

DELIBERAZIONE 3 AGOSTO 2023

387/2023/R/RIF

**OBBLIGHI DI MONITORAGGIO E DI TRASPARENZA SULL'EFFICIENZA DELLA RACCOLTA
DIFFERENZIATA E SUGLI IMPIANTI DI TRATTAMENTO DEI RIFIUTI URBANI**

**L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE**

Nella 1261^a riunione del 3 agosto 2023

VISTI:

- la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti;
- la direttiva (UE) 2018/850 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 1999/31/CE, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti;
- la direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 (di seguito: direttiva 2018/851/UE, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti);
- la direttiva (UE) 2018/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 (di seguito: direttiva 2018/852/UE), che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio;
- la direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019, sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente;
- la legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato";
- la legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge 481/95), come successivamente modificata e integrata, recante "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità";
- il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali";
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale" (di seguito: decreto legislativo 152/06);
- il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" e, in particolare, l'articolo 3-bis;

- la legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020” (di seguito: legge 205/17);
- la legge 5 agosto 2022, n. 118, recante “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021” (di seguito anche: legge 118/22) e, in particolare, l’articolo 14;
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244, avente ad oggetto “Regolamento recante disciplina delle procedure istruttorie dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas, a norma dell’articolo 2, comma 24, lettera a), della legge 14 novembre 1995, n. 481”;
- il decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, recante “Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio”;
- il decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 121, recante “Attuazione della direttiva 2 (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti”;
- il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 196, recante “Attuazione della direttiva (UE) 2019/904, del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell’incidenza di determinati prodotti di plastica sull’ambiente”;
- il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per il periodo 2021-2026 in attuazione e secondo i criteri fissati dall’articolo 18 del Regolamento n. 2021/241/UE;
- la deliberazione dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità), 23 dicembre 2014, 649/2014/A, recante “Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell’Autorità (...)”
- la deliberazione dell’Autorità 333/2019/A, recante “Istituzione di un tavolo tecnico con Regioni ed Autonomie Locali in materia di ciclo dei rifiuti urbani ed assimilati” (di seguito: deliberazione 333/2019/A);
- la deliberazione dell’Autorità 31 ottobre 2019, 443/2019/R/rif, recante “Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021” e il relativo Allegato A (MTR), come successivamente modificato e integrato;
- la deliberazione dell’Autorità 31 ottobre 2019, 444/2019/R/rif, recante “Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati” e il relativo Allegato A;
- la deliberazione dell’Autorità 3 agosto 2021, 363/2021/R/rif (di seguito: deliberazione 363/2021/R/rif), recante “Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025” e il relativo Allegato A (di seguito: MTR-2);
- la deliberazione dell’Autorità 3 agosto 2021, 364/2021/R/rif, recante “Avvio di procedimento per la determinazione dei costi efficienti della raccolta differenziata, del trasporto, delle operazioni di cernita e delle altre operazioni preliminari ai sensi dell’articolo 222, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”;

- la deliberazione dell’Autorità 13 gennaio 2022, 2/2022/A, e in particolare il relativo Allegato A, recante “Quadro strategico 2022-2025 dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente”;
- la deliberazione dell’Autorità 18 gennaio 2022, 15/2022/R/rif (di seguito: deliberazione 15/2022/R/rif), recante “Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani”, e il relativo Allegato A (di seguito: TQRIF);
- la deliberazione dell’Autorità 6 settembre 2022, 413/2022/R/rif, recante “Avvio di procedimento per la definizione di standard tecnici e qualitativi per lo svolgimento dell’attività di smaltimento e di recupero ai sensi dell’articolo 202, comma 1-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152” (di seguito: deliberazione 413/2022/R/rif);
- la deliberazione dell’Autorità 27 settembre 2022, 732/2022/R/rif, recante “Rinnovazione del procedimento avviato con deliberazione dell’autorità 413/2022/R/rif relativo alla definizione di standard tecnici e qualitativi per lo svolgimento dell’attività di smaltimento e di recupero e riunificazione del medesimo con il procedimento di cui alla deliberazione dell’autorità 364/2021/R/rif volto alla determinazione dei costi efficienti della raccolta differenziata, del trasporto, delle operazioni di cernita e delle altre operazioni preliminari” (di seguito: deliberazione 732/2022/R/rif);
- la deliberazione 3 agosto 2023, 389/2023/R/rif, recante “Aggiornamento biennale 2024-2025 del metodo tariffario rifiuti (MTR-2)” (di seguito: deliberazione 389/2023/R/rif);
- la deliberazione 3 agosto 2023, 385/2023/R/rif, recante “Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani”;
- il documento per la consultazione dell’Autorità 29 novembre 2022, 643/2022/R/rif recante “Primi orientamenti per la predisposizione di uno schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra ente affidante e gestore del servizio di gestione dei rifiuti urbani”;
- il documento per la consultazione dell’Autorità 16 maggio 2023, 214/2023/R/rif, recante: “Orientamenti per la determinazione dei costi efficienti della raccolta differenziata del trasporto, delle operazioni di cernita e delle altre operazioni preliminari e la definizione degli standard tecnici e qualitativi del recupero e dello smaltimento” (di seguito: documento per la consultazione 214/2023/R/rif);
- il documento per la consultazione dell’Autorità 13 giugno 2023, recante: “Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani. Orientamenti finali”;
- il documento per la consultazione dell’Autorità 20 giugno 2023, 275/2023/R/rif, recante: “Orientamenti per l’aggiornamento biennale 2024-2025 del metodo tariffario rifiuti (MTR-2)” (di seguito documento per consultazione 275/2023/R/rif);
- la determina 22 aprile 2022, 01/DRIF/2022, recante “Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti la proposta tariffaria e delle modalità operative per la relativa trasmissione all’Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della

