che per primi immettono l'imballaggio finito nel mercato nazionale, quindi i produttori/importatori di imballaggi vuoti e gli importatori di merci imballate. A questi si aggiungono i produttori/importatori di materiali di imballaggio che forniscono autoproduttori e gli autoproduttori stessi nel momento in cui importano le materie prime per confezionare le proprie merci. Gli imballaggi destinati all'esportazione sono invece esentati dall'applicazione del Contributo*” (CONAI, Guida all'adesione e all'applicazione del contributo ambientale 2016, p. 14, www.conai.org). Quindi, i soggetti obbligati a pagare il CAC sono, nella sostanza, i produttori di imballaggi (o di materiali da imballaggio). Gli utilizzatori sono obbligati a pagare solo se sono autoproduttori di imballaggi per i quali importano le materie prime oppure se sono importatori di merci imballate. Nel caso di autoproduttori che acquistino sul mercato nazionale i materiali per la produzione degli imballaggi, il CAC viene, invece, imposto ai produttori di tali materiali.

³⁹⁰ La limitazione soggettiva imposta alla possibilità di costituire sistemi autonomi appare in contrasto anche con le previsioni comunitarie, laddove, ad esempio, la Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio stabilisce all'art. 7 che i sistemi di restituzione e/o raccolta di imballaggi usati, così come di reimpiego e recupero degli stessi, sono aperti alla partecipazione di tutti gli operatori economici e, dunque, anche a soggetti diversi da quelli indicati nella normativa italiana. Analogamente la Direttiva 2008/98/CE in materia di rifiuti individua quali soggetti responsabili della loro gestione non solo i produttori, ma anche i *detentori, intermediari, commercianti, addetti alla raccolta e al trasporto di rifiuti, enti o imprese che effettuano operazioni di trattamento dei rifiuti e sistemi di gestione dei rifiuti* (v. considerando 45).

621. Tuttavia, non essendo CONAI un soggetto incaricato di servizio pubblico che svolge un ruolo *super partes*³⁹¹, ma un soggetto di diritto privato, che intrattiene uno stretto legame economico e finanziario con i consorzi di filiera, diretti concorrenti dei sistemi autonomi sul mercato dell'avvio a riciclo, esso potrebbe esercitare un ruolo non neutrale nell'ambito delle procedure di riconoscimento dei sistemi autonomi. CONAI potrebbe, infatti, privilegiare i rapporti con i consorzi di filiera e tutelarli dalla concorrenza dei sistemi autonomi sul mercato dei *compliance scheme*³⁹².

622. Venendo, infine, all'art. 221, comma 3, lett. a), TUA si osserva, in primo luogo, che l'imposizione ai sistemi autonomi dell'obbligo di raccogliere solo i rifiuti "propri" richiede ai sistemi autonomi l'implementazione di strumenti di tracciabilità e di rendicontazione molto gravosi al fine della dimostrazione del raggiungimento degli obiettivi di riciclo imposti dalla Legge. Al contrario, si è visto come il sistema consortile (*rectius*: i consorzi di filiera) raggiunga gli obiettivi di riciclo semplicemente considerando i risultati aggregati raggiunti a livello nazionale, sul presupposto che comunque tutti o quasi i produttori di imballaggi, anche quelli per i quali non svolge alcun servizio, sono suoi associati. Per tale motivo, inoltre, i consorzi di filiera evitano di sostenere qualunque costo legato alla messa in opera di una tecnologia di riconoscimento dei propri rifiuti in ingresso all'impianto di riciclo.

623. Per quanto riguarda, invece, l'obbligo della copertura dell'intero territorio nazionale come requisito per il riconoscimento, esso costringe i sistemi autonomi a dotarsi di capillari reti di raccolta, anche in zone del territorio nazionale nelle quali essi non immettono alcun imballaggio, e che potrebbero risultare, dunque, antieconomici e sovradimensionati rispetto alle effettive esigenze di raccolta. Da questo punto di vista, invece, i consorzi di filiera fanno fronte ai loro obblighi di copertura

³⁹¹ V. Cons. Stato, sez. VI, del 24 settembre 2015, n. 44577, con il quale il Giudice amministrativo ha accolto il ricorso proposto da COREPLA e dal CIAL avverso il D.M. del 26 aprile 2013 del MATTM, recante l'approvazione dello schema tipo dello statuto dei Consorzi costituiti per la gestione degli imballaggi, il quale definiva il CONAI e i consorzi di filiera come soggetti incaricati di servizio pubblico. In tale occasione, il Consiglio di Stato ha ritenuto che essi siano soggetti muniti di personalità giuridica di diritto privato. Un'iniziativa analoga a quella del MATTM è stata intrapresa dal Legislatore nella prima bozza del Collegato ambientale alla Legge di Stabilità 2015, che con l'art. 13-*bis* proponeva una modifica agli artt. 223 e 224 del TUA nel senso di qualificare CONAI e i consorzi di filiera come soggetti senza scopo di lucro e incaricati di pubblico servizio. La norma, inoltre, prevedeva che l'attività dei consorzi è sussidiaria e non può in alcun modo limitare le attività di soggetti che operano secondo le regole del mercato nel rispetto delle norme in materia di gestione dei rifiuti, nonché che tale attività deve garantire il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio, con priorità per quelli provenienti dalla raccolta differenziata, indipendentemente dalle contingenti condizioni di mercato. Tale disposizione è stata, tuttavia, stralciata dal testo nel corso dell'esame al Senato.

³⁹² In tal senso, CONAI potrebbe esercitare il proprio ruolo in modo tale da influire sulla effettiva possibilità di accesso al mercato da parte dei sistemi autonomi. Un parere positivo potrebbe, infatti, facilitare l'ottenimento dell'autorizzazione *ex ante* e, di conseguenza, condurre all'entrata sul mercato di un sistema concorrente. Viceversa, un parere negativo potrebbe o condurre il Ministero a negare l'autorizzazione richiesta dal soggetto istante e così impedire l'ingresso di quest'ultimo sul mercato, o quantomeno allungare i tempi della procedura di autorizzazione e ritardare l'ingresso del sistema autonomo sul mercato. In altre parole, dunque, CONAI soffre di un conflitto di interesse nello svolgimento della funzione consultiva attribuitagli dal Legislatore. Tali sono i motivi che hanno indotto l'Autorità ad accettare gli impegni presentati da CONAI e COREPLA nell'ambito del citato procedimento istruttorio (v. provv. 25609 del 3 settembre 2015 A476 – CONAI, cit.), in quanto essi, nel contesto normativo attualmente in vigore, forniscono una fonte di limiti al ruolo consultivo di CONAI e lo ridisegnano in modo maggiormente aderente al comma 5 dell'art. 221 TUA, ai sensi del quale fornire "*elementi di valutazione*" significa offrire dati oggettivi in un quadro di analisi meramente documentale, senza anticipare o interferire con la valutazione svolta dal Ministero o dai soggetti da questo incaricati della valutazione. Ciò nondimeno, i rimedi resi obbligatori dall'Autorità nell'ambito del procedimento summenzionato sono di natura comportamentale e richiedono un monitoraggio *ex post*. Da questo punto di vista appare, pertanto, preferibile, come si dirà nel prosieguo, affidare comunque *ope legis* le procedure di autorizzazione dei sistemi autonomi per la gestione dell'avvio a riciclo dei rifiuti da imballaggi esclusivamente a soggetti caratterizzati da assoluta terzietà.

territoriale intrattenendo rapporti con (potenzialmente tutti) i Comuni per il tramite dell'accordo ANCI-CONAI³⁹³.

Gli effetti negativi di un mercato dei compliance schemes monopolistico

624. La scelta di sottrarre il sistema di ottemperanza agli obblighi derivanti dall'EPR alla concorrenza ha degli effetti sulle scelte gestionali adottate dal sistema consortile, le quali, a loro volta, producono esiti distorsivi sotto il profilo concorrenziale.

625. Come descritto nel Cap. 1 e richiamato *supra*, infatti, la disciplina applicabile pone in capo a tutti i produttori e utilizzatori aderenti a CONAI, quindi anche ai produttori di imballaggi secondari e terziari, gli oneri per la raccolta e l'avvio al riciclo degli imballaggi.

Allo stesso tempo, la medesima disciplina stabilisce che le risorse raccolte da CONAI vengano utilizzate in via prioritaria per il ritiro degli imballaggi primari o comunque conferiti al sistema pubblico di raccolta (in quanto rifiuti c.d. "assimilati") gestito dai soggetti delegati alla raccolta stessa dagli Enti Locali, e solo in via accessoria per la raccolta, per il recupero e per il riciclo dei rifiuti da imballaggio secondari e terziari.

626. In altri termini, quindi, nell'assolvimento degli obblighi derivanti dall'EPR esiste uno scollamento tra il piano formale e quello economico-sostanziale. Infatti, nonostante per molti produttori di imballaggi, e segnatamente quelli che confluiscono nel canale C&I, l'effettivo adempimento dei suddetti obblighi avvenga in pratica al di fuori del sistema consortile, ai termini di legge essi risultano ottemperanti all'EPR solo con il pagamento del CAC. Essi, dunque, pagano per un servizio che di fatto viene reso ad altri produttori.

627. Oltre a ciò, in applicazione dell'art. 224, comma 3, lett. *b*) TUA, che prevede che l'ammontare dell'onere che ciascuno produttore deve pagare a CONAI deve essere commisurato "*in proporzione alla quantità totale, al peso ed alla tipologia del materiale di imballaggio immesso sul mercato nazionale*"³⁹⁴, CONAI ha previsto delle modalità di calcolo del contributo ambientale tali per cui, per ciascuna filiera di materiali, tutte le tipologie di imballaggio sono assoggettate al medesimo contributo ambientale,

³⁹³ Uno degli argomenti utilizzati a sostegno dell'obbligo di copertura del territorio nazionale a carico dei sistemi autonomi è che tale previsione sarebbe finalizzata ad evitare eventuali fenomeni di *cherry picking* da parte di tali sistemi, che potrebbero selezionare le frazioni di rifiuti e le aree territoriali più remunerative, lasciando scoperte le aree nelle quali l'attività di raccolta e avvio a riciclo è meno redditizia. Ciò, peraltro, si tradurrebbe in maggiori costi per il sistema consortile che, in qualità di fornitore/finanziatore di ultima istanza dell'attività di raccolta e avvio a riciclo di rifiuti da imballaggi verrebbe chiamato in causa in tali aree, con la conseguenza, in ultima analisi, di incrementare il valore del CAC a carico dei produttori di imballaggi rimasti all'interno di CONAI. Tuttavia, bisogna ricordare che, per i motivi esposti *supra*, i sistemi autonomi di fatto vengono costituiti per la gestione dei rifiuti da imballaggi provenienti dal canale C&I, nel quale ad oggi non viene riconosciuto alcun problema di fallimento di mercato che obblighi ad imporre sui soggetti che vi operano (o intenderebbero farlo) degli oneri di servizio pubblico, quali la copertura dell'intero territorio nazionale.

³⁹⁴ Si noti che la norma potrebbe essere interpretata anche nel senso di consentire una modulazione del CAC basata, non solo sulla differenza che intercorre, ad esempio, tra la plastica, il legno, la carta e il vetro, come avviene attualmente, ma anche su quella che esiste tra i diversi imballaggi all'interno della medesima categoria di materiale. Tale interpretazione consentirebbe, quindi, di differenziare il CAC anche all'interno del singolo materiale, in funzione della riciclabilità specifica della singola tipologia di imballaggio. Ai fini concreti, tuttavia, vale il fatto che CONAI – al quale la norma si rivolge – non abbia fino ad oggi mai differenziato il CAC all'interno della singola filiera, interpretando dunque la legge come se prevedesse l'applicazione di un CAC unico per ogni materiale.

indipendentemente dal costo che l'imballaggio causa per il suo avvio a riciclo una volta divenuto rifiuto e indipendentemente dall'effettivo intervento di CONAI nel sostenere tale costo.

628. Sembrerebbe, pertanto, che l'attuale architettura del sistema italiano sia fondata su un'interpretazione dell'EPR secondo la quale l'onere che i produttori devono assolvere non risiede tanto (o comunque non direttamente) nel far fronte al costo ambientale causato dai loro imballaggi, bensì nel farsi carico del finanziamento di un soggetto (CONAI) che svolge una generale attività di promozione e di sostegno della raccolta differenziata e dell'avvio al riciclo dei rifiuti da imballaggio. Appaiono, peraltro, del tutto coerenti con questa lettura gli orientamenti giurisprudenziali secondo i quali il CAC *“non ha natura tributaria, bensì privatistica, essendo il Consorzio Nazionale Imballaggi un consorzio obbligatorio ex art. 2616 cod. civ.”*³⁹⁵, ribaditi dalla giurisprudenza amministrativa³⁹⁶. Si tratta, infatti di pronunciamenti che confermano che allo stato il pagamento del CAC è presidiato da norme di legge volte a conseguire obiettivi di carattere generale e, pertanto, costituisce un'obbligazione *ex lege* a carico di tutti i produttori e degli utilizzatori di imballaggi.

629. Se si legge il sistema italiano di ottemperanza agli obblighi derivanti dall'EPR in tal senso, è più facile comprendere perché CONAI esiga il pagamento del CAC anche per gli imballaggi secondari e terziari, ancorché per essi il sistema consortile non svolga alcun servizio di organizzazione e finanziamento della gestione degli stessi³⁹⁷, e perché tale contributo ambientale sia identico per tutti gli obbligati.

630. Sta di fatto che, per quanto il sistema consideri tutti i produttori sullo stesso piano, in concreto i costi ambientali da questi generati sono diversi. In particolare, come anticipato, quelli causati dai produttori di imballaggi confluiti nel circuito di raccolta urbana sono maggiori di quelli che sono giunti nel canale C&I. L'uniformazione dell'ammontare del CAC comporta, quindi, l'esistenza di un sussidio incrociato tra i produttori di imballaggi secondari e terziari e quelli di imballaggi primari nella copertura del costo derivante dagli obblighi derivanti dall'EPR che viene assolto facendo ricorso al sistema consortile³⁹⁸.

³⁹⁵ V. *ex multis* Trib. Monza, 2 marzo 2004. n. 730.

³⁹⁶ V. Tar Lazio, n. 10263/2014. In tale occasione il Giudice amministrativo, chiamato a vagliare la legittimità del citato D.M. del 26 Aprile 2013, ha affermato che il CAC *“pur non avendo carattere tributario, costituisce oggetto di un'obbligazione ex lege destinata ad operare secondo meccanismi del tutto simili a quelli dell'IVA, entrando a far parte integrante del prezzo di vendita dell'imballaggio con una traslazione dei costi a carico del consumatore finale”*.

³⁹⁷ E' interessante rilevare come questa modalità organizzativa risulti in effetti alquanto peculiare rispetto alle principali esperienze estere. In estrema sintesi, dal confronto con gli altri paesi europei, e principalmente dall'analisi comparativa con Francia, Germania e Spagna, emerge infatti che:

- i. l'Italia è l'unico paese europeo nel quale i produttori di imballaggi commerciali e industriali sono tenuti ad aderire al *compliance scheme*, nonostante quest'ultimo non svolga alcuna attività di avvio a riciclo di tali prodotti una volta utilizzati;
- ii. le legislazioni di Francia, Germania e Spagna, a differenza di quella italiana, si sono concentrate prevalentemente sulla gestione dell'avvio a riciclo degli imballaggi domestici, che confluiscono nella raccolta urbana, definendo degli obiettivi di riciclo e recupero soltanto su tale tipologia di imballaggi;
- iii. in tutti i principali paesi esaminati, a differenza dell'Italia, si applica una differenziazione, nell'ambito degli imballaggi primari, del contributo ambientale, (ad esempio – nella plastica – a seconda del polimero e talvolta del colore di quest'ultimo) al fine di riflettere il livello di riciclabilità del prodotto.

³⁹⁸ Appare evidente come un simile sussidio incrociato possa reggersi solo in quanto il CAC viene mantenuto uguale per tutti. Un CAC uguale per tutti i produttori, infatti, rappresenta di fatto un onere passante che viene traslato da questi agli utilizzatori e poi in ultima analisi ai consumatori, senza che esso incida sulla loro competitività.

631. Tali scelte organizzative producono degli effetti negativi sulla concorrenza nel mercato della vendita degli imballaggi, in quanto sterilizzano la valenza concorrenziale, descritta in premessa, dell'onere di gestione dei rifiuti da imballaggio. In particolare, un sistema di *compliance* all'EPR che non sostiene interamente gli specifici costi di gestione dei rifiuti da imballaggio generati dall'attività economica dei suoi aderenti causa l'appiattimento della concorrenza nel mercato della produzione e della vendita degli imballaggi. Di tale restrizione del gioco competitivo beneficiano, in particolare, i produttori di imballaggi meno riciclabili, che si sottraggono alla concorrenza dei produttori di imballaggi più eco-compatibili, in quanto i prezzi formati sul mercato non riflettono il reale costo di gestione che segue al consumo dei primi in luogo dei secondi. In altre parole, una non adeguata internalizzazione dell'onere di gestione dei rifiuti da imballaggio impedisce che i prezzi degli imballaggi informino i consumatori sulla maggiore o minore compatibilità ambientale di tali prodotti e, dunque, non consente ai consumatori di compiere delle scelte economiche, e ambientali, corrette.

4. Per un nuovo modello di *compliance* all'EPR maggiormente concorrenziale

632. Il sistema italiano di ottemperanza agli obblighi derivanti dall'EPR delineato nelle pagine precedenti appare ormai maturo per una revisione che consenta di superarne le carenze e migliorarne le prestazioni attraverso il conferimento ai meccanismi di mercato di un ruolo molto più ampio. Il punto di riferimento per una simile riforma è la necessità di riavvicinare quanto più possibile il contributo pagato da ciascun produttore al costo ambientale effettivamente causato dai suoi prodotti. Si tratta di un'evoluzione che avrebbe un notevole significato sotto il profilo concorrenziale. In primo luogo, come si vedrà, la sua attuazione richiede un superamento del monopolio consortile nel mercato dei servizi di *compliance* all'EPR e l'introduzione di maggior concorrenza in tale mercato. In secondo luogo, essa consentirebbe, come anticipato, di fornire al principio dell'EPR l'azione della leva concorrenziale come potente incentivo al raggiungimento degli obiettivi ambientali. In terzo luogo, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi ambientali, essa favorirebbe le implicazioni pro-concorrenziali di questi ultimi (in termini di apertura di nuovi mercati) più volte richiamate nei Capitoli precedenti.

L'obbligo di pagamento del contributo ambientale sugli imballaggi secondari e terziari in assenza di servizi di compliance all'EPR: il principio del "no service-no fee"

633. Come affermato dalla Commissione nel *DG Competition Paper concerning issues of competition in waste management systems* del 22 settembre 2005, il contributo ambientale deve essere commisurato ai costi della gestione dei rifiuti da imballaggio. Tali costi si riflettono a loro volta sul costo dell'attività svolta dal sistema di gestione. Ciò significa che esiste una correlazione tra l'ammontare del contributo ambientale e il costo della prestazione del corrispondente servizio di *compliance* all'EPR, così che, laddove non vi sia alcun servizio offerto e, dunque, nessun costo sostenuto, il contributo ambientale è nullo. Pertanto, se a fronte della mancata erogazione del servizio, viene applicato un contributo ambientale, si è di fronte alla richiesta di un corrispettivo per un servizio non reso³⁹⁹, che determina un aggravio economico ingiustificato per le imprese che sostengono tale onere.

³⁹⁹ Tale qualificazione giuridica ha avuto riscontro anche nella prassi della Commissione e nella giurisprudenza comunitaria, relativamente al caso *Der Grüne Punkt* (V. decisione della Commissione COMP D3/34493- DSD del 20 aprile 2001;

634. Questo è, ad esempio, quanto si verifica nell'ambito del funzionamento del Sistema CONAI, il quale, come si è ampiamente illustrato *supra*, non fornisce alcun servizio effettivo di raccolta e riciclo degli imballaggi secondari e terziari, se non quello meramente virtuale di *compliance* all'EPR tramite il pagamento del CAC.

635. Un primo elemento di riforma del sistema consortile potrebbe consistere, quindi, nell'esenzione dal pagamento del CAC dai produttori che non usufruiscono di un effettivo servizio di gestione dei rifiuti da imballaggio, ovvero della raccolta e del riciclo degli stessi. Tali produttori, infatti, potrebbero avvalersi di meccanismi di mercato per l'assolvimento dell'obbligo derivante dall'EPR, che possono o basarsi sulla prova contrattuale da parte degli utilizzatori degli imballaggi dell'avvenuto avvio a riciclo di un ammontare minimo di rifiuti, come del resto avviene in altri Stati membri⁴⁰⁰ o sull'obbligo di costituire o aderire a sistemi autonomi.

