

"MERCATO" VS "REGOLE": QUALE PERCORSO?

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

Gli impianti "minimi" non sono una policy fine a sé stessa, piuttosto un mezzo: un istituto transitorio per superare i fallimenti di mercato e chiudere i divari territoriali. Vanno dunque asserviti ad una strategia, codificata nella pianificazione regionale e in quella sovraordinata del Sistema-Paese. Per individuare gli impianti "minimi", serve indicare i fabbisogni di trattamento, non solo per il rifiuto urbano residuo o per quello a matrice organica, ma per tutti i rifiuti che presentano particolari opportunità di recupero o criticità di smaltimento, ivi compresi quelli prodotti dalle attività economiche. Al tavolo istituzionale sul PNGR di prossima istituzione, è affidato il compito di ricomporre il quadro giuridico-regolatorio: ricostruire quel fil-rouge che cuce insieme gli indirizzi territoriali e nazionali, per restituire certezza alle regole e un level playing field agli operatori di mercato. In questo Position Paper, vogliamo essere utili indicando un percorso.

"Minimum" facilities are not a policy end in itself, rather a means: a transitional institution to overcome market failures and close territorial gaps. They must therefore be subservient to a strategy, codified in regional and superordinate country-system planning. In order to identify "minimum" facilities, it is necessary to indicate treatment needs, not only for residual urban waste or organic matrix waste, but for all wastes which present particular opportunities for recovery or critical disposal, including those produced by economic activities. The institutional table on PNGR soon to be established is entrusted with the task of recomposing the legal-regulatory framework: reconstructing that thread-rouge which stitches together territorial and national guidelines, to restore certainty to the rules and a level playing field for market operators. In this Position Paper, we want to be helpful by pointing out a path.

Gruppo di lavoro: Andrea Ballabio, Francesca Bellaera, Donato Berardi.

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- n. 267 - Acqua** - Servono infrastrutture e governance "a prova di clima": lezioni dalla siccità, maggio 2024
- n. 266 - Transizione Energetica** - La crisi energetica e i consumi in Italia: evidenze di un cambiamento strutturale, aprile 2024
- n. 265 - Acqua** - I nuovi ESRS per le utility: dalla rendicontazione non finanziaria a quella di sostenibilità, marzo 2024
- n. 264 - Rifiuti** - La gestione dei RAEE in Italia: è necessaria una svolta, marzo 2024
- n. 263 - Acqua** - Partecipazione pubblica alla gestione dell'acqua: lezioni del caso francese, marzo 2024
- n. 262 - Rifiuti** - PNRR e rifiuti: dal PNRR alla strategia nazionale, febbraio 2024
- n. 261 - Transizione Energetica** - Elettricità: arrivano le tutele graduali, febbraio 2024
- n. 260 - Acqua** - Codice dell'Ambiente: uno "status" all'altezza del ruolo per Enti di Governo d'Ambito, febbraio 2024
- n. 259 - Labtech** - Transazione digitale: le opportunità per il segmento acquedottistico, gennaio 2024
- n. 258 - Rifiuti** - Scarti di produzione e sottoprodotti: l'economia circolare in pratica, gennaio 2024

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito Laboratorioref.it

LA MISSIONE.

Il Laboratorio Servizi Pubblici Locali è una iniziativa di analisi e discussione che intende riunire selezionati rappresentanti del mondo dell'impresa, delle istituzioni e della finanza al fine di rilanciare il dibattito sul futuro dei Servizi Pubblici Locali.

Molteplici tensioni sono presenti nel panorama economico italiano, quali la crisi delle finanze pubbliche nazionali e locali, la spinta comunitaria verso la concorrenza, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il rapporto tra amministratori e cittadini, la tutela dell'ambiente.

Per esperienza, indipendenza e qualità nella ricerca economica REF Ricerche è il "luogo ideale" sia per condurre il dibattito sui Servizi Pubblici Locali su binari di "razionalità economica", sia per porlo in relazione con il più ampio quadro delle compatibilità e delle tendenze macroeconomiche del Paese.

PREMESSA

All'interno di un *framework* generale in rapido mutamento e con diversi cambiamenti in atto, una delle questioni aperte e da risolvere - per il settore dei rifiuti - è **la codifica di una strategia efficace con cui individuare i flussi di rifiuto e i territori esposti ad un deficit impiantistico nel trattamento e/o nella chiusura del ciclo, anche ai fini di una corretta indicazione circa gli impianti di trattamento c.d. "minimi"**.

Nel presente *Position Paper*, analizzeremo il caso specifico di due flussi di origine urbana, quello del rifiuto urbano residuo (RUR) e quello del rifiuto organico (FORSU), per cui si dispone di informazioni più dettagliate sebbene non esaustive, intorno ai quali si sono concentrate le maggiori attenzioni. Le considerazioni espresse, al pari delle conclusioni in termini di percorsi e *policy*, si prestano tuttavia ad essere estese ad altri flussi e *deficit* impiantistici nel trattamento.

Secondo l'impostazione adottata dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) con l'MTR-2¹, gli impianti per il trattamento del RUR e della FORSU sono ritenuti indispensabili per la gestione del ciclo dei rifiuti e vengono assoggettati alla regolazione dei costi riconosciuti e delle tariffe che si caratterizza per incentivazioni coerenti con la gerarchia europea dei rifiuti.

Gli impianti "minimi" si distinguono da quelli "integrati", vale a dire gli impianti di trattamento di chiusura del ciclo ricompresi nel perimetro dell'affidamento del gestore integrato, e da quelli "aggiuntivi", ovvero i restanti impianti di trattamento e/o di chiusura del ciclo che non sono individuati come "minimi" e non sono "integrati" nella gestione.

Il compito di operare tale classificazione era stato affidato, dall'Autorità, alle Regioni. Nel corso del **primo biennio (2022-2023)** di applicazione della disciplina ARERA agli impianti, **si è registrata un'elevata incertezza regolatoria**. In primo luogo, non tutte le Regioni hanno adempiuto nei termini previsti, indicati nel 30.04.2022, ai fini della categorizzazione precedente. Quindi, dall'inizio del 2023, una serie di **pronunce giurisprudenziali** che si sono susseguite hanno pesantemente messo in discussione l'intera materia, a partire dal ruolo di ARERA e di quello - da quest'ultima - attribuito alle Regioni². La giurisprudenza non ha, solamente, sollevato questioni sulla categorizzazione operata da talune Regioni (Emilia-Romagna, Puglia, Friuli-Venezia Giulia), arrivando financo ad annullarne i provvedimenti, ma si è spinta fino a richiedere un ripensamento dell'intera impalcatura normativo-regolatoria sottesa al processo di individuazione degli impianti "minimi".

Attualmente, **l'intero sistema sta attraversando una fase di forte incertezza**. Da un lato, la **Delibera 72/2024/R/rif** ha confermato la scadenza del 30.06.2024, fissata dalla **Delibera 7/2024/R/rif**, quale termine per aggiornare la classificazione delle infrastrutture di trattamento e per trasmettere all'ARERA il Piano Economico-Finanziario (PEF) degli impianti. Dall'altro lato, le diverse sentenze hanno affermato il ruolo pivotale della pianificazione sovra-ordinata, come delineata dal **Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR)**³, anche ai fini dell'individuazione degli impianti "minimi".

¹ Per maggiori approfondimenti, si rimanda ai *Position Paper* n. 186: "MTR-2 e tariffe "al cancello" degli impianti: un cambio di passo", Laboratorio REF Ricerche, luglio 2021; n. 183: "MTR-2. Qualità e pianificazione entrano nella regolazione tariffaria", Laboratorio REF Ricerche, giugno 2021.

² Per ulteriori informazioni, si fa riferimento al *Position Paper* n. 262: "PNRR e rifiuti: dal PNGR alla strategia nazionale", Laboratorio REF Ricerche, febbraio 2024.

³ Per ulteriori informazioni, si fa riferimento ai *Position Paper* n. 208: "PNGR e impianti "minimi": quale disegno di mercato?", Laboratorio REF Ricerche, aprile 2022; n. 204: "Programma Nazionale Gestione Rifiuti: occorrono strategia, tempi certi e percorsi cogenti", Laboratorio REF Ricerche, febbraio 2022.

Ancorché si tratti di una delle riforme già approvate del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per il settore dei rifiuti, al pari della Strategia Nazionale per l'Economia Circolare (SEC), il Programma è stato messo di recente sotto osservazione da parte del Parlamento. Il Legislatore ha affidato al Governo - e in particolare al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) - il compito di analizzare il PNGR con ARERA e l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), proprio per la parte che afferisce ai criteri di identificazione degli impianti "minimi". Tali infrastrutture risultano, infatti, indispensabili per chiudere i cicli regionali di gestione dei rifiuti urbani.

Del resto, come più volte documentato in questa Collana Ambiente del Laboratorio⁴, le differenze regionali - espresse in termini di *surplus/deficit* - nella gestione dei rifiuti sono notevoli, in esito all'adozione di politiche regionali differenziate, a partire dal rilascio delle autorizzazioni impiantistiche necessarie alla gestione del ciclo.

Dati tutti gli elementi introduttivi qui esposti, appare **più che mai necessario ricostruire celermente un quadro stabile e duraturo di regole**. Un procedimento, questo, che non potrà prescindere da un'accurata ricostruzione dei **fabbisogni di trattamento per tutti i flussi che presentano le maggiori difficoltà di smaltimento o particolari opportunità di recupero**, e quindi in prima battuta quanto meno per il RUR e gli scarti della raccolta differenziata e del riciclo e per il rifiuto organico.

Al fine di stimolare il dibattito in materia e di favorire una ricomposizione rapida ed efficace del quadro di riferimento, il presente *Position Paper* intende approfondire i percorsi con cui operare la classificazione degli impianti "minimi", laddove si rinvergono fabbisogni di trattamento conclamati. Più nello specifico, nel documento, verranno approfonditi i seguenti elementi:

- **Il contesto normativo, regolatorio e giurisprudenziale** sotteso alla categorizzazione impiantistica.
- **Gli ingredienti fondamentali della strategia**, con cui quantificare i fabbisogni di trattamento ed operare la classificazione degli eventuali impianti "minimi".
- **Una prima e preliminare ricostruzione dei surplus/deficit** per il rifiuto organico e per il rifiuto indifferenziato e gli scarti della raccolta differenziata e del riciclo, nei territori.