disciplina tariffaria di accesso agli impianti di trattamento approvata con la deliberazione 363/2021/R/rif (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025”;

- la determina 4 novembre 2021, 02/DRIF/2021, recante “Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti la proposta tariffaria e delle modalità operative per la relativa trasmissione all’Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti approvata con la deliberazione 363/2021/R/rif (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025”;
- la comunicazione del 1 dicembre 2021, avente ad oggetto “Richiesta di informazioni in materia di impianti di trattamento di chiusura del ciclo dei rifiuti ai fini dell’applicazione delle previsioni di cui alla deliberazione 3 agosto 2021 363/2021/R/rif” inviata dall’Autorità alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e Bolzano.

CONSIDERATO CHE:

- la legge 481/95 prevede che l’Autorità debba perseguire, nello svolgimento delle proprie funzioni, *“la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell’efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, (...) nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull’intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori, tenuto conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo. Il sistema tariffario deve altresì armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse”* (articolo 1, comma 1);
- l’articolo 1, comma 527, della legge 205/17 *“al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull’intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l’adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea”* ha assegnato all’Autorità funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti urbani, precisando che tali funzioni sono attribuite *“con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 481/95”*;
- la predetta disposizione, con riferimento particolare ai profili oggetto del presente provvedimento, espressamente contempla tra le funzioni dell’Autorità in materia di regolazione del ciclo dei rifiuti urbani anche:

- a) la “definizione dei livelli di qualità dei servizi, sentiti le Regioni, i gestori, le associazioni dei consumatori, nonché la vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi” (lettera b);
- b) la “diffusione della conoscenza e della trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dell’utenza” (lettera c);
- c) la “predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio ‘chi inquina paga’” (lettera f);
- d) la “fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento” (lettera g);
- e) l’“approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall’ente di governo dell’ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento” (lettera h);
- f) la “verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi” (lettera i).

CONSIDERATO CHE:

- il legislatore nazionale, con la legge 118/22, ha attribuito nuovi compiti all’Autorità in materia di “*Servizi di gestione dei rifiuti*” al fine di superare - come riportato nella relativa relazione illustrativa - talune criticità connesse “*al perimetro di affidamento del servizio sotto il profilo verticale*”, relativamente al quale è stato osservato come in alcuni casi si riscontrino un “*amplia[mento del] novero delle attività lungo la filiera che vengono ricomprese nella privativa senza verificare l’effettiva sussistenza di un rischio di fallimento di mercato per tali attività. Si tratta, in particolare, della tendenza ad affidare insieme alle attività di raccolta, trasporto e avvio a smaltimento e recupero delle diverse frazioni della raccolta urbana, anche le attività di smaltimento, recupero e riciclo, tipicamente svolte in regime di mercato*”; più in dettaglio, l’articolo 14 della citata legge 118/22, al comma 2, ha integrato il testo dell’articolo 202 del decreto legislativo 152/06 (che disciplina l’affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti) al fine di inserirvi due nuovi commi (1-bis e 1-ter) in base ai quali l’Autorità:
 - a) “*definisce (...) adeguati standard tecnici e qualitativi per lo svolgimento dell’attività di smaltimento e di recupero, procedendo alla verifica in ordine ai livelli minimi di qualità e alla copertura dei costi efficienti*” (comma 1- bis dell’articolo 202 del decreto legislativo 152/06);
 - b) “*richiede agli operatori informazioni relative ai costi di gestione, alle caratteristiche dei flussi e a ogni altro elemento idoneo a monitorare le concrete modalità di svolgimento dell’attività di smaltimento e di recupero e la loro incidenza sui corrispettivi applicati all’utenza finale*” (comma 1-ter dell’articolo 202 del decreto legislativo 152/06);