636. Al fine di raggiungere tale risultato sarebbe necessario che l'art. 221 TUA venisse modificato in modo da facilitare la costituzione dei sistemi autonomi e il loro ingresso sul mercato dei servizi di *compliance* all'EPR. In primo luogo, andrebbe ampliato il novero dei soggetti che possono costituire un sistema autonomo, includendo anche gli utilizzatori. Parimenti, sarebbe auspicabile una modifica della medesima norma nel senso di conferire il riconoscimento anche ai sistemi che pur raccogliendo e avviando a riciclo materiali della stessa tipologia di quelli prodotti dai soggetti aderenti, non riescano a garantire di raccogliere *esattamente* quelli prodotti dagli aderenti come richiesto oggi. Sarebbe, altresì, necessario non costringere il sistema autonomo ad organizzare le proprie attività in tutto il territorio nazionale, purché dimostri di raggiungere gli obiettivi di riciclo posti dalla normativa europea e nazionale. Infine, come già anticipato *supra*, si suggerisce l'attribuzione del ruolo consultivo svolto attualmente da CONAI ad un soggetto terzo, possibilmente di natura pubblica. Da questo punto di vista, l'art. 37, lett. c) del ddl annuale per il mercato e la concorrenza per l'anno 2016⁴⁰¹, che affida tale compito all'ISPRA, appare estremamente apprezzabile e da salutare con favore.

637. Una volta rimosse le barriere all'accesso al mercato dei servizi di *compliance* all'EPR, è ragionevole attendersi che per i rifiuti derivanti dal consumo di imballaggi secondari e terziari potrebbero nascere numerosi *compliance scheme* autonomi, sfruttando i minori costi generati dalla raccolta e avvio a riciclo di tali materiali. La concorrenza tra questi operatori potrebbe consentire di arrivare ad offrire ai produttori

confermata da Trib. UE, 15 novembre 2001, in causa T-151/01 R *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland AG c. Commissione delle Comunità Europee*, e da Corte Giust., in causa C-385/07 P *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland AG c. Commissione delle Comunità Europee*, punti 143-145), dove un sistema di gestione dei rifiuti da imballaggio obbligava le imprese aderenti al pagamento del contributo ambientale su tutti gli imballaggi immessi al consumo nel territorio tedesco indipendentemente dal fatto che il sistema provvedesse o meno alla prestazione del servizio di organizzazione e finanziamento della gestione dei rifiuti da imballaggi, ed è stato per questo motivo sanzionato per aver posto in essere un abuso di sfruttamento della propria posizione dominante.

⁴⁰⁰ Ad esempio, in Francia, Germania, Spagna e Paesi bassi la responsabilità della gestione dei rifiuti da imballaggi commerciali e industriali ricade sugli utilizzatori finali. Ciò nell'ottica di affidare al mercato la gestione di quegli imballaggi (commerciali e industriali per l'appunto) che presentano un valore economico. In tale contesto, gli utilizzatori provvedono alla gestione fisica dei rifiuti da imballaggi commerciali e industriali cedendoli, sulla base di contrattazioni di mercato, ad operatori specializzati della filiera del riciclo; tale meccanismo li esonera dal pagare un contributo ambientale derivante dalla partecipazione ad un *compliance scheme*.

⁴⁰¹ V. atto n. 2085 della XVII Legislatura in discussione al Senato.

di ciascuna tipologia di materiale un servizio di ottemperanza agli obblighi derivanti dall'EPR esattamente commisurato ai costi ambientali generati dallo specifico materiale prodotto⁴⁰². In questo modo, si potrebbe effettivamente tendere ad una applicazione del principio EPR tale per cui i costi delle esternalità ambientali causate sono resi espliciti e addebitati ai produttori, diventando una variabile concorrenziale a tutti gli effetti⁴⁰³.

L'assolvimento degli obblighi derivanti dall'EPR per i rifiuti da imballaggi primari

638. La parte più critica di una possibile riforma del sistema di *compliance* all'EPR riguarda le ricadute che questa avrebbe sulla gestione dei rifiuti urbani.

Come visto nei capitoli precedenti, infatti, la raccolta differenziata si svolge in genere nell'ambito della complessiva attività di raccolta urbana, che si configura come un monopolio naturale soggetto ad una privativa affidata all'impresa che per conto dell'Ente Locale responsabile svolge l'attività di gestione dei rifiuti urbani. L'impossibilità per i *compliance scheme* di effettuare direttamente la raccolta in un contesto di concorrenza *nel* mercato, rappresenta un ostacolo per utilizzare i meccanismi di mercato al fine di raggiungere gli obiettivi ambientali, nei termini proposti per il segmento dei rifiuti da imballaggio provenienti dal canale C&I.

639. Tuttavia, esistono delle soluzioni alternative che consentano il superamento, magari anche parziale, di tale ostacolo e permettano comunque un'applicazione più corretta del principio dell'EPR, anche in senso maggiormente concorrenziale.

640. Il problema è stato affrontato in vario modo in alcuni Stati membri. Il panorama normativo offerto sul tema è variegato e presenta contesti nei quali i produttori di imballaggi, tramite i *compliance schemes*, o *i*) sostengono solo il peso finanziario della gestione dei rifiuti da imballaggi tramite dei "permessi ad inquinare" (Regno Unito), o *ii*) sopportano gli oneri finanziari di tale gestione ma non si occupano della corrispondente attività fisica, svolta interamente dai soggetti affidatari della raccolta (Francia), ovvero ancora *iii*) finanziano l'intero servizio di gestione e si occupano direttamente di alcune fasi della stessa (ad esempio, la selezione e l'avvio a riciclo dei materiali) (Belgio), oppure, infine, *iv*) gestiscono *in toto* tali rifiuti sia dal punto di vista finanziario sia dal punto di vista fisico (Germania)⁴⁰⁴. Attualmente, l'Italia sembrerebbe aver adottato un sistema in parte simile al terzo modello, in quanto il Sistema CONAI non svolge l'attività di raccolta, che spetta al soggetto affidatario del servizio pubblico di raccolta, ma attraverso l'Accordo ANCI-CONAI in parte, ancorché in misura minima, la finanzia.

⁴⁰² In una ipotesi neanche troppo remota tali costi potrebbero anche essere nulli, laddove come già oggi spesso accade, la raccolta e avvio al riciclo di rifiuti da imballaggi secondari e terziari è una attività remunerativa in sé, che genera ricavi e non costi. In questi casi, il servizio fornito dal *compliance scheme* potrebbe limitarsi a fornire una certificazione dell'effettivo avvio al riciclo di una quantità di materiali corrispondente a quella immessa sul mercato dal soggetto obbligato.

⁴⁰³ In linea di principio si potrebbe immaginare una differenziazione del contributo ambientale anche senza modificare la struttura del mercato dei servizi di *compliance* all'EPR, vale a dire consentendo (o imponendo) al sistema consortile monopolistico di richiedere a ciascun produttore di imballaggi un contributo proporzionale al costo ambientale causato dai suoi prodotti. Si ritiene, tuttavia, insoddisfacente che la modulazione del contributo ambientale, in un contesto caratterizzato da un consorzio unico, rimanga appannaggio della discrezionalità di quest'ultimo, col rischio che la determinazione dell'ammontare del contributo diventi l'esito dei rapporti di forza interni al consorzio (leggi: del peso economico che ciascuna categoria di imballaggi ivi rappresentata riveste) piuttosto che dell'effettiva differenza nei costi di raccolta e avvio a riciclo tra i prodotti dei consorziati.

⁴⁰⁴ V. Commissione UE, *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility*, cit., p. 22.

Inoltre, il Sistema CONAI finanzia integralmente e svolge, tramite soggetti terzi, l'attività di selezione dei materiali raccolti, mentre l'attività attinente alla fase finale della filiera, il riciclo, viene effettuata da imprese specializzate che hanno acquisito i materiali dai consorzi di filiera.

641. Tra i vari sistemi elencati, appare interessante, sia sotto il profilo ambientale sia dal punto di vista concorrenziale, quello che prevede l'affidamento dell'intera gestione dei rifiuti da imballaggio urbani ai *compliance scheme* (ovvero, quindi, ai produttori), previa separazione della gestione della raccolta differenziata urbana di rifiuti da imballaggio dal resto della raccolta urbana. Si tratta, infatti, di un modello, già adottato, come visto, in alcuni Paesi europei, che consentirebbe di assoggettare in maniera più completa anche la gestione dei rifiuti da imballaggi primari agli effetti che derivano dalla imposizione degli obblighi derivanti dall'EPR in capo ai produttori.

I vantaggi dell'affidamento della raccolta differenziata urbana ai compliance scheme

642. L'affidamento ai *compliance scheme* della gestione dei rifiuti da imballaggio confluiti nella raccolta differenziata urbana condurrebbe ad attribuire ai soggetti che immettono imballaggi sul mercato nazionale la responsabilità dell'intera gestione degli stessi. Alla piena responsabilità organizzativa di tutte le fasi della gestione dei rifiuti da imballaggi da parte dei consorzi corrisponderebbe anche una copertura integrale delle stesse sotto il profilo finanziario e, quindi, un migliore adempimento del *Polluter Pays Principle* e dell'EPR da parte dei produttori di imballaggi, con una corrispondente riduzione dell'onere finanziario a carico degli Enti Locali, e in ultima analisi del tributo pagato dai cittadini⁴⁰⁵.

643. La separazione dei circuiti della raccolta della frazione differenziata di rifiuti urbani da quella della frazione indifferenziata e l'attribuzione della responsabilità della prima ai sistemi di gestione dei rifiuti da imballaggio sembrerebbe presentare, altresì, dei significativi vantaggi sia dal punto di vista dell'efficienza del servizio sia da quello concorrenziale.

644. Innanzitutto, la creazione di due circuiti di raccolta separati rappresenta una forma di gestione dei rifiuti che appare rispondere maggiormente ad una logica industriale, basata sul fatto che essi interessano due tipologie di rifiuti aventi natura e destinazione diversi: i rifiuti raccolti in maniera indifferenziata sono avviati a smaltimento in discarica e a termovalorizzazione⁴⁰⁶, mentre i rifiuti appartenenti alla frazione differenziata sono indirizzati, come già ampiamente detto, a processi di riciclo che ne consentono la trasformazione in *input* produttivi. Tale suddivisione si porrebbe, peraltro, in linea

⁴⁰⁵ Infatti, l'onere diretto, la tassa, si ridurrebbe in considerazione del fatto che essa non finanzierebbe più anche la raccolta dei rifiuti da imballaggio urbani. Allo stesso tempo, tuttavia, aumenterebbe un onere indiretto a carico dei consumatori, ovvero il prezzo finale dei prodotti imballati acquistati nel quale i produttori includerebbero i costi di gestione di tali imballaggi una volta divenuti rifiuti. L'onere indiretto, tuttavia, sarebbe oggetto di spinte al ribasso grazie alla concorrenza tra *compliance scheme*, come descritto nel testo. Inoltre, rendendo esplicita l'influenza del costo ambientale sul prezzo degli imballaggi, l'utilizzatore finale potrebbe scegliere il prodotto il cui costo di gestione, una volta divenuto rifiuto, è inferiore e, quindi, pagare (indirettamente) un contributo ambientale più basso.

⁴⁰⁶ Invero, si potrebbe ritenere che i rifiuti avviati a recupero energetico, essendo un *input* per la produzione di energia, dovrebbero presentare un valore economico. Tuttavia, detto valore economico non viene ancora riconosciuto nella misura in cui, quanto meno in Italia, il gestore della raccolta ancora paga un corrispettivo per il conferimento dei rifiuti agli impianti di termovalorizzazione.

con una proposta, avanzata da alcuni commentatori⁴⁰⁷, di ridefinire il concetto di rifiuto in modo da superare la dicotomia incentrata sull'origine del rifiuto (urbano *versus* speciale) per sposare, invece, una dicotomia focalizzata sulla destinazione dello stesso (rifiuto riciclabile *versus* rifiuto da smaltire).

645. Ancora, la separazione del circuito della raccolta differenziata e l'attribuzione della relativa responsabilità finanziaria e organizzativa ai *compliance scheme* farebbe venire meno i costi di transazione legati alla compravendita di rifiuti urbani tra quest'ultimo ed il soggetto affidatario del servizio di raccolta dei rifiuti urbani. Tali costi, generati sia dalle asimmetrie informative sulla qualità dei rifiuti selezionati sia dalle cd. asimmetrie motivazionali tra gli operatori collocati lungo fasi diverse della filiera - derivanti da una sostanziale divergenza di obiettivi in relazione all'organizzazione dell'attività di raccolta⁴⁰⁸ -, sono in ultima analisi idonei a ridurre le *performance* delle attività di riciclo, nella misura in cui non ottimizzano, in termini di quantità e qualità, l'*output* derivante dalla raccolta differenziata⁴⁰⁹. In questo contesto, dunque, l'integrazione verticale al *compliance scheme* potrebbe facilitare lo sviluppo e la diffusione di innovazioni tecnologiche e/o organizzative volte ad ottimizzare le *performance* dell'attività di raccolta sotto il profilo dell'efficacia (qualità e quantità di rifiuti raccolti). Ciò consentirebbe, in altre parole, di rendere maggiormente rispondente l'attività di raccolta alle esigenze che emergono nell'ambito dell'attività di avvio a riciclo e faciliterebbe l'apertura dei mercati delle materie prime seconde.

646. Si osserva, altresì, dal punto di vista più strettamente concorrenziale, che l'attribuzione della piena responsabilità finanziaria in capo al *compliance scheme* consentirebbe con ogni probabilità di migliorare l'efficienza del servizio di raccolta, con riferimento al segmento della raccolta differenziata, in quanto farebbe emergere corretti incentivi alla minimizzazione dei costi del servizio che, nell'attuale assetto, sono limitati dal fatto che, come osservato nel Cap. 4, gli Enti Locali competenti di frequente affidano il servizio a società *in-house* senza l'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica. In altri termini, per la raccolta differenziata, verrebbe in tal modo eliminato in radice il riferito problema connesso al conflitto di interessi in cui versa l'Ente Locale, che è sia l'Ente affidante sia l'azionista della società affidataria del servizio di raccolta, e che non garantisce sempre la scelta dell'operatore più efficiente. Viceversa, il sistema consortile avrebbe l'interesse ad organizzare nel modo più efficiente possibile la raccolta differenziata dal momento che ne deve sostenere i relativi costi e, dunque, nell'esternalizzare il servizio di raccolta, sarebbe incentivato a selezionare l'operatore più efficiente.

Conforta al riguardo il fatto che, ad esempio, la gestione del fine vita degli imballaggi confluiti nel circuito urbano in Germania – Paese che, come si vedrà meglio nel seguito, ha già adottato una simile separazione della raccolta urbana - appare costare meno che in Italia: si stima, infatti, un costo

⁴⁰⁷ Tra gli altri v. MASSARUTTO, *Lo strano caso del Dottor Recycle e Mister Hide, ovvero: perché la distinzione tra rifiuto urbano e speciale non ha più senso*, in *Ambiente, Rischio e Comunicazione*, 2013, p. 6.

⁴⁰⁸ In particolare, il soggetto affidatario del servizio di raccolta dovrebbe essere interessato *in primis* a minimizzare il costo del servizio mentre il riciclatore dovrebbe tendere ad una massimizzazione della qualità dei rifiuti raccolti. Tale divergenza è almeno in parte attenuata nell'attuale assetto definito dall'Accordo Quadro ANCI-CONAI nel quale il riconoscimento di corrispettivi erogati dal sistema consortile agli Enti Locali o ai soggetti affidatari del servizio di raccolta da questi delegati sono differenziati sulla base della qualità dei rifiuti raccolti, il che può quanto meno ridurre i costi di transazione derivanti dalla cessione dei rifiuti raccolti da parte del gestore pubblico al sistema consortile.

⁴⁰⁹ V. MASSARUTTO, *Municipal waste management*, cit., p. 505 e ss.

medio di gestione di detti rifiuti in Italia pari a 168,4 euro/ton⁴¹⁰, a fronte di un corrispondente costo in Germania pari a 160 euro/ton⁴¹¹.

647. Infine, una maggiore responsabilizzazione finanziaria rispetto a quella prevista attualmente in capo ai produttori di imballaggi può indirizzare gli stessi verso soluzioni produttive e tecnologiche che in ultima analisi facilitano la gestione del fine vita dei rifiuti ed un loro riutilizzo. In altre parole, come si prospettava in premessa, la ricerca dell'efficienza dovrebbe indurre i *compliance scheme* a ridurre i propri costi di gestione. Un modo per ridurre tali oneri è quello di indurre i propri associati a produrre imballaggi più facilmente riciclabili. Ciò implica che l'attribuzione per l'intero dei costi di gestione dei rifiuti da imballaggio urbani all'industria incentiverebbe la produzione di imballaggi con un miglior grado di riciclabilità. Questo effetto è particolarmente rilevante soprattutto per alcune tipologie di imballaggi, come quelli in plastica, che per il loro riutilizzo in nuovi processi produttivi richiedono complesse attività di trasformazione e dunque costi di avvio a riciclo relativamente elevati.

La fattibilità di un sistema duale di compliance all'EPR in Italia

648. Ferma la necessità di procedere alle opportune analisi necessarie per l'adozione di un simile sistema anche in Italia, se del caso procedendo con la necessaria gradualità⁴¹², appaiono in ogni caso evidenti i numerosi vantaggi che deriverebbero da una separazione della raccolta differenziata riferibile agli imballaggi dal resto della raccolta urbana, con successivo affidamento della piena responsabilità sulla prima ai *compliance scheme*, e derivante dalla stessa. Al fine di illustrarli, può esser utile compiere qualche riflessione sull'esperienza degli Stati membri nei quali soluzioni di questo tipo sono già state adottate.

649. Insieme alla Svezia, Paese che, come illustrato nel Cap. 3, non solo ha previsto una distinzione tra la gestione della raccolta differenziata e la gestione della raccolta indifferenziata, ma ha anche ritenuto sussistenti nel caso della prima le condizioni per avviare una piena liberalizzazione del servizio,

⁴¹⁰ Tale costo è stato stimato nel modo seguente:

Costo Imballaggi = [CGD- incidenza frazione organica*(costo raccolta frazione organica + costo fasi a valle frazione organica)]/(1-incidenza frazione organica)

dove il costo complessivo di gestione della raccolta differenziata (CGD) è pari, su base nazionale nel 2014, a 185,3 euro/ton; l'incidenza della frazione organica sui rifiuti raccolti in maniera differenziata (v. nota 378 *supra*) è del 42,7%; il costo di raccolta della frazione organica è stato ipotizzato pari a quello medio relativo alla frazione differenziata generale; il costo di gestione delle fasi a valle (trattamento al netto della valorizzazione in impianti di compostaggio) è invece stato posto pari a circa 63,5 euro/ton. Quest'ultimo dato è stato ottenuto prendendo come riferimento i dati relativi alla base d'asta delle gare oggetto del procedimento I784 - ECOAMBIENTE-BANDO DI GARA PER LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI DA RACCOLTA DIFFERENZIATA per la gestione della frazione organica (punto 34 del provvedimento n. 25589 del 29 luglio 2015, in Boll. 30/2015).

⁴¹¹ Tale costo, riferito al 2011, rappresenta il contributo per imballaggi raccolti. Il dato è stato tratto dal rapporto Commissione UE, *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility*, cit., p.71.

⁴¹² Ad esempio, si ritiene che una riforma in questo senso del sistema di gestione dei rifiuti urbani richieda, innanzitutto, una modifica dell'attuale configurazione della proprietà del rifiuto che, fino al conferimento presso le piattaforme di selezione consortili è attualmente del gestore della raccolta pubblico (dell'Ente locale, ovvero del concessionario che effettua l'attività di raccolta).

anche Germania, Austria, Finlandia, Norvegia, Irlanda e Slovacchia⁴¹³ hanno provveduto a separare i due segmenti del mercato della raccolta.

650. I primi due Stati membri, pur mantenendo una forma di concorrenza *per* il mercato anche per la raccolta della frazione differenziata di rifiuti (*rectius*: per la quota della frazione differenziata costituita da rifiuti da imballaggio, tranne quelli di origine cellulosa) hanno attribuito la gestione di tale attività ai *compliance scheme*, sottraendola alla responsabilità degli Enti Locali, che hanno mantenuto, invece, il compito di organizzare la raccolta della frazione indifferenziata, della frazione differenziata di natura cellulosa e della frazione organica.