Il tutto, sulla base dei dati e delle informazioni disponibili, con l'auspicio che le indicazioni che emergeranno possano aiutare a definire i percorsi istituzionali, evitando che la strategia impiantistica del Paese, presente e futura, venga relegata ad un mero tema di contenzioso amministrativo e di pronunce giurisprudenziali.

⁴ Per maggiori informazioni, si rimanda ai *Position Paper* n. 238: "Rifiuto organico: tra mercato, concorrenza e regole", Laboratorio REF Ricerche, maggio 2023; n. 204: "Programma Nazionale Gestione Rifiuti: occorrono strategia, tempi certi e percorsi cogenti", Laboratorio REF Ricerche, febbraio 2022; n. 182: "Gestione rifiuti. Sostenere i Piani Regionali con un approccio "razionale" e condiviso", Laboratorio REF Ricerche, giugno 2021; n. 167: "Mezzogiorno e infrastrutture per gestire i rifiuti. Un nuovo paradigma di sviluppo industriale", Laboratorio REF Ricerche, novembre 2020.

IL CONTESTO DI RIFERIMENTO DEGLI IMPIANTI "MINIMI"

La classificazione degli impianti di trattamento, e la ricostruzione dei fabbisogni che tali infrastrutture sono chiamate a soddisfare, si inserisce in un contesto di riferimento che ha vissuto - negli ultimi anni - repentini mutamenti e aggiornamenti, anche a causa del fermento legislativo comunitario in materia. Partendo dalle novità più recenti, appare doveroso approfondirne quanto meno le tre dimensioni principali: quella normativa, quella regolatoria e quella giurisprudenziale.

Adottando una ripartizione siffatta, il presente capitolo punta a dettagliare il *framework* all'interno del quale collocare una strategia che abbia l'ambizione di quantificare i fabbisogni di trattamento delle principali frazioni di rifiuti urbani e individuare gli impianti essenziali, in un'ottica di chiusura del ciclo di gestione.

La normativa: il TUA e il PNGR

Per quanto concerne il contesto normativo, appaiono meritevoli di approfondimento taluni articoli del D.Lgs. 152/2006, vale a dire il Testo Unico in materia Ambientale (TUA), e le prescrizioni del Legislatore in merito ai contenuti principali del PNGR.

Il TUA: i capisaldi di "autosufficienza" e "prossimità" e gli impianti di interesse nazionale

Relativamente ai principi che sovrintendono la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti derivanti dal loro trattamento, rilevano i seguenti articoli del TUA che delineano, in qualche modo, una configurazione territoriale per la loro gestione.

Sulla base dell'Art. 182, comma 2, nello smaltimento dei rifiuti, la priorità - ove possibile - va accordata ai rifiuti non recuperabili che sono stati generati nell'ambito dei processi di riciclo o di recupero. **Prioritariamente**, quindi, **vanno smaltiti gli scarti** conseguenti al trattamento di **riciclaggio** o di **recupero**. Parimenti, il comma 3 del medesimo articolo **vieta di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi al di fuori dei confini regionali** di produzione, a meno che vi siano eventuali accordi tra Regioni o internazionali.

I principi di
"autosufficienza" e
"prossimità"

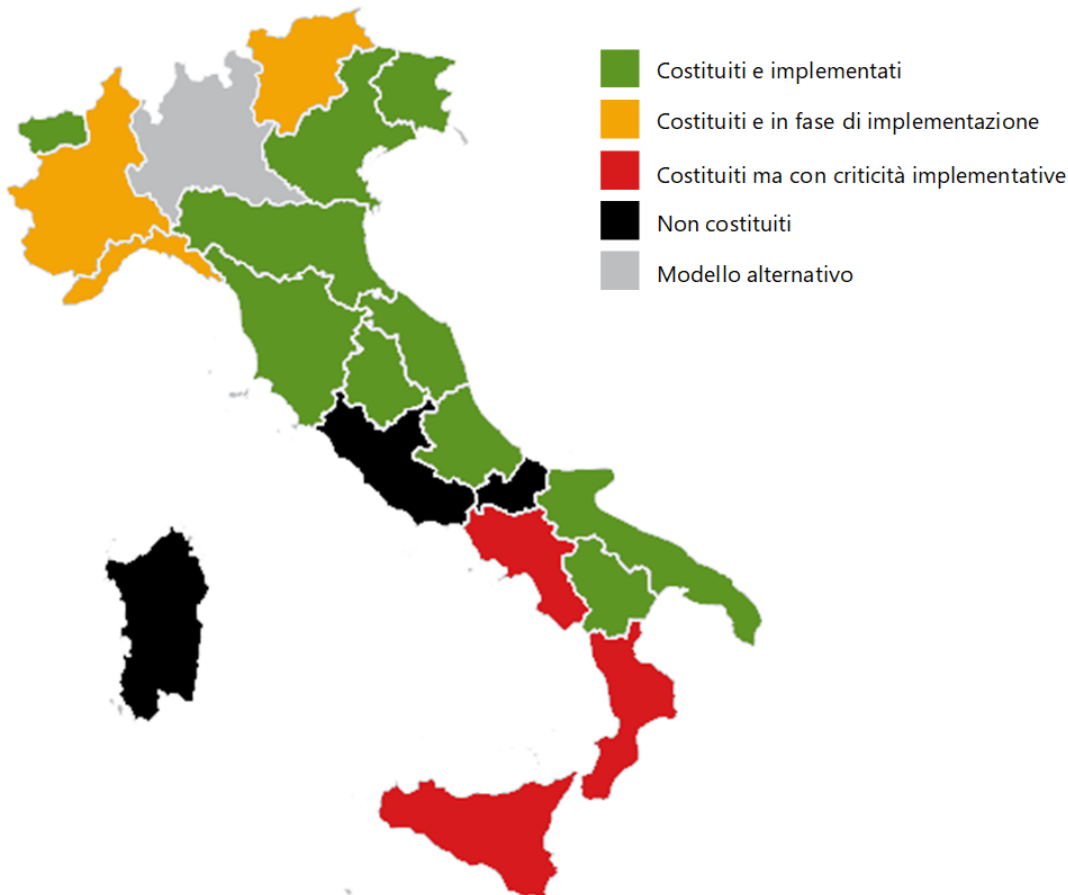
Fondamentale appare, poi, il contenuto dell'Art. 182-bis ("Principi di autosufficienza e prossimità"), ove al comma 1 si afferma che lo **smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati** vengono attuati con il ricorso ad una rete integrata e adeguata di impianti, per:

- a) realizzare **l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti derivanti dal loro trattamento in ambiti territoriali ottimali**;
- b) permettere lo **smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta (...)**.

Dal riferimento normativo, si evince innanzitutto come i rifiuti urbani non pericolosi e i rifiuti prodotti dal loro trattamento devono essere smaltiti a livello di Ambito Territoriale Ottimale (ATO), la cui

perimetrazione presenta tutt'ora assetti differenti, come ribadito ancora di recente da ARERA⁵. Ciò si traduce, quindi, in bacini di autosufficienza - in taluni casi - differenti nei territori.

IL PROCESSO DI COSTITUZIONE E IMPLEMENTAZIONE DEGLI EGATO



Fonte: elaborazione grafica Laboratorio REF Ricerche su informazioni ARERA (Relazione 609/2023/I/rif)

⁵ Ai sensi della [Relazione 609/2023/I/rif](#), le scelte compiute dalle Regioni e dalle Province Autonome sono le seguenti:

- La Sardegna e la Provincia Autonoma di Bolzano hanno individuato un ATO unico, senza ulteriori articolazioni.
- Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Molise, Piemonte, Puglia, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto e la Provincia Autonoma di Trento hanno optato per l'ATO unico, prevedendo sub-ambiti di livello inferiore per la gestione di alcune fasi del ciclo.
- Lazio e Marche hanno delineato una pluralità di ATO, la cui dimensione corrisponde al territorio di province o città metropolitane.
- La Toscana ha ripartito il proprio territorio in 3 ATO, aventi estensione sovra-provinciale.
- La Campania ha individuato 7 ATO: 4 provinciali, corrispondenti ai territori delle province di Avellino, Caserta, Benevento e Salerno; 3 sub-provinciali, per il territorio della città metropolitana di Napoli.
- In Sicilia, si rinvengono ben 18 ATO, aventi perimetrazione prevalente sub-provinciale.
- La Lombardia ha, invece, optato per il modello alternativo o in deroga a quello degli ATO, attribuendo ai Comuni l'organizzazione della gestione dei rifiuti urbani e l'affidamento del relativo servizio.

A questo, si aggiunge il fatto che il processo di costituzione ed implementazione degli Enti preposti al governo degli ATO, i c.d. "EGATO", non è stato raggiunto in tutte le regioni, come si può ben vedere dalla cartina precedente. La *governance* incompleta non aiuta la codifica di una strategia di gestione del ciclo efficace ed efficiente nei territori, oltre che l'evoluzione in ottica industriale del servizio rifiuti.

Parimenti, lo smaltimento di tutti i rifiuti ed il recupero di quelli urbani indifferenziati deve avvenire in prossimità del luogo di produzione o di raccolta, a patto che rilevi un'impiantistica adatta alla loro gestione. Dalla mera lettura del comma 1, sembrerebbe evincersi che ciascun ATO deve assicurare un'adeguata capacità di smaltimento per i rifiuti urbani non pericolosi e per i flussi derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi.

Priorità ai rifiuti regionali negli impianti di recupero energetico

Al contrario, il caso del recupero (energetico) del RUR, laddove il riferimento può oltrepassare i confini dell'ATO e persino quelli regionali. Tuttavia, ai sensi dell'Art. 35, comma 6, del D.L. 133/2014, pur non rilevando vincoli di bacino per trattare i rifiuti urbani negli impianti di recupero energetico, **occorre comunque accordare priorità di accesso ai flussi regionali nelle infrastrutture di recupero di energia**, andando così a soddisfare il fabbisogno impiantistico regionale.

Peraltro, secondo quanto statuito dall'Art. 199, comma 3, lettera g) del TUA, i Piani Regionali devono "assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti". Si tratta, quindi, di una preferenza per la gestione in prossimità, che il Legislatore accorda anche ai rifiuti prodotti dalle attività economiche. Tale indicazione si combina con la necessità di disporre di impianti specializzati allo smaltimento dei rifiuti, sancita dall'Art. 182-bis richiamato in precedenza, che risulta in qualche misura estendibile anche ai rifiuti speciali.