- le recenti attribuzioni sopra richiamate si affiancano a quelle assegnate all’Autorità dal decreto legislativo 116/20 (di attuazione della direttiva 2018/851/UE e della direttiva 2018/852/UE), che ha introdotto, tra l’altro, modifiche alla disciplina della responsabilità estesa del produttore contenuta nel decreto legislativo 152/06. Nello specifico, per quanto di rilievo in questa sede, il citato decreto legislativo 116/20 ha modificato l’articolo 222 “Raccolta differenziata e obblighi della pubblica amministrazione” del decreto legislativo 152/06, prevedendo che:
 - a) *“gli enti di governo d’ambito territoriale ottimale, ove costituiti e operanti, ovvero i Comuni (...) garantisc[ano] la gestione della raccolta differenziata, del trasporto, nonché delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari di cui all’Allegato C del [medesimo] decreto legislativo (...)”* (comma 1 del citato articolo 222);
 - b) *i servizi di cui al precedente alinea “s[ia]no prestati secondo i criteri di efficacia, efficienza ed economicità, nonché dell’effettiva riciclabilità, sulla base delle determinazioni in merito ai costi efficienti dell’Autorità (...)”, e disponendo contestualmente che “i costi necessari per fornire tali servizi di gestione di rifiuti sono posti a carico dei produttori e degli utilizzatori [di imballaggi] nella misura almeno dell’80 per cento. Tali somme sono versate nei bilanci dei Comuni ovvero degli Enti di Gestione Territoriale Ottimale, ove costituiti e operanti nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti, al fine di essere impiegate nel piano economico finanziario relativo alla determinazione della tassa sui rifiuti (TARI)”* (comma 2 del citato articolo 222).

CONSIDERATO, ANCORA, CHE:

- con la deliberazione 363/2021/R/rif, l’Autorità ha adottato il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025, integrando e sviluppando – comunque, in un quadro generale di regole stabile e certo – la regolazione applicata a partire dal 2018 e declinata nel MTR di cui alla deliberazione 443/2019/R/rif;
- in tale ambito, con specifico riferimento alle tariffe di accesso agli impianti di trattamento di chiusura del ciclo, secondo l’approccio asimmetrico stabilmente adottato, l’Autorità ha introdotto strumenti di regolazione modulati in ragione del grado di integrazione del soggetto incaricato della gestione dei rifiuti e della valutazione del livello della pressione competitiva nel contribuire alla promozione di efficienza allocativa, in base ai quali declinare anche gli opportuni meccanismi di incentivazione;
- in particolare, l’Autorità nell’esercizio delle proprie competenze tariffarie ha previsto una classificazione degli impianti esistenti che permettesse di identificare quelli da assoggettare a regolazione diretta delle condizioni economiche del servizio (impianti di chiusura del ciclo “integrati” e “minimi”) tenendoli distinti dagli altri, per i quali la regolazione economica si esplica attraverso la definizione di un quadro trasparente di confronto concorrenzial (impianti di chiusura del ciclo

“aggiuntivi”).

CONSIDERATO, POI, CHE:

- con la deliberazione 413/2022/R/rif, in coerenza con quanto previsto in sede di adozione della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (legge 118/22), relativamente al servizio di gestione dei rifiuti, l’Autorità ha avviato un procedimento volto:
 - a) a contribuire (nell’ambito delle funzioni e dei poteri alla medesima assegnati) al superamento delle criticità associate alla corretta delimitazione della privativa e alla definizione delle modalità più efficienti per attivare capacità di trattamento dei rifiuti, anche attraverso lo sviluppo di una infrastruttura immateriale di dati sui costi di gestione, sulle caratteristiche dei flussi e, più in generale, sulle modalità di svolgimento dell’attività di smaltimento e di recupero (partendo dai dati e dai documenti richiesti, ai sensi del MTR-2), funzionale alle corrette valutazioni degli assetti del settore che - senza pregiudicare elementi di sicurezza ed, eventualmente, limitando gli impatti negativi sull’utenza finale o sulla finanza pubblica - promuovano la necessaria pressione competitiva;
 - b) in particolare, alla definizione di adeguati standard tecnici e qualitativi per lo svolgimento dell’attività di smaltimento e di recupero ai sensi del comma 1-bis dell’articolo 202 del decreto legislativo 152/06, nell’ambito del quale procedere anche alla verifica in ordine ai livelli minimi di qualità e alla copertura dei costi efficienti;
- con la deliberazione 732/2022/R/rif il richiamato procedimento (per la definizione di standard tecnici e qualitativi per lo svolgimento dell’attività di smaltimento e di recupero) è stato rinnovato e unificato con la deliberazione 364/2021/R/rif (per la determinazione dei costi efficienti della raccolta differenziata), in ragione delle complementarità dei temi in trattazione - tenuto conto delle sinergie tra la qualità della raccolta differenziata e la successiva fase di trattamento - che ha suggerito di disciplinarne i diversi profili in una sede unitaria.

