

DELIBERAZIONE 3 AGOSTO 2021

364/2021/R/RIF

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

L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE

Nella 1169^a riunione del 3 agosto 2021

VISTI:

- la direttiva (UE) 2018/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso (di seguito: direttiva 2000/53/CE), 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori (di seguito: direttiva 2006/66/CE) e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (di seguito: direttiva 2012/19/UE);
- 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 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" (di seguito: decreto legislativo 267/00);
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale" (di seguito: decreto legislativo 152/06);
- la legge 27 dicembre 2013, n. 147 (di seguito: legge 147/13), recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità

- 2014)”;
- il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (di seguito: decreto-legge 138/11), 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 (di seguito: legge 205/17), recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”;
 - 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” (di seguito: decreto legislativo 116/20);
 - 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”;
 - la deliberazione dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità), 23 dicembre 2014, 649/2014/A (di seguito: deliberazione 649/2014/A), recante “Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell’Autorità (...)”;
 - la deliberazione dell’Autorità 18 giugno 2019, 242/2019/A (di seguito: deliberazione 242/2019/A), recante “Quadro strategico 2019-2021 dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente”;
 - la deliberazione dell’Autorità 30 luglio 2019, 333/2019/A (di seguito: deliberazione 333/2019/A), recante “Istituzione di un tavolo tecnico con Regioni ed Autonomie Locali in materia di ciclo dei rifiuti urbani ed assimilati”;
 - 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 (di seguito: MTR);
 - la deliberazione dell’Autorità 31 ottobre 2019, 444/2019/R/RIF, recante “Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati” e il relativo Allegato A;
 - la deliberazione dell’Autorità 30 marzo 2021, 138/2021/R/RIF, recante “Avvio di procedimento per la definizione del metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2)”;
 - la deliberazione dell’Autorità 3 agosto 2021, 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);
 - il documento per la consultazione dell’Autorità 11 maggio 2021, 196/2021/R/RIF, recante “Primi orientamenti per la definizione del metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2)”;
 - il documento per la consultazione dell’Autorità 2 luglio 2021, 282/2021/R/RIF, recante “Definizione del metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio

(MTR-2) - Orientamenti finali” (di seguito: documento per la consultazione 282/2021/R/RIF);

- il protocollo di intesa tra l’Autorità e l’Ente Nazionale Italiano di Unificazione (di seguito: UNI) approvato con deliberazione dell’Autorità 17 marzo 2020, 71/2020/A e sottoscritto in data 15 giugno 2020;
- il protocollo di intesa tra l’Autorità e l’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (di seguito: ISPRA) del 28 dicembre 2020.

CONSIDERATO CHE:

- l’articolo 1, comma 1, della 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 (...)”*;
- 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 espressamente attribuisce all’Autorità, tra le altre, le funzioni di:
 - *“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’”* (lett. f);
 - *“fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento”* (lett. g);
 - *“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”* (lett. h);
 - *“verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi”* (lett. i).