Ai sensi dell'Art. 181, comma 5, per i **rifiuti urbani provenienti dalla raccolta differenziata destinati al riciclaggio e al recupero, è sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale**, con un'indicazione preferenziale per gli impianti localizzati in prossimità del luogo di produzione, al fine di ridurre gli impatti ambientali della movimentazione dei rifiuti (principio di "prossimità"). La libera circolazione dei rifiuti urbani a recupero è un mezzo propedeutico a favorire il più possibile il riciclo e/o il recupero energetico. Ai fini della trattazione contenuta nel presente *Position Paper*, tale prescrizione rileva nello specifico per il caso del rifiuto organico, ma risulta estendibile per l'appunto a tutti i rifiuti destinati al riciclo e al recupero.

Competenza statale per gli impianti di preminente interesse nazionale

Un ulteriore caposaldo dell'assetto di gestione si rinviene all'Art. 195, ove si delinea il profilo programmatico, pianificatorio e amministrativo riservato allo Stato. Tra le altre cose, è di **competenza statale "l'individuazione ... degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese; l'individuazione è operata ... a mezzo di un programma, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e inserito nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con indicazione degli stanziamenti necessari per la loro realizzazione"**.

Nel fare ciò, il Governo deve procedere seguendo logiche di riequilibrio socioeconomico tra le diverse aree territoriali. L'articolo costituisce il presupposto normativo per delineare la strategia all'oggi mancante, affidando il ruolo di guida alle Amministrazioni Statali, a partire dall'individuazione dell'impiantistica di interesse nazionale per la chiusura del ciclo dei rifiuti.

Il PNGR: autosufficienza regionale, ma macroaree per il recupero energetico e l'organico

L'individuazione
dei flussi omogenei
di produzione dei
rifiuti

Ancorché il **PNGR** sia stato varato in sede di attuazione del PNRR nel corso del 2022, il riferimento normativo che lo delinea è l'Art. 198-bis inserito nel TUA, con il D.Lgs. 116/2020. Tra i contenuti del Programma, giova ricordare *"l'individuazione dei flussi omogenei di produzione dei rifiuti, che presentano le maggiori difficoltà di smaltimento o particolari possibilità di recupero ... i relativi fabbisogni impiantistici da soddisfare, anche per macroaree ..."*. Anche in questo caso, occorre procedere al fine di traguardare un progressivo riequilibrio socioeconomico tra le diverse aree del territorio nazionale.

Come si avrà modo di approfondire nel prosieguo, i flussi omogenei di rifiuti sono stati individuati. Tuttavia, la quantificazione dei fabbisogni impiantistici si è limitata ad una mera ricostruzione dell'impiantistica esistente, poggiando essenzialmente sui dati già veicolati dall'ISPRA nelle monografie annuali afferenti ai rifiuti urbani e ai rifiuti speciali.

Approvato con il Decreto Ministeriale (DM) del 24.06.2022, tra i *flussi di rifiuti omogenei strategici* per cui si indicano delle azioni per colmare i *gap*, il PNGR individua:

1. I **RUR** e i **rifiuti** provenienti dal **trattamento dei rifiuti urbani**.
2. Gli **scarti** derivanti dal **trattamento** delle **frazioni secche** da **raccolta differenziata** e delle **frazioni organiche**.
3. I **rifiuti organici** da raccolta differenziata.

Per quanto afferisce al RUR e ai rifiuti decadenti dagli urbani, il Programma sottolinea come - ai sensi dell'Art. 182-bis del TUA analizzato in precedenza - **le Regioni** devono considerare, **nel fabbisogno di smaltimento dei rifiuti residui, anche i rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani**. Parimenti, il PNGR evidenzia come - in alcune aree del Paese - il sistema impiantistico non è in grado di assicurare la gestione ottimizzata dei rifiuti residui mediante recupero energetico, non potendo così offrire un'alternativa allo smaltimento in discarica. Ciò si traduce nella necessità di avviare i rifiuti pretrattati verso impianti ubicati al di fuori dei confini regionali per il recupero energetico e/o lo smaltimento in discarica.

Tra le azioni affidate alle Regioni per colmare il *gap* impiantistico nazionale, in particolare, il Programma indica la quantificazione del fabbisogno impiantistico residuo coerentemente con la gerarchia dei rifiuti, garantendo un'alternativa alla discarica. Parimenti, il PNGR precisa che è da preferirsi il recupero energetico diretto, evitando attività di pre-trattamento, al fine di massimizzare la valorizzazione energetica dei rifiuti.

Una scelta, questa, che appare coerente con la necessità di rafforzare la produzione nazionale di energia, attingendo a tutte le fonti disponibili e rafforzando così l'indipendenza energetica del nostro Paese, anche alla luce degli sviluppi geopolitici maturati sui mercati internazionali negli ultimi anni, dallo scoppio della pandemia da COVID-19 fino al tragico riproporsi della guerra in Europa e in Medio-Oriente.

La pianificazione regionale deve quantificare gli scarti

Per quanto concerne gli **scarti** derivanti dal **trattamento** delle **frazioni secche** da **raccolta differenziata** e delle **frazioni organiche**⁶, il PNGR ne chiede **la corretta quantificazione e l'inclusione nella pianificazione regionale**. Si evince, pertanto, che i Piani Regionali non possono più esimersi dalla quantificazione puntuale degli scarti prodotti dal trattamento delle raccolte differenziate dei rifiuti urbani. Per questi ultimi, in analogia con il RUR, vale un principio di "autosufficienza" di ATO nello smaltimento. Anche perché, tali scarti vengono ancora oggi prevalentemente avviati allo smaltimento in discarica, contribuendo a sostenere la quota dei rifiuti urbani smaltiti. Quota, questa, che dovrà scendere sotto al 10% entro il 2035. Insieme al miglioramento quali-quantitativo delle raccolte per ridurre gli scarti dei processi di riciclaggio, il Programma indica altresì la definizione del fabbisogno impiantistico residuo per il recupero energetico, tra le azioni regionali con cui chiudere il *gap* impiantistico nazionale.

Anche per i **rifiuti organici** da raccolta differenziata, il Programma richiede che la pianificazione regionale si faccia carico della **quantificazione dei fabbisogni impiantistici**, riducendo il più possibile il trasporto fuori regione di produzione. La *ratio* sottostante è quella di minimizzare l'impatto ambientale, **massimizzando l'autosufficienza regionale**, con una definizione appropriata del fabbisogno impiantistico residuo. Un'ulteriore azione per colmare il *gap* impiantistico nazionale fa riferimento alla realizzazione e all'ammodernamento degli impianti di digestione anaerobica integrati nei territori che ne sono carenti, combinando così la produzione di ammendanti di qualità con la valorizzazione della produzione di biometano.

Autosufficienza, prossimità e libera circolazione nel PNGR

Uno degli elementi fondamentali del PNGR è la declinazione dei principi di "autosufficienza" e "prossimità", postulati dall'Art. 182-bis del TUA. Le indicazioni che emergono dalla Riforma sono le seguenti. **Ogni Regione dev'essere autosufficiente**, garantendo la piena autonomia, **nella gestione dei rifiuti urbani indifferenziati e dei rifiuti originatisi dal trattamento dei rifiuti urbani destinati allo smaltimento**. Per i **rifiuti organici**, rileva **prioritariamente** il principio della **"prossimità"**, che chiama una gestione dei flussi **all'interno dei confini regionali**, date le caratteristiche di biodegradabilità e fermentescibilità. Tuttavia, l'autonomia impiantistica **non deve pregiudicare la libera circolazione** sul territorio nazionale, sulla base dei dettami dell'Art. 181, comma 5, del TUA e, quindi, il dispiegarsi di logiche di mercato.

Possibilità di accordi tra Regioni

Come si può osservare dalla tabella di sintesi sottostante, è ammessa la possibilità di accordi tra Regioni per il **recupero energetico del RUR (macroarea)**⁷, degli **scarti della raccolta differenziata** e dei **rifiuti** derivanti dal **trattamento del RUR**. Per la **frazione organica**, la gestione al di fuori dei confini regionali dev'essere sostenuta da una **relazione tecnica** supportata da uno studio di **Life Cycle Assessment (LCA)** che dimostri la compatibilità ambientale per categorie di impatto globale, regionale e locale.

⁶ Nel quadro di sintesi afferente a flussi strategici, *gap* impiantistici e azioni regionali da intraprendere, il PNGR riporta che si tratta degli scarti derivanti dai trattamenti di selezione delle frazioni secche da raccolta differenziata e di preparazione a compostaggio e digestione anaerobica delle frazioni organiche.

⁷ L'individuazione delle macroaree poggia su un accordo tra le Regioni, in base all'Art. 117, comma 8 della Costituzione. Lo scopo è quello di razionalizzare la rete impiantistica nazionale, basandosi un'analisi dei dati afferenti alla produzione e alla gestione dei rifiuti e alle disponibilità attuali delle capacità impiantistiche. Le macroaree si caratterizzano per un concetto di "prossimità" inteso come contiguità territoriale, per la minimizzazione del trasporto dei rifiuti, per benefici ed economie di scala nella gestione dei flussi, per un bacino di produzione tale da giustificare la realizzazione di una rete integrata di impianti che si distribuisca all'interno del territorio evitando di insistere unicamente solo su alcuni ambiti e che permetta la gestione di tutte le fasi del ciclo fino alla chiusura, per un contributo sostanziale alla decarbonizzazione e per una dotazione infrastrutturale di trattamento che favorisca il raggiungimento dei *target* europei per tutti i flussi interessati.

Quest'ultimo punto, come vedremo, è attualmente oggetto di un acceso dibattito, stanti le numerose pronunce giurisprudenziali che hanno ribadito come, per il caso del recupero del rifiuto organico, il principio di "prossimità" deve intendersi cedevole rispetto al principio di "libera circolazione", ovvero sia non declinato in modo tale da sopravanzare il principio concorrenziale.

A differenza di quanto avvenuto con il c.d. "Sblocca Italia" (D.L. 133/2014, convertito poi dalla Legge n. 164/2014 e attuato dal D.P.C.M. del 10.08.2016), la perimetrazione definita dal PNGR appare essere meno vincolante, demandando sostanzialmente agli accordi interregionali la declinazione del concetto di "macroarea". Quest'ultimo si caratterizza per una impostazione di prossimità codificata in contiguità territoriale, in grado di superare le rigidità delle classiche macroaree di matrice amministrativa (Nord, Centro e Sud), ma lasciando libertà d'azione alle Regioni.