CONSIDERATO, ANCHE, CHE:

- con il documento per la consultazione 214/2023/R/rif, l’Autorità ha illustrato i propri orientamenti in ordine alla determinazione dei costi efficienti della raccolta differenziata, del trasporto, delle operazioni di cernita e delle altre operazioni preliminari di trattamento delle frazioni differenziate, nonché alla definizione di standard tecnici e qualitativi delle attività di recupero e smaltimento;
- in particolare, con riferimento alla definizione di standard tecnici e qualitativi delle attività di recupero e smaltimento, l’Autorità ha prospettato l’adozione di un approccio graduale e asimmetrico che tenga conto delle condizioni di partenza e dell’eterogeneità del parco impiantistico disponibile, riconducibile alla necessità di processi diversificati con elevato grado di specializzazione in relazione alla filiera;

- alla luce delle interrelazioni tra le attività di raccolta e trasporto e quelle di riciclaggio, al fine di ottimizzare i risultati conseguiti in termini di recupero di materia, è stata rilevata la necessità di agire sia sulla qualità della raccolta differenziata, sia sul miglioramento delle *performance* degli impianti, considerando una sorta di saggio tecnico di sostituzione tra queste due attività che concorrono al miglioramento della qualità, al fine di allocare correttamente la responsabilità economica per il raggiungimento dei *target* eurounitari sulla preparazione al riutilizzo e/o riciclaggio tra il servizio di raccolta e il trattamento;
- in dettaglio, l’Autorità ha:
 - a) individuato i profili di maggiore rilievo ai fini dell’ottimizzazione del recupero di materia e dell’incremento dell’affidabilità delle infrastrutture, ricomprendendo:
 - la definizione dei requisiti di accesso agli impianti di riciclo, con particolare riferimento ai livelli qualitativi minimi dei rifiuti conferiti, allo scopo di assicurare la produzione di materie prime seconde di buona qualità e la minimizzazione degli scarti;
 - l’adeguamento e il rinnovamento tecnologico degli impianti, migliorando i rendimenti di recupero di materia;
 - la corretta gestione degli scarti delle attività di trattamento, in linea con la gerarchia dei rifiuti, al fine di stimolare l’avvio a riciclo e/o a recupero di energia degli stessi, riducendo, ove possibile, il ricorso allo smaltimento;
 - la continuità del servizio di trattamento, limitando in tal modo il rischio di interruzione del servizio di raccolta e di saturazione della capacità di stoccaggio, al fine di evitare la contaminazione del materiale conferito e, conseguentemente, il peggioramento della qualità;
 - la gestione dei rapporti tra gestore dell’impianto e utente conferitore, focalizzando, in via prioritaria, l’intervento regolatorio sulla disciplina dei reclami, delle richieste scritte di informazione e di rettifica di fatturazione;
 - la trasparenza e la diffusione della conoscenza della *performance* degli impianti, al fine di superare eventuali barriere informative, nonché promuovere la competitività tra i diversi operatori;
 - b) prefigurato per i profili sopra riportati, l’adozione di indicatori di qualità e relativi standard, eventualmente differenziati in relazione alla filiera e tenuto conto dell’eterogeneità delle situazioni di partenza, nonché obblighi informativi da pubblicare sul sito *internet* del gestore dell’impianto di trattamento;
 - c) prospettato l’introduzione di obblighi di registrazione e comunicazione all’Autorità dei dati inerenti agli indicatori di cui sopra, al fine di monitorare l’effettiva *performance* conseguita dagli impianti di trattamento e verificare la *compliance* regolatoria, in analogia con gli altri settori regolati e con quanto previsto anche nel TQRIF.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- con la deliberazione 333/2019/A, l’Autorità, ritenendo necessario stabilire un’interlocazione tecnico-istituzionale di carattere permanente con tutti i livelli territoriali di governo titolari di competenze in materia di gestione dei rifiuti urbani, ha istituito un tavolo tecnico con Regioni ed Autonomie locali;
- tale Tavolo, fermo restando le consuete modalità di consultazione che l’Autorità mette a disposizione di tutti i soggetti interessati, costituisce un ulteriore e precipuo strumento di confronto con le Regioni e le Autonomie locali al fine di promuovere un’efficace azione regolatoria, in considerazione della rilevanza che la stessa assume per i cittadini e per le istituzioni pubbliche attive nel settore dei rifiuti, avviando un’interlocazione finalizzata, tra l’altro, a individuare e monitorare le specifiche criticità relative ai processi decisionali di programmazione, organizzazione e gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti, nonché a rafforzare la cooperazione fra i soggetti territorialmente competenti, anche nella direzione di favorire un perfezionamento del processo di costituzione e/o operatività delle strutture organizzative degli Enti di governo d’Ambito;
- nell’ambito della richiamata consultazione, l’Autorità, ai sensi dell’articolo 1, comma 527, lettera b), della legge 205/17, ha pertanto sentito le Regioni e le Autonomie locali convocando una specifica riunione del citato Tavolo tecnico, segnatamente in data 27 giugno 2023, per tener conto, tra l’altro, delle diverse modalità organizzative e gestionali, definite dalle Amministrazioni competenti ed eventualmente rilevanti ai fini della regolazione della materia.