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- la direttiva 2018/851/UE definisce i *“Requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore”* prevedendo che gli Stati membri adottino le misure necessarie ad assicurare che i contributi finanziari versati dai produttori di prodotti in adempimento ai propri obblighi di responsabilità estesa del produttore coprano, relativamente ai prodotti immessi sul mercato dello Stato membro interessato, i costi:
 - *“della raccolta differenziata di rifiuti e del loro successivo trasporto, compreso il trattamento necessario per raggiungere gli obiettivi dell’Unione in materia di gestione dei rifiuti, e i costi necessari a raggiungere altri traguardi e obiettivi di cui al paragrafo 1, lettera b), tenendo conto degli introiti ricavati dal riutilizzo, dalla vendita delle materie prime secondarie ottenute dai propri prodotti e da cauzioni di deposito non reclamate”*;
 - *“di una congrua informazione ai detentori di rifiuti”* circa le misure di prevenzione dei rifiuti, i centri per il riutilizzo e la preparazione per il riutilizzo, i sistemi di ritiro e di raccolta dei rifiuti e la prevenzione della dispersione dei rifiuti;
 - *“della raccolta e della comunicazione dei dati”* sui prodotti immessi sul mercato e la gestione dei relativi rifiuti”
- la medesima direttiva 2018/851/UE esclude dall’applicazione delle norme di responsabilità finanziaria appena riportate i regimi di responsabilità estesa del produttore di cui alla direttiva 2000/53/CE, alla direttiva 2006/66/CE e direttiva 2012/19/UE;
- infine, la citata direttiva prevede che ove *“giustificato dalla necessità di garantire una corretta gestione dei rifiuti e la redditività economica del regime di responsabilità estesa del produttore, gli Stati membri possono discostarsi dalla ripartizione della responsabilità finanziaria (...), a condizione che:*
 - i. *nel caso di regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti per raggiungere gli obiettivi in materia di gestione dei rifiuti e gli obiettivi stabiliti a norma degli atti legislativi dell’Unione, i produttori di prodotti sostengano almeno l’80 % dei costi necessari;*
 - ii. *nel caso di regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti entro o dopo il 4 luglio 2018 per raggiungere i traguardi in materia di gestione dei rifiuti e gli obiettivi stabiliti esclusivamente nella legislazione dello Stato membro, i produttori di prodotti sostengano almeno l’80 % dei costi necessari;*
 - iii. *nel caso di regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti prima del 4 luglio 2018 per raggiungere i traguardi in materia di gestione dei rifiuti e gli obiettivi stabiliti esclusivamente nella legislazione dello Stato membro, i produttori di prodotti sostengano almeno l’50 % dei costi necessari; e a condizione che i rimanenti costi siano sostenuti da produttori originali di rifiuti o distributori”*;

- il decreto legislativo 116/20 (di attuazione della direttiva 2018/851/UE e della direttiva 2018/852/UE) ha introdotto, tra l'altro, modifiche alla disciplina della responsabilità estesa del produttore contenuta nel decreto legislativo 152/06, con particolare riferimento ai requisiti organizzativi e finanziari dei regimi di responsabilità estesa. Nello specifico, il citato decreto legislativo 116/20:
 - ha modificato l'articolo 222 *“Raccolta differenziata e obblighi della pubblica amministrazione”* del decreto legislativo 152/06 prevedendo, con particolare riferimento ai commi 1 e 2, che *“gli enti di governo d'ambito territoriale ottimale, ove costituiti e operanti, ovvero i Comuni”*, nell'organizzare *“sistemi adeguati di raccolta differenziata in modo da permettere il raggiungimento degli obiettivi di recupero e di riciclaggio riportati nell'allegato E [del medesimo decreto], e da consentire al consumatore di conferire al servizio pubblico i rifiuti di imballaggio e le altre particolari categorie di rifiuti selezionati dai rifiuti domestici e da altri tipi di rifiuti di imballaggio (...) garantiscono 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, nonché il coordinamento con la gestione di altri rifiuti prodotti nel territorio dell'ambito territoriale ottimale, ove costituito ed operante, ovvero i Comuni”* e che tali servizi *“sono prestati secondo i criteri di efficacia, efficienza ed economicità, nonché dell'effettiva riciclabilità, sulla base delle determinazioni in merito ai costi efficienti dell'Autorità (...)”*, 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)”*;
 - ha introdotto nel decreto legislativo 152/06 l'articolo 178-ter *“Requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore”* che sancisce il principio di copertura dei costi della gestione dei rifiuti generati dai prodotti soggetti al regime di responsabilità estesa e immessi sul mercato nazionale (ivi inclusi gli oneri per la corretta informazione degli utilizzatori dei prodotti e dei detentori di rifiuti relativamente alla gestione dei rifiuti stessi, e gli oneri per la raccolta e la comunicazione dei dati sull'attività di gestione), specificando che il contributo finanziario versato dai produttori non debba superare *“i costi che sono necessari per fornire servizi di gestione dei rifiuti in modo efficiente in termini di costi. Tali costi sono stabiliti, sentita l'Autorità (...), in modo trasparente tra i soggetti interessati”*.