LE MACROAREE PREVISTE DAL PNGR

Flusso	Possibilità per definire accordi di macroarea
Rifiuti urbani residui	Macroaree possibili solo per la gestione di flussi per il recupero energetico
Scarti da raccolta differenziata	Macroaree possibili solo per la gestione di flussi per il recupero energetico
Rifiuti derivanti da trattamento dei rifiuti urbani residui	Macroaree possibili solo per la gestione di flussi per il recupero energetico
Frazione organica	Macroaree possibili, se sostenute da relazione tecnica supportata da uno studio LCA

Fonte: MASE ("PNGR")

Dirimente ai fini del presente lavoro, è poi il contenuto del Programma relativamente alla **classificazione degli impianti di trattamento**. In tal senso, si rinvengono sia una ricostruzione della tassonomia ARERA per le infrastrutture di gestione dei rifiuti, sia un raccordo tra la pianificazione regionale e la classificazione medesima. Come si avrà modo di dettagliare successivamente, a seguito di varie pronunce giurisprudenziali, ARERA ha adeguato e riproposto il suo *framework* regolatorio, ove **il contenuto del PNGR è diventato il punto di riferimento per l'individuazione degli impianti "minimi"**.

Gli impianti "minimi"

Più nello specifico, il PNGR esplicita che gli impianti di chiusura del ciclo dei rifiuti "minimi" vengono individuati, quando la loro capacità di trattamento viene offerta all'interno di **un mercato con rigidità strutturali**, vale a dire connotato da **un ampio e stabile eccesso di domanda e da un limitato numero di operatori presenti**. Il tutto, avviene sulla base del monitoraggio svolto da Regioni e Province Autonome, circa l'organizzazione territoriale, l'analisi e l'evoluzione attesa dei flussi e valutazioni riguardanti l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dei sistemi di gestione. Gli impianti "minimi" appaiono giustificati **nell'eventualità di capacità di trattamento già occupata** da flussi garantiti dagli strumenti di programmazione o da altri atti amministrativi, o, comunque, **se individuati come tali in sede di programmazione**.

In sede di categorizzazione di tali impianti, le Regioni e le Province Autonome devono indicare i flussi previsti per impianto, l'eventuale distinguo dei quantitativi sulla base del criterio di "prossimità" che si ritiene utile specificare e l'elenco dei soggetti conferitori, come ad esempio il gestore della raccolta e del trasporto o l'operatore di trattamento intermedio. Da questo punto di vista, occorre specificare anche gli eventuali impianti "intermedi", da cui arrivano quantitativi in ingresso agli impianti "minimi", esplicitandone i flussi previsti e i soggetti conferitori.

Il tavolo di lavoro sul PNGR nella Risoluzione "Fregolent"

Lo scorso 26.03.2024, **la Commissione Ambiente del Senato ha approvato in via definitiva una risoluzione**, presentata a marzo del 2023 e successivamente riformulata e la cui prima firmataria è la Sen. Silvia Fregolent (IV), **che impegna il Governo ad istituire presso il MASE un tavolo con ISPRA e ARERA**, sentendo gli *stakeholders*, **per analizzare il PNGR "con particolare riferimento ai criteri di identificazione degli impianti "minimi", indispensabili alla chiusura dei cicli regionali di gestione dei rifiuti urbani"**.

In una precedente formulazione della risoluzione, era stato inserito anche l'impegno per il Governo ad esplicitare gli eventuali fabbisogni impiantistici da soddisfare nei territori. L'intento era quello di permettere al mercato di ampliare il suo raggio d'azione nel settore dei rifiuti, all'interno di una regia pubblica, arrivando financo all'eliminazione dell'istituto degli impianti "minimi". Tuttavia, il rimando alla quantificazione dei fabbisogni territoriali sembrerebbe essere venuto meno, con il testo definitivo approvato in Commissione.

La regolazione ARERA: il PNGR è il "nuovo" riferimento

L'individuazione degli impianti "minimi" si inserisce nel novero delle opzioni regolatorie definite da ARERA per le tariffe di accesso alle infrastrutture di trattamento, ai sensi del Titolo VI dell'MTR-2. Il metodo tariffario per il secondo periodo regolatorio (2022-2025) è stato delineato dall'Allegato A della [Delibera 363/2021/R/rif](#), venendo poi successivamente integrato e modificato dalla [Delibera 389/2023/R/rif](#), per far fronte all'aggiornamento biennale dello stesso, e dalla [Delibera 7/2024/R/rif](#), confermata in un'ultima istanza dalla [Delibera 72/2024/R/rif](#), per rendere il *framework* tariffario ottemperante alle sentenze del Consiglio di Stato (CdS) in materia di impianti "minimi" per il trattamento dei rifiuti.

Integrazione e pressione competitiva per regolare le tariffe di trattamento

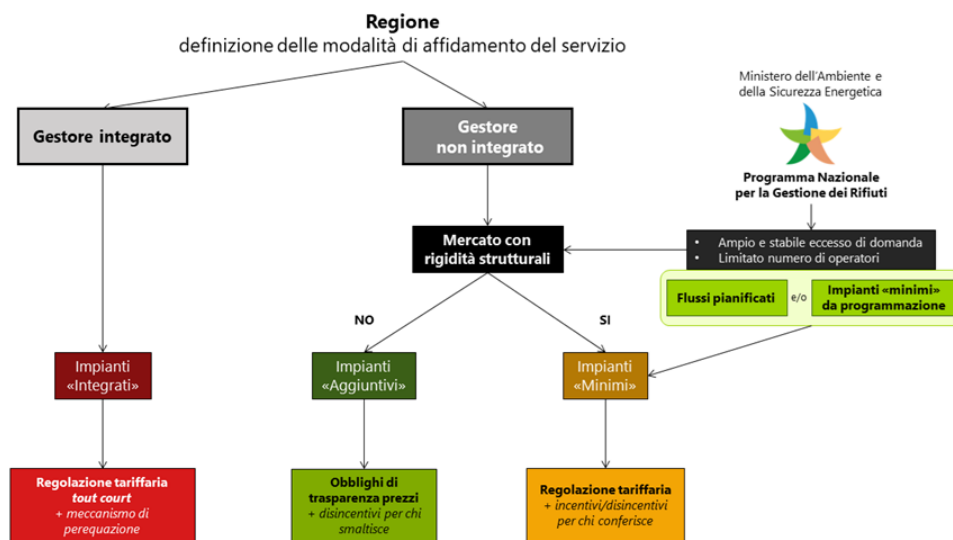
La regolazione "asimmetrica" delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento - ivi inclusi quelli "minimi" - è stata, quindi, modificata negli anni, non soltanto da un fisiologico processo di aggiornamento, ma anche in esito alle pronunce giurisprudenziali che ne hanno parzialmente mutato i riferimenti. L'assetto vigente per gli impianti di compostaggio/digestione anaerobica, per gli inceneritori e le discariche, nel momento di redazione del presente documento, è quello riportato nella grafica sottostante. Secondo tale configurazione, entro il 30.06.2024, andranno eventualmente aggiornate le precedenti classificazioni degli impianti di trattamento.

In primo luogo, rileva **il grado di integrazione** del soggetto incaricato della gestione dei rifiuti, con un distinguo tra il gestore integrato e il gestore non integrato. Nel caso degli impianti "integrati", ARERA ha previsto l'applicazione di una regolazione tariffaria *tout court*, assieme ad un meccanismo di perequazione volto a promuovere il rispetto della gerarchia dei rifiuti.

Qualora, invece, il gestore non risulti integrato, occorre valutare **il livello di efficacia dell'eventuale esistenza di pressione competitiva**, distinguendo tra impianti "minimi", ritenuti fondamentali per la chiusura del ciclo, ed impianti "aggiuntivi". Per i primi, è prevista l'applicazione di una regolazione dei costi riconosciuti e delle tariffe, con incentivazioni coerenti con la gerarchia dei rifiuti, laddove i secondi devono sottostare unicamente ad obblighi di trasparenza circa le condizioni di accesso agli impianti, oltreché a disincentivi per chi conferisce alle discariche o alle infrastrutture di incenerimento senza recupero energetico.

LA REGOLAZIONE TARIFFARIA "ASIMMETRICA" DEGLI IMPIANTI DI TRATTAMENTO

Impianti di compostaggio/digestione anaerobica, incenerimento con recupero di energia (R1), discarica/incenerimento senza recupero di energia (D10)



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su informazioni ARERA ("MTR-2 aggiornato") e MASE ("PNGR")

La novità principale relativa alle modifiche ed alle integrazioni intercorse alla regolazione delle tariffe degli impianti di trattamento "minimi" **è costituita dal rimando esplicito ai criteri indicati nel PNGR**, come eventualmente modificati od integrati. Così facendo, ARERA ha voluto ristabilire il corretto riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, che era venuto meno in precedenza, e l'appropriato esercizio del mandato affidatole *ex lege*, come richiesto dalla giustizia amministrativa.

Le pronunce giurisprudenziali: serve più concorrenza

La "concorrenza" sopravanza la "prossimità"?

Come già approfondito in un precedente *Position Paper*⁸, la categorizzazione degli impianti "minimi" è stata al centro di numerose pronunce giurisprudenziali, che ne hanno in parte sovvertito l'impostazione sottostante. Tutto ciò ha chiamato ARERA ad aggiornare i riferimenti regolatori, come delineati nel paragrafo precedente.

⁸ Per maggiori informazioni, si rimanda al *Position Paper* n. 262: "PNRR e rifiuti: dal PNGR alla strategia nazionale", Laboratorio REF Ricerche, febbraio 2024.

Con la **Sentenza n. 07412/2023**, afferente alla classificazione degli impianti "minimi" in Emilia-Romagna, **il CdS ha ribadito la centralità del principio di "concorrenza"**, che non può venire compressa in maniera assoluta da quello di "prossimità". Al più, quest'ultimo può fungere da criterio preferenziale per valorizzare le offerte degli operatori.

L'ANAC spinge per
il principio di
"concorrenza"

Un ordinamento preferenziale mutuato anche dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)⁹, ove si afferma che i vincoli territoriali non possono precludere la partecipazione all'aggiudicazione competitiva, ledendo la concorrenza. La prossimità degli impianti di trattamento dei rifiuti differenziati, rispetto al luogo ove gli stessi sono stati prodotti, si pone, infatti, in secondo luogo nei confronti della concorrenza. Semmai, la perimetrazione territoriale rappresenta un attributo che può essere valorizzato per l'offerta tecnica, così da qualificare le offerte in sede di gara, senza depotenziare, od escludere, la concorrenza tra gli operatori economici.