CONSIDERATO, ALTRESÌ, CHE:

- in risposta al documento per la consultazione 214/2021/R/rif sono pervenuti 37 contributi (da parte di Regioni, Enti di governo d’Ambito, Comuni, gestori e loro rispettive associazioni, operatori del settore, altri soggetti istituzionali);
- dai contributi, nonché in esito alla citata riunione del tavolo tecnico, è emersa, per quanto di interesse in questa sede, un’ampia condivisione dell’impostazione dell’Autorità, pur evidenziando alcuni profili di criticità e spunti di approfondimento. In particolare, in merito:
 - all’approccio asimmetrico e graduale, un’associazione di operatori del riciclaggio suggerisce di modulare le misure prospettate anche in relazione al livello di conseguimento dei *target* eurounitari in materia di preparazione per il riutilizzo e/o riciclaggio da parte di ciascuna filiera, nonché al grado di affidabilità dell’infrastruttura impiantistica disponibile; inoltre, un’altra associazione di operatori evidenzia la necessità di un percorso di graduale implementazione della regolazione, tenuto conto delle dimensioni medio-piccole di alcuni operatori;
 - alla definizione del perimetro dell’intervento regolatorio, diversi

rispondenti richiedono di chiarire gli impianti assoggettati alla regolazione in base all'operazione di trattamento effettuata e alla classificazione prevista dal MTR-2; a tal riguardo, alcune associazioni di operatori del riciclaggio suggeriscono di includere nel perimetro solo le attività correlate alla raccolta differenziata e alla selezione, escludendo gli impianti di recupero che operano in libero mercato, mentre un gestore ritiene preferibile concentrare le misure regolatorie solo sugli impianti a valle della raccolta, fatta eccezione per gli impianti di trattamento della frazione organica e, più in generale, per gli impianti di riciclo, in ragione delle forti dinamicità che caratterizzano il settore;

- ai requisiti qualitativi di accesso agli impianti di recupero e di smaltimento, alcuni soggetti chiedono di esplicitare l'indicatore sulle frazioni non ammesse al riciclo (FNAR) per filiera ed evidenziano le difficoltà nella corretta individuazione dei materiali a basse *performance* (MBP), proponendo di lasciare ai sistemi collettivi di *compliance* agli obblighi di responsabilità estesa del produttore e agli operatori di mercato le valutazioni sui valori da associare a tale indicatore; inoltre si evidenziano le criticità derivanti dall'eventuale introduzione di requisiti di accesso che possano ridurre o escludere i flussi in ingresso agli impianti;
- all'efficienza di riciclo degli impianti, il Consorzio per la gestione degli obblighi di responsabilità estesa del produttore degli imballaggi ritiene complessa la ricostruzione degli eventuali flussi secondari a riciclo, in considerazione di eventuali trattamenti intermedi; per quanto riguarda gli impianti di trattamento della frazione organica, un'associazione di operatori segnala che l'indicatore prospettato non corrisponde a una valutazione del processo di riciclaggio ma, più in generale, all'efficienza del sistema complessivo di raccolta e trattamento, tenuto conto dell'incidenza della qualità della raccolta differenziata sulle successive fasi a valle;
- all'efficienza di gestione degli scarti, alcuni operatori di settore evidenziano che il valore dell'indicatore prospettato può essere condizionato dalla disponibilità impiantistica a livello locale, laddove lo smaltimento, pur rappresentando la peggiore opzione ambientale rispetto alla gerarchia dei rifiuti, risulti come l'unica scelta praticabile;
- alla continuità del servizio, un operatore di settore e un'associazione evidenziano che in alcuni casi (ad esempio, *revamping* o manutenzione ordinaria) la durata e la frequenza delle interruzioni può non dipendere da cattive *performance* dell'impianto; inoltre un ente locale e l'Associazione degli enti locali suggerisce di introdurre per tale profilo indicatori inerenti al tempo di attesa e agli orari di apertura dell'impianto di trattamento. Per quanto riguarda le cause di forza maggiore, un operatore suggerisce di ricomprendere anche la sospensione delle attività di trattamento per indisponibilità degli impianti a valle;
- alla gestione dei rapporti con l'utente conferitore, un'associazione di

operatori esprime perplessità in merito all'introduzione di indicatori e relativi standard in materia di reclami, richieste scritte di informazione e di rettifica di fatturazione in un settore particolarmente dinamico, in considerazione degli elevati oneri a fronte di scarsi benefici; un operatore invece suggerisce all'Autorità di tenere conto della dinamicità del rapporto tra gestore dell'impianto e utente conferitore;

- agli obblighi di trasparenza, la maggior parte dei rispondenti esprime perplessità rispetto alla pubblicazione della tariffa media di accesso all'impianto, in ragione della sensibilità del dato - che può essere influenzato da diversi fattori - e anche della scarsa significatività che assume nell'individuazione dell'impianto cui conferire i propri rifiuti. Al riguardo, un operatore e una loro associazione propongono di sostituire l'informazione sulla tariffa con la generica indicazione delle regole di calcolo;
- agli obblighi di registrazione e comunicazione, alcuni operatori e una loro associazione evidenziano l'esigenza di un approccio graduale nell'implementazione di tali misure, al fine di consentire un tempo congruo per l'adeguamento dei processi organizzativi e dei sistemi informatici;
- non sono pervenuti contributi in ordine alla definizione degli standard da associare agli indicatori prospettati in materia di ottimizzazione del recupero di materia e di incremento dell'affidabilità delle infrastrutture;
- peraltro, dalla consultazione emerge l'esigenza di armonizzazione degli obblighi prospettati dall'Autorità con le prescrizioni definite nell'ambito delle autorizzazioni ambientali, ovvero richieste da altre Istituzioni competenti, al fine di non duplicare gli oneri amministrativi in capo agli operatori.

