

Osservazioni Montello S.p.A. al DCO 244/2026 “Quadro strategico ARERA 2026-2029”

Montello, 31 agosto 2026

Premessa

Si accoglie favorevolmente l'impostazione del Quadro Strategico 2026-2029, con particolare riferimento a: (i) il riconoscimento del ruolo centrale del settore dei rifiuti nel percorso di decarbonizzazione e di transizione verso l'economia circolare (ii) l'importanza del miglioramento della qualità delle raccolte differenziate, (iii) il rafforzamento di un sistema impiantistico efficiente e caratterizzato da elevate performance ambientali.

In tale prospettiva appare fondamentale che le scelte programmatiche siano orientate prioritariamente all'ammodernamento del sistema esistente, evitando chiusure al mercato ovvero fenomeni di sovradimensionamento impiantistico che potrebbero compromettere l'efficienza del settore.

Premesso quanto sopra, il presente documento intende illustrare alcune considerazioni sui temi che assumono maggiore rilevanza nell'ambito del presente DCO con riferimento al settore ambientale della gestione dei rifiuti e della raccolta e trattamento del rifiuto urbano differenziato organico (che rappresenta in peso quasi il 40% dei flussi complessivi) e in particolare: (i) il rapporto tra programmazione impiantistica e fabbisogni effettivi del sistema, (ii) il ruolo della qualità del trattamento nel conseguimento degli obiettivi di economia circolare, (iii) la valorizzazione delle performance tecnico-ambientali degli impianti e (iv) l'attuazione dello schema del bando tipo.

OBIETTIVI STRATEGICI 2026-2029 E LINEE DI INTERVENTO: AREA AMBIENTE (IDRICO; Teleriscaldamento e gestione rifiuti)

A. Lo sviluppo sostenibile delle infrastrutture

OS.12 Promuovere la realizzazione di infrastrutture adeguate alla gestione del ciclo dei rifiuti

Con riferimento al tema infrastrutturale, si condivide l'approccio delineato dall'Autorità volto a promuovere un sistema impiantistico coerente con i principi dell'economia circolare, fondato sull'efficienza tecnico-ambientale, sull'innovazione tecnologica e sul miglioramento della qualità del trattamento.

Alla luce di tali obiettivi, si ritiene che le scelte di programmazione debbano essere supportate da una preventiva e costante verifica dei fabbisogni effettivi di trattamento, evitando approcci uniformi che prescindano dalle differenti condizioni territoriali, dalle caratteristiche delle singole filiere e dalla capacità impiantistica già disponibile.

Lo stesso Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR), richiamato da ARERA quale principale strumento di indirizzo del settore, individua tra i propri obiettivi il superamento degli squilibri territoriali e il perseguimento di una dotazione impiantistica coerente con i fabbisogni effettivi.

In tale prospettiva, appare opportuno considerare anche le evidenze contenute nei più recenti Rapporti ISPRA, dai quali emerge come il quadro nazionale sia caratterizzato da situazioni fortemente differenziate tra i territori, non solo in termini di produzione dei rifiuti e livelli di raccolta differenziata, ma anche con riferimento alla reale impiantistica esistente. Tali differenze suggeriscono l'opportunità di effettuare valutazioni fondate su dati aggiornati e su una ricognizione puntuale dei fabbisogni effettivi prima di perorare/sovvenzionare nuove scelte infrastrutturali. Se è vero infatti che in alcune aree (ormai sempre più circoscritte) del Paese permangono situazioni di carenza infrastrutturale che richiedono investimenti e interventi mirati, è altrettanto evidente che in numerosi contesti territoriali la capacità

impiantistica autorizzata, esistente o in corso di realizzazione risulta idonea a soddisfare i fabbisogni attuali e prospettici ed evidenzia, in numerose regioni, un'effettiva sovracapacità rispetto ai flussi nazionali. In tali situazioni, dunque, ulteriori sviluppi impiantistici rischiano di non tradursi in concreti benefici ambientali o gestionali, determinando invece inefficienze allocative, un utilizzo non ottimale delle infrastrutture esistenti e possibili ripercussioni sulla sostenibilità economica complessiva del sistema.

