

Audizione di Assoambiente
su
Esame della proposta di risoluzione n. 7-00002
(Adeguamento del Programma nazionale di gestione dei rifiuti)

presso
8a Commissione
(Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici,
comunicazioni, innovazione tecnologica)
Senato della Repubblica

Roma, 5 luglio 2023

Illustre Presidente e Onorevoli Senatori,

abbiamo accolto con piacere l'invito rivolto ad Assoambiente nell'ambito dell'esame della proposta di risoluzione n. 7-00002.

Assoambiente è l'Associazione che dal 1951 rappresenta, a livello nazionale ed europeo, le imprese che operano in Italia nella gestione dei rifiuti e dell'economia circolare – servizi di igiene ambientale, gestione impianti di riciclo, recupero, smaltimento dei rifiuti urbani e speciali, attività di intermediazione – e delle bonifiche. Per le imprese private del settore dei servizi ambientali, inoltre l'Associazione stipula il contratto collettivo nazionale di categoria, applicato a circa il 40% degli addetti del comparto.

In data 12 aprile 2023 l'8a Commissione del Senato ha iniziato l'esame di una proposta di risoluzione sull'adeguamento del Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti (PNGR).

L'esigenza dell'iniziativa è sorta affinché, rispetto a diversi accadimenti degli ultimi mesi di livello nazionale, in particolare alcune sentenze del Tar in materia di regolazione ARERA, vi sia un **chiaro posizionamento politico sul comparto della gestione rifiuti e sul suo market design**, in particolare con riferimento al recupero e al riciclo di alcuni rifiuti (nel caso specifico si tratta dei rifiuti organici), affinché nell'assetto normativo e regolatorio non si limiti indebitamente il principio di concorrenzialità. L'esigenza dell'iniziativa nasce altresì per avviare un ragionamento “di sistema” in quanto, ad oggi, le diverse sentenze del Tar sull'argomento hanno statuito che non spetti alle regioni, ma neanche ad ARERA, individuare i c.d. impianti “minimi” ai quali vengono garantiti flussi di rifiuti prestabiliti, sottraendoli in tal modo al mercato, per assoggettarli al regime di tariffe regolate. Innanzitutto la definizione del contesto impiantistico nazionale (PNGR) per i rifiuti organici (FORSU) si ritiene che debba far riferimento a dati aggiornati per tener conto della forte evoluzione impiantistica realizzata negli ultimi anni prevalentemente da operatori privati che, come noto, hanno consentito di ridurre in modo sostanziale anche il relativo costo tariffario, a tutto vantaggio del cittadino.

Fermo restando che si tratta di argomenti oggetto di pronunce giurisdizionali non ancora passate in giudicato e che la presente memoria rappresenta solo un prima e preliminare analisi sul punto, la portata delle questioni è meritevole di approfondimento, sia per le conseguenze sugli assetti di mercato sia per le implicazioni, in prospettiva, per tutti i rifiuti da raccolta differenziata avviati a recupero.

Si rappresenta sin da subito che la situazione attuale di “stallo” sul tema dei c.d. “impianti minimi” ad esito delle note sentenze è frutto di una visione strategica miope da parte delle amministrazioni centrali sul tema della gestione dei rifiuti in Italia ed il loro fabbisogno di trattamento; situazione che, come più volte rappresentato da Assoambiente, ha portato ad adottare un PNGR poco “incisivo” anche nell'interesse di lasciare ai territori una flessibilità per raggiungere i fabbisogni di impianti necessari e gli obiettivi europei.

Come noto, infatti, il PNGR costituisce una delle riforme principali previste dal PNRR per il settore dei rifiuti ma non prevede interventi diretti o progetti puntuali né una quantificazione dei fabbisogni impiantistici.

D'altra parte, con la regolazione tariffaria (MTR-2) l'ARERA ha indicato che per i flussi relativi ai rifiuti indifferenziati e alla FORSU (Frazione Organica dei Rifiuti Solidi Urbani) i corrispettivi del trattamento negli impianti devono basarsi sulle condizioni di contesto nel quale gli impianti stessi sono inseriti (corrispettivi di mercato o tariffe regolate).

Senza entrare nel dettaglio, se in un primo momento ARERA aveva auspicato un intervento governativo orientato a chiarire la strategia di infrastrutturazione e il disegno di mercato, l'allungamento delle tempistiche di approvazione del PNGR hanno indotto ARERA a definire una metodologia per individuare quelli che poi sono stati definiti i c.d. "impianti minimi", lasciandone alla programmazione territoriale l'individuazione in tal senso e solo limitatamente ai casi previsti (es. fallimento del mercato).

Se, da un lato, la centralità dei territori nel sistema dei c.d. "impianti minimi" ha come obiettivo di cogliere le peculiarità locali, dall'altro lato il coinvolgimento delle regioni ha determinato criticità perché non sempre le stesse hanno rispettato le condizioni previste (quali, ad esempio, la rigidità del mercato di riferimento) per classificare un impianto come "minimo", causando in tal modo l'effetto di sottrarre indebitamente al mercato importanti flussi di rifiuti, con ricadute negative non solo sulla tariffa ma anche ambientali, penalizzando soluzioni impiantistiche di recupero e riciclo più efficaci ed efficienti.

Tale situazione ha portato e sta portando alcune Regioni:

- i) a classificare gli impianti di trattamento dell'organico quali "minimi" senza però fornire elementi utili a rendere intelligibili le scelte;**
- ii) a dare alcune letture strumentali delle disposizioni di ARERA con un'applicazione eterogenea della regolazione per "soggetti simili" in ragione di differenti interpretazioni e valutazioni di contesto, determinando significativi e ingiustificati squilibri del mercato.**

Da altra prospettiva è bene ricordare che se ARERA ha affermato¹ che *"La citata disciplina [sugli impianti minimi] non interferisce con alcuna delle funzioni di programmazione che la legge affida ai diversi livelli istituzionali, demandando al competente livello territoriale la decisione - aggiornabile con cadenza biennale - circa l'individuazione (o meno) degli impianti "minimi" da assoggettare a regolazione"* e che *"non è intenzione dell'Autorità intervenire sulle competenze pianificatorie di altri soggetti competenti nella definizione e nell'individuazione di impianti "minimi", il PNGR, adottato successivamente all'introduzione della disciplina dell'ARERA sugli impianti minimi, ha ricordato che l'ARERA "ha introdotto, con l'approvazione del Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio 2022-2025 (MTR-2) (di cui alla deliberazione del 3 agosto 2021, 363/2021/R/rif), una propria distintiva tassonomia degli impianti di trattamento dei rifiuti urbani..."* rimarcando quindi la novità della metodologia rispetto all'assetto normativo esistente.

In tal senso lo stesso PNGR è nato carente di quei contenuti programmatici che avrebbero potuto offrire chiarezza all'applicazione dell'istituto degli "impianti minimi" introdotto dalla regolazione ARERA:

¹ Cfr. Documento per la consultazione ARERA 275/2023/r/rif con oggetto "orientamenti per l'aggiornamento biennale 2024-2025 del metodo tariffario rifiuti (mtr-2)", pag. 7-8.

l'impostazione di fondo disincentiva la gestione dei rifiuti su macroaree inter-regionali sicché se ne desume un favor per l'autosufficienza regionale anche nel trattamento dei rifiuti organici a discapito della libera circolazione sul territorio nazionale. In altre parole **il PNGR, nella sua formulazione attuale, complice la novità nel panorama normativo del concetto di "impianto minimo", ha posto le basi per una lettura restrittiva del principio di libera circolazione dei rifiuti destinati al recupero/riciclo e ha orientato in modo improprio le scelte di alcune regioni nel quadro regolatorio definito da ARERA.**

Come già emerso quindi, le criticità concorrenziali sul PNGR e sulla metodologia dei c.d. "impianti minimi" si stanno manifestando principialmente con riferimento al mercato della FORSU: sebbene motivato da esigenze di carattere ambientale e dalla volontà di favorire implicitamente una più attenta azione di pianificazione locale, aver dato alle regioni la possibilità di "bacinnizzare" i flussi per il trattamento del rifiuto organico ha aperto a letture strumentali delle disposizioni ARERA volte a favorire *"finalità intenzionalmente protezionistiche per evitare la fuoriuscita di volumi di FORSU dal territorio"* (AGCM).

Occorre ribadirlo: **secondo l'art. 181, c. 5 del D.lgs. n. 152/2006, al pari degli altri rifiuti urbani differenziati destinati al riciclaggio o al recupero, per il rifiuto organico è sempre consentita la libera circolazione sul territorio nazionale, al fine di favorirne il più possibile il recupero**, privilegiando il loro trattamento in prossimità del luogo di produzione, per ridurne la movimentazione.

Procedendo oltre, e in attesa della definizione dell'esito dei contenziosi giudiziari in essere che hanno messo in dubbio diversi aspetti della disciplina sugli "impianti minimi" (in primis la stessa competenza di ARERA sul punto), l'Associazione condivide quanto espresso dall'AGCM: *"l'individuazione di impianti minimi per la chiusura del ciclo appare uno strumento condivisibile in una prospettiva concorrenziale quando la sua finalità sia quella di garantire, in situazioni di carenza di capacità di trattamento o di smaltimento dei rifiuti, il completo asservimento ai flussi regionali degli impianti esistenti in base a tariffe definite dal regolatore per evitare l'applicazione di prezzi eccessivi da parte dei pochi impianti esistenti (dotati di potere di mercato), ed anche nella prospettiva di stimolare nuovi investimenti (per coprire il gap impiantistico) e per il tempo necessario allo sviluppo di tale nuova capacità"*.

In conclusione, ed in attesa degli esiti dei contenziosi giudiziari, per evitare eccessiva instabilità ed incertezza del sistema sarebbe necessario un intervento del Governo che, prendendo atto del modello ARERA nei suoi tratti principali, ne salvi i suoi "principi" con esclusione della regolazione della FORSU, quantomeno per i profili relativi alla sua rigida perimetrazione territoriale che, anche a norma del D.lgs. n. 152/2006, non può avere confini regionali.

Nel ringraziare per il coinvolgimento dell'Associazione, si rimane a disposizione per ogni ulteriore approfondimento e/o contributo.