651. Il servizio di raccolta dei rifiuti da imballaggio urbani, che costituiscono la parte preponderante della frazione di rifiuti urbani valorizzabili economicamente, viene, dunque, affidato dai *compliance scheme* ad un operatore specializzato selezionato tramite una procedura ad evidenza pubblica⁴¹⁴. Nel medesimo bacino di raccolta esistono, pertanto, due soggetti, entrambi monopolisti legali, ma in relazione a due attività diverse: un primo affidatario, che mantiene un rapporto contrattuale con l'Ente Locale, svolge l'attività di raccolta della frazione indifferenziata, della frazione differenziata di natura cellulosa e della frazione organica, mentre un secondo affidatario, che mantiene un rapporto contrattuale con i sistemi di gestione dei rifiuti da imballaggio, svolge la raccolta degli imballaggi (tranne quelli di origine cellulosa)⁴¹⁵.

652. La scelta di separare la gestione dei due circuiti di raccolta non sembrerebbe condurre a delle inefficienze gestionali, in quanto, come dimostrano alcuni studi empirici, non esistono significative economie di integrazione orizzontale tra le due attività⁴¹⁶.

Anche l'esperienza empirica degli anzidetti Paesi europei sembrerebbe confermare tale conclusione. Sia in Austria sia in Germania, infatti, l'attività di raccolta organizzata dal soggetto incaricato dai sistemi di gestione dei rifiuti da imballaggio richiede un certo grado di coordinamento con gli Enti Locali e con il soggetto da questi incaricato per la gestione della frazione indifferenziata. Ma questo si limita ad alcuni aspetti del servizio, quali: *i*) l'utilizzazione e la manutenzione di spazi pubblici comuni (dove ad esempio vengono collocati i cassonetti di raccolte di prossimità) nonché per la ripartizione dei relativi costi; *ii*) la definizione di alcuni aspetti organizzativi (frequenza della raccolta,

⁴¹³ Si tratta di informazioni acquisite nell'ambito dell'attività istruttoria. Ai Paesi menzionati *supra* sembrerebbero potersi ascrivere anche i Paesi Bassi.

⁴¹⁴ In Germania, nonostante esistano una pluralità di *compliance scheme* concorrenti, il gestore della raccolta dei rifiuti da imballaggio viene selezionato a turno dal sistema di gestione più rappresentativo in termini di produttori aderenti. Il soggetto selezionato svolge l'attività di raccolta per l'intero bacino messo a gara e, quindi, esso svolge l'attività per conto di tutti i sistemi di gestione e non solo per quello che ha indetto la procedura di selezione. In Austria, il problema di quale sistema di gestione svolga funzione della stazione appaltante non si è finora posto perché fino al 2015 era previsto un solo soggetto (ARA). Attualmente è previsto che sul mercato esistano più sistemi di gestione dei rifiuti da imballaggio; ciò significa che anche in Austria l'espletamento delle nuove gare, previste a partire dal 2018, dovrà essere ripartita tra i sistemi di gestione esistenti in funzione della propria quota di mercato. Vale a dire che per un dato ambito territoriale i sistemi di gestione, come in Germania, divideranno il gestore della raccolta.

⁴¹⁵ In tale assetto non si preclude la possibilità per l'affidatario del servizio di raccolta della frazione indifferenziata di partecipare anche alla procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di raccolta differenziata, ancorché l'esperienza tedesca dimostri che ciò nella realtà avviene in pochi casi, mentre è più frequente che vi siano due gestori diversi per le due attività.

⁴¹⁶ V. sul punto ABRATE-ERBETTA-FRAQUELLI-VANNONI, *An Application to Italian*, cit., p. 5 e 10, i quali riferiscono di uno studio che ha stimato che le economie di integrazione tra i due segmenti dell'attività siano pari al 5% negli Stati Uniti; gli AA. stimano che in Italia esse siano pari al 2%.

l'utilizzo di contenitori o cassette per la raccolta degli imballaggi); e *iii*) la promozione di campagne informative rivolte ai cittadini sulle modalità di separazione dei rifiuti prodotti, attività a fronte delle quali gli Enti Locali ricevono dei corrispettivi da parte dei *compliance scheme*.

653. Dal punto di vista operativo, inoltre, non sembrano esserci infrastrutture che i soggetti affidatari del servizio di raccolta devono condividere. In entrambi i Paesi europei summenzionati, infatti, i *compliance scheme* pagano al soggetto incaricato dall'Ente Locale per lo svolgimento del servizio di raccolta dei rifiuti urbani un corrispettivo per la raccolta dei rifiuti da imballaggio cartacei, che, come detto, non rientrano nella privativa del soggetto incaricato dai *compliance scheme*. In Austria, addirittura, il gestore incaricato dal sistema consortile paga un corrispettivo all'operatore che si occupa della raccolta della frazione indifferenziata di rifiuti in funzione degli imballaggi confluiti all'interno di quest'ultima.

654. D'altro canto, l'efficienza della separazione del circuito della raccolta differenziata da quella indifferenziata sembrerebbe confermata dal fatto che ad esempio la Germania starebbe pensando di estendere il campo d'azione dei *compliance scheme*, anche per rifiuti che non provengono da imballaggi ma che hanno una composizione merceologica simile, attribuendo dunque all'industria la loro responsabilità organizzativa e finanziaria⁴¹⁷.

655. Dal punto di vista del finanziamento del servizio, la separazione dei due circuiti determina un beneficio per i cittadini, i quali pagano il tributo sui rifiuti, in base ad uno schema *pay as you throw*, solo sulla frazione indifferenziata e organica, mentre il ritiro della frazione differenziata avviene senza la corresponsione di un corrispettivo, in quanto, coerentemente con la volontà di attribuire la responsabilità della gestione dei rifiuti da imballaggio ai produttori di tali beni, i costi della raccolta sono finanziati da questi ultimi e in parte ripagati dai ricavi derivanti dalla successiva vendita dei materiali ottenuti dal riciclo.

I vantaggi di un mercato concorrenziale dei sistemi di compliance all'EPR

656. L'evoluzione della gestione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani verso meccanismi di mercato richiede, oltre all'attribuzione all'industria della relativa responsabilità, la costituzione di un sistema pluralistico volto a promuovere l'efficienza allocativa, attraverso l'introduzione di meccanismi concorrenziali tra *compliance scheme*. Questo risultato emerge anche dal fatto che, come risulta dal Grafico 7 *supra*, un sistema pluralistico come quello tedesco, minimizza lo smaltimento in discarica, e dunque, il venir meno di qualunque forma di valorizzazione dei rifiuti prodotti.

657. Un primo vantaggio ottenibile da un mercato concorrenziale dei sistemi di *compliance* è dato dal fatto che questo conduce con maggiore probabilità ad una riduzione del contributo ambientale richiesto ai produttori di imballaggi. Quest'ultimo costituisce, infatti, la leva concorrenziale in base alla quale i singoli *compliance scheme* possono attirare un maggiore numero di aderenti e guadagnare quote di mercato rispetto ai propri concorrenti.

⁴¹⁷V. <https://www.ecosurety.com/ecohub/news/germany-proposes-to-extend-producer-obligations-what-you-need-to-know>.

658. La maggiore concorrenzialità del mercato dei servizi di *compliance* all'EPR potrebbe produrre degli *spillover* positivi su due altri mercati: su quello a monte della gestione della frazione differenziata riferibile ai rifiuti da imballaggi urbani e su quello a valle della vendita degli imballaggi.

659. Per ciò che riguarda il primo mercato, la concorrenza tra *compliance scheme* aumenterebbe l'effetto di efficientamento delle imprese ivi operanti già descritto *sub par.* 645. Infatti, poiché solo minori costi di gestione dei rifiuti da imballaggio consentono ad un *compliance scheme* di ridurre il contributo ambientale da richiedere ai propri aderenti e diventare in tal modo più competitivo rispetto ai propri concorrenti, un mercato dei *compliance scheme* concorrenziale incentiverebbe ulteriormente la selezione di soggetti affidatari del servizio di gestione della frazione differenziata urbana efficienti.

660. Per ciò che riguarda il secondo mercato, si osserva che la riduzione del contributo ambientale si riverbererebbe positivamente sui prezzi dei beni contenuti negli imballaggi primari, a vantaggio dei consumatori.

661. Assumendo una prospettiva dinamica, vi sono, però, anche altri effetti positivi, legati alla commisurazione dell'onere che ogni produttore deve sostenere per l'EPR all'effettivo costo ambientale generato dai suoi prodotti. Infatti, il vincolo competitivo esistente tra i *compliance scheme*, non solo incentiva, come descritto *supra*, la produzione di imballaggi più eco-compatibili che comportano un onere di gestione inferiore, e dunque permettono ai sistemi di gestione di applicare contributi ambientali inferiori, ma induce gli stessi a differenziare il contributo ambientale a seconda del grado di riciclabilità degli imballaggi prodotti dalle imprese aderenti.

662. In un contesto pluralistico e concorrenziale, infatti, vi è un incentivo naturale a differenziare il contributo richiesto ai propri consorziati in funzione dei costi effettivamente sostenuti per avviare a riciclo le diverse tipologie di imballaggio, in quanto ciò aumenta l'attrattiva di un dato *compliance scheme* soprattutto nei confronti dei produttori di imballaggi maggiormente riciclabili.

In altri termini, il *compliance scheme* che provvedesse ad una differenziazione del contributo ambientale aumenterebbe la propria competitività rispetto agli altri e attrarrebbe i produttori che generano minori costi di gestione, con l'effetto di ridurre ulteriormente il contributo ambientale richiesto ai propri consorziati. Il successo di tale politica di modulazione del contributo ambientale dovrebbe indurre anche gli altri sistemi di *compliance* ad attuare politiche analoghe e innescerebbe una concorrenza virtuosa dinamica tra produttori nell'ottica di rendere più eco-compatibili gli imballaggi prodotti.

5. Conclusioni

663. In conclusione, alla luce dei risultati economici del modello gestionale ad oggi prescelto in Italia per assolvere agli obblighi derivanti dall'EPR, basato sul monopolio dei consorzi di filiera, e ispirandosi all'esperienza di altri Stati membri, l'Autorità ritiene auspicabile che il Legislatore valuti l'opportunità di riformare tale sistema in senso maggiormente pro-concorrenziale.

664. Innanzitutto, un sistema di *compliance* all'EPR dovrebbe essere totalmente incentrato sulla gestione dei rifiuti da imballaggio urbani e dovrebbe essere caratterizzato dalla presenza di più soggetti, *in toto* responsabili dell'attività di raccolta della parte della frazione differenziata dei rifiuti urbani costituita da imballaggi, finanziata e gestita separatamente dal servizio di raccolta della frazione indifferenziata

665. Tale proposta implica il superamento del sistema del consorzio di filiera unico e obbligatorio per la gestione dei rifiuti da imballaggio e la creazione di un mercato concorrenziale dei sistemi di gestione (*compliance scheme*) che offrano servizi ai produttori di imballaggio. I produttori di imballaggi secondari e terziari che confluiscono nel canale C&I potrebbero ricorrere o a forme di autoproduzione o aderire a *compliance scheme* che forniscono servizi di ottemperanza agli obblighi di EPR organizzando direttamente la raccolta e l'avvio a riciclo dei relativi rifiuti. I produttori di imballaggi primari, che, quindi, confluiscono nel circuito urbano potrebbero anch'essi rivolgersi a *compliance scheme*, i quali si assumono la piena responsabilità dell'intera gestione della frazione della raccolta differenziata costituita dai propri rifiuti da imballaggio incaricando un soggetto selezionato tramite procedura ad evidenza pubblica di effettuarne la raccolta.

APPENDICE

ASSETTO ISTITUZIONALE, REGOLAZIONE DELLE FASI A VALLE E CRITERI DI ASSIMILAZIONE DEI RIFIUTI SPECIALI AGLI URBANI NELLE DIVERSE REGIONI ITALIANE

Qui di seguito si descrive l'evoluzione degli assetti amministrativi e i principali meccanismi di regolazione adottati per l'organizzazione delle fasi a valle della raccolta dalle diverse Regioni. Inoltre, si forniscono alcuni esempi relativi alle modalità di assimilazione dei rifiuti prodotti da attività commerciali e industriali da parte di alcuni Comuni capoluogo di provincia.

Per quanto riguarda l'evoluzione dell'assetto istituzionale e amministrativo, esso riflette l'avvicendamento normativo che ha interessato gli Enti territoriali ai quali il Legislatore aveva affidato la gestione dei rifiuti urbani e assimilati. Brevemente si ricorda che il TUA aveva inizialmente previsto la figura istituzionale delle AATO, le quali sono state, tuttavia, abrogate nel 2010. Nel 2011 le AATO sono state sostituite da ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei governati da specifici Enti, istituiti dalle Regioni (ATO), le quali hanno discrezionalità nello stabilirne il numero, la dimensione e la suddivisione in sotto-ambiti. La situazione "fotografata" per ciascuna Regione varia a seconda dello stato di avanzamento nell'attuazione del riordino di detti Enti territoriali. In alcune Regioni, come si vedrà, la normativa regionale è al passo con quella nazionale, sia sotto il profilo formale sia in termini di effettiva operatività degli ATO, mentre in altre, pur essendo stati formalmente istituiti, gli organi di governo sono ancora via di costituzione e permane il vecchio regime, dove la competenza per l'organizzazione del servizio, specie per la fase della raccolta, rimane in capo ai Comuni o alle Autorità d'Ambito precedentemente previste.

Nord

Regione Friuli Venezia Giulia

Nella Regione Friuli Venezia Giulia il Piano regionale di gestione dei Rifiuti urbani è stato approvato con decreto del Presidente della Regione 31 dicembre 2012, n. 278/Pres. Nelle more dell'approvazione del citato Piano regionale - che doveva avvenire proprio entro il 31 dicembre 2012 - l'organizzazione territoriale del servizio di gestione dei rifiuti urbani è stata definita dalla L.R. n. 11/2011.

Già tale legge, all'art. 3, comma 51, aveva delimitato un unico ambito territoriale ottimale (ATO) coincidente con il territorio regionale, all'interno del quale è garantita la gestione unitaria e omogenea dei rifiuti urbani, nonché la libera circolazione dei rifiuti urbani prodotti. Tale delimitazione è stata poi confermata nel Piano regionale anzidetto, il quale, tuttavia, non ha individuato l'Ente di governo dell'ATO.

La Regione ha comunicato che è in corso di definizione una nuova normativa inerente l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nell'ATO e che, pertanto, in attesa della nuova normativa, la gestione (diretta o *in-house*) dei servizi pubblici relativi ai rifiuti urbani è stabilita direttamente dagli Enti Locali.

In tale prospettiva, gli Enti Locali, ai sensi dell'art. 3, comma 25, della L.R. n. 14/2012, come modificato dalla L.R. n. 15/14, ai fini della gestione dei servizi di raccolta differenziata e recupero, possono stabilire eventuali forme di cooperazione e definire più zone funzionali all'interno dell'ambito territoriale regionale e quali sub-articolazioni dello stesso. Tali zone funzionali corrispondono al

perimetro delle gestioni *in-house* per la gestione dei servizi di raccolta differenziata e recupero di dimensioni intercomunali in essere mediante forme di cooperazione tra comuni. Le gestioni presenti in singoli Comuni non facenti parte delle predette forme di cooperazione proseguono o sono rinnovate in conformità alle norme vigenti in materia.

Regione Veneto

Nella Regione Veneto il vecchio Piano regionale del 1998 definiva 31 bacini d'utenza nei quali operavano gli Enti responsabili costituiti in forza di convenzioni o sotto forma di consorzi, dai Comuni ricadenti in tali territori. A seguito dell'emanazione del Decreto Ronchi, la L.R. n. 3/2000 e il collegato Piano di gestione dei rifiuti, approvato con delibera del Consiglio Regionale n. 59 del 22 novembre 2004, hanno soppresso tali bacini sostituendoli con le Autorità d'Ambito (AATO) coincidenti con le Province.

Il nuovo Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani e speciali, anche pericolosi, è stato adottato dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 264 del 5 marzo 2013 ed è in fase di definitiva approvazione. . Nelle more dell'approvazione del nuovo Piano regionale, l'organizzazione territoriale del servizio di gestione dei rifiuti urbani è definita dalla L.R. n. 52/2012.

In particolare, tale L.R. n. 52/2012, ha previsto all'art. 2 che - ai fini dell'ottimale organizzazione, coordinamento e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani - venissero soppresse le AATO e che si costituisse un unico 'ambito territoriale ottimale (ATO) coincidente con l'intero territorio regionale.

Ai sensi del successivo art. 3, la Giunta regionale può suddividere il territorio dell'ATO in bacini territoriali, per l'esercizio in forma associata delle funzioni di organizzazione e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ,per favorire, accelerare e garantire il servizio di gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

Gli Enti Locali ricadenti nei bacini territoriali esercitano, dunque, in forma associata le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso i Consigli di bacino, regolati da apposita Convenzione stipulata dagli enti aderenti. I Consigli di bacino esercitano una serie di attività - fra cui l'organizzazione, affidamento e controllo del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti - ma, ai sensi dell'art. 3, ultimo comma, L.R. n. 52/2012, non possono svolgere attività di gestione operativa relative alla raccolta, trasporto, recupero e smaltimento in discarica dei rifiuti urbani⁴¹⁸. In particolare, i consigli di bacino sono subentrati nelle funzioni già di

⁴¹⁸ In particolare, le attività esercitate dai consigli di bacino, *ex* art. 3, comma 3, della L.R. n. 52/2012, sono le seguenti:

- a) quantificazione della domanda di servizio e determinazione della sua articolazione settoriale e territoriale;
- b) individuazione ed attuazione delle politiche e delle strategie volte ad organizzare il servizio di raccolta, trasporto, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla normativa europea, nazionale e regionale;
- c) indizione della procedura di affidamento del servizio di raccolta, trasporto, avvio a smaltimento e recupero;u delega regionale i consigli di bacino possono procedere all'affidamento della gestione e realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, previsti dalla programmazione regionale, da svolgersi secondo modalità conformi alla normativa vigente in materia ed alle disposizioni previste dalla convenzione stessa;
- d) approvazione e stipulazione del contratto di servizio e della carta del servizio regolante i rapporti con i soggetti gestori dei rifiuti urbani;
- e) determinazione dei livelli di imposizione tariffaria del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani;
- f) vigilanza sulla corretta erogazione del servizio da parte del gestore del servizio;
- g) individuazione degli obiettivi di raccolta differenziata e delle relative modalità attuative, finalizzate al raggiungimento delle percentuali di cui all'articolo 205 TUA;

competenza delle sopresse Autorità d'Ambito (AATO) e degli Enti responsabili di bacino che, in assenza delle AATO, sino al 31 dicembre 2012, ne abbiano svolto le medesime funzioni⁴¹⁹.

L'assemblea dei consigli di bacino (cd. "assemblea di bacino") è formata dai rappresentanti degli Enti Locali partecipanti al consiglio di bacino o loro delegati (art. 4 L.R. 52/12).

In attuazione della L.R. n. 52/2012, con Deliberazione della Giunta Regionale n. 13 del 21 gennaio 2014, sono stati individuati 12 bacini di dimensione interprovinciale, provinciale o infra-provinciale (in tal caso è necessaria una particolare motivazione) . Allo stato attuale, però, è stato costituito un solo bacino denominato "Venezia ambiente", che aggrega 44 Comuni della provincia di Venezia e un Comune della provincia di Treviso.

A livello di ATO regionale, è istituito il Comitato di bacino regionale che svolge le seguenti principali funzioni: a) monitora i livelli di servizio raggiunti; b) controlla il rispetto delle normative di settore e della pianificazione regionale; c) fornisce indirizzi ai Consigli di bacino; d) vigila sulla corretta determinazione dei livelli tariffari. Il comitato di bacino regionale, costituito con decreto del Presidente della Giunta regionale, è composto dal Presidente della Giunta regionale o dall'Assessore all'ambiente delegato, con funzioni di presidente, e dai Presidenti dei Consigli di bacino, o da componenti del Consiglio di bacino da questi delegati (art. 2).

Nelle more dell'operatività effettiva dei Consigli di bacino, la Regione Veneto, con Deliberazione di Giunta regionale n. 2985 del 28 dicembre 2012, ha previsto che l'adozione degli atti necessari a garantire la continuità delle funzioni amministrative fosse demandata a dei Commissari Liquidatori, nel rispetto degli indirizzi già definiti dagli organi delle Autorità d'Ambito e degli enti di bacino soppressi.

In merito alla ripartizione di competenze in ordine alla gestione dei rifiuti, la Regione Veneto ha chiarito che, in termini generali, spetta all'Amministrazione regionale l'adozione di atti di indirizzo e di coordinamento, mentre alle Province spettano le attività di controllo.

La gestione operativa dei rifiuti si è conformata sino al 1° gennaio 2013 a quanto sancito dall'art. 19 della L.R. n. 3 del 2002, abrogato dalla L.R. n. 52 del 2012, il quale prevede che essa sia attribuita alle Autorità d'Ambito.