L'obiettivo dovrebbe dunque essere quello di garantire una dotazione impiantistica adeguata ai reali fabbisogni al livello nazionale o di macro-aree, privilegiando l'efficienza, la qualità del trattamento, l'innovazione tecnologica e la piena valorizzazione delle infrastrutture esistenti, evitando sia situazioni di carenza sia fenomeni di sovradimensionamento che potrebbero compromettere l'efficacia e la sostenibilità delle filiere dell'economia circolare.

B. Sostenibilità economico-finanziaria delle gestioni, a condizioni di efficienza e accessibilità economica per l'utenza

Tariffe di accesso agli impianti e coerenza con le dinamiche di mercato

Pur condividendo l'obiettivo dell'Autorità di garantire l'accesso agli impianti a condizioni trasparenti, non discriminatorie e coerenti con i costi efficienti del servizio, promuovendo al contempo la certezza regolatoria e la sostenibilità degli investimenti, in tale ambito, appare tuttavia opportuno che gli eventuali meccanismi tariffari applicati agli impianti di trattamento dei rifiuti organici soggetti a regolazione (minimi e integrati) mantengano un adeguato livello di coerenza con le effettive dinamiche dei mercati di riferimento.

Un'eventuale determinazione di tariffe di accesso disallineate rispetto ai valori espressi dal mercato potrebbe infatti comporterebbe effetti distorsivi sia sul piano concorrenziale sia sul piano dell'efficienza allocativa, alterando le condizioni di competizione tra impianti soggetti e non soggetti alla regolazione. Tale esigenza assume particolare rilevanza in una fase caratterizzata dall'entrata in esercizio di nuovi impianti finanziati attraverso il PNRR rispetto ai quali appare fondamentale preservare condizioni di equilibrio tra regolazione e concorrenza.

Tale approccio risponde non soltanto all'esigenza di garantire il corretto funzionamento del mercato e condizioni di concorrenza eque tra operatori, ma anche alla necessità di tutelare gli utenti finali sotto il profilo economico. La corretta determinazione delle tariffe di accesso agli impianti assume infatti una rilevanza diretta ai fini della sostenibilità dei costi del servizio di gestione dei rifiuti e, conseguentemente, dei corrispettivi applicati ai cittadini attraverso la TARI.

OS.15 Riconoscere i costi efficienti del servizio di gestione dei rifiuti alla luce del paradigma della Circular Economy e ottimizzare i processi amministrativi

Qualità della raccolta

Si condivide l'attenzione posta dall'Autorità al miglioramento della qualità dei servizi, delle raccolte differenziate e dei processi di recupero. A tale riguardo si ritiene fondamentale evidenziare come il valore ambientale ed economico delle filiere del recupero dipenda non soltanto dai quantitativi raccolti, ma, soprattutto dalla qualità dei materiali conferiti agli impianti.

In tale prospettiva appare opportuno che la regolazione continui a promuovere il miglioramento qualitativo delle raccolte differenziate, anche attraverso strumenti che consentano di monitorare e valorizzare la conformità dei materiali conferiti agli impianti. In tal senso, particolare attenzione dovrebbe essere posta anche alla corretta classificazione dei rifiuti e alla qualità merceologica delle frazioni raccolte.

Con particolare riferimento alla frazione organica, il conseguimento degli obiettivi di economia circolare richiede che il materiale raccolto presenti caratteristiche qualitative compatibili con gli standard necessari per il recupero di materia e la produzione di ammendanti, compost, digestato ed energia rinnovabile, in particolare biometano. **In tal senso, è fondamentale distinguere i rifiuti riconducibili alla FORSU (scarti da cucine e mense) dai rifiuti che, pur conferiti all'interno della medesima filiera (ad esempio gli sfalci e le potature), presentano caratteristiche differenti e possono incidere sulle prestazioni ambientali e industriali del trattamento. Pertanto, ai fini della valutazione della qualità delle raccolte di FORSU e delle performance degli impianti di trattamento di tali flussi, deve essere assicurata la corretta considerazione dei materiali non conformi rispetto alle specifiche tecniche e alle caratteristiche previste dal relativo codice EER, in coerenza con i recenti CAM della raccolta.**

Qualità del trattamento e valorizzazione delle materie recuperate

Con riferimento al trattamento del rifiuto differenziato, tra gli aspetti che meritano particolare attenzione, vi è il principio di prossimità, che – a nostro parere – tende ad assumere una rilevanza sproporzionata nell'ambito delle scelte di pianificazione e di regolazione dell'accesso agli impianti, rispetto ai recati obiettivi dell'economia circolare di massimizzare i benefici ambientali complessivi del sistema.

La riduzione delle distanze percorse dai rifiuti rappresenta certamente un obiettivo condivisibile sotto il profilo ambientale e logistico. Tuttavia, la prossimità non deve essere considerata come un criterio autonomo o assoluto, ma come uno degli elementi che concorrono alla valutazione complessiva della sostenibilità del trattamento.

Nel caso della frazione organica, infatti, l'efficienza ambientale del ciclo dipende non soltanto dalla distanza tra il luogo di produzione del rifiuto e l'impianto di destinazione, ma anche dalla capacità dell'impianto stesso di valorizzare il materiale raccolto, recuperare materia ed energia, minimizzare gli scarti e ridurre le emissioni complessive associate al trattamento.

Inoltre, nell'ambito degli impianti di trattamento della FORSU, dovrebbe essere prioritariamente valorizzato il recupero del biogas mediante la produzione di biometano avanzato, riconducibile all'operazione di recupero R3, che si colloca ai livelli più elevati della gerarchia europea dei rifiuti e, in ogni caso, in posizione preferenziale rispetto all'operazione R1 di recupero energetico. Tale configurazione impiantistica consente non solo di massimizzare il recupero di materia sotto forma di combustibile rinnovabile, ma anche di favorire il recupero e la valorizzazione dell'anidride carbonica generata nel processo, evitandone il rilascio in atmosfera e contribuendo in misura rilevante agli obiettivi di economia circolare, decarbonizzazione e sicurezza energetica delineati dal Piano Nazionale di Gestione dei Rifiuti (PNGR) e dalla Direttiva RED.

In coerenza con tali principi, si ritiene opportuno che la Deliberazione ARERA n. 374/2025 “Completamento della regolazione della qualità tecnica nel settore dei rifiuti urbani (RQTR) e aggiornamento della deliberazione dell'Autorità 15/2022/R/RIF” sia modificata ed integrata prevedendo, nell'ambito della valutazione delle performance degli impianti, un adeguato riconoscimento dei benefici ambientali e industriali associati alla produzione di biometano avanzato e al recupero dell'anidride carbonica.

Tali attività rappresentano infatti elementi qualificanti del processo di trattamento della FORSU, in grado di incrementare il recupero complessivo di materia, ridurre le emissioni climalteranti e massimizzare il contributo degli impianti al conseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale e di economia circolare.

In quest'ottica, la programmazione dovrebbe perseguire un equilibrato bilanciamento tra esigenze di prossimità, qualità del trattamento, efficienza ambientale e sostenibilità economica, promuovendo l'utilizzo della capacità impiantistica esistente e favorendo l'effettivo conseguimento degli obiettivi dell'economia circolare.

Ancora, si condivide l'approccio di ARERA secondo il quale le decisioni non devono essere basate sulla sola gerarchia dei rifiuti ma anche su criteri di efficienza tecnico-ambientale. In tal senso, si ritiene necessario che tale principio venga ulteriormente rafforzato prevedendo l'utilizzo di metodologie oggettive basate sull'analisi del ciclo di vita (LCA) e sul bilancio complessivo ambientale delle diverse opzioni gestionali.

Infine, si ritiene opportuno che ARERA tenga adeguatamente conto dell'elevata volatilità che caratterizza i mercati di sbocco delle materie prime seconde, traducendo tale principio in specifici meccanismi regolatori. Come noto, il valore economico dei materiali riciclati, e in particolare delle plastiche riciclate, è fortemente condizionato dall'andamento dei prezzi delle materie prime vergini, dalla concorrenza dei materiali provenienti da Paesi extra-UE e dichiarati riciclati, dai costi energetici e dalle dinamiche internazionali della domanda. In tale contesto, i ricavi derivanti dalla vendita delle materie prime seconde non possono essere considerati stabili, prevedibili o garantiti nel tempo.

Si ritiene pertanto necessario che l'Autorità introduca strumenti regolatori idonei a tenere conto della volatilità dei relativi mercati (quali, ad esempio, il riconoscimento ai riciclatori dei cd crediti di carbonio), salvaguardando la sostenibilità economica degli impianti e valorizzando i benefici ambientali generati dal riciclo. Particolare attenzione dovrebbe essere riservata ai differenziali competitivi tra materiali riciclati e materie prime vergini, al fine di evitare che oscillazioni di mercato, indipendenti dall'efficienza gestionale degli operatori, penalizzino gli impianti che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di economia circolare e decarbonizzazione

OS.18 Migliorare la semplificazione e la standardizzazione dei rapporti fra gestore del servizio ed ente affidante

Mercato, concorrenza e trasferimento dei benefici agli utenti

Si condivide l'attenzione posta dall'Autorità alle dinamiche dei mercati delle materie prime seconde (MPS) e all'obiettivo di trasferire agli utenti i benefici derivanti dal recupero dei materiali.

In tale prospettiva, appare fondamentale preservare condizioni di apertura del mercato e di confronto competitivo tra gli operatori, quali elementi essenziali per favorire il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali e industriali del settore.

La possibilità di accedere ad un'offerta impiantistica ampia e differenziata consente infatti di individuare le soluzioni più efficienti sotto il profilo tecnico, economico ed ambientale, valorizzando gli impianti in grado di garantire il miglior livello di recupero di materia ed energia, la più elevata qualità dei prodotti ottenuti dal trattamento, le migliori performance complessive della filiera e le condizioni economiche più favorevoli per il conferimento dei rifiuti agli impianti di trattamento.

In coerenza con gli obiettivi dell'economia circolare, la regolazione dovrebbe pertanto favorire condizioni di accesso trasparenti e non discriminatorie, evitando limitazioni suscettibili di ridurre il confronto competitivo o di ostacolare l'utilizzo delle soluzioni maggiormente performanti.

Un contesto aperto e concorrenziale (coerente con il principio della libera circolazione del rifiuto urbano differenziato) rappresenta infatti la migliore garanzia affinché innovazione, efficienza e qualità del trattamento si traducano in benefici concreti per il sistema, per l'ambiente e per i cittadini, sia attraverso il miglioramento dei risultati ambientali sia mediante il contenimento dei costi complessivi del servizio e, conseguentemente, della TARI.

Schema tipo di bando e valorizzazione della qualità ambientale del trattamento

Si condivide l'obiettivo dell'Autorità di garantire una maggiore coerenza tra disciplina regolatoria e procedure di affidamento dei servizi, favorendo un'applicazione omogenea dello schema tipo di bando e il consolidamento degli strumenti di governance del settore.

A tale riguardo, si ritiene opportuno rafforzare ulteriormente l'omogeneità dei criteri di valutazione adottati nelle procedure di gara sull'intero territorio nazionale, al fine di evitare significative difformità applicative che potrebbero determinare effetti distorsivi nella selezione delle soluzioni gestionali e impiantistiche.

In coerenza con gli obiettivi di economia circolare richiamati nel Quadro Strategico e con il progressivo sviluppo della regolazione della qualità del servizio, appare altresì opportuno che l'offerta tecnica con riferimento all'attività trattamento (anche nell'ambito della gestione integrata) assuma un ruolo centrale nell'ambito delle procedure di affidamento e venga valutata attraverso criteri oggettivi, misurabili e strettamente correlati alle effettive prestazioni ambientali e industriali garantite dagli impianti.

In tal senso, **con specifico riferimento al trattamento del rifiuto organico, la valutazione delle diverse soluzioni non dovrebbe pertanto limitarsi agli aspetti economici o logistici, ma considerare compiutamente elementi quali la qualità del trattamento, l'effettivo recupero di materia, la riduzione degli scarti, la produzione di biometano avanzato, l'eventuale recupero della CO₂, il rendimento complessivo dei processi e il contributo agli obiettivi di circolarità della filiera (così come già indicato dalle recenti delibere dell'Autorità con riferimento alla qualità del trattamento).**

In tale prospettiva, è fondamentale una piena coerenza tra i criteri premiali previsti nei bandi di gara e gli indicatori di qualità e performance progressivamente introdotti da ARERA, al fine di assicurare che le offerte tecniche siano valutate sulla base di risultati concretamente conseguibili e verificabili, favorendo l'individuazione delle soluzioni che garantiscono il miglior beneficio ambientale complessivo e il più efficiente utilizzo delle risorse raccolte.