Un concetto sostanzialmente ribadito, ancora più recentemente, con il **Parere di precontenzioso n. 146** del 20.03.2024. Nel documento, l'ANAC statuisce che - per le procedure di gara volte all'affidamento dei servizi di recupero dei rifiuti urbani per cui il Legislatore ha accordato di privilegiare il principio di "prossimità" agli impianti - l'ubicazione territoriale del concorrente va valorizzata opportunamente in sede di offerta tecnica, mediante l'assegnazione di un punteggio proporzionato. Per un approfondimento sul tema della "prossimità", si rimanda al Riquadro di pag. 17.

Le sentenze del CdS
contro i criteri
d'individuazione
degli impianti
"minimi"

Le principali considerazioni e precisazioni sono giunte con le **Sentenze del CdS nn. 10548, 10550, 10734 e 10775 del 2023**, recepite poi dalla **Del. 72/2024/R/rif** e confermate dalla **Del. 72/2024/R/rif** di ARERA, e con la **Sentenza n. 1466/2024**. Con tali pronunce, il CdS ha sostanzialmente respinto gli appelli di ARERA sollevati contro le sentenze di primo grado del TAR Lombardia. Quest'ultime avevano accolto i ricorsi di taluni operatori contro la **Del. 363/2021/R/rif** di ARERA, affermando che le disposizioni dell'MTR-2 afferenti ai criteri di individuazione degli impianti "minimi" non rientrano nel novero dei poteri regolatori attribuiti all'Autorità con l'Art. 1, comma 527, della Legge n. 205/2017. Inoltre, solo dopo l'adozione del PNGR, con l'individuazione dei criteri per qualificare gli impianti come "minimi", ARERA avrebbe potuto e dovuto disciplinare soltanto gli aspetti regolatori delle tariffe di accesso alle infrastrutture di trattamento.

Diversi sono gli elementi rilevanti affermati dalle sentenze precedenti. In primo luogo, si statuisce che **ARERA**, indicando i criteri di individuazione degli impianti "minimi", **ha assegnato alle Regioni un potere di competenza dello Stato, che il Legislatore non aveva attribuito all'Autorità**. Così facendo, il potere di pianificazione delle Regioni si è arricchito di contenuti estranei. Al contempo, **la soluzione alle criticità impiantistiche** è stata quella di **assoggettare al sistema pubblicistico impianti che operavano in regime di libera concorrenza**. In secondo luogo, il CdS ha riconosciuto che **l'intero sistema si è spinto ben al di là dell'ambito tariffario**, indirizzando l'operatività delle Regioni, senza però che sia stata condotta a monte una quantificazione dei fabbisogni rispetto ad obiettivi predeterminati di autosufficienza.

Il PNGR non fornisce alcuna legittimazione *ex post* al potere esercitato da ARERA, non potendo incidere sul piano delle competenze esercitate dall'Autorità, data la sequenza temporale di approvazione dei provvedimenti. Ciò, semmai, potrà valere dal momento di entrata in vigore del Programma in avanti.

⁹ Nella Del. 1/2024, si riporta quanto segue: *"il principio concorrenziale sembra prevalere rispetto al principio di prossimità ambientale...ove nell'ambito dell'evidenza pubblica sia necessario integrare i due principi, la clausola territoriale appare declinabile quale criterio premiale da valorizzare nell'ambito dell'offerta tecnica e non quale requisito di partecipazione"*.

Il tema della
transitorietà degli
impianti "minimi"
introdotto
dall'AGCM

Precedentemente ai pronunciamenti dei giudici amministrativi, una posizione chiara sugli impianti "minimi" era stata assunta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (**AGCM**), con una segnalazione relativa a possibili distorsioni della concorrenza in esito ai provvedimenti adottati dalle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, in attuazione della classificazione degli impianti di trattamento della FORSU per gli anni 2022-2023¹⁰.

Per l'*antitrust*, l'istituto degli **impianti "minimi"** appare condivisibile quando punta ad **evitare l'applicazione di prezzi eccessivi**, da parte dei pochi impianti presenti che presentano quindi un potere di mercato, ed a **stimolare nuovi investimenti infrastrutturali**, volti a chiudere il *gap* impiantistico. Il tutto, unicamente per il tempo richiesto ad implementare la nuova capacità impiantistica¹¹.

Pertanto, l'AGCM **introduce il tema della transitorietà degli impianti "minimi"**, specificando che il sacrificio del principio competitivo, sancito da tale istituto, risulta giustificabile solamente in riferimento alle circostanze precedenti e per il tempo limitato al conseguimento degli obiettivi. Onde evitare, tra le altre cose, un aggravio di costo per i cittadini, derivante da eventuali restrizioni della concorrenza.

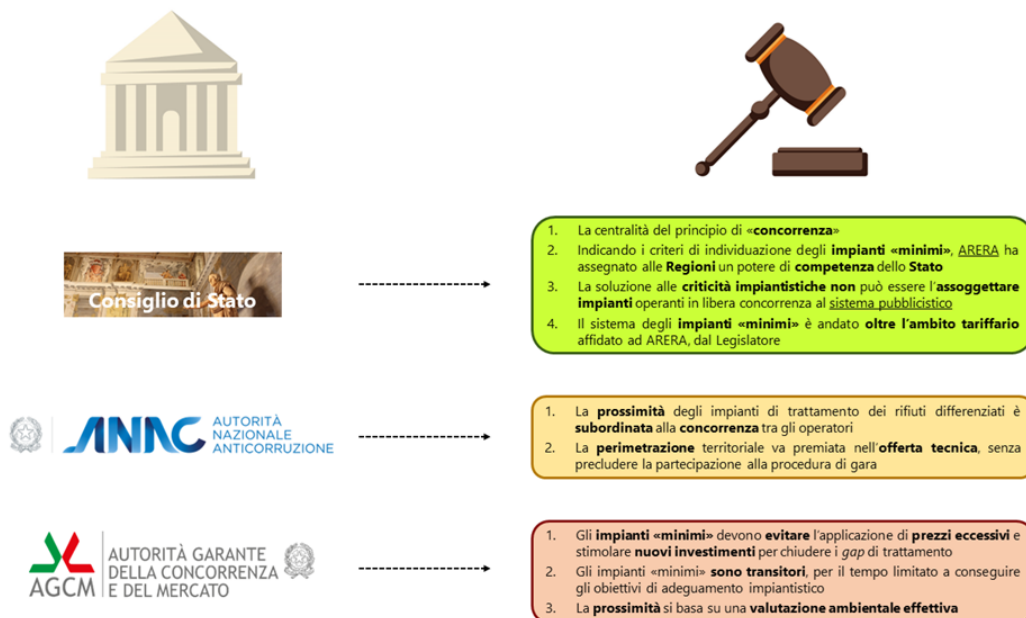
Parimenti, ove il numero di operatori è sufficiente e la dotazione di trattamento regionale è adeguata, la concorrenza tra gli impianti regionali e quelli collocati in regioni limitrofe permette di raggiungere un livello adeguato di qualità e prezzi competitivi.

Inoltre, l'AGCM specifica che la prossimità non va intesa necessariamente come coincidente con i confini regionali. In tal senso, occorre svolgere una valutazione ambientale effettiva, che ricomprenda sia la tipologia e le caratteristiche degli impianti di destino dei rifiuti sia i mezzi di trasporto impiegati, andando oltre la mera distanza chilometrica dal luogo di raccolta dei rifiuti.

¹⁰ "AS1875 – REGIONI EMILIA ROMAGNA E FRIULI VENEZIA GIULIA – MERCATO DEI SERVIZI DI TRATTAMENTO DELLA FRAZIONE ORGANICA DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI", AGCM, 23.12.2022.

¹¹ In particolare, rileva il seguente passaggio: "il fine dell'istituto degli impianti minimi è quello di colmare una situazione di *gap* impiantistico, con una rigida regolazione dei flussi e delle tariffe, che dovrebbe, da un lato, impedire l'esercizio di potere di mercato da parte degli impianti esistenti e, dall'altro, stimolare lo sviluppo di nuova capacità di trattamento".

LE PRONUNCE DELLA GIURISPRUDENZA SUGLI IMPIANTI "MINIMI"



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su informazioni CdS, ANAC e AGCM

IMPIANTI "MINIMI": QUALE PERCORSO GIURIDICO-AMMINISTRATIVO?

L'iter da seguire per classificare gli impianti

Una volta ricostruito il *framework* normativo, regolatorio e giurisprudenziale sotteso all'individuazione degli impianti "minimi", pare opportuno focalizzare l'analisi sulla strategia da seguire, affinché tali infrastrutture possano venire individuate correttamente nei territori, andando a chiudere i divari presenti nei fabbisogni di trattamento. Occorre, infatti, delineare un *iter* procedurale che restituisca la certezza agli operatori del settore nelle regole di ingaggio sottese alla categorizzazione degli impianti di trattamento, secondo l'impostazione definita da ARERA come modificata a seguito dei mutamenti normativi e delle pronunce della giustizia amministrativa.

L'analisi dei fabbisogni territoriali

Il percorso razionale per categorizzare al meglio le infrastrutture impiantistiche presenti, e pianificare quelle mancanti, deve partire dall'**analisi dei fabbisogni territoriali per quei flussi** di rifiuto che denotano le **maggiori difficoltà di smaltimento** o che presentano **particolari opportunità di recupero**, sulla base degli Artt. 195 e 198-bis del TUA. È, questa, la condizione necessaria, ancorché non sufficiente, da cui deve muovere qualsivoglia azione pianificatrice o regolatoria per traguardare una gestione industriale del ciclo dei rifiuti, per tutte le diverse frazioni.

Il tavolo istituzionale che dovrà vagliare il PNGR - come richiesto in sede parlamentare - non potrà esimersi dal fornire indicazioni in tal senso, sotto forma o di una ricostruzione puntuale dei fabbisogni stessi o quanto meno della codifica di una metodologia con cui quantificarli. Tali indirizzi dovranno, poi, essere recepiti dalle Regioni e dalle Province Autonome nei rispettivi atti di pianificazione, in esito ad un più puntuale lavoro istruttorio. Così facendo, la portata innovativa del PNGR potrà completarsi definitivamente, con la restituzione del tassello all'oggi mancante.

**I riferimenti del
TUSPL**

Secondo quanto delineato dal **D.Lgs. 201/2022**, relativo al "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", il c.d. Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali (TUSPL), si tratta di apportare variazioni al perimetro di un servizio pubblico già esistente¹², quale è il trattamento dei rifiuti.

Occorre pertanto adottare **una deliberazione** che - ai sensi dell'Art. 10 del TUSPL ("Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà") - chiama a **documentare i presupposti per l'estensione del perimetro del servizio pubblico**, in grado di rendere intelligibili le motivazioni che stanno alla base del **mancato ricorso al mercato**.

Il riferimento da seguire dovrebbe essere quanto indicato da ARERA, circa le condizioni che giustificano l'individuazione degli impianti "minimi". Ai sensi dell'Art. 13 del D.Lgs. 201/2022, infatti, *"L'attribuzione di diritti speciali o esclusivi è ammessa, in conformità al diritto dell'Unione europea, solo se indispensabile all'adempimento della funzione affidata al gestore del servizio pubblico locale di rilevanza economica, in assenza di misure meno restrittive della libertà d'impresa e sulla base di un'adeguata analisi economica"*.

Sottostante a tale deliberazione, è **lo svolgimento di un'istruttoria**, da cui si possa un confronto tra le diverse opzioni possibili e da cui risulti che, la prestazione dei servizi da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato, non è idonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali.

È in questo contesto che - con ogni probabilità - ai sensi dell'Art. 12 del TUSPL, *"l'ente locale verifica se la prestazione del servizio possa essere assicurata attraverso l'imposizione di obblighi di servizio pubblico a carico di uno o più operatori, senza restrizioni del numero di soggetti abilitati a operare sul mercato"*, **indicando anche le eventuali compensazioni economiche**.

Per quanto attiene all'individuazione dei soggetti destinatari degli obblighi di servizio pubblico, sottratti alla concorrenza nel mercato, l'Art. 14 indica che - allorché il perseguimento dell'interesse pubblico dev'essere assicurato affidando il servizio pubblico ad un singolo operatore o ad un numero limitato di operatori - le modalità di affidamento sono quelle indicate dall'UE:

- l'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica;
- l'affidamento ad una società mista;
- l'affidamento in *house*.

**La procedura di
affidamento**

Se ne desume che, laddove sussistano i presupposti per un intervento pubblico, la verifica di cui sopra possa essere espletata **dalle Regioni** attraverso **un avviso pubblico**, nel quale **gli operatori di mercato** sono chiamati ad esprimere **una manifestazione di interesse**, indicando come compensazione economica la tariffa risultante dall'applicazione della metodologia regolatoria ai sensi del vigente MTR-2 (Del. ARERA 363/2021/R/rif e s.m.i.) al lordo dei costi del trasporto. **Qualora** l'esito della manifestazione di interesse dovesse individuare **un numero congruo** di operatori idonei a soddisfare il fabbisogno, **un successivo esperimento di gara potrebbe allocare la capacità tra**

¹² Sulla base di quanto esplicitato dall'Art. 2, comma 1, lettera c) TUSPL, i "servizi di interesse economico generale di livello locale" o "servizi pubblici locali di rilevanza economica" sono così definiti: *"i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale"*.

i soggetti partecipanti. Questi ultimi potrebbero essere tenuti a valorizzare un eventuale sconto sulla tariffa risultante dall'applicazione della metodologia regolatoria delineata da ARERA.

Dirimente ai fini dell'espletamento della procedura di gara, è la declinazione del principio di "prossimità". Rimandando al Riquadro seguente per un approfondimento sulla materia, è auspicabile una codifica puntuale di tale principio, all'interno dello schema tipo di bando di gara da parte di ARERA, ai sensi di quanto previsto all'Art. 7, comma 2, del D.Lgs. 201/2022.

Fermo restando che, se il PNGR ha sottolineato maggiormente l'importanza della prossimità, la giurisprudenza (CdS, AGCM e ANAC) ha affermato la centralità del principio cardine della "libera circolazione" in un contesto di mercato. Pertanto, la prossimità non può assurgere ad elemento esclusivo o prioritario per la realizzazione dell'impiantistica mancante, quanto piuttosto può costituire un fattore premiale all'interno dei bandi di gara.

Codificare la "prossimità" nei bandi di gara: il ruolo di ARERA

Sebbene il principio di "prossimità" sia stato ribadito in più occasioni come uno dei principi cardine che informano la gestione dei rifiuti, con l'auspicio di circoscriverne la movimentazione, una declinazione precisa di tale principio appare tutt'ora assente, in particolare per quanto riguarda la sua codifica nei bandi di gara.

L'ANAC, ad esempio, nel ribadire che la prossimità è uno dei principi indicati nel nuovo Codice dei Contratti, si limita ad osservare che essa non può ridursi ad un tema economico, piuttosto deve rappresentare anche **un criterio premiale e di efficienza del servizio da valorizzare nell'ambito dell'offerta tecnica, con un punteggio proporzionato**. Tuttavia, l'ANAC non indica un criterio di valorizzazione, né tanto meno cosa si intenda per "punteggio proporzionato".

Indicazioni più chiare - ancorché generali - sembrerebbero, invece, potersi dedurre dalla Segnalazione dell'AGCM, ove si precisa che la prossimità prescinde i confini regionali e poggia essenzialmente su **una valutazione ambientale effettiva "che prenda in considerazione la tipologia e le caratteristiche dei potenziali impianti di destinazione per il trattamento della FORSU e i mezzi di trasporto impiegati"**. Il riferimento sembra, in questo senso, rifarsi al computo delle emissioni complessive del trasporto e del trattamento dei rifiuti negli impianti di destinazione, che possono essere quantificate con **il ricorso all'analisi del ciclo di vita (LCA)**, vale a dire alla metodologia indicata dal PNGR per valutare coerentemente la prossimità.

È evidente che una distanza chilometrica contenuta, ma effettuata con mezzi di trasporto particolarmente impattanti da un punto di vista ambientale o verso infrastrutture di trattamento molto emmissive, non è da preferirsi aprioristicamente alla movimentazione lungo una distanza chilometrica lunga, facendo ricorso a modalità di trasporto più sostenibili e conferendo i flussi in impianti di trattamento più evoluti e in grado di neutralizzare le emissioni.

È altrettanto chiaro che, per quanto metodologicamente robusta, la misurazione delle emissioni - secondo la metodologia LCA - presenta risvolti tecnici e di tracciabilità delle emissioni che non sono alla portata di tutte le imprese. Andrebbe, dunque, trovata una corrispon-

denza semplificata, ma al contempo robusta, tra le diverse modalità di trasporto dei rifiuti (autotreni alimentati con una data certificazione emissiva e per data percorrenza) e per le differenti tecnologie di trattamento disponibili (i.e. compostaggi, trattamenti integrati, con cattura o meno della CO_2 , etc.), in un algoritmo in grado di portare a sintesi la prossimità nelle sue diverse declinazioni di modalità di trasporto/distanza e trattamento.

ARERA potrebbe essere il soggetto tecnico in grado di formulare queste indicazioni nell'ambito del procedimento aperto per la definizione di uno schema tipo di bando di gara.

Come sottolineato a più riprese dalle pronunce della giustizia amministrativa, **la prossimità costituisce un criterio preferenziale che non dovrebbe** assumere un peso così rilevante da **disarticolare il principio concorrenziale**. Nell'ambito della calibrazione dei pesi attribuiti alla componente economica e a quella tecnica, relativamente all'offerta economicamente più vantaggiosa, il punteggio assegnato ai livelli emissivi - nell'ambito dell'offerta tecnica - **andrebbe dunque "proporzionato" alla base d'asta**. Il peso indicativo potrebbe essere proporzionale al valore delle quotazioni della CO_2 sul mercato europeo di riferimento, vale a dire l'*European Union Emissions Trading System* (EU ETS)^a.

L'EU ETS potrebbe costituire un valido riferimento, onde evitare disarticolazioni delle quotazioni o ponderazioni improprie. Detto in altri termini, **i maggiori/minori livelli emissivi dovrebbero avere un peso pari al rapporto tra la tariffa** risultante ai sensi **del MTR-2 e la corrispondente valorizzazione delle emissioni associate a ciascuna offerta economica** (in sostanza il partecipante offrirebbe una combinazione di tariffa ed emissioni), sulla base delle quotazioni correnti della CO_2 sul mercato dell'EU ETS.

^a Si tratta del meccanismo di *cap and trade*, con cui le Istituzioni dell'Unione Europea (UE) hanno voluto far sì che i settori più inquinanti dell'economia paghino per le proprie emissioni di gas climalteranti, favorendo così la riduzione delle stesse e il finanziamento del percorso di transizione *green* nell'Unione, avviato da tempo e rafforzato di recente da diversi interventi, come ad esempio il pacchetto "Fit for 55".

Tuttavia, **non si può escludere che un'eventuale procedura ad evidenza pubblica possa andare deserta**. Del resto, il nostro Paese si trova strutturalmente a corto di capacità di recupero energetico. Basti pensare al fatto che - nel 2022 - l'Italia ha esportato 858mila tonnellate di rifiuti urbani¹³, corrispondenti al 3% dei rifiuti urbani complessivamente prodotti, facendo segnare un incremento dell'*export* del 30,2% rispetto al 2021. Come si può osservare dal grafico sottostante, il 56,2% dei rifiuti esportati, è stato destinato a recupero energetico al di fuori dei confini nazionali.

A livello regionale, la Campania costituisce la principale esportatrice di rifiuti urbani nel 2022, con oltre 309mila tonnellate destinate fuori confine, seguita dal Lazio con quasi 154mila tonnellate, facendo segnare un incremento rispetto alle 274mila tonnellate esportate nel 2021.

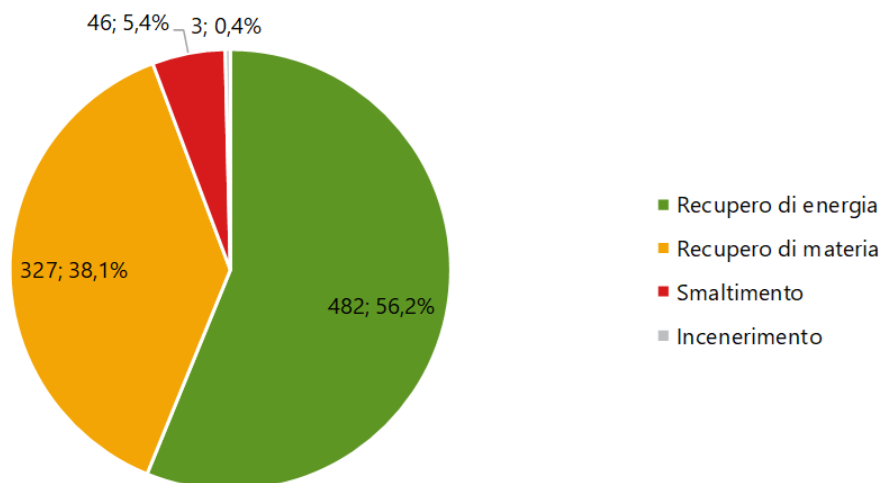
Una gara nazionale per i rifiuti dei territori in deficit

È, parimenti, possibile che i territori più lontani dagli impianti di trattamento o con maggiore *deficit* non siano in grado di assegnare tutta la capacità necessaria ad assicurare la chiusura del ciclo. In questa eventualità, una successiva procedura di gara - organizzata su base nazionale e a condizioni economiche sganciate dalla tariffa regolata - potrebbe assicurare una più ampia partecipazione.