CONSIDERATO, INFINE, CHE:

- nel documento per la consultazione 275/2023/R/rif, con riferimento alle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, l'Autorità ha introdotto un collegamento tra il fattore k_a - che tiene conto delle caratteristiche tecnologiche e ambientali dell'impianto - di cui all'articolo 23.4 del MTR-2 e i miglioramenti delle *performance* di trattamento che verranno richiesti in esito al procedimento di cui alla deliberazione 732/2022/R/rif, secondo quanto illustrato nel documento per la consultazione 214/2023/R/rif;
- con la deliberazione 389/2023/R/rif, l'Autorità ha confermato tale orientamento, prevedendo che la quantificazione del fattore k_a possa essere effettuata anche alla luce delle evidenze desumibili dall'attività di monitoraggio prevista dalla presente deliberazione.

RITENUTO OPPORTUNO:

- dare seguito a quanto evidenziato nell’ambito della consultazione, con riferimento all’esigenza di tenere conto della forte interrelazione presente tra l’attività di raccolta e trasporto e quella di trattamento; al riguardo è infatti nota l’influenza della quantità e della qualità della raccolta differenziata sull’ottimizzazione del recupero di materia anche ai fini del raggiungimento dei *target* eurounitari in materia di preparazione per il riutilizzo e/o riciclaggio;
- a tale scopo, ricomprendere tra i profili di maggiore rilievo ai fini dell’ottimizzazione del recupero di materia anche l’efficienza e la qualità della raccolta differenziata, cui associare un *set* di indicatori, distinguendo tra le frazioni soggette agli obblighi di responsabilità del produttore – che generano ricavi in funzione della qualità del materiale conferito – e la frazione organica – cui non corrisponde una valorizzazione del materiale;
- in particolare, adottare per ciascun ambito tariffario:
 - per quanto riguarda le frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore, un macro-indicatore rappresentativo dell’avvio a riciclaggio di tali frazioni, determinato dal prodotto tra l’efficienza della raccolta e la qualità del materiale conferito e ritirato dai sistemi di *compliance* oppure da operatori di mercato, al fine di valutare la capacità del sistema di raccolta di massimizzare la quantità di rifiuti valorizzabile e i relativi ricavi; inoltre, in considerazione del minor ricorso al mercato, si assume che i ricavi massimi teorici derivanti dalla valorizzazione del materiale siano determinati applicando alle quantità conferite i corrispettivi più elevati - relativi alla migliore fascia di qualità - riconosciuti dai citati sistemi collettivi di *compliance*;
 - relativamente alla frazione organica, un primo indicatore finalizzato a rilevare le eventuali perdite di materiale tra la fase di raccolta e quella di avvio agli impianti di trattamento e un secondo indicatore finalizzato a misurare la qualità di tale frazione, sulla base della percentuale di frazioni non ammesse al riciclo (FNAR) rilevate nell’ambito delle analisi merceologiche svolte dal gestore dell’impianto.

RITENUTO, ALTRESÌ, OPPORTUNO:

- con riferimento alla definizione di standard tecnici e qualitativi delle attività di recupero e smaltimento:
 - confermare l’adozione di un approccio graduale che tenga conto della novità della disciplina per il settore, della carenza di dati disponibili sulle *performance* degli impianti di trattamento, nonché del differente dinamismo concorrenziale che caratterizza le differenti filiere;
 - relativamente al perimetro dell’intervento regolatorio intervenire in via prioritaria sugli impianti di trattamento che, nell’ambito della filiera,

consentono una valutazione più accurata e immediata degli elementi necessari a verificare le *performance* della gestione della raccolta differenziata congiuntamente con quelle delle infrastrutture per il recupero di materia;

- pertanto, semplificare il *set* di indicatori prospettati con riferimento all'efficienza di riciclaggio, anche alla luce delle criticità rilevate per la frazione organica, in ragione della non rilevante significatività di tale indicatore che, per effetto delle fisiologiche perdite di processo dei trattamenti biologici, presenta generalmente valori bassi che potrebbero risultare fuorvianti nel confronto tra le rese di tale processo con quello delle altre filiere;
- per quanto riguarda l'efficienza di gestione degli scarti, confermare l'adozione dell'indicatore prospettato in consultazione cui affiancare un nuovo indicatore rappresentativo della percentuale di scarti complessivamente prodotta dall'impianto, al fine di individuare quegli impianti che pur in presenza di soddisfacenti valori di efficienza, in termini di avvio a recupero di materia e/o energia, generano tuttavia scarti maggiori;
- in materia di interruzioni, integrare le cause di forza maggiore riconosciute negli altri settori regolati con ulteriori circostanze specifiche degli impianti di trattamento (indisponibilità degli impianti a valle);
- rispetto agli obblighi di trasparenza, accogliendo quanto suggerito nell'ambito della consultazione, sostituire la pubblicazione della tariffa media di accesso, con l'indicazione delle relative condizioni economiche.