CONSIDERATO, POI, CHE:

- con la deliberazione 242/2019/A l'Autorità ha individuato le seguenti linee

strategiche di intervento nell'ambito dell'obiettivo strategico “OS8. Regole tariffarie chiare e trasparenti per la copertura dei costi efficienti della gestione dei rifiuti”:

- a. *“definizione della regolazione tariffaria del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti, individuando criteri di riconoscimento dei costi efficienti che tengano in considerazione le differenze organizzative, gestionali e territoriali del servizio, nonché gli standard qualitativi minimi del medesimo e le condizioni di efficienza per indurre l'equilibrio economico finanziario delle gestioni”*;
 - b. *“introduzione delle regole di separazione contabile”*;
 - c. *“introduzione di criteri e meccanismi finalizzati ad incrementare la percentuale di rifiuti riutilizzati, riciclati e valorizzati, riducendo in tal modo la quota di materia destinata allo smaltimento, in ossequio al principio europeo della “gerarchia delle fonti” e in un’ottica di sviluppo dell’economia circolare”*;
- con la deliberazione 363/2021/R/RIF, in coerenza con le suddette linee di intervento, l’Autorità ha aggiornato e integrato l’attuale sistema di regole per il riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione e ha fissato i criteri per la determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento per il periodo 2022-2025 (MTR-2) prevedendo, tra l’altro:
 - la conferma dell’impostazione generale che ha contraddistinto il Metodo Tariffario Rifiuti per il primo periodo regolatorio (MTR) di cui all’Allegato A alla deliberazione 443/2019/R/RIF, basata sulla verifica e la trasparenza dei costi, richiedendo che la determinazione delle entrate tariffarie avvenga sulla base di dati certi, validati e desumibili da fonti contabili obbligatorie e che la dinamica per la loro definizione sia soggetta ad un limite di crescita, differenziato in ragione degli obiettivi di miglioramento della qualità del servizio reso agli utenti e/o di ampliamento del perimetro gestionale individuati dagli Enti territorialmente competenti;
 - l’introduzione di una regolazione tariffaria (asimmetrica) per i differenti servizi del trattamento, in un’ottica di rafforzata attenzione al profilo infrastrutturale del settore e di promozione della capacità del sistema, in corrispondenza della corretta scala territoriale di gestire integralmente i rifiuti, prevedendo forme di incentivazione e l’attivazione di meccanismi di perequazione, sulla base della gerarchia per la gestione dei rifiuti;
 - l’introduzione di ulteriori elementi di novità riconducibili, tra l’altro, alla necessità di rafforzare gli incentivi allo sviluppo di attività di valorizzazione dei materiali recuperati e/o di energia, anche in considerazione del potenziale contributo dell’*output* recuperato al raggiungimento dei *target* europei;
 - nel documento per la consultazione 282/2021/R/RIF è stata precisata l’opportunità di avviare uno specifico procedimento, contestualmente all’approvazione del MTR-2, per la determinazione dei costi efficienti per la gestione della raccolta

differenziata, del trasporto, nonché delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari, nell'ambito del quale acquisire anche le informazioni e il *set* di dati idonei allo svolgimento delle necessarie analisi quantitative;

- nelle more della conclusione del procedimento di cui al precedente alinea, nell'ambito del MTR-2 - con particolare riferimento ai citati incentivi alla valorizzazione di materiali e/o di energia in ragione dell'effettiva qualità e quantità dell'*output* recuperato - sono stati previsti:
 - il consolidamento del meccanismo di *sharing* dei proventi tra gestori e utenti, modulato (ai fini del calcolo dello *sharing* dei proventi derivanti dai corrispettivi riconosciuti ai sistemi collettivi di *compliance*) in ragione dei livelli raggiunti di raccolta differenziata e di efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo;
 - una determinazione del coefficiente di recupero di produttività (ai fini del computo del limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie)(che tenga conto di elementi di efficienza (sulla base del confronto tra il costo unitario effettivo della gestione interessata e il *Benchmark* di riferimento), nonché della qualità ambientale derivante dalla valutazione complessiva del livello di raccolta differenziata e del livello di efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo.

CONSIDERATO, INFINE, CHE:

- un'efficiente azione di completamento e integrazione della regolazione vigente, tesa alla determinazione dei costi efficienti per la gestione della raccolta differenziata, del trasporto, nonché delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari, richiede l'acquisizione di elementi informativi rilevanti, spesso nella disponibilità dei gestori, dei sistemi collettivi di *compliance* e di altri soggetti, anche istituzionali, a vario titolo coinvolti;
- ai fini di cui sopra l'Autorità può richiedere dati e informazioni ai soggetti sottoposti alla regolazione di settore (secondo quanto disposto dall'articolo 2, comma 20, lett. a) della legge 481/95), nonché alle imprese e alle pubbliche amministrazioni (ai sensi dell'articolo 2, comma 22, della citata legge 481/95);
- fermo restando che la proficua collaborazione delle organizzazioni rappresentative interessate e dei sistemi collettivi di *compliance* sia fondamentale per il rapido reperimento dei dati e delle informazioni necessarie, l'Autorità può, altresì, beneficiare delle attività da avviare nell'ambito:
 - del protocollo di intesa tra l'Autorità e l'UNI del 15 giugno 2020, che individua tra i temi di comune interesse anche l'elaborazione, redazione e aggiornamento di linee guida, prassi di riferimento e norme tecniche in materia di criteri per la misurazione della qualità e quantità della raccolta differenziata dei rifiuti urbani;
 - del protocollo d'intesa tra l'Autorità e ISPRA del 28 dicembre 2020, che ha per oggetto la collaborazione su materie di comune interesse in coerenza con le rispettive finalità istituzionali, al fine di sviluppare idonee banche dati,

nonché realizzare l'interscambio di dati e informazioni relativi al ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati.

RITENUTO CHE:

- sia necessario avviare un procedimento volto alla determinazione dei costi efficienti per la gestione della raccolta differenziata, del trasporto, nonché delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari, secondo quanto previsto dall'articolo 222, comma 2, del decreto legislativo 152/06, così come modificato dal decreto legislativo 116/20;
- nell'ambito dello svolgimento del procedimento in parola, sia, in particolare, opportuno provvedere a:
 - delimitare compiutamente il perimetro di ciascuna delle filiere oggetto delle determinazioni dell'Autorità ai sensi del richiamato articolo 222 del decreto legislativo 152/06 – con particolare riferimento alle attività di raccolta differenziata, trasporto, cernita e altre operazioni preliminari – in modo da assicurare che i soggetti destinatari degli obblighi di responsabilità sopportino oneri coerenti con quelli riconducibili ai prodotti che immettono nel mercato nazionale;
 - con riferimento alle attività di cui al precedente alinea, individuare i costi operativi e di investimento efficienti riferiti alla gestione dei rifiuti che derivano dall'utilizzo dei sopra menzionati prodotti;
- sia opportuno, oltre agli strumenti di partecipazione previsti dalla richiamata deliberazione 649/2014/A, prevedere il ricorso allo strumento del Tavolo tecnico permanente di cui alla deliberazione 333/2019/A per maggiormente valorizzare l'interlocuzione tecnico-istituzionale con i soggetti titolari di competenze in materia ed acquisire elementi utili per l'azione regolatoria dell'Autorità;
- sia opportuno acquisire, nell'ambito del procedimento, le informazioni e il set di dati idonei allo svolgimento delle necessarie analisi quantitative sia mediante l'ordinaria cooperazione delle imprese e delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 2, comma 22, della legge 481/95, sia mediante specifiche richieste di informazioni e documenti da formulare agli esercenti il servizio, ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera a), della medesima legge 481/95

DELIBERA

1. di avviare un procedimento per la determinazione dei costi efficienti per la gestione della raccolta differenziata, del trasporto, nonché delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari, secondo quanto previsto dall'articolo 222, comma 2, del decreto legislativo 152/06, così come modificato dal decreto legislativo 116/20;
2. di acquisire, nell'ambito del presente procedimento, tutti i dati, le informazioni e gli elementi di valutazione utili allo svolgimento delle necessarie analisi e per la predisposizione di uno o più documenti di consultazione in relazione alle tematiche di cui al punto precedente, anche convocando eventuali incontri tecnici e *focus group*;
3. di individuare nel 30 giugno 2022 il termine per la conclusione delle attività di cui al precedente punto 1.;
4. di trasmettere il presente provvedimento al Ministero della Transizione Ecologica, alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e alle associazioni e consorzi ANCI, ANEA, BIOREPACK, CIAL, CISAMBIENTE, COMIECO, CONAI, COREPLA, COREVE, CORIPET, FISE ASSOAMBIENTE, RICREA, RILEGNO, UPI e UTILITALIA;
5. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

3 agosto 2021

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini