

**“Rendicontazione intermedia 2022-2023 del Quadro Strategico 2022-2025 di ARERA”**  
**Consultazione ARERA 2023**

**Memoria Assoambiente**

*Gentile Presidente*

L’opportunità di questa audizione è occasione per fare un bilancio di una prima fase regolatoria per quanto riguarda il comparto della gestione rifiuti urbani, giunta quasi a compimento nei suoi tratti principali con i provvedimenti di agosto 2023, fase che coincide poi con un passaggio cruciale di “primo rodaggio” biennale della pianificazione pluriennale dei PEF.

La definizione dell’attuale quadro strategico 2022-2025 di ARERA ha impegnato l’Autorità in un contesto nazionale ed internazionale completamente stravolto rispetto ad oggi (era la fine del 2021).

Tanti sono stati i cambiamenti negli ultimi due anni e occorre anche ricordare che tra il 2022 ed il 2023 si è assistito a un progressivo ampliamento delle competenze dell’Autorità nel settore dei rifiuti urbani, per effetto delle nuove attribuzioni assegnate dal legislatore nazionale in materia di:

- definizione della componente perequativa a copertura dei costi di gestione dei rifiuti accidentalmente pescati (legge 17 maggio 2022, n. 60);
- standard tecnici e qualitativi delle attività di smaltimento e recupero (legge 5 agosto 2022, n. 118);
- schemi tipo di bandi di gara (decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201).

Stante quanto sopra premesso, nel quadro degli obiettivi posti, l’Autorità si è trovata a fronteggiare un contesto molto complicato, considerando una situazione eccezionale in un settore ancora poco maturo (per certi aspetti, non certo come performance complessiva) e con una regolazione “giovane”.

È innegabile che in questi due anni, è emersa ancora più che in passato la complessità industriale, amministrativa di mercato, di questo settore.

Gli ETC, così come i gestori, sono stati condotti, più che in passato, ad **una maggiore responsabilità**, rendendoli parte attiva del processo di valutazione degli obiettivi ambientali raggiunti e da raggiungere.

Quale settore da ultimo toccato dalla regolazione, e superata la fase dei primi anni, molte cose sono state comprese quali gestori che spesso non si occupano, e non si occupavano nel 2019, di altri servizi a rete già regolati:

- la metodologia del MTR da un lato mira ad essere vantaggiosa per la pianificazione degli investimenti, d’altro canto non consente una flessibilità in presenza di shock non preventivabili

(se non con procedure e l'attivazione di istituti regolatori complessi). Il metodo è poco adattabile ad alcuni contesti gestionali (appalti, breve durata, ecc.);

- il sistema di determinazione dei costi efficienti ed il loro riconoscimento due anni dopo favorisce i soggetti industriali che possono vantare una maggiore stabilità economico-finanziaria.

Alle difficoltà applicative si è aggiunto un ancora più marcato disallineamento (precondizione che invece l'ARERA considera esistente per il funzionamento del metodo) tra gli interessi dell'ETC, dei comuni, e degli operatori, riconducibile al trade-off tra gli obiettivi di promozione della gestione industriale a quelli di sostenibilità delle tariffe.

Come detto all'inizio, dal punto di vista del quadro strategico **la regolazione del comparto rifiuti ha avviato quasi tutte - non tutte - le misure per avere un primo set di regole esaustivo: vi è la consapevolezza che la regolazione sia un “processo imperfetto”, che si evolve e muta con il tempo.**

Alcuni dei percorsi avviati impegneranno infatti per anni l'Autorità (con la sua attività di monitoraggio) e tutti attori in gioco nel trovare, ad esempio:

- una misurazione condivisa di alcune grandezze (ci riferiamo ad esempio al tema della corretta perimetrazione del grado di copertura dei costi della raccolta differenziata);
- il giusto equilibrio sui nuovi bandi di gara per l'affidamento dei servizi dove, a livello di schema-tipo definito dall'Autorità e anche a livello di singolo territorio, sarà necessario garantire adeguati stimoli al miglioramento della qualità ma allo stesso tempo garantire la concorrenza. L'obiettivo comune sul punto dovrà essere: i) la rimozione di alcuni vincoli che persistono nella contrattualistica pubblica ma che generano inutili rigidità al settore; ii) stimolare la pressione competitiva sul miglioramento degli standard di servizio e non sulla competizione sui costi riconosciuti.

Rimane ancora un tema importante di **complessità amministrativa riguardo alla adozione dei PEF e l'utilizzo di tutte le leve incentivanti che l'MTR-2 offre**: la complessità nel gestire/affrontare questi processi sta nel fatto che l'ETC è l'Ente di governo dell'ambito territoriale ottimale, laddove esso è stato costituito ed è operativo, in caso contrario, l'ETC deve essere individuato nel Comune. Da questo punto di vista nei territori dove si presentano le maggiori criticità è necessario un corretto presidio per lo sviluppo del procedimento amministrativo di validazione dei PEF. A tal fine è e imprescindibile, che vi siano procedure **effettivamente** partecipate tra comune e gestore/i del servizio rifiuti funzionali a definire le eventuali modulazioni necessarie per garantire la sostenibilità economica-finanziaria della gestione.

Resta il fatto che da un punto di vista di “governance ordinata” tra enti di governo, regioni e territori, siamo consapevoli che l'Autorità ha sì un ruolo di impulso ma trattasi di un percorso istituzionale sociale che richiederà ancora del tempo.

Riguardo la regolazione degli impianti, è chiaro che prima la giustizia amministrativa si esprimerà sul tema degli impianti minimi e prima l'Autorità (insieme a tutti gli attori in gioco) saprà esattamente come proseguire il percorso intrapreso. Finora si è trattato di un “percorso ad ostacoli”, nel delicato equilibrio tra pianificazione e mercato.

**Ci attende sicuramente una fase delicata “di messa e terra” dei nuovi provvedimenti:** il pieno coordinamento tra disciplina regolatoria e disciplina contrattuale è assolutamente imprescindibile per garantire uno sviluppo industriale del settore. Lo schema di contratto tipo e lo schema di bando di gara tipo rappresentano un ultimo tassello, la cui assenza oggi si è sentita, nel complesso puzzle di adempimenti e obblighi di allineamento alla regolazione. Per moltissimi contesti gestionali a causa della mancanza di regole “nero su bianco” nei contratti è mancata la cornice giuridica dei corretti perimetri tecnico economici nell’affidamento dei servizi.

Concludendo, per lo sviluppo della regolazione, secondo Assoambiente, è importante che ARERA valuti, con un attento bilanciamento, tutti gli interessi in gioco. Vi è consapevolezza che:

- un modello di gestione integrata (con un affidamento integrato) offre una certa stabilità di alcuni processi;
- il modello concessorio, preso a “modello” preferibile dal legislatore e da ARERA, porti ad un trasferimento del rischio imprenditoriale più forte (è questo è un aspetto positivo).

**Ma serve anche attenzione a che non vengano compresse le dinamiche competitive che oggi il comparto presenta grazie all’esistenza di grandi, medie e piccole imprese che lavorano anche con contratti di appalto magari anche solo gestendo singole fasi del servizio.**

**Non sempre infatti** la dimensione organizzativa ottimale coincide con il più efficiente assetto produttivo e, dunque, la dimensione dell’ATO e la dimensione degli ambiti di affidamento o dei lotti di gara possono essere diversi. Il ricorso a più imprese (corrispondenti ad altrettanti ambiti di affidamento) all’interno di uno stesso ATO favorisce forme di concorrenza comparativa tra performance di diversi gestori anche in presenza di affidamenti in house.

Se è vero che in alcuni momenti storici (come negli ultimi due anni) è stato necessario “allentare” la corsa verso un percorso di miglioramento delle performance del settore con l’opportunità di evitare significativa tensione finanziaria delle gestioni, nonché adottare opportuni adattamenti alla metodologia MTR-2, l’occasione è utile per rinnovare un apprezzamento per il lavoro svolto dall’Autorità.

Roma, 22 novembre 2023

p.79785