RITENUTO, INFINE, OPPORTUNO:

- prevedere l'introduzione di un primo *set* di indicatori che consenta di monitorare le rese quantitative e qualitative della raccolta differenziata – anche al fine di costruire un collegamento con l'efficienza delle successive attività di riciclaggio del materiale – nonché l'affidabilità e le *performance* dell'infrastruttura esistente con riferimento agli impianti di trattamento oggetto del presente provvedimento;
- a tale scopo, suddividere i citati indicatori nelle seguenti categorie:
 - efficienza e qualità della raccolta differenziata delle frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore e della frazione organica, che identifica l'efficacia dell'attività di raccolta e trasporto nella massimizzazione dei quantitativi da avviare a riciclo e dei ricavi derivanti dalla valorizzazione del materiale;
 - efficienza nella gestione degli scarti, che identifica l'incidenza degli scarti prodotti dai processi di trattamento e le relative modalità di gestione, anche al fine di verificare come la disponibilità impiantistica a livello locale possa influire sul rispetto della gerarchia dei rifiuti;
 - continuità del servizio, finalizzata a verificare l'affidabilità del sistema infrastrutturale, attraverso il monitoraggio del numero e della durata delle

- interruzioni;
- qualità commerciale della filiera, che identifica le modalità di gestione del rapporto con l'utente conferitore, con particolare riferimento ai reclami, alle richieste scritte di informazioni e di rettifica di fatturazione;
 - alla luce della carenza di informazioni e dati per il calcolo di tali indicatori, nonché per la fissazione dei relativi standard, al fine di definire una regolazione della qualità tecnica dell'efficienza della raccolta differenziata e degli impianti di trattamento dei rifiuti urbani che - secondo l'approccio graduale e asimmetrico stabilmente adottato dall'Autorità - tenga conto delle diverse condizioni di partenza, nonché del differente livello di sviluppo tecnologico anche nell'ambito della stessa filiera, implementare un'infrastruttura immateriale di dati sulle *performance* effettive dei gestori della raccolta e trasporto e dei gestori degli impianti di trattamento, sulla cui base individuare gli standard da associare al citato *set* di indicatori;
 - a tale scopo, introdurre dall'1 gennaio 2024 obblighi di monitoraggio e trasparenza sull'efficienza della raccolta differenziata e sugli impianti di trattamento dei rifiuti urbani in capo ai gestori delle rispettive attività, con riferimento al citato *set* di indicatori;
 - rinviare a successivo provvedimento la determinazione di eventuali obiettivi di mantenimento e di miglioramento, all'uopo definiti anche in esito delle evidenze desumibili dall'attività di monitoraggio;
 - con riferimento a tutti gli aspetti per i quali si confermano gli orientamenti prospettati nel documento per la consultazione 214/2023/R/rif, sia opportuno rimandare alle motivazioni generali e specifiche diffusamente illustrate nel richiamato documento per la consultazione

DELIBERA

Articolo 1

Disposizioni generali

- 1.1 Gli obblighi di monitoraggio e di trasparenza sull'efficienza della raccolta differenziata e sugli impianti di trattamento dei rifiuti urbani si applicano dall'1 gennaio 2024 e si fondano su indicatori ripartiti nelle seguenti categorie:
- a) efficienza e qualità della raccolta differenziata, con riferimento alle frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore e alla frazione organica, che identifica l'efficacia dell'attività di raccolta e trasporto nella massimizzazione dei quantitativi da avviare a riciclo e dei ricavi derivanti dalla valorizzazione del materiale;
 - b) efficienza nella gestione degli scarti, che identifica l'incidenza degli scarti prodotti dai processi di trattamento e le relative modalità di gestione, anche al fine di verificare come la disponibilità impiantistica a livello locale possa influire sul rispetto della gerarchia dei rifiuti;

- c) continuità del servizio, finalizzata a verificare l'affidabilità del sistema infrastrutturale, attraverso il monitoraggio del numero e della durata delle interruzioni;
 - d) qualità commerciale della filiera, che identifica le modalità di gestione del rapporto con l'utente conferitore, con particolare riferimento ai reclami, alle richieste scritte di informazioni e di rettifica di fatturazione;
- 1.2 Le modalità di monitoraggio degli indicatori di cui al precedente comma, sono stabiliti nell'*Allegato A* della presente deliberazione, di cui forma parte integrante e sostanziale.

Articolo 2

Definizione degli indicatori

- 2.1 Gli indicatori di efficienza della raccolta e qualità delle frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore e della frazione organica, sono i seguenti:
- a) “Efficienza della raccolta differenziata delle frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore”, determinata dal rapporto tra la quantità conferita e ritirata dalle piattaforme o dagli impianti di trattamento gestiti dai sistemi collettivi di *compliance* o da operatori di mercato diversi dai suddetti sistemi, e la quantità raccolta;
 - b) “Qualità della raccolta differenziata delle frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore”, definita dal rapporto tra i ricavi riconosciuti dai Consorzi di filiera o da altri soggetti rispetto a quelli che si realizzerebbero applicando i corrispettivi massimi riconoscibili da parte dei Consorzi medesimi;
 - c) “Avvio a riciclaggio della frazione organica”, intesa come il rapporto tra la quantità di frazione organica avviata agli impianti di compostaggio/digestione anaerobica, ivi inclusi quelli misti, e la quantità raccolta;
 - d) “Qualità della raccolta differenziata della frazione organica”, determinata sulla base delle frazioni non ammesse al riciclo, come rilevate dalle analisi merceologiche effettuate sul materiale conferito presso gli impianti di compostaggio/digestione anaerobica, ivi inclusi quelli misti.
- 2.2 Il macro-indicatore “Efficacia dell'avvio a riciclaggio delle frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore” (R1), espresso dal prodotto tra gli indicatori di cui al precedente comma, lettere a) e b).
- 2.3 Gli indicatori di efficienza nella gestione degli scarti sono i seguenti:
- a) “Incidenza degli scarti”, definito dal rapporto tra la quantità di scarti generata dal trattamento dei rifiuti urbani e la quantità di rifiuti urbani complessivamente trattata nell'impianto;

- b) “Efficienza di gestione degli scarti”, inteso come il rapporto tra la quantità di scarti avviata a recupero di materia e/o di energia e la quantità di scarti complessivamente generata dall’impianto di trattamento.

2.4 Gli indicatori sulla continuità del servizio sono i seguenti:

- a) “tempo di preavviso”, inteso come il tempo, espresso in ore, che intercorre tra il preavviso, comunicato agli utenti conferitori, e l’inizio dell’interruzione;
- b) “Numero delle interruzioni”, definito dalla somma delle interruzioni con e senza preavviso;
- c) “Durata delle interruzioni con e senza preavviso”, determinata dalla somma delle durate, espresse in ore, delle singole interruzioni con e senza preavviso.

2.5 Gli indicatori sulla qualità commerciale della filiera sono i seguenti:

- a) “Tempo medio di risposta motivata ai reclami scritti”, definito dalla media dei tempi, espressi in giorni lavorativi, intercorrenti tra la data di ricevimento da parte del gestore dell’impianto del reclamo scritto dell’utente conferitore e la data di invio della relativa risposta motivata scritta;
- b) “Tempo medio di risposta motivata alle richieste scritte di informazione”, definito dalla media dei tempi, espressi in giorni lavorativi, intercorrenti tra la data di ricevimento da parte del gestore dell’impianto della richiesta scritta di informazione dell’utente conferitore e la data di invio della relativa risposta motivata scritta;
- c) “Tempo medio di risposta motivata alle richieste scritte di rettifica di fatturazione”, determinato dalla media dei tempi, espressi in giorni lavorativi, intercorrenti tra la data di ricevimento da parte del gestore dell’impianto della richiesta scritta di rettifica di fatturazione dell’utente conferitore e la data di invio della relativa risposta motivata scritta.

Articolo 3

Approccio graduale

- 3.1 Al fine di definire una regolazione della qualità tecnica dell’efficienza della raccolta differenziata e degli impianti di trattamento dei rifiuti urbani che tenga conto delle diverse condizioni di partenza, nonché del differente livello di sviluppo tecnologico nell’ambito della stessa filiera, viene implementata un’infrastruttura immateriale di dati anche sulle *performance* effettive dei gestori della raccolta e trasporto e dei gestori degli impianti di trattamento, con riferimento agli indicatori di cui all’Articolo 2, sulla cui base individuare i relativi standard.
- 3.2 A tale scopo, i gestori della raccolta e trasporto, l’Ente territorialmente competente e i gestori degli impianti di trattamento, ciascuno per le parti di propria competenza, sono tenuti al monitoraggio di tali indicatori, comunicandone i risultati all’Autorità,

secondo quanto disciplinato in materia al Titolo VII dell'Allegato A alla presente deliberazione.

Articolo 4

Disposizioni finali

- 4.1 Con successivo provvedimento, anche in esito all'attività di monitoraggio, l'Autorità definisce gli obiettivi di mantenimento e di miglioramento dell'efficienza della raccolta differenziata e degli impianti di trattamento dei rifiuti urbani.
- 4.2 Il presente provvedimento è pubblicato sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

3 agosto 2023

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini