

2023

Programma Nazionale Gestione Rifiuti (PNGR)



CONFINDUSTRIA
CISAMBIENTE

OSSERVAZIONI
AREA TECNICA

Sommario

1. Si condivide la volontà di provvedere all'eliminazione del concetto stesso di impianto "minimo", al fine di pervenire, in tal modo, alla piena risposta ai fabbisogni infrastrutturali dei territori	2
2. Riteniamo fondati gli obiettivi disposti attraverso il programma nazionale gestione rifiuti (PNGR).....	2
3. Allo stesso tempo è opportuno sottolineare che il Programma, al fine di dispiegare la propria attività, necessita il superamento di alcuni colli di bottiglia, a monte e a valle della filiera	3
3.1. Un adeguata costruzione dell'infrastruttura normativa riguardante, tra le altre, autorizzazioni ambientali, end of waste e codice degli appalti.....	3
3.1.1. End of waste	3
3.1.2. La novella del codice degli appalti.....	4
3.1.3. Tempi eccessivamente dilatati per il rilascio delle autorizzazioni ambientali	4
3.2. Occorre un adeguata regolamentazione tariffaria a valle della filiera, e il superamento delle forme di tariffazione amministrata	4
3.2.1. Si ritiene opportuno definire al meglio alcuni aspetti riguardanti lo schema tipo di contratto di servizio	4
3.2.2. Si ritiene opportuno chiarire meglio il concetto di impianto minimo ed evitare, in ogni caso, con l'impianto previsto dalla Delibera n. 363/2021 di ARERA, tale classificazione	5

1. Si condivide la volontà di provvedere all'eliminazione del concetto stesso di impianto "minimo", al fine di pervenire, in tal modo, alla piena risposta ai fabbisogni infrastrutturali dei territori

Innanzitutto, il primo aspetto che ci fa piacere sottolineare riguarda lo spirito dell'attività di audizione intrapresa dalla Commissione.

Vogliamo contribuire, con alcune riflessioni, a supportare il Legislatore nell'aggiornamento del PNGR.

Condividiamo le finalità dell'iniziativa, con riferimento a:

- alla identificazione dei criteri alla base della classificazione degli impianti come "minimi", ovvero indispensabili alla chiusura dei cicli regionali di gestione dei rifiuti urbani;
- alla individuazione dei fabbisogni impiantistici da colmare a livello territoriale, al fine di consentire così al mercato, il quale appare in grado di dare risposta alle esigenze locali di trattamento, di ampliare il proprio ambito;
- alla "totale e auspicabile" eliminazione del concetto stesso di impianto "minimo", ovvero pervenire, in tal modo, alla piena risposta ai fabbisogni infrastrutturali dei territori.
- alla necessità, così come indicato dagli obiettivi del PNRR, di introdurre "norme finalizzate a rafforzare l'efficienza e il dinamismo concorrenziale nel settore della gestione dei rifiuti, nella prospettiva di colmare le attuali lacune impiantistiche";

Da ultimo, siamo concordi sul fatto che la ridefinizione del fabbisogno impiantistico da parte del Ministero dell'ambiente appare fondamentale al fine di evitare di destinare risorse del PNRR alla realizzazione di impianti non necessari.

2. Riteniamo fondati gli obiettivi disposti attraverso il programma nazionale gestione rifiuti (PNGR)

Condividiamo l'utilità del PNGR come strumento idoneo per poter risolvere, innanzitutto, le problematiche del tessuto impiantistico italiano, in qualità di:

- documento di indirizzo per Regioni e Province autonome nella pianificazione della gestione dei rifiuti (aspetto strategico), tramite la fissazione di macro-obiettivi, ovvero consentire la definizione dei criteri e delle linee strategiche per l'elaborazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti e colmare il gap impiantistico assai carente;
- strumento utile a definire il Quadro impiantistico, tramite opportuna ricognizione nazionale suddivisa per tipologia di impianti e per regione, e consentire il raggiungimento dei target quantitativi previsti dal Testo Unico Ambientale (TUA, D.Lgs. n. 152/2006), ovvero raggiungere i massimi livelli di preparazione al riutilizzo, al riciclo e al recupero dei rifiuti, raggiungendo almeno gli obiettivi di cui all'art. 181 del TUA

3. Allo stesso tempo è opportuno sottolineare che il Programma, al fine di dispiegare la propria attività, necessita il superamento di alcuni colli di bottiglia, a monte e a valle della filiera

3.1. Un adeguata costruzione dell'infrastruttura normativa riguardante, tra le altre, autorizzazioni ambientali, end of waste e codice degli appalti

3.1.1. End of waste

La strategia italiana sull'economia circolare, rilasciata dal nostro Paese nel giugno del 2022, si basa su tre pilastri, uno dei quali viene proprio rappresentato dal PNGR, e prevede il raggiungimento di svariati obiettivi, tra cui si ricordano quelli legati al raggiungimento dell'equilibrio climatico (ovvero il raggiungimento degli obiettivi di Agenda 2030 e COP26), di aumentare i green jobs, e di avere una minore dipendenza dalle materie prime critiche e vergini.

Essa individua taluni strumenti idonei al loro raggiungimenti, come la realizzazione di un adeguato sistema di tracciabilità informatica del ciclo dei rifiuti, come la creazione di validi strumenti di incentivazione fiscale per supportare l'utilizzo di materiali derivanti dalle filiere del riciclo; si parla inoltre di una revisione del sistema di tassazione tale da rendere il riciclo più conveniente dello smaltimento in discarica, e, soprattutto di un ampliamento della normativa end of waste sui rifiuti.

Sotto questo profilo occorrerebbe snellire l'insieme dei passaggi utili, dall'analisi iniziale del MASE per l'avvio del procedimento e inserimento di un flusso in elenco fino alla valutazione del documento¹: sono circa una decina i regolamenti end of waste ad oggi rilasciati, tra i tre sviluppati dalla Comunità Europea ed il resto quelli italiani.

Sebbene il MASE, dicastero competente in materia, stia svolgendo un lavoro egregio (vedi il caso dell'end of waste inerti, frutto della completa sinergia realizzata dal Ministero con i portatori di interesse), occorre semplificare: citiamo il caso della proposta di regolamento sui materassi fuori uso, che abbiamo promosso nel 2020, e che, fino ad ora, non ha neanche visto l'apertura della fase istruttoria.

Non è un tema avulso dal contesto in cui ci troviamo a parlare: se non esistono regolamenti, Regioni e province autonome, che sono gli enti deputati al rilascio dei titoli abilitativi degli impianti, devono decidere caso per caso; e in questa condizione di incertezza, gli imprenditori, rinunciano ad effettuare, in assoluto, gli investimenti sul trattamento dei rifiuti. Pertanto, non avrebbe alcun senso parlare di "tassonomia degli impianti", se gli impianti non vengono del tutto costruiti e messi in esercizio.

¹ L'insieme dei passaggi della procedura amministrativa per il rilascio di un regolamento sussidiario end of waste vengono ordinatamente costituiti da: 1: Analisi per l'avvio del procedimento e inserimento di un flusso in elenco; 2: Attività istruttoria confronto con operatori ed istituti; 3: Richiesta di parere formale ad ISPRA; 4: Invio della bozza di decreto all'Ufficio legislativo del MASE; 5: Invio al Consiglio di Stato; 6: Parere del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e notifica alla CE; 7: Valutazione Corte dei conti.

3.1.2. La novella del codice degli appalti

Rileva, in quando va ad incidere sulla tematica impianti, anche la recente novella del codice degli appalti.

La tassonomia ARERA riguardante la classificazione dei medesimi, infatti, prevede anche che il gestore di questi possa essere “integrato”, ovvero possa gestire almeno uno dei servizi a monte e a valle della catena del valore del settore.

Tuttavia, laddove non si giunga ad una revisione del codice, tale da consentire una maggiore applicazione delle gare ad evidenza pubblica, per lo meno per il settore privato, la nozione di gestore integrato è destinata a rimanere una soluzione residuale.

Possiamo anche essere d’accordo con gli affidamenti in house laddove ed unicamente dove viene acclarata, a normativa vigente, l’assenza del mercato, ovvero essa sia chiara e certificata dalle stazioni appaltanti.

Siamo certamente contrari, laddove essa limiti ingiustificatamente la concorrenza e l’apertura al settore privato, tale da garantire la sopravvivenza dello stesso e una maggiore qualità per l’Utenza dei servizi: dal nostro osservatorio privilegiato, non possiamo non far notare come le stazioni appaltanti, non giustifichino adeguatamente, il ricorso all’“in house” mediante la documentazione prodotta utile ad intraprendere la costituzione di tali Società in totale controllo pubblico.

3.1.3. Tempi eccessivamente dilatati per il rilascio delle autorizzazioni ambientali

Non è altrettanto avulsa dalla questione in esame, anche la durata media della procedura amministrativa per il rilascio dei titoli abilitativi, fra quelle previste dal Testo Unico Ambientale e dal DPR n. 59/2013, che istituisce l’AUA.

Appreziamo gli sforzi profusi dall’esecutivo per rendere fluente, da parte della PPAA, l’azione istruttoria sulle istanze presentate per il rilascio dei titoli, e dall’altra per ridurre le tempistiche e garantire la certezza dei ritorni sugli investimenti del mondo imprenditoriale da noi rappresentato.

Tuttavia, registriamo ancora molti casi in cui lo svolgimento delle singole fasi della procedura invalidano tutte le pianificazioni economico-finanziarie delle imprese (c.d. “business plan”), a causa della sproporzione tra i tempi previsti dal Legislatore e la reale costruzione e messa in esercizio degli impianti.

E, anche in questo caso, l’imprenditore viene disincentivato.

3.2. Occorre un adeguata regolamentazione tariffaria a valle della filiera, e il superamento delle forme di tariffazione amministrata

3.2.1. Si ritiene opportuno definire al meglio alcuni aspetti riguardanti lo schema tipo di contratto di servizio

La definizione dello schema tipo di contratto di servizio, che sta per essere conclusa in questi giorni da parte della competente autorità dopo l’espressione degli orientamenti finali, appare senza dubbio uno strumento utile sia agli Operatori che alle Pubbliche Amministrazioni che, in questo modo, possono avere uno strumento utile a definire il legame tra stazione appaltante che affidatario del servizio.

Tuttavia si ritiene, per quanto è dato possibile vedere dai medesimi orientamenti, che alcuni aspetti devono essere necessariamente correlati con la realtà di mercato:

- non si ritiene plausibile, infatti, che l'adeguamento dei contratti di servizio, una volta rilasciata la Delibera da parte di ARERA, possa essere effettuato, tecnicamente, nei tempi ad oggi previsti (90gg);
- non si ritiene plausibile, se non adottando la logica del regime concessorio – laddove nel mondo dell'imprenditoria privata la situazione vede il regime giuridico dell'affidamento come quello prevalente in tema di servizi di igiene urbana – l'applicazione dello schema tipo se non, appunto, a contratti di durata tale da giustificarlo (come quella minima, pari a 15, richiamata dall'autorità, nel documento di cui sopra).

Si pensi solamente al costo delle garanzie a copertura dei rischi, per cui, sul mercato le Agenzie assicurative concedono polizze fidejussorie al massimo per un periodo inferiore, per cui sorge la necessità, per gli operatori, di attuare coperture a costi sensibilmente più elevati (v. polizze bancarie).

Si tratta di un tema che non è avulso dall'oggetto della discussione: se è vero che si ipotizza la modifica della tassonomia ARERA a riguardo degli impianti di chiusura del ciclo, per gli urbani, in nome della garanzia di una maggiore concorrenza, la limitazione della stessa attraverso l'applicazione di queste "rigidità", incide negativamente anche nella parte bassa della filiera.

3.2.2. Si ritiene opportuno chiarire meglio il concetto di impianto minimo ed evitare, in ogni caso, con l'impianto previsto dalla Delibera n. 363/2021 di ARERA, tale classificazione

Siamo in linea con chi afferma che la inclusione di un impianto all'interno dei "minimi" soffoca il principio di libera concorrenza: in presenza di tariffe amministrate, viene equiparato, sostanzialmente, l'impianto di trattamento privato ad uno pubblico, e non si prevede affatto – come avviene nella pratica – che vi siano dinamiche di mercato tali da non garantire la costanza dei flussi in ingresso.

Inoltre, così facendo, si riduce, del tutto o in parte la platea delle imprese che fanno parte del c.d. "indotto", come ad esempio la figura dell'intermediario commerciale che, in assenza di una tariffa di mercato, non può lucrare extra-profitti.

Inoltre, è bene sottolineare altri limiti relativi alla scelta di classificare un impianto come minimo, secondo l'attuale deliberazione sul punto:

1. essa avviene unilateralmente, senza contraddittorio, e senza, teoricamente, la possibilità che il Gestore possa declinare;
2. laddove essa avvenga, non è chiaro se il gestore possa rifiutare o meno, ed eventuali meccanismi sanzionatori;
3. essa impone l'applicazione di rigidi protocolli di certezza, con riferimento alla "verifica e trasparenza dei costi", che i dati siano "validati e rinvenienti da fonti contabili obbligatorie", e che i corrispettivi siano soggetti ad un "limite di crescita".
4. Essa avviene – in particolare nelle zone meridionali del Paese – in carenza di programmazione da parte degli enti regionali, anche in zone – vedi il meridione del Paese – in cui viene impedita la reale costanza dei flussi in ingresso ai medesimi impianti;
5. Essa non chiarisce gli impegni che la controparte del gestore "minimo" deve assumere;
6. Essa non chiarisce se il comune, deputato – per il principio di competenza territoriale – sia obbligato a conferire o meno agli impianti minimi;
7. Essendo biennale, unitamente al rispetto di forme di regolazione tariffaria, impedisce al gestore "minimo" qualsiasi attività di programmazione degli investimenti e di crescita aziendale.

In conclusione, i limiti di questa impostazione, che impedisce l'applicazione di tariffe correlate alle logiche di mercato, derivano da:

1. totale assenza di qualsiasi forma di garanzia, nei confronti del gestore individuato come "minimo" per sopravvivere in tale mercato;
2. mancanza di autonomia decisionale, laddove i suoi investimenti sono decisi da altri che stabiliscono pure la remunerazione.