¹³ "Rapporto Rifiuti Urbani Edizione 2023", ISPRA. Le due tipologie di rifiuti urbani più esportate, nel 2022, sono state i rifiuti dal trattamento meccanico di rifiuti (191212), per 280.429 tonnellate corrispondenti al 32,7% del totale, e i rifiuti combustibili (191210), per 245.203 tonnellate pari al 28,6%.

LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI ESPORTATI A LIVELLO NAZIONALE

Migliaia di tonnellate e valori percentuali, anno 2022



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISPRA

Un esperimento di gara che denota taluni elementi di analogia con le gare per l'assegnazione del servizio di tutele graduali relativamente alle forniture di energia elettrica, con il Mercato a termine degli stoccaggi (MACSE), con il mercato della capacità/*capacity market* e con il Servizio di Interrompibilità di Terna.

Una strategia siffatta, se adeguatamente codificata e inserita all'interno di uno strumento normativo, potrebbe giovare, ai fini della ricomposizione del *framework* ove si inserisce la classificazione degli impianti "minimi". Così facendo, infatti, verrebbe ristabilito un quadro normativo-regolatorio stabile e certo, ove i pianificatori pubblici adempiono alla propria funzione di *policy making* e ove gli operatori di mercato competono liberamente. L'esigenza di pianificazione appare superiore relativamente al recupero energetico e allo smaltimento dell'indifferenziato e dei rifiuti prodotti dal trattamento dei rifiuti, laddove il recupero del rifiuto organico - e più in generale quello di materia - dovrebbe essere maggiormente demandato alla competizione tra gli operatori presenti sul mercato.

La revisione del TUA è l'occasione per aggiornare il quadro di riferimento

La revisione del TUA avviata di recente **offre la possibilità di aggiornare il quadro di riferimento sotteso agli impianti di preminente interesse nazionale**. All'interno dell'aggiornamento della normativa principale in campo ambientale, andrebbe fatta maggiore chiarezza sulla procedura da seguire, ai fini della individuazione di tali infrastrutture strategiche. Una volta codificata *ex lege*, la procedura potrebbe essere poi applicata in maniera flessibile dalle Regioni e dalle Province Autonome, in base alle evoluzioni previste nell'andamento della produzione dei rifiuti e dello sviluppo del parco impiantistico.

L'adozione della strategia di classificazione degli impianti "minimi"/strategici andrebbe intrinsecamente legata, non soltanto alla ricognizione dei fabbisogni di trattamento, ma anche ad un *market design* della gestione dei rifiuti. Un elemento, quest'ultimo, che tutt'ora sconta un elevato grado di incertezza da diversi punti di vista. Basti pensare, ad esempio, a come declinare il confine territoriale

tra l'applicazione della libera circolazione delle frazioni differenziate per il recupero e/o il riciclo e la preferenza da accordarsi alla prossimità agli impianti di recupero. O ancora, un chiarimento circa i flussi e le attività di gestione dei rifiuti che soggiacciono ad un regime di libero mercato o che necessitano di una pianificazione dedicata, a seguito di una puntuale quantificazione dei fabbisogni di trattamento.

**Il ruolo della
programmazione
regionale**

Un disegno completo ed efficace di aggiornamento della normativa ambientale, in sede di revisione del TUA, non può non passare in rassegna tutti questi fattori, a partire proprio dalla codifica della strategia prima enucleata, con cui individuare gli impianti "minimi" regione per regione. **Alle Regioni, poi, spetta il compito di declinare questa strategia, afferente alla pianificazione impiantistica** - per soddisfare i fabbisogni di trattamento presenti e futuri - che costituisce **la quintessenza del ruolo di programmazione regionale**.

Chiaramente, il MASE è tenuto a vigilare circa l'esatta quantificazione dei fabbisogni impiantistici, operata dalle Regioni, arrivando financo al respingimento dei Piani Regionali non conformi. Implicito è il fatto che i fabbisogni devono essere coerenti con i *target* europei (65% riciclo, 10% smaltimento) afferenti all'economia circolare per il 2035, che inevitabilmente orienteranno sempre di più la gestione dei rifiuti urbani all'avvicinarsi del riferimento temporale.

**Prima i fabbisogni,
poi eventualmente
le macroaree**

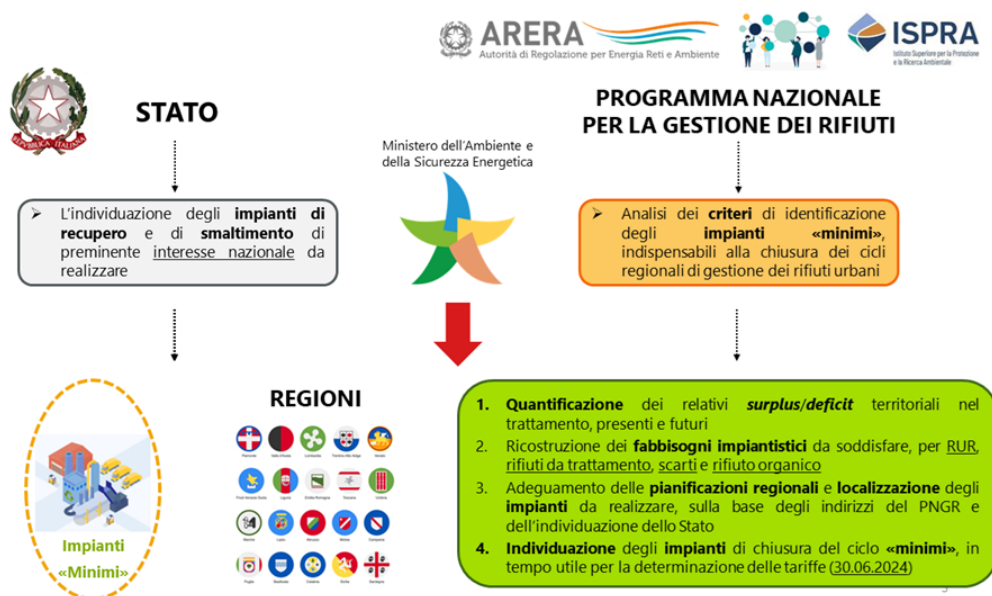
Per quanto legittimo ai sensi del PNRR, **il ricorso alla gestione su base di macroarea dev'essere subordinato alla ricostruzione dei fabbisogni impiantistici**, evitando che tale istituto possa fungere unicamente da *escamotage*, per derogare ai compiti istituzionali affidati dal Legislatore alle Regioni. Ogni Amministrazione Regionale, infatti, deve farsi carico di trovare un'adeguata collocazione di trattamento ai rifiuti prodotti nel territorio, stipulando eventualmente accordi con Regioni contigue, ai fini di una razionalizzazione efficace del parco impiantistico.

Aprioristicamente, non può essere accordata la preferenza alla perimetrazione su base regionale o di macroarea. Tale scelta andrà valutata caso per caso alla luce di una serie di fattori, quali innanzitutto la frazione di rifiuto e la disponibilità impiantistica già presente in regione e nei territori limitrofi e/o in stato avanzato di autorizzazione. Lo snodo essenziale rimane l'esatta quantificazione dei fabbisogni di trattamento, come affermato anche in sede giurisprudenziale¹⁴. Un elemento, questo, che invece presenta un forte connotato regionale, poiché ciascuna Regione è tenuta ad adempiere in tal senso, mediante l'esatta ricostruzione quantitativa e qualitativa degli stessi.

È, tuttavia, assodato che **la gestione del RUR, dei rifiuti da trattamento degli urbani e degli scarti deve avvenire entro i confini regionali. A meno** che siano stati stipulati **accordi inter-regionali per il recupero energetico**, che risultino sostenibili da un punto di vista ambientale ed economico, al fine di trarre l'omogeneizzazione infrastrutturale a livello nazionale. Parimenti, **la gestione del rifiuto organico dovrebbe avvenire preferibilmente** su una scala territoriale di **macroarea**.

¹⁴ In questo caso, il riferimento giuridico è alla Sentenza n. 5025/2021 del CdS che ha corroborato il diniego autorizzativo espresso dalla Provincia di Bolzano alla realizzazione di un impianto di trattamento dei rifiuti speciali, in quanto la capacità impiantistica richiesta eccedeva la produzione territoriale. Tra le altre cose, in tale sede, la giustizia amministrativa ha sancito la necessità di documentare l'origine dei fabbisogni impiantistici a cui si intende offrire risposta, anche per i rifiuti speciali.

LA STRATEGIA PER INDIVIDUARE GLI IMPIANTI "MINIMI"



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

UNA "RIVISITAZIONE" DEI FABBISOGNI RESIDUI DI TRATTAMENTO: IL CASO DI ORGANICO E RUR

Come esplicitato nel capitolo precedente, il percorso da seguire per classificare adeguatamente gli impianti "minimi" poggia sulla quantificazione dei fabbisogni di trattamento delle varie frazioni di rifiuto. Al fine di rafforzare il dibattito ragionato ed informato sul tema, come da *mission* del Laboratorio REF Ricerche, nel paragrafo seguente, verrà proposta una prima ricostruzione per il RUR, i rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti e gli scarti, siano essi quelli derivanti dalla raccolta o dal riciclo, e per il rifiuto organico, oggetto principale del lungo *iter* giuridico che ha modificato il *framework* sotteso alla categorizzazione degli impianti di trattamento.

RUR, rifiuti da trattamento e scarti della raccolta e del riciclo

La necessità di dare risposta al fabbisogno di trattamento del RUR, dei rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani e degli scarti, con l'inclusione nella pianificazione regionale, si desume - in maniera piuttosto esplicita - dalle indicazioni fornite dal PNGR e - in maniera più implicita - dai dettami normativi del TUA.