Gli ATO provvedono, di norma, ad affidare il servizio ad un unico gestore, fatta eccezione per alcuni casi in cui il servizio di raccolta e trasporto è stato organizzato autonomamente dai singoli Comuni mediante l'individuazione dei soggetti gestori. Infine, laddove particolari ragioni di natura economica, tecnica, amministrativa e geografica l'hanno richiesto il servizio è stato affidato a più gestori, sempre che ciò non compromettesse gli interessi generali e la qualità del servizio.

Provincia Autonoma di Bolzano

Nella Provincia Autonoma di Bolzano le competenze in materia di gestione dei rifiuti sono ripartite fra la stessa Provincia e i Comuni, i quali operano in forma aggregata o singola.

In particolare, spetta alla Provincia la predisposizione del piano di gestione dei rifiuti, nonché l'elaborazione delle norme tecniche e amministrative (molte delle quali ricadono nella competenza dell'Agenzia provinciale per l'ambiente) per la gestione dei rifiuti.

h) formulazione delle osservazioni al piano regionale di gestione dei rifiuti urbani di cui all'art.10 della L.R. n. 3/2000 e successive modificazioni, già di competenza delle Autorità d'ambito, ai sensi dell'articolo 199, comma 1, TUA, anche ai fini della realizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani.

⁴¹⁹ Fra tali funzioni rientra anche l'affidamento dei servizi, secondo quanto si indicherà *infra* nel testo.

Ai sensi della L.P. n. 4/2006, la Provincia è altresì competente a disporre l'autorizzazione delle operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti, nonché all'individuazione dei soggetti (inclusi gli stessi Comuni o le Comunità comprensoriali) preposti alla costruzione degli impianti di recupero o di smaltimento in discarica dei rifiuti urbani. È, inoltre, previsto che spetti alla Provincia l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani, nonché la definizione delle forme e dei modi di collaborazione tra gli Enti Locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale (art. 8, comma 1, lett. l, L.P. 4/06). A tale ultimo proposito, la Delibera G.P. del 25 giugno 2012, n. 925, recante *“Promozione della concorrenza dei servizi locali pubblici - Determinazione dei bacini ottimali”*, ha disposto *“per quanto concerne la raccolta ed il trasporto rifiuti: constatato che a livello statale è in corso una modifica al decreto legislativo n. 152/2006 attualmente non è opportuno disporre in materia. La Provincia provvederà a determinare i bacini territoriali ottimali, adeguandosi ai principi ispiratori della riforma statale”*.

In base a quanto riferito dalla stessa Provincia Autonoma, spetta, invece, ai Comuni la gestione dei servizi di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani. A tal fine, la maggior parte dei Comuni ha delegato la gestione dei suddetti servizi ad un organismo aggregativo, cd. *“Comunità comprensoriale”*. Complessivamente, nel territorio bolzanese risultano allo stato istituite 7 Comunità comprensoriali. L'affidamento dei servizi è curato, dunque, da tali Comunità comprensoriali o direttamente dai Comuni.

Provincia Autonoma di Trento

L'attuale disciplina sull'organizzazione della gestione dei rifiuti nella Provincia Autonoma di Trento risulta dalla L.P. n. 3/2006, dal D.P.G.P. 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legis., nonché dal Piano provinciale di gestione dei rifiuti approvato con deliberazione della Giunta Provinciale trentina n. 2175 del 9 dicembre 2014.

Ai sensi dell'art. 13-*bis*, comma 1, L.R. 3/06 la dimensione dell'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) coincide con l'intero territorio provinciale per le attività di trattamento, smaltimento in discarica e - salvo quanto previsto per la raccolta - trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati.

Per l'organizzazione del servizio di raccolta, l'art. 13, comma 6, dispone che il territorio dell'ATO sia suddiviso in ambiti territoriali ottimali, individuati mediante intesa definita con il Consiglio delle autonomie locali. L'art. 13-*bis*, comma 7, della medesima legge individua quale ultimo termine per la sottoscrizione dell'intesa in parola il 31 gennaio 2015. Allo stato, tuttavia, non si rinvencono provvedimenti di delimitazione. Allo stato attuale vale, dunque, quanto descritto nel precedente Piano Provinciale di Gestione dei Rifiuti del 2006, il quale si riferisce a 13 bacini di raccolta: 11 intercomunali (C1 – Valle di Fiemme; C2 – Primiero; C3 – Bassa Valsugana e Tesino; C4 – Alta Valsugana; C5 – Valle dell'Adige; C6 – Valle di Non; C7 – Valle del Sole; C8 – Valle delle Giudicarie; C9 – Alto Garda e Ledro; C10 – Vallagarina; C11 – Ladino di Fassa), più due bacini corrispondenti ai territori comunali di Rovereto e di Trento.

L'art. 13-*bis*, comma 5, della L.P. 3/2006, stabilisce che per la fase del ciclo dei rifiuti corrispondente alla raccolta, l'ATO non può avere dimensioni inferiori rispetto alle aree servite da un unico gestore alla data di entrata della medesima disposizione. Tali aree devono ritenersi coincidenti con le sedici comunità di valle che compongono il territorio della Provincia di Trento.

Le funzioni di governo dell'organizzazione delle fasi di trattamento e smaltimento in discarica dei rifiuti urbani e speciali assimilati mediante impianti termici con recupero energetico, sono esercitate dalla Provincia (la disciplina regionale non individua l'ente di governo d'ambito in maniera esplicita e univoca). L'organizzazione del servizio di raccolta, le funzioni di governo spettano alla Comunità,

qualora il territorio dell'Ambito coincida con i relativi confini amministrativi, o agli Enti Locali (Comuni e/o comunità), qualora il perimetro dell'ambito non coincida con il perimetro della Comunità, che le esercitano mediante consorzio ovvero apposito organo individuato con convenzione.

Regione Lombardia

La Regione Lombardia ha organizzato la gestione integrata dei rifiuti - avvalendosi della previsione di cui all'art. 200, comma 7, TUA - senza l'istituzione di alcun Ambito Territoriale Ottimale. Le competenze per l'affidamento del servizio sono poste direttamente in capo ai Comuni, che le esercitano singolarmente o in forma associata. In particolare, i Comuni possono scegliere di bandire gare per l'affidamento dell'intero servizio integrato di rifiuti o separatamente per le diverse fasi (*i.e.*, raccolta, raccolta differenziata, trasporto e smaltimento/recupero).

Gli stessi Comuni organizzano forme di cooperazione (ad es. associazioni o unioni di Comuni) aventi ad oggetto, in particolare, la raccolta differenziata dei rifiuti urbani secondo un piano adottato a livello provinciale per il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero di materia e di energia, nonché per garantire il conseguimento degli obiettivi di riciclo e recupero stabiliti per legge. A tal fine, gli stessi Comuni definiscono il sistema di infrastrutture al servizio della raccolta differenziata, secondo le caratteristiche tecniche definite nella pianificazione regionale e le indicazioni contenute nei piani provinciali.

Parallelamente, le Province, sulla base delle linee guida contenute nella pianificazione regionale, elaborano - con il concorso dei Comuni - i Piani Provinciali di Gestione dei rifiuti urbani e speciali. La Regione mantiene, invece, funzioni di pianificazione e programmazione, definendo gli obiettivi e i criteri per la pianificazione provinciale, e demandando alle Province tutte le funzioni pianificatorie attuative.

Il modello di gestione è attualmente disciplinato dal Programma di Gestione dei Rifiuti approvato con D.G.R. 1990/2014, in cui è previsto un sistema impiantistico di recupero e smaltimento volto a garantire l'autosufficienza regionale nello smaltimento/recupero dei rifiuti urbani indifferenziati, e a raggiungere elevati livelli di recupero di materia per le frazioni differenziate con un minimo smaltimento diretto in discarica.

Regione Piemonte

La Regione ha riferito che la gestione dei rifiuti urbani e assimilati è disciplinata dalla L.R. n. 24/02 e dalla L.R. n. 7/2012. Ai sensi della prima, il territorio regionale è stato suddiviso in n. 8 Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), coincidenti con il territorio delle 8 Province piemontesi.

Secondo il disegno previsto nella L.R. n. 24/2002 ciascun ATO risulta a sua volta suddiviso in Consorzi di bacino, consistenti in aggregazioni obbligatorie fra Comuni da realizzarsi nelle forme di cui all'art. 31 D. Lgs. 267/00 (TUEL), aventi funzioni di governo e coordinamento in relazione ai servizi di raccolta dei rifiuti urbani - differenziati e non differenziati - trasporto, e conferimento agli impianti di trattamento. I Consorzi sono stati costituiti, con il coordinamento della Provincia, in forza di apposita convenzione fra i Comuni aderenti (art. 11). L'Assemblea di Consorzio risulta a sua volta formata dai Sindaci dei vari Comuni partecipanti.

Come riferito dalla stessa Regione, sono, invece, svolte a livello di ATO le attività di realizzazione e gestione degli impianti tecnologici, di recupero e smaltimento in discarica dei rifiuti, ivi comprese le discariche. Entro tale contesto, la cooperazione fra i vari Consorzi di Bacino avviene, sotto il coordinamento della Provincia, tramite apposito organismo - la cd. "Associazione di ambito" - fra i vari Consorzi appartenenti al medesimo ATO (art. 10, comma 2), istituito mediante convenzione tra gli

stessi Consorzi. Tra l'altro, l'Associazione ha il compito di: (a) provvedere al governo ed al coordinamento dei servizi di competenza dell'ATO sulla base dei programmi provinciali; (b) provvedere alla realizzazione degli interventi previsti dal programma provinciale o individuare i soggetti cui affidare la realizzazione; (c) fornire ai Consorzi di bacino appartenenti all'ATO le informazioni per la predisposizione dei piani finanziari, ai fini dell'istituzione della tariffa.

La normativa più recente, richiamata dalla stessa Regione (L.R. n. 7/12), ma ancora non efficace, ha modificato il suddetto modello, prevedendo in particolare la suddivisione del territorio regionale in quattro ambiti territoriali ottimali, di cui 2 di dimensione sovra-provinciale e due di dimensione provinciale: a) ambito 1: Novarese, Verellese, Biellese e Verbano, Cusio, Ossola; b) ambito 2: Astigiano e Alessandrino; c) ambito 3: Cuneese; d) ambito 4: Torinese (art. 3).

Gli Enti di governo degli ATO sono le c.d. Conferenze d'Ambito, composta dai Presidenti delle Province e da rappresentanze dei Sindaci dei Comuni ricompresi nell'ATO costituite in forma unitaria o per gruppi di Comuni. Le Conferenze d'Ambito sono competenti per l'affidamento

Al fine di garantire la più adeguata rappresentazione delle esigenze dei territori di riferimento, gli ATO possano essere articolati per Aree Territoriali Omogenee in merito ai conferimenti separati, alla raccolta differenziata, alla raccolta e al trasporto dei rifiuti residuali indifferenziati e alle strutture a servizio della raccolta differenziata (art. 3, comma 3, L.R. 7/12). Ancora, in forza di tale disciplina (art. 4), spetta alle Province e ai Comuni di ciascun ATO esercitare in forma associata le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani relative, tra l'altro, (i) all'elaborazione, approvazione e aggiornamento del piano d'ambito, finalizzato alla realizzazione degli impianti e all'acquisizione delle attività e delle dotazioni necessarie all'erogazione dei servizi, (ii) alla determinazione dei livelli di imposizione tariffaria, finalizzazione e destinazione dei proventi tariffari e definizione del piano finanziario relativo al piano d'ambito; (iii) alla definizione del modello organizzativo e individuazione delle modalità di produzione dei servizi; (iv) all'affidamento dei servizi, conseguente alla individuazione della loro modalità di produzione; (v) al controllo operativo, tecnico e gestionale sull'erogazione dei servizi (art. 4). A tal fine, la modalità di coordinamento fra i vari enti appartenenti all'ATO è assicurata mediante la costituzione di Conferenze d'Ambito fondate su apposita convenzione tra gli enti aderenti (art. 5).

Quanto all'ingresso in vigore del nuovo sistema organizzativo e della corrispondente articolazione degli ATO, la medesima legge prevede (che le funzioni di organizzazione e controllo diretto del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani, previa intesa con la Giunta regionale per le funzioni relative alle opere strategiche, restino confermate in capo agli Enti Locali, che le esercitano sulla base delle convenzioni stipulate in attuazione della L.R. 24/2002.

Regione Valle d'Aosta

Con il Piano regionale di gestione dei rifiuti approvato con Deliberazione C.R. n. 3188/XI del 15 aprile 2003, la Regione ha previsto l'istituzione di un ATO unico - coincidente con l'intero territorio regionale - per le fasi di smaltimento in discarica e recupero dei rifiuti urbani. Tale ATO, sempre in forza del suddetto Piano regionale, è stato a sua volta suddiviso in 9 sotto-ambiti territoriali di conferimento e raccolta omogenei (sub-ATO) per le fasi di raccolta, trasporto e spazzamento.

Ai sensi della L.R. 31/07, le funzioni dell'Autorità d'Ambito sono state demandate dunque all'Amministrazione regionale - anche in relazione alle competenze spettanti alla Provincia ai sensi dell'art. 197 TUA - per le fasi di smaltimento in discarica e recupero finale dei rifiuti urbani. Alle Comunità Montane e al Comune di Aosta sono state, invece, conferite funzioni di Autorità di sub-ATO

per le fasi di raccolta e trasporto. A tali distinte Amministrazioni compete dunque, per le attività loro attribuite, l'affidamento dei servizi.

Il Piano regionale di gestione dei rifiuti è approvato dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, sentiti il Consiglio permanente degli enti locali e le Autorità di sub-ATO (art. 5 L.R. 31/07), ed esso contiene anche di atti di indirizzo e coordinamento per la riorganizzazione dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani nei singoli sub-ATO. È previsto altresì un piano di sub-ATO, costituente il documento di riferimento per l'attuazione della riorganizzazione del servizio di raccolta e trasporto dei RU, approvato dall'Autorità di sub-ATO.

L'attuale suddivisione di competenze fra Regione (quale Autorità d'Ambito) e Comunità Montane-Comune di Aosta (quali Autorità di sub-ambito) è rispecchiata anche nella determinazione delle tariffe, spettando alla Regione la determinazione tariffaria annuale per le fasi di recupero e smaltimento in discarica, e ai singoli sub-ATO per la gestione delle fasi di raccolta, trasporto e spazzamento.

La L.R. 6/14 ha previsto l'obbligo di associazione fra due o più sub-ATO per la gestione del servizio di raccolta, trasporto e spazzamento, in relazione ai quali, nei prossimi 5 anni, l'affidamento dei servizi avverrà in associazione da parte di almeno due sub-ATO.

Regione Liguria

Ai sensi della L.R. n. 1/14, era stato previsto un unico Ambito Territoriale Ottimale (ATO) ai fini della gestione dei rifiuti urbani, a sua volta suddiviso in varie Aree Territoriali Omogenee.

Le funzioni di carattere strategico erano attribuite all'Autorità d'Ambito, coincidente con la Regione Liguria, operante attraverso un Comitato d'Ambito costituito dal Presidente della Regione, dagli Assessori regionali competenti, dal Sindaco del Comune capoluogo di Regione e dai Sindaci dei Comuni individuati in rappresentanza di ciascuna area territoriale omogenea.

Per converso, l'organizzazione e l'affidamento dei servizi erano attribuiti ai Comuni di ciascuna Area Territoriale Omogenea mediante forme associative o consortili costituite ai sensi del D. Lgs. n. 267/00 (TUEL) (*i.e.*, unione di Comuni o convenzione), individuando ove necessario un Comune capofila.

I criteri aggregativi per la formazione delle Aree Territoriali Omogenee erano stabiliti dalla Regione con Proposta n. 17 dell'8.7.2014 e n. 35 del 22.12.2014. A tal fine, la L.R. 1/14 prevedeva che la decisione in merito alla forma associativa avvenisse entro 120 giorni dalla data di approvazione dei criteri. Nelle more, era prevista la *prorogatio* del precedente regime, caratterizzato - in via generale - dall'attribuzione ai Comuni (o loro spontanee aggregazioni) della gestione dell'attività di raccolta e trasporto, e alle Province della gestione dello smaltimento in discarica.

La disciplina descritta è stata riformata dalla L.R. n. 12/15. In conseguenza di tali modifiche, è stata confermata l'esistenza di un ATO unico, articolato in quattro distinte aree coincidenti con il territorio della Città metropolitana (Genova) e delle tre province liguri (La Spezia, Imperia e Savona). L'Autorità d'Ambito rimane la Regione Liguria, operante tramite Comitato d'Ambito, cui partecipano il Presidente della Regione, gli Assessori regionali competenti, il Sindaco della Città metropolitana e i Presidenti delle Province o loro delegati. Rientrano tra le principali funzioni dell'Autorità d'Ambito (i) l'approvazione del Piano d'Ambito, che recepisce e coordina le scelte del Piano metropolitano e dei Piani d'area (su cui v. *infra*); (ii) la definizione dell'articolazione degli standard di costo; (iii) l'individuazione dei livelli qualitativi dei servizi e le relative modalità di monitoraggio; (iv) l'individuazione degli enti pubblici incaricati della gestione delle procedure per la realizzazione e

l'affidamento della gestione degli impianti terminali di recupero e smaltimento di livello regionale o al servizio di più aree.

Le attività di raccolta, trasporto, raccolta differenziata, gestione rifiuti indifferenziati e loro smaltimento in discarica sono organizzate invece dalla Province, che definiscono i bacini di affidamento interni e predispongono uno specifico Piano d'area. Per l'area di Genova, le suddette funzioni sono espletate dalla Città Metropolitana (nuovo art. 14), che definisce anch'essa i bacini di affidamento e uno specifico Piano metropolitano. Anche ai fini degli affidamenti dei servizi rimessi alla loro competenza, le Province e la Città Metropolitana possono individuare al loro interno zone omogenee, designando un Comune capofila (nuovo art. 14).

Nel contesto della transizione al nuovo regime, la L.R. n. 12/15 fa salve le precedenti scelte di gestione integrata del ciclo dei rifiuti, anche riguardanti più aree contigue, effettuate ai sensi della previgente normativa e rispondenti ai criteri ivi fissati, nonché le scelte di gestione omogenea fra più Comuni già operative, anche in relazione alle singole fasi del ciclo gestionale

Regione Emilia Romagna

Nella Regione Emilia Romagna, l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è disciplinata dalla L.R. n. 23 del 23 dicembre 2011. In particolare, ai sensi dell'art. 3 della L.R. richiamata, l'intero territorio regionale costituisce un unico ambito territoriale ottimale (ATO) per la regolazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Il piano regionale di gestione rifiuti (PRGR), adottato con delibera di Giunta n. 103/2014, è ancora in fase di approvazione. Pertanto, per quanto riguarda la definizione dei flussi dei rifiuti urbani, continuano a trovare applicazione le previsioni dei Piani Provinciali di Gestione dei Rifiuti.

Le funzioni pubbliche relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani per l'intero territorio ottimale sono esercitate dalla "Agenzia territoriale dell'Emilia Romagna per i servizi idrici e rifiuti" (di seguito, ATERSIR), secondo quanto previsto dall'art. 4 della L.R. n. 23/11. Le funzioni delle vecchie Autorità d'ambito sono attribuite in parte alla Regione⁴²⁰ e in parte all'ATERSIR (artt. 6, 7, 8 e 9 L.R. n. 23/11).

Attraverso il Consiglio d'Ambito - organo di governo svolgente le funzioni di primo livello, nominato dai Consigli locali⁴²¹ e costituito da Sindaci, Presidenti della Provincia o Amministratori da loro delegati in via permanente – l'ATERSIR provvede, in particolare: i) alla definizione e approvazione dei costi totali del servizio; ii) all'approvazione del piano d'ambito e dei suoi eventuali piani stralcio; iii) all'assunzione delle decisioni relative alle modalità di affidamento del servizio; iv) alla definizione di linee guida vincolanti per l'approvazione dei piani degli interventi e delle tariffe all'utenza da parte dei Consigli locali⁴²²; v) al controllo sulle modalità di erogazione dei servizi; vi) al monitoraggio e

⁴²⁰ In particolare, l'art. 12 della L.R. n. 23/11 prevede che la Regione eserciti le proprie funzioni per: a) la formulazione di indirizzi e linee guida vincolanti per l'organizzazione, la gestione ed il controllo sull'attuazione degli interventi infrastrutturali; b) la definizione degli elementi di dettaglio inerenti la regolazione economica, previa acquisizione del parere del Consiglio delle Autonomie locali; c) l'esercizio della vigilanza; d) l'esercizio del potere di sanzione, ad eccezione delle sanzioni connesse alla violazione del contratto di affidamento; e) lo svolgimento delle attività specifiche relative alla tutela dei consumatori di cui all'articolo 15.

⁴²¹ Ogni Consiglio locale è costituito dai Comuni della provincia e da quelli confinanti di altre Regioni che siano stati inclusi nell'ATO, rappresentati dai Sindaci, nonché dalla Provincia, rappresentata dal Presidente, o dagli Amministratori locali delegati.

⁴²² I Consigli locali provvedono, in modo particolare: a) all'individuazione dei bacini di affidamento dei servizi, nelle more del riallineamento delle scadenze delle gestioni in essere, ivi compresa la loro aggregazione con bacini di pertinenza di altri Consigli; b) all'approvazione del piano degli interventi; c) alla definizione ed approvazione delle tariffe all'utenza; d) al

valutazione sull'andamento delle tariffe all'utenza deliberate dai Consigli locali e all'eventuale proposta di modifica e aggiornamento; vii) alla regolazione del servizio di smaltimento in discarica dei rifiuti urbani (determinazione dei flussi verso gli impianti di smaltimento e definizione del relativo costo); viii) alla determinazione della tariffa di conferimento agli impianti di trattamento e/o smaltimento.

L'individuazione dei bacini gestionali dei servizi, di dimensione provinciale o sub-provinciale, è stabilita sempre da detta Agenzia per il tramite dei Consigli Locali, organi svolgenti funzioni di secondo livello partecipati obbligatoriamente da tutti i Comuni appartenenti alla Provincia nonché dalla Provincia stessa (art. 8). Inoltre, l'art. 16 dispone che *“in presenza di un soggetto privato proprietario dell'impiantistica relativa alla gestione delle operazioni di smaltimento (compresi gli impianti di trattamento di rifiuti urbani classificati R1⁴²³), l'affidamento della gestione del servizio dei rifiuti urbani non ricomprende detta impiantistica, che resta inclusa nella regolazione pubblica del servizio”*. In questo caso, l'ATERSIR si occupa i) della regolazione dei flussi verso tali impianti, ii) della stipulazione del relativo contratto di servizio, definisce iii) il costo dello smaltimento in discarica da imputare a tariffa, tenuto conto dei costi effettivi dell'attività e considerando anche gli introiti; in ogni caso, essa provvede iv) alla ricognizione degli impianti di smaltimento dei rifiuti urbani - comprese le discariche in fase di gestione post operativa - all'analisi del loro stato operativo ed alla ricognizione degli impianti previsti nella pianificazione di settore al fine di integrare e aggiornare la pianificazione d'ambito.

Competono, invece, alle Province le funzioni amministrative relative all'approvazione dei progetti e all'autorizzazione alla realizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti (art. 131 L.R. n. 3/99).

controllo sulle modalità di effettuazione del servizio da parte dei gestori ed alla predisposizione di una relazione annuale al Consiglio d'ambito.

⁴²³ Ai sensi dell'Allegato C, Parte IV, TUA, per rifiuti urbani classificati R1 si intendono i rifiuti con *“utilizzo principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia”*.

TABELLA A.1 REGOLAZIONE DELLE FASI A VALLE DELLA RACCOLTA E MOVIMENTAZIONE DEI FLUSSI DI RIFIUTI

Regioni	Regolazione		Autosufficienza regionale
	Regime tariffario	Determinazione destinazione dei flussi	
Friuli Venezia Giulia	No: libero mercato. Il costo di conferimento rientra nel computo generale del costo del servizio che il Comune delega al gestore della raccolta, il quale in taluni casi è anche proprietario degli impianti di trattamento.	No: libera circolazione dei rifiuti nella regione.	Per il compostaggio e la termovalorizzazione presenza di flussi di importazione anche extra regionali (importatrice netta)
Veneto	Si: regime tariffario per discariche, termovalorizzatori e impianti di trattamento meccanico biologico. Per compostaggio: libero mercato.	Parziale: vincoli territoriali sub-regionali per lo smaltimento. Gli impianti di trattamento meccanico biologico lavorano rifiuti prodotti sia entro i bacini territoriali (anche quando il tasso di utilizzo impianti è inferiore al 50%) sia entro la Regione.	Per il compostaggio, presenza di flussi di rifiuti anche di provenienza extra-regionale (Campania, Lombardia, Piemonte; Trentino A.A, Emilia Romagna)
Lombardia	No: libero mercato per conferimenti di rifiuti provenienti dal di fuori delle province di localizzazione degli impianti di termovalorizzazione; previsione di tariffe massime per i conferimenti provinciali.	No: libera circolazione dei rifiuti nella Regione.	SI
Piemonte	Si: regime tariffario per trattamento, smaltimento e recupero energetico, definito dagli ATO (tariffa massima per discariche e impianti già esistenti)	Parziale: vincoli territoriali sub-regionali. Circolazione dei rifiuti al massimo all'interno delle Province	Autosufficienza dei singoli ATO. Importazione di rifiuti extra-regionali dalla Liguria (Genova) destinati a trattamento meccanico biologico e termovalorizzazione
Valle d'Aosta	Si. regime tariffario definito dall'ATO (Regione)	Si. tutti i rifiuti urbani confluiscono nell'unico centro di smaltimento (discarica) e compostaggio	ND

Regioni	Regolazione		Autosufficienza regionale
Liguria	Si: regime tariffario per trattamento, smaltimento e recupero energetico e compostaggio	Parziale: vincoli territoriali sub-regionali. Per lo smaltimento i rifiuti si muovono a livello provinciale.	No: la Regione è esportatrice di rifiuti (nel 2013, la Regione Toscana ha stipulato un accordo con la Regione Liguria per il conferimento di rifiuti urbani indifferenziati provenienti dai Comuni della Provincia di La Spezia nell'ATO Toscana Costa, scaduto 31 dicembre 2014 e prorogato fino al 30 giugno 2015)
Emilia Romagna	Si: regime tariffario per tutte le fasi della filiera	Si: determinazione della destinazione puntuale dei flussi effettuata dall'ATERSIR. Per le fasi a valle della raccolta la gestione dei rifiuti avviene all'interno delle singole Province, salvo accordi interprovinciali in atto.	Si. Accordi per trattare rifiuti di provenienza extra-regionale con Toscana e San Marino

TABELLA A.2 ATTUAZIONE DEI CRITERI QUANTITATIVI PER L'ASSIMILAZIONE PREVISTI DAL DPR N. 158/99 A LIVELLO COMUNALE

Regione	Comune	Criteri quantitativi per l'assimilazione	Conformità Al Dpr N. 158/99	Soglia unica	Soglie diverse per tipologia di attività/ rifiuti	Unità di misura	Criteri per tipo attività o per tipo di rifiuti	Tipologia di imballaggi	Trattamento giuridico della parte eccedente i limiti
Liguria	Savona	Si	No	No	No	Capacità dei cassonetti posti nella zona dove opera l'impresa	Per tipo di rifiuto	Primari	Nd

Regione	Comune	Criteri quantitativi per l'assimilazione	Conformità Al Dpr N. 158/99	Soglia unica	Soglie diverse per tipologia di attività/ rifiuti	Unità di misura	Criteri per tipo attività o per tipo di rifiuti	Tipologia di imballaggi	Trattamento giuridico della parte eccedente i limiti
	Genova	Si	No	Si. 12 ton/anno (per alcune attività)	Si	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di attività	Secondari e terziari*	L'intero quantitativo è considerato come rifiuto speciale
	Imperia	Si per alcune attività ma non sono specificati	No	No	Nd	Nd	Per tipo di attività	Secondari e terziari*	Possibilità di conferimento al servizio integrativo di raccolta per utenze non domestiche
	La Spezia	Si	No	Si. 17 Mc/Annui (Per Alcune Attivita')	Si. 36 mc/Anno	Mc/Anno	Per tipo di attività	Secondari e terziari*	Possibilità di conferimento al servizio integrativo di raccolta per utenze non domestiche
Lombardia	Mantova	No	No	No	No	Nd	Per tipo di attività (No esclusioni)	Primari	Nd
	Bergamo	Si	No	Si. 50 Kg/Mq/Anno; singoli conferimenti raccolta PAP max 1,5 Kg/Mq	No	Kg/Mq	Per tipo di rifiuto (criteri qualitativi)	Secondari*	Il produttore è tenuto a stipulare un contratto di ritiro e smaltimento con soggetti

Regione	Comune	Criteri quantitativi per l'assimilazione	Conformità Al Dpr N. 158/99	Soglia unica	Soglie diverse per tipologia di attività/ rifiuti	Unità di misura	Criteri per tipo attività o per tipo di rifiuti	Tipologia di imballaggi	Trattamento giuridico della parte eccedente i limiti
									abilitati.
	Milano	No	No	No	No	Nd	Per tipo di attività (No esclusioni)	Secondari*	Nd
	Brescia	No	No	No	No	Nd	Per tipo di attività (No esclusioni)	Secondari	Nd
Piemonte	Cuneo	Si	Si	No	Si. conformi ai limiti di legge.	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di attività (No esclusioni)	Secondari e terziari*	Nd
	Novara	Si	No	No	Si. possibilità di deroga fino al doppio dei quantitativi indicati solo per la frazione differenziata	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di attività (No esclusioni)	Secondari e terziari*	Nd

Regione	Comune	Criteri quantitativi per l'assimilazione	Conformità Al Dpr N. 158/99	Soglia unica	Soglie diverse per tipologia di attività/ rifiuti	Unità di misura	Criteri per tipo attività o per tipo di rifiuti	Tipologia di imballaggi	Trattamento giuridico della parte eccedente i limiti
	Torino	Si	No	Si. 270 Kg/Mq/Anno per i mercati all'ingrosso ortofrutticoli; 156 Kg/Mq/Anno per banchi all'aperto alimentari; 150 Kg/Mq/Anno per tutte le altre attività	No	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di attività	Secondari e terziari*	Nd
	Alessandria	Si	Si	No	Si. conformi ai limiti di legge	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di attività (no esclusioni)	Secondari*	Nd
	Verbania	Si	Si	No	Si. conformi ai limiti di legge	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di attività (no esclusioni)	Nd	Nd
Emilia Romagna	Modena	Si	No	Si (12 Ton/Anno)	Si. tra 5 e 15 Kg/Mq/Anno per attività artigianali e tra 2,5 e 5 Kg/Mq/Anno per le altre	Ton/Anno; Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di attività	Secondari*	L'intero quantitativo è considerato come rifiuto speciale
	Parma	Si		No	Per la parte destinata a smaltimento le	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di attività (No esclusioni)	Secondari	L'intero quantitativo è considerato

Regione	Comune	Criteri quantitativi per l'assimilazione	Conformità Al Dpr N. 158/99	Soglia unica	Soglie diverse per tipologia di attività/ rifiuti	Unità di misura	Criteri per tipo attività o per tipo di rifiuti	Tipologia di imballaggi	Trattamento giuridico della parte eccedente i limiti
					soglie rientrano nei limiti di legge; la parte complessiva, oltre i limiti solo ai fini dello smaltimento				come rifiuto speciale
	Piacenza	Si	No (assenza di limiti al di sotto dei 10.000 mq)	No	Si. doppie rispetto ai limiti di legge	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di attività (no esclusioni)	Secondari	L'intero quantitativo è considerato come rifiuto speciale
	Bologna	Si	No	Si (10 Kg/Mq/Anno)	No	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di attività (No esclusioni)	Nd	L'intero quantitativo è considerato come rifiuto speciale
	Ravenna	Si	No	No	Si. doppie rispetto ai limiti di legge	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di rifiuto (con differenziazioni)	Nd	L'intero quantitativo è considerato come rifiuto speciale
	Rimini	Si	No. assenza di limiti al di sotto dei 50.000 mq	No	Si. conformi a limiti di legge	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di rifiuto	Secondari	L'intero quantitativo è considerato come rifiuto speciale

Regione	Comune	Criteri quantitativi per l'assimilazione	Conformità Al Dpr N. 158/99	Soglia unica	Soglie diverse per tipologia di attività/ rifiuti	Unità di misura	Criteri per tipo attività o per tipo di rifiuti	Tipologia di imballaggi	Trattamento giuridico della parte eccedente i limiti
	Forli	Si	No	No	Si. conformi a limiti di legge con tolleranza del 50% rispetto a detti limiti	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di attività (no esclusioni)	Secondari	L'intero quantitativo è considerato come rifiuto speciale
	Ferrara	Si	Si	No	Si. conformi ai limiti di legge	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di attività (no esclusioni)	Secondari	Applicabilità di tariffe specifiche, purché siano preventivamente stabiliti dei sistemi di misurazione della quantità di rifiuti effettivamente conferite
	Reggio Emilia	Si	No. doppio criterio (limite assoluto e soglie differenziate)	No	Si. doppie rispetto ai limiti di legge	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di attività (No esclusioni)	Secondari*	Nd

Centro

Regione Toscana

La Regione Toscana ha previsto un'articolazione territoriale in tre ambiti territoriali ottimali (*i.e.*, ATO Toscana Centro, ATO Toscana Costa, ATO Toscana Sud), individuati già ai sensi dell'art. 24 L.R. n. 25/98. L'art. 30 della L.R. n. 69/11 ha confermato tale suddivisione territoriale. La delimitazione di tali ambiti - fermo restando il numero complessivo pari a tre - ha subito alcune modifiche ed aggiornamenti per via della Deliberazione di Consiglio Regionale n. 59/13, nonché dell'accordo della Regione con le Marche del 9.12.2014. Non è prevista la suddivisione in sub-ambiti.

Per ciascun ATO è stata istituita l'Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, Ente rappresentativo di tutti i Comuni appartenenti all'ATO, con personalità giuridica di diritto pubblico e dotata di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile. L'organo deliberativo dell'Autorità è rappresentato dall'Assemblea, composta da tutti i Sindaci, o loro assessori delegati, dei Comuni appartenenti all'ATO di riferimento (art. 35 L.R. n. 69/11). Essa si occupa, tra l'altro, di: i) determinare e modulare la tariffa del servizio; ii) scegliere la forma di gestione; iii) approvare il contratto di servizio; iv) approvare la carta della qualità del servizio che il gestore è tenuto ad adottare; v) nominare l'organo esecutivo, rappresentato dal direttore generale; vi) formulare indirizzi al direttore generale per l'amministrazione dell'Autorità servizio rifiuti (art. 36 L.R. n. 69/11).

Quanto alla gestione del servizio, la Regione ha previsto la realizzazione di una gestione integrata di tutto il servizio attraverso l'individuazione di un solo gestore affidatario per ogni ATO (art. 26, comma 1, L.R. n. 61/07). In particolare, spetta alle Autorità per il servizio rifiuti l'affidamento del servizio integrato di gestione dei rifiuti; tali Autorità svolgono anche le funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sull'attività di gestione del servizio.

Nelle more dell'affidamento del servizio da parte della competente Autorità, le funzioni di affidamento e gestione rimangono in capo ai Comuni o loro forme associative, nel rispetto delle indicazioni e direttive impartite dall'Assemblea dell'Autorità di appartenenza.

L'attuale Piano Regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati (PRB) è stato approvato dalla Regione il 18 novembre 2014 con deliberazione n. 94.

Regione Marche

Nella Regione Marche il Piano Regionale di gestione dei rifiuti è stato approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 284 del 15 Dicembre 1999.

La L.R. n. 24/2009, recante "*Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati*", così come modificata dalla L.R. n. 18/2011, disciplina poi la gestione integrata dei rifiuti nel territorio regionale, nonché la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati. Detta legge, nell'individuare gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) per la gestione integrata dei rifiuti urbani ed assimilati, stabilisce all'art. 6, comma 1, che gli ATO coincidono con il territorio di ciascuna Provincia. In considerazione di ciò, pertanto, 5 sono attualmente gli ATO in cui il territorio regionale si articola: ATO 1–Pesaro e Urbino; ATO 2–Ancona; ATO 3–Macerata; ATO 4–Fermo; ATO 5–Ascoli Piceno.

Entro tale contesto, l'art. 7 prescrive che in attuazione dell'articolo 2, comma 186-*bis*, della L. n. 191/2009, le funzioni già esercitate dalle Autorità d'Ambito siano svolte dall'Assemblea Territoriale d'Ambito (ATA), alla quale partecipano obbligatoriamente i Comuni e la Provincia ricadenti in ciascun ATO. L'ATA è costituita, dunque, dai Sindaci dei Comuni e dal Presidente della Provincia - che la presiede - ricadenti nell'ATO, ed è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia

gestionale, amministrativa e di bilancio. I rapporti tra gli Enti Locali appartenenti all'ATA sono regolati da un'apposita Convenzione stipulata ai sensi dell'art. 30 TUEL. Al momento sono state costituite 4 ATA.

Spetta, dunque, alle ATA, in particolare, l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati, la predisposizione e adozione del Piano d'Ambito, l'affidamento del servizio, comprensivo delle attività di realizzazione e di gestione degli impianti, della raccolta, della raccolta differenziata, del trattamento e dello smaltimento.

Per garantire il coordinamento e l'unitarietà di indirizzo su base regionale delle attività esercitate in base alla stessa L.R. n. 24/2009, è stata istituita, presso la competente struttura organizzativa regionale, la Conferenza regionale dei Presidenti degli ambiti territoriali ottimali per i rifiuti, composta dal Presidente della Regione o da un suo delegato - che la convoca e la presiede - e dai Presidenti delle ATA.

In ciascun ATO viene redatto, inoltre, un Piano d'ambito in conformità al Piano regionale di gestione dei rifiuti, che definisce tra l'altro il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione integrata dei servizi (art. 5 della L.R. n. 24/09).

Regione Umbria

Nella Regione Umbria il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti è stato approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 301 del 5 Maggio 2009 e, a seguito delle disposizioni normative entrate in vigore dopo la sua approvazione, ha ricevuto adeguamento con Deliberazione n. 1155 del 15 Settembre 2014.

La L.R. n. 11/2009, nel definire l'organizzazione territoriale del servizio di gestione dei rifiuti urbani, ne aveva attribuito la competenza ad Ambiti Territoriali Integrati (ATI).

La L.R. n. 11/2009 ha attribuito a 4 ATI - istituiti ai sensi della L.R. n. 23/2007 e composti dai Comuni appartenenti alle diverse aree individuate - la competenza in ordine all'organizzazione del servizio integrato di gestione dei rifiuti, per tutte le fasi dello stesso, prescrivendo che tale servizio venisse aggiudicato mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie e statali, ai sensi dell'articolo 202 TUA. L'art. 16, comma 6, della citata L.R. n. 11/2009 ha precisato, inoltre, che la durata della gestione a beneficio dei soggetti affidatari non potesse essere inferiore a quindici anni. L'art. 18 ha prescritto, poi, che i rapporti tra l'ATI e il soggetto affidatario del servizio integrato fossero regolati da un apposito contratto di servizio.

Successivamente, la L.R. n. 11/2013 ha disposto la soppressione dei 4 ATI e l'istituzione dell'Autorità Umbra per Rifiuti e Idrico (A.U.R.I.), avente competenza di Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale per tutto il territorio regionale, costituente un unico ATO. All'Assemblea dell'A.U.R.I. prendono parte i Sindaci di tutti i Comuni della regione o assessori o consiglieri comunali da essi delegati. L'Assemblea designa a sua volta un Consiglio Direttivo, formato da alcuni Sindaci e dal Presidente eletti dall'Assemblea.

Al momento tale Autorità è in via di costituzione e, nel periodo transitorio, la gestione integrata dei rifiuti continua a rientrare nelle competenze dei 4 sopprimendi ATI. In particolare, ai sensi dell'art.19 comma 5, L. 11/2013, dalla data di entrata in vigore della presente legge e sino all'effettivo allineamento delle scadenze delle gestioni del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti, gli A.T.I. e l'AURI affidano la gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti per un periodo non superiore alla durata massima dei contratti in essere nel territorio regionale al momento dell'affidamento stesso

Regione Lazio

La gestione dei rifiuti nel Lazio è disciplinata dalla L.R. 27/1998. In attuazione delle disposizioni in essa contenute, il nuovo Piano regionale di gestione dei rifiuti, approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 14/2012, quale aggiornamento del precedente Piano approvato con D.C.R. 10 luglio 2002 n. 112, individua 5 Ambiti territoriali ottimali (ATO) di dimensione provinciale: ATO–Frosinone, ATO–Latina, ATO–Rieti, ATO–Roma, ATO–Viterbo⁴²⁴. L'Ente di governo di ciascun ATO è la Conferenza dei Sindaci dei Comuni appartenenti all'ATO e dei Presidenti di Provincia, i quali hanno sottoscritto una convenzione di cooperazione (infatti, la Conferenza, prevista dalla L.R. 27/1998, non è formalmente individuata come ente di governo degli ATO, e il Piano regionale non dispone nulla in merito agli assetti organizzativo-istituzionali negli ATO). Tuttavia, tali organi di governo non sono mai stati effettivamente costituiti. Non sono previsti sub-ambiti.

L'affidamento del servizio di raccolta e spazzamento rimane in capo ai Comuni, che possono esercitare tale potere anche in forma associata. I medesimi Enti Locali si occupano anche della gestione del trattamento dei rifiuti urbani, affidando il servizio a società private mediante ricorso al mercato. Entro tale contesto, già ai sensi dell'art. 12 L.R. n. 27/98 è stato previsto che i Comuni appartenenti al medesimo ATO, al fine di cooperare per garantire la gestione unitaria dei rifiuti urbani non pericolosi, stipulino apposita convenzione sulla base del disciplinare-tipo adottato dalla Giunta regionale. In relazione all'attività di smaltimento, poi, è fatto obbligo ai Comuni di far riferimento alla discarica presente nell'ATO.

È compito degli ATO garantire l'autosufficienza degli Ambiti per quanto riguarda il trattamento meccanico biologico (TMB) dei rifiuti e l'autosufficienza degli impianti di smaltimento di rifiuti urbani (discariche) intesa come capacità di soddisfare il fabbisogno di smaltimento dei residui di trattamento dei rifiuti urbani laziali all'interno dei territori di ogni singolo ATO.

⁴²⁴ In particolare: l'ATO–Frosinone coincide con i Comuni della provincia di Frosinone ad eccezione dei Comuni di Paliano e Anagni (compresi nell'ATO - Roma). Nel medesimo ATO sono compresi i Comuni di Gaeta, Minturno, Castelforte e Santi Cosma e Damiano (tutti della provincia di Latina); l'ATO–Latina coincide con i Comuni della Provincia di Latina ad eccezione dei Comuni di Gaeta, Minturno, Castelforte e Santi Cosma e Damiano e compresi i Comuni di Anzio e Nettuno della provincia di Roma; l'ATO–Rieti coincide con i Comuni della provincia di Rieti; l'ATO–Roma coincide con i Comuni della provincia di Roma ad eccezione di Anzio e Nettuno e compresi i Comuni di Paliano e Anagni della provincia di Frosinone; l'ATO–Viterbo coincide con i Comuni della provincia di Viterbo.

TABELLA A.3 REGOLAZIONE DELLE FASI A VALLE DELLA RACCOLTA E MOVIMENTAZIONE DEI FLUSSI DI RIFIUTI

Regioni	Regolazione		Autosufficienza regionale
	Regime tariffario	Determinazione destinazione dei flussi	
Toscana	Si: regime tariffario	Parziale: vincoli territoriali sub-regionali. Gestione interna ai 3 ATO (ambiti sovraprovinciali) per trattamento e smaltimento ma l'autosufficienza nello smaltimento è garantita attraverso accordi tra ATO.	L'ATO Sud riceve rifiuti anche da fuori regione. L'ATO Centro e l'ATO Costa presentano un deficit impiantistico. Presenza di accordi inter-ambito
Marche	Si: regime tariffario per smaltimento e trattamento meccanico biologico	Parziale: vincoli territoriali sub-regionali per smaltimento (autosufficienza a livello di ATO, ovvero a livello di province)	Nd
Umbria	Si: regime tariffario definito dalle Autorità di ATO	Parziale: vincoli territoriali sub-regionali per il trattamento meccanico biologico. Per lo smaltimento in discarica il bacino di gestione è regionale; gli impianti di compostaggio trattano rifiuti anche da fuori Regione.	L'ATI 3, nel 2014, ha inviato scarti del processo di trattamento ad impianti ubicati nella Regione Marche. Effettuato anche il compostaggio di rifiuti di provenienza extra-regionale (Abruzzo, Lazio e Marche).
Lazio	Si: tariffe approvate dalla Regione per quanto riguarda le attività di smaltimento e trattamento; la termovalorizzazione (alla quale posso essere conferiti solo rifiuti speciali, CSS)	Parziale: vincoli territoriali sub-regionali; per il trattamento e smaltimento i rifiuti dovrebbero essere gestiti all'interno dell'ATO	No

TABELLA A.4 ATTUAZIONE DEI CRITERI QUANTITATIVI PER L'ASSIMILAZIONE PREVISTI DAL DPR N. 158/99 A LIVELLO COMUNALE

Regione	Comune	Criteri quantitativi per l'assimilazione	Conformità Al Dpr N. 158/99	Soglia unica	Soglie diverse per tipologia di attività/rifiuti	Unità misura	di	Tipo attività/tipo rifiuti	Tipologia di imballaggi	Trattamento giuridico parte eccedente i limiti
Toscana	Firenze	Si	No	No	Si. quantitativi che generano un costo al massimo pari alla tariffa riscossa	Nd		Nd	Nd	Nd
	Grosseto	Si	No	No	Si. doppie rispetto ai limiti di legge	kd (kg/mq/anno)		Per tipo di attività	Secondari	L'intero quantitativo è considerato come rifiuto speciale
	Pisa	No	No	No	Si. quantitativi che generano un costo al massimo pari alla	Nd		Per tipo di attività	Secondari*	Nd

Regione	Comune	Criteri quantitativi per l'assimilazione	Conformità Al Dpr N. 158/99	Soglia unica	Soglie diverse per tipologia di attività/ rifiuti	Unità misura di	Tipo attività/tipo rifiuti	Tipologia di imballaggi	Trattamento giuridico parte eccedente i limiti
					tariffa riscossa				
	Livorno	Si	Si	No	Si. conformi a limiti di legge	kd (kg/mq/anno)	Per tipo di attività	Nd	Il quantitativo eccedente è considerato come rifiuto speciale
Umbria	Perugia	Si	No	Si. 20 ton/anno (per alcune attività)	No	ton/anno	Per tipo di attività (le attività non specificate non sono assimilate)	Secondari	L'intero quantitativo è considerato destinato a recupero o smaltimento
	Foligno	Si	No	Si (30 ton/anno o 20 kg/mq/anno)	No	kd (kg/mq/anno)	per tipo di rifiuto	Secondari	L'intero quantitativo è considerato come rifiuto speciale
	Terni	Si	No. assenza di limiti al di sotto dei 5,000 mq	No	Si. conformi a limiti di legge	kd (kg/mq/anno)	Per tipo di rifiuto	Secondari*	Possibilità di conferimento al servizio integrativo di raccolta per le utenze non

Regione	Comune	Criteri quantitativi per l'assimilazione	Conformità Al Dpr N. 158/99	Soglia unica	Soglie diverse per tipologia di attività/rifiuti	Unità misura	di	Tipo attività/tipo rifiuti	Tipologia di imballaggi	Trattamento giuridico parte eccedente i limiti
										domestiche
Lazio	Latina	Si	No	Si (0,1 kg/mq/giorno o 100 kg/giorno)	No	kd (kg/mq/anno)		Per tipo di attività (No esclusioni)	Secondari e terziari	Nd
	Roma	Si	No	No	Si	kd (kg/mq/anno)		Per tipologia di rifiuto	Secondari e terziari*	L'intero quantitativo è considerato come rifiuto speciale
	Viterbo	Si	No	No	Si. doppie rispetto al valore medio risultante tra il kd minimo e massimo imposti dai limiti di legge	kd (kg/mq/anno)		Per tipo di attività (No esclusioni)	Secondari e terziari*	L'intero è quantitativo considerato come rifiuto speciale

Sud e Isole

Regione Abruzzo

La L.R. n. 36/2013 disciplina la gestione dei rifiuti urbani nella Regione Abruzzo, prevedendo sotto il profilo amministrativo l'istituzione di un unico ATO di dimensione regionale.

L'Ente di governo presto per l'ATO è l'Autorità per la Gestione Integrata dei Rifiuti urbani (AGIR), la cui Assemblea è composta dai Sindaci di tutti i Comuni dell'ATO, che sottoscrivono la convenzione obbligatoria. Esso ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile. L'organo amministrativo dell'Ente è il Direttore Generale, nominato dall'Assemblea. Quest'ultimo organo è competente per l'affidamento del servizio, alla gestione del contratto di servizio, al controllo sull'operato del gestore e alla predisposizione del piano d'ambito. Vi è poi il Consiglio direttivo ha funzioni consultive e di controllo nonché quelle delegate dall'Assemblea.

L'AGIR è in fase di costituzione e, come risulta dalla delibera di Giunta regionale n. ° 886 del 23/12/2014, pubblicata sul BURA n. 10 del 25 marzo 2015, soltanto 217 dei 305 Comuni presenti nel territorio della Regione hanno sottoscritto la convenzione di adesione al nuovo ente di governo d'ambito.

È prevista l'ulteriore ripartizione del territorio dell'ATO in sub-ambiti, di dimensioni almeno provinciali da delimitare all'interno del piano d'ambito.

L'AGIR svolge le funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sull'attività di gestione del servizio.

La Regione ha optato per la gestione integrata, che viene affidata, come si diceva poc'anzi, dall'AGIR, e in particolare con atto del Direttore Generale.

Ai sensi dell'art. 17, commi 13 e 14, della legge regionale, è fatto divieto per i Comuni di indire nuove procedure di gara per l'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto trascorsi sei mesi dalla data di insediamento dell'Assemblea dell'AGIR. Negli stessi termini è fatto divieto ai Comuni di aggiudicare in via provvisoria gare ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto⁴²⁵.

Regione Campania

Nella Regione Campania, il cui Piano regionale di gestione dei Rifiuti Urbani è stato approvato con Delibera della Giunta regionale n. 8 del 23 gennaio 2012, la L.R. n. 5 del 2014, recante "*Riordino del servizio di gestione rifiuti urbani e assimilati in Campania*", nel modificare la precedente L.R. n. 4 del 2007, ha stabilito che - ai sensi dell'art. 3 bis del D.L. 13 agosto 2011 n. 138 e dell'art. 2, comma 186 bis, L. n. 191/09 - le funzioni di organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani spettano ai Comuni. I Comuni, a loro volta, esercitano tali funzioni in forma associata, nel rispetto delle norme relative all'organizzazione territoriale del servizio previste dalla L.R. n. 4 del 2007. Alle Province spettano, invece, le funzioni conferite dalle leggi dello Stato e della Regione, secondo le rispettive competenze.

La norma di apertura della citata L.R. n. 5 del 2014 precisa che per gestione dei rifiuti urbani si intende "*la gestione anche integrata, dei servizi di spazzamento, raccolta, trasporto, avvio, commercializzazione, gestione*

⁴²⁵ Sul punto cfr. la medesima disposizione contenuta nella disciplina del servizio di gestione dei rifiuti urbani emanata dalla Regione Puglia.

e realizzazione degli impianti di trattamento, recupero, riciclo e smaltimento” e che per Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) si intende, invece, “la dimensione territoriale per lo svolgimento, da parte dei Comuni in forma obbligatoriamente associata, delle funzioni di organizzazione e gestione dei rifiuti urbani loro attribuite dalla legislazione nazionale e regionale”.

Entro tale contesto, la Regione si suddivide complessivamente in n. 7 ATO. Nello specifico, con riferimento al territorio delle Province di Avellino, Benevento, Caserta e Salerno, gli ATO sono di dimensione provinciale; il territorio provinciale di Napoli, invece, è stato suddiviso in 3 ATO (ATO Napoli 1, ATO Napoli 2, ATO Napoli 3), al fine di consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza.

I Comuni, a loro volta, per poter esercitare in forma associata le funzioni di organizzazione del servizio, sottoscrivono una convenzione obbligatoria e costituiscono, per ciascun ATO, una Conferenza d'ambito, che è l'ente di governo la cui Assemblea è composta dai Sindaci dei Comuni ricadenti nel rispettivo ATO o loro delegati. Tale Ente svolge la propria attività sulla base degli indirizzi dettati dalla Regione per finalità di coordinamento, nonché nel rispetto delle disposizioni previste nella Legge n. 4/2007.

Inoltre, per consentire l'organizzazione puntuale dei servizi in base alle diversità territoriali e raggiungere efficienza gestionale, con particolare riferimento al servizio di spazzamento, raccolta e trasporto di rifiuti, ciascun ATO può essere articolato in aree omogenee, denominate Sistemi Territoriali Operativi (STO), la cui delimitazione è definita, per ciascun ATO, dalle rispettive Conferenze d'ambito.

Ciascuna Conferenza d'ambito, in riferimento ai Comuni ricadenti nel territorio del proprio ATO e agli impianti in esso localizzati, individua le procedure per l'affidamento del servizio integrato o delle singole fasi di cui esso si compone e, con provvedimento motivato, delibera in merito a detto affidamento, nel rispetto della vigente disciplina comunitaria e statale e in modo da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio, tenuto conto degli STO in cui è articolato l'ATO.

Le decisioni riguardanti esclusivamente i singoli STO sono, invece, adottate dalla Conferenza d'ambito riunita nell'assemblea ristretta, cui partecipano unicamente i Sindaci dei Comuni ricadenti nel rispettivo territorio (art. 15-*bis*, comma 7, L.R. n. 4/07).

Regione Molise

Il Piano di Gestione dei Rifiuti Urbani (PGRU) in vigore, risalente al 2003 (DCR 280 del 22.7.2003 e L.R. 7.8.2003, n. 25), prevede la suddivisione del territorio regionale in 3 Ambiti Territoriali Ottimali (ATO 1 Isernia; ATO 2 Campobasso; ATO 3 Campobasso). Tale suddivisione è confermata anche dai Piani Provinciali di gestione dei rifiuti (Provincia di Isernia e Provincia di Campobasso). È prevista anche l'ulteriore suddivisione del territorio degli ATO in sotto-ambiti, ma, pur a fronte di tali previsioni, non si è in realtà dato seguito alla partizione del territorio degli ATO.

Di fatto gli ATO non sono operativi, in quanto non è mai stato individuato un Ente di governo né una autorità d'ambito. La legge regionale demanda alle Province il generico compito di assicurare una gestione unitaria dei rifiuti urbani e predispongono Piani di Gestione dei Rifiuti, sentiti i Comuni, in

applicazione degli indirizzi e delle prescrizioni del D. Lgs. 22/1997⁴²⁶. Esse possono autorizzare gestioni anche a livello sub-provinciale purché anche in tali ambiti territoriali sia superata la frammentazione della gestione. I Comuni di ciascun ATO, dal canto loro, sono chiamati ad organizzare la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità (art. 15).

A fronte del suddetto quadro, stante la mancata attuazione del modello di gestione tramite ATO, i Comuni in realtà continuano a gestire autonomamente i propri servizi di raccolta dei rifiuti urbani in regime di privativa, mediante affidamento a terzi con gara, ovvero con gestione in economia. In tale contesto, la gestione della raccolta dei rifiuti è avvenuta in via singola da parte dei Comuni di maggior dimensione (*i.e.*, Campobasso, Termoli, Isernia e Bojano) e di alcuni Comuni minori, e in forma aggregata – specie più di recente – ricorrendo allo strumento dell'unione di Comuni o al consorzio da parte di altri Comuni di piccole dimensioni.

In relazione alle attività di trattamento, recupero e smaltimento, operano in Molise tre poli impiantistici, adibiti al trattamento e recupero dei rifiuti con annessa discarica per lo smaltimento, oltre ad un impianto per il trattamento energetico del CDR.

L'attuale complessiva ripartizione in ATO, come sopra descritta, è allo stato in fase di valutazione ai fini di una possibile riorganizzazione, dovendo essere aggiornato il suddetto piano di gestione dei rifiuti urbani.

Regione Puglia

Ai sensi della L.R. n. 24/12, la Regione Puglia ha previsto, per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati, la suddivisione del territorio regionale in Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) coincidenti con ciascuna Provincia, per un totale di 6 ATO.

In ciascun ATO è costituito un Organo di governo, composto dai Sindaci dei Comuni appartenenti, i quali eleggono un Presidente. A tale Organo compete, tra l'altro, l'affidamento del servizio e la stipula del relativo contratto, nonché l'attività di programmazione, mediante approvazione dei piani d'Ambito e degli altri atti di pianificazione (art. 6 L.R. n. 24/12). In particolare, in relazione ai servizi di gestione degli impianti di recupero, riciclaggio e smaltimento, ove non sia realizzabile una gestione concorrenziale, l'Organo di governo promuove le procedure di gara conformi alle previsioni dell'ordinamento europeo⁴²⁷, ai fini dell'affidamento del servizio per ciascun Ambito (art. 13 L.R. n. 24/12).

Complessivamente, il servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati risulta articolato nelle operazioni di spazzamento, raccolta, trasporto, commercializzazione, gestione degli impianti di recupero, riciclaggio e smaltimento (art. 8 L.R. 24/12).

Entro tale contesto, sono stati definiti perimetri territoriali di ambito sub-provinciale per l'erogazione dei soli servizi di spazzamento, raccolta e trasporto, denominati Ambiti di raccolta ottimale (ARO). In particolare, con DGR 2147 del 23.10.2012, sono stati complessivamente definiti n. 38 ARO. Ai sensi dell'art. 14 L.R. 24/12, “*gli enti locali facenti parte dell'ARO affidano l'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto*”. Ai fini dello svolgimento delle funzioni associate di organizzazione dei servizi demandati

⁴²⁶ Decreto recante *Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio*, oggi abrogato all'art. 264 TUA. Si fa presente infatti che il la Legge regionale ed il piano di gestione sono antecedenti al D. lgs 152/2006.

⁴²⁷ *i.e.*, ai sensi dell'art. 5 L.R. 24/12, rispettivamente, a) *l'affidamento diretto a società considerate in house secondo la disciplina dell'UE*; b) *l'indizione di una procedura a evidenza pubblica ai fini dell'aggiudicazione del servizio*; c) *ovvero, l'indizione di una procedura di evidenza pubblica per la selezione del socio operativo della società a partecipazione pubblico-privata alla quale affidare il servizio*.

all'ARO è prevista poi la costituzione di una forma associativa (unione di Comuni o convenzione) fra i Comuni appartenenti a ciascun ARO. L'organo deliberativo - cd. "Assemblea di ARO" - si occupa, tra l'altro, di approvare il progetto unitario del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani a livello di ARO, nonché di deliberare in merito alle modalità di affidamento a livello di ARO del suddetto servizio, approvando la relazione di cui all'art. 34, comma 20, D.L. 179/12. In relazione a tali attività, l'Assemblea è assistita da un organo esecutivo, cd. "Ufficio comune di ARO", che, tra l'altro, gestisce la finalizzazione del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, coordinando la stipula del relativo contratto tra il gestore e ciascun Comune ricadente nell'ARO.

Quanto al piano di gestione dei rifiuti urbani in vigore, esso è stato approvato dal Consiglio Regionale con Delibera n. 204/2013.

Da ultimo, si rileva che l'art. 24 della L.R. n. 24/2012 prevede che dalla data di entrata in vigore di detta legge è fatto divieto ai Comuni della Regione di indire nuove procedure di gara per l'affidamento dei servizi suddetti, e che dalla data di pubblicazione della deliberazione della Giunta regionale di perimetrazione degli ARO è fatto divieto ai medesimi Comuni di aggiudicare in via provvisoria le gare già indette per l'affidamento di tale servizio⁴²⁸.

Regione Basilicata

Con la L.R. n. 6/01, modificata dalla L.R. n. 28/08, la Regione Basilicata ha istituito un unico Ambito Territoriale Ottimale, denominato ATO Rifiuti Basilicata, coincidente con l'intero territorio regionale. L'art. 15 L.R. n. 6/01, come modificato dall'art. 27 L.R. n. 33/10, ha abrogato il modello di governo del sistema di gestione dei rifiuti incentrato sull'Autorità d'Ambito ed ha assegnato le relative funzioni di governo alla Conferenza Interistituzionale di Gestione dei Rifiuti, formata dai Comuni ai sensi dell'art. 30 TUEL, con la partecipazione delle Province e della Regione. In particolare, l'organo deliberativo della Conferenza Interistituzionale è composto ai sensi dell'art. 15, comma 5, L.R. n. 6/01 dai Sindaci dei Comuni, o assessori delegati, dai Presidenti delle Province, o assessori delegati, e dal Presidente della Regione, od assessore delegato.

⁴²⁸ Nella deliberazione n. 21 del 12 novembre 2014 l'ANAC ha affermato che l'art. 21 della L.R. 24/2012 *non può essere letto nel senso di attribuirgli un significato contrario alla ripartizione di competenze delineate dalla norma regionale nonché nazionale e comunitaria di settore, cioè nel senso della soppressione delle funzioni dei Comuni in materia, bensì nel senso di confermare le funzioni dei Comuni, rafforzandone l'aspetto dell'esercizio associato. [...] Anche a voler aderire alla tesi della sussistenza di un divieto per i singoli comuni di indire gare anche in assenza degli ARO, non pare che il predetto periodo transitorio potesse essere considerato sine die. [...] Si ritiene, pertanto, che il periodo transitorio in cui avrebbe potuto essere vigente il presunto divieto per i singoli comuni di indire gare, nelle more dell'indizione delle gare d'ambito, avrebbe avuto inizio il 20.8.2012 e sarebbe terminato l'11.5.2013.* Sul medesimo tema, i giudici amministrativi hanno assunto posizioni diverse. In particolare, il Tar Puglia – Bari, sez. II del 30 ottobre 2014 n. 1280 ha affermato, in linea con l'ANAC, che [...] i Comuni, nelle more dell'operatività del nuovo regime di gestione, conservano la competenza [...] e, quindi, la legittimazione ad affidare il servizio di igiene urbana con procedura ad evidenza pubblica; [...] una Legge Regionale che impedisse ai Comuni di procedere all'indizione di una gara siffatta dovrebbe ritenersi in contrasto con la normativa comunitaria in materia di appalti pubblici; [...] I Comuni possono, anzi devono, garantire il servizio di raccolta e di gestione dei rifiuti urbani in attesa che si concludano, da parte dell'a.r.o., le procedure volte all'affidamento dello stesso ad un gestore unico per l'intero ambito di competenza; [...] tale risultato di contemperamento tra istanze diverse possa essere raggiunto adeguatamente mediante la clausola inserita nel bando secondo la quale l'appalto per il servizio di igiene urbana avrà termine prima della scadenza pattuita ed il relativo contratto si considererà risolto di diritto nel caso di avvio del suddetto servizio pubblico organizzato [...] in ambiti o bacini territoriali ottimali ed omogenei. Per contro, il Tar Lecce nella sentenza n. 391 dell'11 febbraio 2014 ha ritenuto che l'art. 24 della l.r. n. 24 del 2012 prevede che il divieto per i comuni di indire nuove procedure di gara per l'assegnazione dei servizi di igiene urbana dopo l'entrata in vigore della stessa legge (primo comma), nonché (nel secondo comma) il divieto di aggiudicare le gare (già indette) dopo la perimetrazione degli ARO [...] L'unico rimedio giuridico per l'espletamento del servizio è quello dell'affidamento dello stesso in via contingibile e urgente. Per quanto noto, la Regione Puglia ha, oltremodo, affermato di essersi adeguata alla sopra citata interpretazione dell'art. 24 della L.R. 24/2012 fornita dall'ANAC.

Nelle more della costituzione della suddetta Conferenza, è stato nominato un Commissario Unico per assicurare la continuità amministrativa e la residua gestione liquidatoria delle previgenti Autorità d'Ambito. La Conferenza Interistituzionale non risulta ad oggi ancora costituita.

In tale situazione di transizione, ai sensi dell'art. 198, comma 1, TUA, i Comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme previste dalla normativa europea ai fini dell'affidamento dei servizi di interesse economico generale.

La determinazione dei flussi agli impianti di trattamento avviene in base alle disposizioni dei vigenti piani provinciali.

Fermo quanto sopra, a livello normativo la suddivisione delle funzioni fra i diversi livelli di governo coinvolti risulta articolata come segue.

È di competenza della Regione – oltreché l'approvazione e aggiornamento del Piano regionale di gestione dei rifiuti – tra l'altro (art. 4), l'incentivazione di processi di smaltimento e di recupero tecnologicamente avanzati, mediante lo sviluppo di tecnologie innovative; la disincentivazione dell'utilizzo delle discariche e dei processi di smaltimento a più elevato impatto ambientale; l'attivazione di procedure e di atti con il fine specifico di raggiungere gli obiettivi minimi del piano.

Ai sensi dell'art. 5 L.R. n. 6/01 sono, invece, di competenza delle Province le funzioni già definite dall'art. 55 L.R. n. 7/99 (che rimanda all'art. 20 dell'abrogato D. Lgs. N. 22/1997)⁴²⁹. Le Province dovrebbero così occuparsi, in particolare, di individuare, sentiti i Comuni interessati, le zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, con indicazioni plurime per ogni tipo di impianto, nonché le zone non idonee alla localizzazione di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti speciali pericolosi. Sarebbero, inoltre, di competenza delle Province, tra l'altro, l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti e le funzioni amministrative concernenti la programmazione e la organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale.

Infine, l'art. 6 L.R. n. 6/01 affida ai Comuni le competenze di cui all'art. 56 L.R. n. 7/99 (che rimanda all'art. 21 dell'abrogato Decreto Ronchi). In tale prospettiva, spetterebbe ai Comuni stabilire, tra l'altro, le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani; le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi; le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi; le disposizioni necessarie a ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare.

Regione Calabria

La Regione Calabria ha dichiarato lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani e, con Ordinanza del capo della Protezione Civile del 14 marzo 2013 n. 57, è subentrata la gestione commissariale.

La riforma del servizio di gestione – anche integrata – dei rifiuti urbani è intervenuta con L.R. 11 agosto 2014, n. 14 “*Riordino del servizio di gestione dei rifiuti urbani in Calabria*” – al momento in fase di attuazione – che prevede l'organizzazione ed erogazione dello stesso all'interno di 5 Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) di dimensione provinciale. Le funzioni amministrative degli ATO sono affidate alle Comunità d'Ambito, che riuniscono i Sindaci dei Comuni degli ATO.

⁴²⁹ V. nota che precede.

Al fine di predisporre un sistema organizzativo comune relativo alla raccolta e al trasporto dei rifiuti, il territorio di ciascun ATO risulta ulteriormente suddiviso in sub-ambiti, che ne costituiscono la parte funzionale, chiamati “Aree di Raccolta Ottimale” (di seguito, “ARO”). In caso di decisioni in merito all’organizzazione e allo svolgimento del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e assimilati, riguardanti esclusivamente la singola ARO, la Comunità d’Ambito si riunisce in seduta ristretta, alla quale partecipano esclusivamente i sindaci dei Comuni ricadenti nel territorio dell’ARO⁴³⁰.

Al momento - nelle more del completo avvio del riordino - le competenze in materia di gestione dei rifiuti urbani sono suddivise come segue: secondo quanto previsto dalla L.R. n. 14/14, in corso di attuazione, la Regione ha compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo del servizio di gestione dei rifiuti urbani e dovrà intervenire in via sostitutiva in caso di inerzia degli Enti Locali o delle Comunità d’Ambito. Alla Regione compete, inoltre, allo stato attuale, la gestione degli impianti di selezione/ trattamento/smaltimento finale del rifiuto non differenziato e dell’organico da raccolta differenziata, nonché la definizione della tariffa di conferimento. Inoltre, la Comunità d’Ambito potrà proporre alla Regione ulteriori ripartizioni territoriali in ARO.

Le Province svolgono funzioni di organizzazione, coordinamento e controllo del servizio gestione dei rifiuti, ma non possono svolgere attività di gestione diretta relativa ai rifiuti urbani.

I singoli Comuni si occupano attualmente dell’attività di spazzamento/raccolta/trasporto del rifiuto non differenziato e dell’organico da raccolta differenziata, mentre per il secco proveniente dalla raccolta differenziata ai Comuni compete, altresì, la gestione del servizio di raccolta/trasporto/avvio/commercializzazione.

A regime, ai sensi della L. n. 14/14, spetta ai Comuni l’affidamento del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti, nonché l’affidamento della gestione degli impianti di selezione e trattamento, ivi incluso il trasporto del materiale residuo agli impianti di smaltimento.

In considerazione dello stato di emergenza nel quale tuttora versa la Regione, è attualmente in via di rimodulazione il Piano Gestione Rifiuti 2007 Regione Calabria (PGR), adottato con l’Ordinanza n. 6294 del 30 ottobre 2007.

Pertanto, nel presente contesto emergenziale, al momento, i Comuni continuano ad occuparsi dell’affidamento del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto verso gli impianti di destinazione finale, mentre la Regione cura l’affidamento e la gestione del servizio di trattamento/smaltimento finale.

Regione Sicilia

Il sistema di gestione dei rifiuti in Sicilia attraversa una fase transitoria a seguito della cessazione del vecchio modello, caratterizzato dalla suddivisione del territorio in n. 27 Ambiti Territoriali Ottimali e incentrato su altrettanti Consorzi o società d’ambito ormai in fase di liquidazione.

⁴³⁰ Secondo quanto descritto nel Piano Gestione Rifiuti del 2007, attualmente in fase di revisione, il governo unitario degli ARO è assicurato da società miste, a cui viene assegnato il servizio di raccolta differenziata all’interno del sub-ambito di competenza e trasferita da parte dell’Ufficio del Commissario, pro-quota, parte di attrezzature e mezzi necessari allo svolgimento dell’attività. In questa prospettiva, *tali società fungono, quindi, da soggetti attuatori, con il compito di aggregare i comuni ricadenti nel proprio sotto-ambito garantendo unitarietà di gestione e messa a disposizione di risorse umane ed economiche necessarie alla corretta implementazione del Piano.* Il suddetto Piano Gestione Rifiuti prevede pertanto, all’interno di ciascuna Area di Raccolta, la realizzazione in maniera razionale, efficiente ed economica di: i) gestione dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti, comprese la raccolta differenziata; ii) realizzazione delle strutture di servizio; iii) gestione dei servizi di trasporto e dei conferimenti agli impianti di trattamento e smaltimento finale.

Entro tale contesto, l'art. 5 L.R. n. 9/10 ha previsto la suddivisione del territorio regionale in n. 10 ambiti territoriali ottimali (ATO) per la gestione integrata dei rifiuti, successivamente aumentati a 18 ai sensi della L.R. n. 26/12⁴³¹ e del D.P. n. 531/2012. Tali ATO sono sub-provinciali e sono attualmente articolati come segue: 2 per la provincia di Agrigento; 2 per la provincia di Caltanissetta; 3 per la provincia di Palermo; 3 per la provincia di Catania; 3 per la provincia di Messina; 2 per la provincia di Trapani; per le sole province di Enna, Ragusa e Siracusa sono previsti ATO di dimensione provinciale.

In luogo dei vecchi Consorzi e delle società d'ambito è stata prevista per ciascun ATO la costituzione di apposita Società per la regolamentazione del servizio di rifiuti (cd. "SRR"), società consortile di capitali partecipata esclusivamente dalla Provincia (al 5%) e dai Comuni (al 95%)⁴³² appartenenti all'ATO stesso (art. 6 L.R. 9/10).

Le SRR esercitano nell'ambito di ciascun ATO le funzioni di gestione integrata dei rifiuti, approvando il piano d'ambito e – a regime – curando direttamente l'affidamento della gestione in nome e per conto dei Comuni consorziati (art. 15 L.R. n. 9/10). È previsto, infatti, che le SRR, avvalendosi dell'Ufficio regionale per l'espletamento di gare per l'appalto di lavori pubblici, possono individuare, sulla base del piano d'ambito, il soggetto incaricato di svolgere la gestione del servizio per i Comuni consorziati, stipulando e sottoscrivendo con lo stesso un contratto normativo che disciplina le modalità di affidamento, di sospensione e di risoluzione ad opera dei singoli Comuni della parte di servizio relativa al territorio dei Comuni stessi. In tale prospettiva, la stipula e la sottoscrizione del contratto d'appalto relativo ai singoli Comuni compresi nella SRR hanno luogo direttamente fra l'appaltatore e la singola amministrazione comunale, che provvede autonomamente al pagamento delle prestazioni ricevute e verifica l'esatto adempimento del contratto (art. 15 L.R. n. 9/10).

Una disciplina in parte diversa è prevista per i servizi di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti, avendo previsto la L.R. n. 3/13⁴³³ che, entro ciascun ATO, i Comuni, in forma singola o associata secondo le modalità consentite dal TUEL, previa redazione di un piano di intervento coerente al piano d'ambito e approvato dall'Assessorato regionale competente, possano procedere autonomamente all'affidamento, all'organizzazione e alla gestione del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti. Per converso, sarà la competente SRR, in via residuale e suppletiva, ad affidare i suddetti servizi in vece dei Comuni dell'ATO che non abbiano optato per una forma di gestione singola o associata degli stessi.

Nelle more della costituzione e della piena operatività delle SRR (tutte formalmente costituite), non essendo ancora stato completato il passaggio al nuovo modello di cui alla L.R. n. 9/10, è stato previsto un regime transitorio in base al quale, da un lato, sin da subito è stata favorita la gestione autonoma, singola o associata, da parte dei Comuni dell'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti *ex art. 5, comma 2 ter, L.R. n. 9/10*, prevedendo tra l'altro che gli stessi Comuni procedano alla perimetrazione territoriale ai fini dell'individuazione di apposite Aree di Raccolta Ottimale (ARO) funzionali all'affidamento dei suddetti servizi⁴³⁴; dall'altro, è stato nominato

⁴³¹ Tale legge ha introdotto il comma 2 bis all'art. 5 L.R. n. 9/10, così prevedendo la possibilità che gli ATO fossero diversamente configurati, anche su base sub-provinciale.

⁴³² Percentuale del 95% suddivisa a sua volta sulla base della popolazione residente in ciascun Comune quale risultante dai dati dell'ultimo censimento generale della popolazione.

⁴³³ La quale ha novellato l'art. 5 L.R. 9/10, inserendovi il comma 2 ter.

⁴³⁴ In tal senso, v. anche le *Linee di indirizzo per l'attuazione dell'art. 5 comma 2-ter della L.R. 9/2010 nelle more dell'adozione dei Piani d'Ambito* predisposte dalla Regione, Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, 4 aprile 2013.

un Commissario Straordinario per ciascun ATO al fine di assicurare la continuità dei servizi a seguito della cessazione delle gestioni dei Consorzi e delle società d'ambito.

Regione Sardegna

Nella Regione Sardegna, la gestione dei rifiuti urbani è disciplinata dal vigente Piano regionale di gestione dei rifiuti – Sezione rifiuti urbani, approvato con Deliberazione di Giunta Regionale n. 73/7 del 20 Dicembre 2008.

Essendo trascorsi 6 anni dall'approvazione del Piano regionale, con deliberazione n. 48/20 del 2.12.2014, la Giunta regionale – ai sensi del comma 10 dell'art. 199 TUA – ha dato mandato all'Assessorato in carica di attivare le procedure per la revisione del documento pianificatorio e predisporre il disegno di legge regionale che definisca il sistema di governo dei rifiuti urbani in Sardegna ai sensi dell'art. 2 della L. n. 191/2009, dell'art. 3-bis della L. n. 148/2011 e dell'art. 13 della L. n. 15/2014.

Il suddetto Piano Regionale prevede la presenza di un unico Ambito Territoriale Ottimale (ATO), cui dovrà sovrintendere un'unica Autorità d'ambito, non ancora istituita.

In particolare, l'Autorità d'ambito regionale dovrà coniugare due livelli di gestione integrata:

- (i) uno di dimensione provinciale, per l'organizzazione secondo bacini ottimali delle fasi di raccolta e trasporto dei materiali, nonché dello spazzamento stradale, nel quale le Province dovranno redigere appositi piani che identifichino sia i bacini ottimali sia gli Enti locali di riferimento (Unioni di Comuni, Comunità Montane, Consorzi di Comuni). Gli Enti Locali attuatori della funzione associata di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, secondo il vigente Piano Regionale, provvederanno, infatti, con apposito piano attuativo, all'organizzazione di dettaglio del servizio ed all'affidamento, mediante gara pubblica, della gestione del servizio;
- (ii) uno di dimensione regionale, per la gestione del sistema del recupero e della filiera di trattamento/smaltimento del rifiuto residuale, atta a garantire l'autosufficienza regionale della gestione integrata dei rifiuti.

Al fine di garantire lo smaltimento dei rifiuti urbani, il territorio regionale è stato a sua volta ripartito, dal citato Piano regionale, in sub-ambiti provinciali governati dall'Autorità d'ambito, che procederà all'affidamento della gestione degli impianti di cui sarà titolare.

Allo stato attuale, in relazione alle ripartizioni di cui sopra, risulta che: l'unico ATO è stato perimetrato con il predetto documento di Piano; in relazione alle fasi di raccolta e trasporto dei materiali nonché dello spazzamento stradale, risultano parametrati i soli bacini ottimali delle province di Cagliari e Olbia-Tempio; in relazione alle operazioni di selezione/trattamento/smaltimento i sub-ambiti provinciali coincidono con le attuali Province.

Inoltre, allo stato attuale, in relazione agli organi di governo in riferimento a ciascuna delle ripartizioni di cui sopra, come già anticipato risulta che l'Autorità d'ambito unica non sia stata ancora istituita con legge regionale; pertanto, nelle more della sua istituzione e della piena operatività, da raggiungersi con l'approvazione del Piano d'ambito, il sistema di recupero e smaltimento dei rifiuti urbani è coordinato dai competenti uffici dell'Assessorato regionale della Difesa dell'Ambiente.

Inoltre In aggiunta, a causa dell'avviato processo di revisione delle funzioni delle Province e dell'assenza di sei Piani provinciali, gli Enti locali attuatori all'interno dei bacini ottimali di raccolta non sono stati individuati e, pertanto, gli organi di governo dei servizi di raccolta, trasporto e spazzamento sono costituiti dai Comuni singoli o associati (Unioni di Comuni, Comunità Montane, Consorzi di Comuni), cui compete la gestione e l'affidamento mediante evidenza pubblica di detti servizi.

Parallelamente, non essendo stata istituita l'Autorità d'ambito, le fasi di selezione/trattamento/smaltimento del rifiuto indifferenziato che residua a valle delle raccolte differenziate sono gestite e affidate, in virtù dell'individuazione da Piano regionale, dagli Enti pubblici titolari degli impianti di smaltimento e/o trattamento finale mediante evidenza pubblica.

TABELLA A.5 REGOLAZIONE DELLE FASI A VALLE DELLA RACCOLTA E MOVIMENTAZIONE DEI FLUSSI DI RIFIUTI

Regioni	Regolazione		Autosufficienza regionale
	Regime tariffario	Determinazione destinazione dei flussi	
Abruzzo	Si: laddove gli impianti di recupero e smaltimento sono privati, essi sono soggetti a regime tariffario.	Si: regolazione dei flussi di rifiuti conferiti agli impianti	Nd
Campania	regime tariffario approvato dalle province ad eccezione del compostaggio che è attività aperta al mercato	Parziale: vincoli territoriali sub-regionali. Flussi di rifiuti entro ambiti provinciali per trattamento e smaltimento mentre per il compostaggio possibilità di ricevere rifiuti da fuori regione	No
Molise	Nd	Parziale: vincoli territoriali sub-regionali. Per il trattamento e smaltimento i flussi sono gestiti all'interno delle Province	Si
Puglia	Parziale: regime tariffario ad eccezione del compostaggio che è attività aperta al mercato	Parziale: vincoli territoriali sub-regionali. trattamento e smaltimento all'interno dei 6 ATO (Province); per compostaggio libera circolazione	Gli impianti di compostaggio possono lavorare anche flussi extra-regionali. Sono stati individuati interventi di realizzazione di nuovi impianti
Basilicata	Nd	Parziale: determinazione dei flussi sulla base delle disposizioni dei piani provinciali. Circolazione dei flussi anche all'interno delle Province	NO. Gestione commissariale
Calabria	Si: regime tariffario	Parziale: vincoli territoriali sub-regionali a livello di ATO (Province)	No. Esportazione di rifiuti in Campania. Prevista la realizzazione di nuovi impianti (discariche, impianti di compostaggio e trattamento, valorizzazione raccolta differenziata)
Sicilia	Parziale: regime tariffario ad esclusione del compostaggio	Parziale: vincoli territoriali sub-regionali. Individuazione di bacini di utenza per lo smaltimento, sia per il compostaggio, sia per gli impianti di trattamento meccanico biologico in generale a livello di ATO.	No ma i rifiuti non sono esportati in altre Regioni

Regioni	Regolazione		Autosufficienza regionale
Sardegna	Si: regime tariffario per le fasi di smaltimento, trattamento meccanico biologico e recupero energetico (impianti solo di proprietà pubblica) mentre per la fase di compostaggio solo laddove gli impianti sono privati	Si: destinazione dei flussi approvata dalla Regione (nelle more della costituzione dell'ATO regionale). Per il trattamento e smaltimento rifiuti, flussi gestiti su base provinciale; per il compostaggio prevalentemente su base provinciale (ma si ricevono rifiuti anche da altre province); per il recupero energetico su base regionale	Si

TABELLA A.6 ATTUAZIONE DEI CRITERI QUANTITATIVI PER L'ASSIMILAZIONE PREVISTI DAL DPR N. 158/99 A LIVELLO COMUNALE

Regione	Comune	Criteri quantitativi per l'assimilazione	Conformità al D.P.R.n. 158/99	Soglia Unica	Soglie diverse per tipologia di attività/rifiuti	Unità di misura	Tipo attività/ Tipo rifiuti	Tipologia di imballaggi	Trattamento giuridico parte eccedente i limiti
Campania	Napoli	Si	No	Si. 80 Kg/Mq Anno O 0,5 Kg/Mq/Giorno	No	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di attività (No esclusioni)	Primari	Nd
	Benevento	No	No	No	No	Nd	Per tipo di attività (No	Nd	Nd

Regione	Comune	Criteri quantitativi per l'assimilazione	Conformità al D.P.R.n. 158/99	Soglia Unica	Soglie diverse per tipologia di attività/ rifiuti	Unità di misura	Tipo attività/ Tipo rifiuti	Tipologia di imballaggi	Trattamento giuridico parte eccedente i limiti
							esclusioni)		
Puglia	Lecce	Si	Si	No	Si. in linea con i limiti di legge	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di attività' (No esclusioni)	Secondari	I rifiuti sono assimilati agli urbani, purché il comune specifichi le specifiche misure organizzative atte a gestire tali rifiuti.
	Bari	Si	No. assenza di limiti al di sotto dei 500 mq	No	Si. triple rispetto ai limiti di legge	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipologia di rifiuto	Secondari*	I rifiuti sono assimilati agli urbani, purché il comune specifichi le specifiche misure organizzative atte a gestire tali rifiuti.

Regione	Comune	Criteri quantitativi per l'assimilazione	Conformità al D.P.R.n. 158/99	Soglia Unica	Soglie diverse per tipologia di attività/ rifiuti	Unità di misura	Tipo attività/ Tipo rifiuti	Tipologia di imballaggi	Trattamento giuridico parte eccedente i limiti
	Brindisi	Si	No	No	Si. due soglie: 1) limiti doppi rispetto a quelli di legge; 2) per la frazione indifferenziata destinata a smaltimento 65% della prima soglia	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di attività (No esclusioni)	Secondari*	I rifiuti sono assimilati agli urbani, purché il comune specifichi le specifiche misure organizzative atte a gestire tali rifiuti.
	Taranto	Si	No	No	Si. Doppie rispetto ai limiti di legge	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di attività (No esclusioni)	Secondari*	Variabile caso per caso
	Foggia	Si	No	No	Si. due soglie: 1) frazione destinata a smaltimento; 2) quantitativi totali	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di attività (No esclusioni)	Secondari	Nd

Regione	Comune	Criteri quantitativi per l'assimilazione	Conformità al D.P.R.n. 158/99	Soglia Unica	Soglie diverse per tipologia di attività/rifiuti	Unità di misura	Tipo attività/ Tipo rifiuti	Tipologia di imballaggi	Trattamento giuridico parte eccedente i limiti
Sicilia									
	Messina	Si	No	Si. massimo 30 kg/mq/giorno (tra 30 e 50 kg/giorno al solo fine dello smaltimento)	No	Kg/Giorno	Per tipo di attività (No esclusioni)	Secondari e terziari**	L'intero quantitativo è considerato come rifiuto speciale
	Catania	Si	No	Si (30 Kg/Giorno)	No	Kg/Giorno	Per tipo di attività (No esclusioni)	Nd	I rifiuti sono assimilati agli urbani, purché il comune specifichi le specifiche misure organizzative atte a gestire tali rifiuti.

Regione	Comune	Criteri quantitativi per l'assimilazione	Conformità al D.P.R.n. 158/99	Soglia Unica	Soglie diverse per tipologia di attività/rifiuti	Unità di misura	Tipo attività/ Tipo rifiuti	Tipologia di imballaggi	Trattamento giuridico parte eccedente i limiti
	Palermo	Si	No	Si (35 Kg/Mq/Anno)	No	Kd (Kg/Mq/Anno)	Per tipo di attività (le attività non specificate non subiscono limiti).	Nd	L'intero quantitativo è considerato come rifiuto speciale
	Agrigento	Si	No	Si (12 Ton/Anno)	Si. tra 5 e 15 Kg/Mq/anno per attività artigianali e tra 2,5 e 5 kg/mq/anno per le altre	Ton/anno; kd (kg/mq/anno)	Per tipo di attività	Secondari e terziari **	L'intero quantitativo è considerato come rifiuto speciale

BIBLIOGRAFIA

LETTERATURA

- ABRATE, ERBETTA, FRAQUELLI, VANNONI, *The costs of disposal and recycling: an application to Italian municipal solid waste services*”, in *Regional Studies*, 2012, pp. 896 e ss.;
- AGENZIA EUROPEA DELL’AMBIENTE (EEA), *Managing municipal solid waste- a review of achievements in 32 European countries*, Rapporto n. 2/2013;
- ANTONIOLI, *Analisi dei rendimenti di scala per il servizio di igiene urbana in Italia*, in *Economia delle fonti di energia e dell’ambiente*, 2000, pp. 37 e ss.;
- ANTONIOLI, *Il servizio di gestione dei rifiuti tra concorrenza ed autoproduzione*, in *Economia delle fonti di energia e dell’ambiente*, 2008, n. 1, pp. 5 e ss.;
- ANTONIOLI-MASSARUTTO, *The municipal waste management sector in Europe: shifting boundaries between public service and the market*, CIRIEC Working paper n. 2011/07;
- ATZORI, BARONI , LEVORATO , MORETTO, *La regolazione e il controllo dei servizi di gestione dei rifiuti urbani. Buone pratiche di regolazione locale*, Milano, FrancoAngeli, 2010;
- BARONI, *Enti Locali e Aziende di servizi pubblici*, 2004, Giuffr , Milano;
- BODKIN, CONKLIN, *Scale and other determinants of municipal governments expenditures in Ontario: a quantitative analysis*”, in *International Economic Review*, 1971, n. 12(3), pp. 65 e ss.;
- BONELLI, *Amministrazione, governance e servizi pubblici locali*, 2008, Giappichelli, Torino;
- BORTOLOTTI, PELIZZOLA, SCARPA, *Il Comune azionista: un’analisi empirica del capitalismo municipale in Italia*, in *Merc. Conco. Reg.*, 2007, pp. 535 e ss.;
- CABRAL, FERREIRA, SIMOES, FERREIRA DA CRUZ, CUNHA MARQUES, *Financial Flows in the Recycling of Packaging Waste. The Case of France*, in *Pol. J. Environ. Stud.*, 2013, n. 6(22), pp. 1637 e ss.;
- CARMIGNANI, *Art. 195*, in COSTATO-PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell’Ambiente*, Padova, 2007;
- CARVALHO, MARQUES, *Economies of size and density in municipal solid waste recycling*”, in *Waste management*, 2014, pp. 12 e ss.;

- CASSA DEPOSITI E PRESTITI, *Rifiuti. Obiettivo discarica zero*, febbraio 2014.
- CELLA, TERMINI, *La funzione economica del contratto di servizio nella trasformazione in S.p.A. delle aziende dei servizi pubblici locali*, in *Economia Pubblica*, 1999, pp. 31 e ss.;
- CHIADES-TORRINI, *The Urban Waste Sector 11 Years after the Ronchi Decree*, in *Bank of Italy Occasional Papers*, 2008;
- CINTIOLI, *Disciplina pubblicistica e corporate governance delle società partecipate da enti pubblici*, in GUERRERA, *Le società a partecipazione pubblica*, 2010, Giappichelli, Torino.;
- CONSONNI, VIGANÒ, *Integrazione dei processi di produzione e termoutilizzazione del CDR*”, in *La Termotecnica*, 2007, pp. 57 e ss.;
- CONTESSA, *L'in house providing quindici anni dopo: cosa cambia con le nuove direttive*, in CONTESSA, CROCCO, *Guida alle nuove direttive europee sugli appalti e sulle concessioni*, DEI, 2015;
- DE PAOLI-MASSARUTTO, *One size does not fit all: alcune riflessioni sulla proposta di riforma dei servizi pubblici locali in Italia*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 2006, n. 2, pp. 77 e ss.;
- DELL'ANNO, *Osservazioni sulla costituzionalità del decreto legislativo n. 152/2006, di riordino della materia ambientale*, in *Dir. Giur. Agr. Alim.*, 2006, p. 561;
- EUNOMIA, *Development of a Modelling Tool on Waste Generation and Management, Appendix 1: Baseline Report Final Report for the European Commission DG*, 2014
- EUROPEAN COMMISSION– DG ENVIRONMENT, *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility*, Report 2014;
- EUROSTAT, *Municipal Waste Statistics. Eurostat Statistical Office of the European Communities*, 2014;
- FIFER, *Cost benchmarking functions in the value chain*, in *Strategy & Leadership*, 1989, n. 17(3), pp. 18 e ss.;
- FOÀ-GRECO, *L'in house providing nelle direttive appalti 2014: norme incondizionate e interpretazione conforme*, 2015, disponibile su www.federalismi.it;
- IABONI, DE STEFANIS, *Aspetti economici del recupero energetico da rifiuti urbani*, Roma, ENEA, 2007;
- ISPRA, *Rapporto Rifiuti Urbani*, 2014, 2015;
- KLEINDORFER, *Regulation and the Nature of Postal Services*”, Kluwer, 1993;

- LEGAMBIENTE, *Ridurre e riciclare prima di tutto. Per un nuovo sistema di premialità e penalità nel ciclo integrato dei rifiuti*, Rapporto 19 novembre 2013;
- MASSARUTTO *Anche la green economy ha una parte marrone. La gestione dei rifiuti e l'utopia "rifiuti zero"*, in *L'industria*, 2011, pp. 245 e ss.;
- MASSARUTTO, *Municipal waste management as a local utility: Options for competition in an environmentally-regulated industry*, in *Utilities Policy*, 2007, n. 15, pp. 9-19
- MASSARUTTO, DE CARLI, GRAFFI, *Material and energy recovery in integrated waste management systems: A life-cycle costing approach*", in *Waste Management*, 2011, n. 31, pp. 2102 e ss.;
- MASSARUTTO, *La gestione industriale dei rifiuti e il mercato: dall'igiene urbana alla politica ambientale*, in *Polidori, Politiche locali e organizzazione dei servizi pubblici economici*, FrancoAngeli, Milano, 2005.
- MASSARUTTO, *Lo strano caso del Dottor Recycle e Mister Hide, ovvero: perché la distinzione tra rifiuto urbano e speciale non ha più senso*, in *Ambiente, Rischio e Comunicazione*, 2013, pp. 20 e ss.;
- MASSARUTTO, *Municipal waste management as a local utility: Options for competition in an environmentally-regulated industry*, in *Utilities Policy*, 2007, pp. 9 e ss.;
- MASSARUTTO-ROMAGNOLI, *La borsa dei rifiuti: esperienze a confronto*, in *Economia delle Fonti di Energia e dell'Ambiente*, 2006, p. 1, pp. 87-110.
- MONZANI, *Controllo "analogo" e governance societaria nell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali*, 2009, Giuffré, Milano;
- NESPOR, *Codice dell'ambiente. Commento alle recenti novità in materia di ALA, caccia, inquinamento atmosferico, rifiuti, VS e VIA*, 2011, Giuffré, Milano;
- NOMISMA, *Servizi Pubblici Locali- Economia Diritto Territorio*, 2012;
- OCSE, *Competition in local services: solid waste management*, DAF/CLP(2000)13;
- OCSE, *Policy Roundtables- Waste management services*, 2013.
- OCSE, *The State of Play on Extended Producer Responsibility (EPR): Opportunities and Challenges Global Forum on Environment: Promoting Sustainable Materials Management through Extended Producer Responsibility (EPR)*", giugno 2014;
- OFT, *More competition, less waste. Public procurement and competition in the municipal waste management sector*, 2006.

- PANZAR, *Competition, Efficiency and the Vertical Structure of Postal Services*”, in CREW-KLEINDORFER. *Regulation and the nature of postal and delivery services*, Boston, Kluwer Academy Publishers 1993;
- PIEROBON, *La privativa, l’assimilazione dei rifiuti, e la sua tariffazione nel Codice Ambientale*, in *Finanza e tributi*, 2008, n. 4, pp. 233 e ss.
- REF, *Rifiuti: a quando un’Autorità di regolazione indipendente?*, marzo 2015, n. 35;
- RIGAMONTI, FERREIRA, GROSSO, CUNHA MARQUES, *Economic-financial analysis of the Italian packaging waste management system from a local authority’s perspective*, in *Journal of Cleaner Production*, 2015, pp. 533 e ss.;
- SIMÕES, DE WITTE, MARQUES, *Regulatory structures and operational environment in the Portuguese waste sector*, in *Waste Management*, 2010, n. 30, pp. 1030 e ss.;
- SPADONI, *Il contratto di servizio nella regolazione e nella liberalizzazione dei servizi pubblici locali*, in www.dirittoseiservizipubblicilocali.it.
- SPASOVA, *Competition among Producer Responsibility Organisations and role of municipalities in an EPR system. Case study of EPR for household packaging in Belgium, Germany and Austria*, 2014.
- SPEZIA-MONEA-IORIO, *I servizi pubblici locali*, 2004, Giuffrè, Milano;
- SYMBOLA, *Waste End - Economia circolare, nuova frontiera del made in Italy*, 2015;
- SZYMANSKI, *The Impact of compulsory tendering on refuse collection services*, in *Fiscal Studies*, 1996, n. 17(3), pp. xx;
- THE COMPETITION AUTHORITY, *Altering the Structure of Household Waste Collection Markets. A Submission to the Department of the Environment, Community and Local Government*, S-11-009, settembre 2011.
- UOKIK, *Competition in the Polish market of collection and management of communal waste*, 2012;
- URSI, *Il gioco del Monopoli e i servizi pubblici locali*, in *Foro amm. CDS*, 2010, n. 2, pp. 466 e ss.;
- VOLPE, *Le nuove direttive sui contratti pubblici e l’in house providing: problemi vecchi e nuovi*, 2015;
- WAS, WASTE STRATEGY, *L’industria italiana del waste management e del riciclo tra strategie aziendali e politiche di sistema*, Annual report 2014.

FONTI NORMATIVE

- Regolamento CE n. 1013/2006;
- Direttiva 1994/62/CE;
- Direttiva 2004/12/CE;
- Direttiva 2014/14/UE;
- Direttiva 2014/23/UE;
- Direttiva 2014/24/UE;
- Direttiva 2014/25/UE;
- Direttiva 2008/98/CE;
- Direttiva 75/442/CEE;
- Direttiva 2004/35/CE;
- COM(2014) 397 finale, proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, 7 luglio 2014;
- Comunicazione interpretativa della Commissione, sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI) C(2007)6661, 5 febbraio 2008;
- Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – COM(2011)571, 20 settembre 2011;
- Relazione della Commissione COM(2011)13 – Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, 19 gennaio 2011;
- Legge 28 dicembre 1995, n. 549;
- Legge 31 luglio 2002, n. 179;

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266;
- Legge 20 novembre 2009, n. 166;
 - Legge 28 dicembre 2015, n. 221;
 - D. Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4;
 - D. Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22;
 - D. Lgs. 15 novembre 1993, n. 507;
 - D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152;
 - D.L. 1 luglio 2009, n. 78 convertito in legge n. 102/2009;
 - D.L. 6 luglio 2012, n. 95 convertito in legge n. 135/2012;
 - D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge n. 148/2011;
 - D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 convertito in legge n. 221/2012;
 - D.L. 30 dicembre 2008, n. 208, convertito in legge n. 13/2009;
 - D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge n. 27/2012;
 - D.L. 12 settembre 2014, n. 133 convertito in legge n. 164/2014 - Decreto “*Sblocca Italia*”;
 - D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in legge n. 221/2012;
 - D.M. 18 febbraio 2011, n. 52;
 - D.M. 14 febbraio 2013 n. 22;
 - D.M. 18 febbraio 2011, n. 52;
 - D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158;

- D.P.R. 18 luglio 2011, n. 113;
- D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915;
- Deliberazione 27 luglio 1984 del Comitato Interministeriale per i rifiuti;

GIURISPRUDENZA

Corte di Giustizia

- Corte di Giustizia, 18 novembre 1999 procedimento C-107/98;
- Corte di Giustizia, 24 luglio 2003, procedimento C-280/00;
- Corte di Giustizia, 11 novembre 2004, procedimento C-457/02 ;
- Corte di Giustizia, 11 gennaio 2005 procedimento C-26/03;
- Corte di Giustizia, 13 ottobre 2005 procedimento C-458/03;
- Corte di Giustizia, 11 maggio 2006 procedimento C-340/04;
- Corte di Giustizia, 9 giugno 2009, procedimento C-480/06;
- Corte di Giustizia, 15 ottobre 2009, procedimento C-196/08;
- Corte di Giustizia, 4 marzo 2010, procedimento C-297/2008;
- Corte di Giustizia, 12 dicembre 2013, procedimento C-292/12.

-

Corte Costituzionale

- Corte Cost., sentenza n. 281 del 14 luglio 2001;

- Corte Cost, sentenza n. 505 del 4 dicembre 2002;
- Corte Cost., sentenza n. 62 del 29 gennaio 2005;
- Corte Cost., sentenza n. 12 del 26 gennaio 2007;
- Corte Cost., sentenza n. 10 del 23 gennaio 2009;
- Corte Cost, sentenza n. 238 del 24 luglio 2009;
- Corte Cost., sentenza n. 249 del 24 luglio 2009;
- Corte Cost., sentenza n. 373 del 22 dicembre 2010;
- Corte Cost., sentenza n. 199 del 20 luglio 2012.

Corte di Cassazione

- Corte di Cassazione 3 novembre 1993, n. 10853;
- Corte di Cassazione, 8 aprile 2010, n. 8313;
- Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 2 febbraio 2006 - 8 marzo 2006, n. 4895;
- Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 9 agosto 2007, n. 17526;
- Corte di Cassazione, 13 giugno 2012, n. 9631;
- Corte di Cassazione, ordinanza del 9 luglio 2012, n. 11500.

Tribunali

- Trib. Monza, 2 marzo 2004. n. 730.

Corte dei Conti

- Corte dei Conti, sez. Lombardia, n. 531 del 17 dicembre 2012;
- Corte dei Conti, sez. Lombardia, n. 20 del 17 gennaio 2014.

Consiglio di Stato

- Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 2005, n. 168;
- Cons. Stato, sez. V, 21 giugno 2005, n. 3264;
- Cons. Stato, sez. V, 22 dicembre 2005, n. 7345;
- Cons. Stato, 3 marzo 2008, n. 1;
- Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2009, n. 591;
- Cons. Stato, sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447
- Cons. Stato, sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537;
- Cons. Stato, sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 762;
- Cons. Stato, sez. VI, 19 febbraio 2013, n. 993;
- Cons. Stato, sez. V, 11 giugno 2013, n. 3215;
- Cons. Stato, sez. V, 27 maggio 2014, n. 2716;
- Cons. Stato, 10 settembre 2014, n. 4599;
- Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015, n. 257;
- Cons. Stato, sez. II, 30 gennaio 2015, n. 298;

- Cons. Stato, sez. V, 23 marzo 2015, n. 1556;
- Cons. Stato, sez. VI, 18 maggio 2015, n. 2515;
- Cons. Stato, sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2660;
- Cons. Stato, sez. V, 11 settembre 2015, n. 4253;
- Cons. Stato, sez. V, 23 ottobre 2014, n. 5242;
- Cons. Stato, sez. VI, 24 settembre 2015, n. 44577.

Tar

- Tar Lazio, 9 febbraio 2006, n. 967 e 968;
- Tar Lazio, 11 luglio 2006, n. 5791;
- Tar Umbria, 9 luglio 2010, n. 402;
- Tar Latina, 17 febbraio 2009 n. 124;
- Tar Lazio, 10 ottobre 2014, n. 10263;
- Tar Veneto, 25 agosto 2015, n. 949;

PRASSI DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

- Provvedimento n. 25589 - I784 – Ecoambiente - bando di gara per lo smaltimento dei rifiuti da raccolta differenziata, 29 luglio 2015;
- Provvedimento n. 24819 - A444 – Akron - Gestione rifiuti urbani a base cellulosica, 27 febbraio 2014;
- Provvedimento n. 25609 - A476 – Conai - Gestione rifiuti da imballaggi in plastica, 3 settembre 2015;
- Segnalazione dell'Autorità AS80 – Recepimento Direttive Comunitarie in materia di rifiuti, 4 dicembre 1996;

- Segnalazione dell'Autorità AS1073 – Regione Lazio - Gestione dei rifiuti urbani, 4 settembre 2013;
- Segnalazione dell'Autorità AS922 – Criteri di assimilabilità dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, 29 marzo 2012;
- Segnalazione dell'Autorità AS1137 – Segnalazione per la legge annuale della concorrenza. Antitrust a Parlamento e Governo: spazi di intervento in tutti i settori più rilevanti, dalle banche all'energia;
- Segnalazione dell'Autorità AS988 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013, 2 ottobre 2012;
- Segnalazione dell'Autorità AS550 – Osservazioni in merito alle determinazioni della Regione Lazio in materia di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati, 15 luglio 2009;

SITOGRAFIA

<https://www.ecosurety.com/ecohub/news/germany-proposes-to-extend-producer-obligations-what-you-need-to-know>.

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Municipal_waste_statistics#Database.