Il riscontro del MASE

A questi riferimenti, si aggiunge il riscontro fornito dal **MASE** - nel marzo del 2022 - ad un interpellato ambientale sull'economia circolare, avente ad oggetto la "Classificazione dei rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani per il loro successivo smaltimento in siti di discarica. Criterio di prossimità".

Nello specifico, diversi sono i punti dirimenti che emergono dalla risposta del Ministero. In primo luogo, sebbene siano classificabili come rifiuti speciali, **l'autosufficienza gestionale locale va guardata anche per i rifiuti derivanti dal loro trattamento**, e non soltanto per i rifiuti urbani non pericolosi. In applicazione della sentenza della Corte di Giustizia UE, dell'11.11.2021 e relativa alla Causa C-315/20, ove si afferma che i rifiuti urbani in uscita dal trattamento meccanico-biologico (TMB) mantengono il regime giuridico di "rifiuti urbani", **il principio di "prossimità" risulta vigente anche per i rifiuti che subiscono un trattamento meccanico** con cambio di codice EER. La qualifica giuridica di "rifiuto urbano" **vale unicamente per l'applicazione dei principi di "autosufficienza" e di "prossimità"**, laddove non interessa l'attribuzione del corretto codice EER. In generale, il MASE esplicita che la chiusura del ciclo in una **logica di prossimità** - ovvero sia il più vicino possibile al luogo ove sono stati prodotti i rifiuti - assieme al **criterio di specializzazione impiantistica** costituisce la **best option** che assicura un'elevata protezione sia dell'ambiente sia della salute pubblica.

Tutto considerato, le indicazioni del Ministero - veicolate tramite il PNGR e con il riscontro all'interpello ambientale sull'economia circolare - implicano una ricostruzione del fabbisogno di trattamento per le frazioni summenzionate, affinché le Amministrative Locali possano fornire un'adeguata risposta in sede di pianificazione, prevedendo un'opportuna capacità impiantistica di gestione ed individuando gli impianti "minimi", ove venissero appurati dei *deficit* di offerta rispetto alla domanda di trattamento.

Una quantificazione, questa, che avrebbe dovuto essere inclusa nel PNGR, secondo quanto richiesto dalle disposizioni normative del TUA. Tuttavia, come già ribadito anche in questo *Position Paper*, il PNGR si è limitato per lo più ad un'esposizione ricognitiva dei dati ISPRA sulla produzione e sulla gestione, come contenuti nelle monografie di riferimento, senza entrare nel merito dei fabbisogni da soddisfare.

La ricostruzione dei surplus/deficit

Una prima ricostruzione dei *deficit* di trattamento a cui occorre dare risposta è la seguente. Innanzitutto, sono stati quantificati i fabbisogni, in relazione ai quali la pianificazione regionale è chiamata a trovare adeguata capacità impiantistica.

Nel dettaglio, si tratta:

1. del **RUR prodotto**, quale differenza tra i rifiuti urbani complessivi e i flussi intercettati con la raccolta differenziata;
2. degli **scarti della raccolta differenziata**, ove si è considerata una percentuale pari al 19% ricavabile da dati di letteratura¹⁵.

Per differenza tra la somma delle due voci sopra indicate e il volume dei rifiuti urbani e da trattamento degli stessi gestiti negli impianti di incenerimento, coincenerimento e smaltimento in ciascuna regione, si ottiene un'indicazione del bilancio di smaltimento e di avvio a recupero energetico dei rifiuti urbani, regione per regione. Alla ricostruzione quantitativa siffatta, si è poi legata l'indicazione della percentuale di smaltimento in discarica, onde valutare se il ricorso alla forma gestionale meno ottimale - secondo i dettami della gerarchia dei rifiuti - possa inficiare in qualche misura il giudizio complessivo sul trattamento attuato al momento nelle regioni.

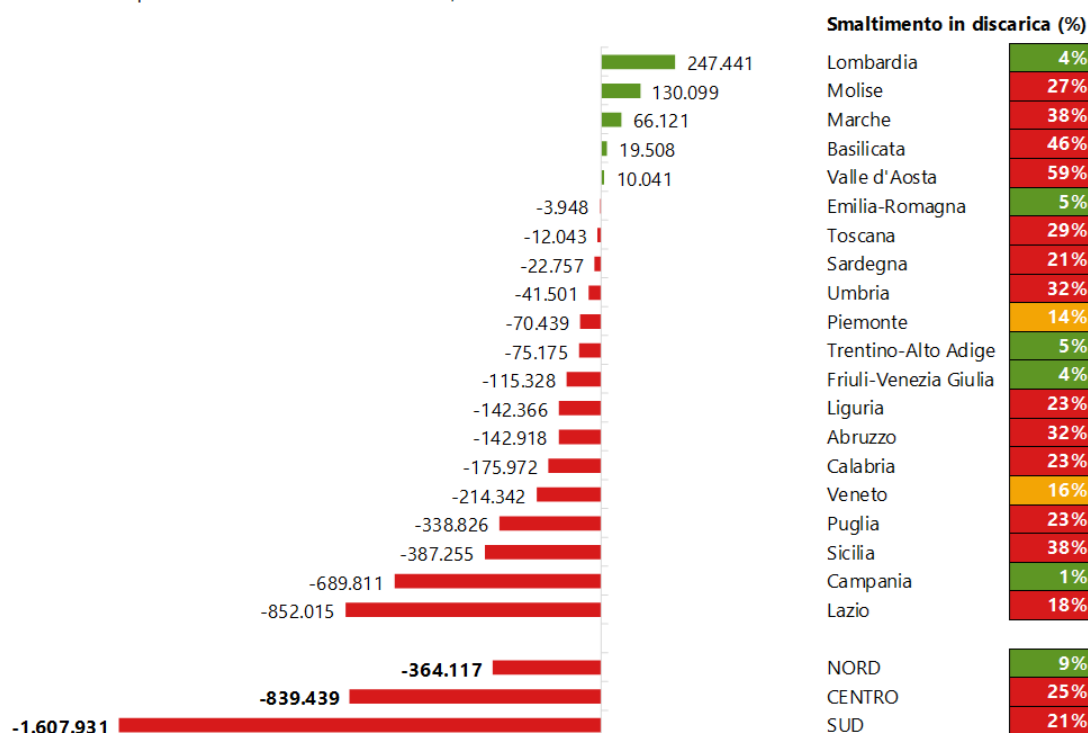
¹⁵ "VALUTAZIONE DEI FLUSSI DI SCARTO NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI IN ITALIA", a cura di: Prof. Mario Grosso (responsabile scientifico), Dott.ssa Martina Bellan, 24.03.2020. Nel documento, per l'anno 2018, si riporta un totale di 17.544.204 tonnellate di raccolta differenziata e di 3.247.621 tonnellate di scarti. Dal rapporto di tali valori, si ottiene l'incidenza di scarti del 19%, che è stata poi utilizzata nel calcolo dei fabbisogni regionali.

Il bilancio di smaltimento e avvio a recupero energetico dei rifiuti urbani

Come si può osservare dal grafico sottostante, la Lombardia si conferma la regione con il *surplus* più consistente (+247mila ton), a cui si aggiunge una gestione particolarmente virtuosa, dato che lo smaltimento in discarica è già ben al di sotto della soglia critica del 10% previsto dalle politiche comunitarie, per il 2035. Situazioni di particolare criticità permangono in Lazio (-852mila ton) e in Campania (-690mila ton).

IL BILANCIO DI SMALTIMENTO E AVVIO A RECUPERO ENERGETICO DEI RIFIUTI URBANI

Tonnellate* e quota di smaltimento in discarica**, anno 2022



*Il bilancio è calcolato come differenza tra le tonnellate di rifiuti urbani e da trattamento dei rifiuti urbani gestite mediante incenerimento, coincenerimento e smaltimento in discarica e il fabbisogno di rifiuto indifferenziato (RU-RD) e di scarti della raccolta differenziata (19%).

**Percentuale calcolata applicando la metodologia basata sui criteri previsti dall'Art. 5-bis "regole per calcolare il conseguimento degli obiettivi" del D.Lgs. 36/2003.

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISPRA e Politecnico di Milano

A livello d'area, si rinviene un *deficit* trasversale, più contenuto al Nord (-364mila ton) e più accentuato al Centro (-839mila ton) e al Sud (-1.608mila ton). Cumulando tali valori, si ottiene un ammanco impiantistico di 2,8 milioni di tonnellate a livello italiano. Un importo notevole, superiore agli 1,8 milioni quantificati dallo Sblocca Italia, che si traduce nel ricorso "obbligato" all'*export* di rifiuti o nell'insorgere di situazioni emergenziali che mettono a dura prova la tenuta dei territori.

Sulla base di questa prima quantificazione, ben 15 Regioni dovrebbero procedere ad individuare gli impianti "minimi", in quanto il trattamento del RUR e degli scarti nei loro territori presenta dei *deficit* gestionali conclamati. **Un'attività di pianificazione (regionale) ben fatta dovrebbe rispondere a tali fabbisogni**, garantendo tariffe regolate e conferimenti certi all'impiantistica regionale, in piena attuazione dei compiti istituzionali affidati dal Legislatore alle Amministrazioni Regionali in materia di gestione del ciclo dei rifiuti.

Una stima
"conservativa"

Giova sottolineare come **questa ricostruzione dei fabbisogni rappresenti una stima comunque conservativa**. Diversi, infatti, sono gli elementi che potrebbero incidere, acuendo il saldo gestionale.

In primo luogo, gli scarti considerati sono quelli derivanti unicamente dalla raccolta differenziata, quand' invece **andrebbero ricompresi anche gli scarti dei processi di riciclaggio**, vale a dire in uscita dagli impianti di riciclo medesimi, una volta espletato il processo di recupero di materia dei rifiuti ivi avviati. In tal senso, un'opzione potrebbe essere quella di contemplare un'incidenza complessiva di circa il 25%, a livello nazionale, pari alla differenza tra il tasso percentuale di raccolta differenziata e il tasso percentuale di riciclaggio, così come indicati dall'ISPRA¹⁶. Operando in questo senso, si otterrebbe evidentemente un *deficit* maggiore e trasversale, anche in regioni - come la Lombardia - che storicamente non scontano fabbisogni gestionali conclamati.

In seconda battuta, vi sono dei flussi di rifiuti urbani intercettati con la raccolta differenziata che vengono avviati direttamente a recupero energetico e/o smaltimento, quali ad esempio rifiuti ingombranti o materiali legnosi. Nel caso dell'Emilia-Romagna, ad esempio, tali rifiuti rilevano fino al 2,1% della raccolta differenziata, fino al 2024, salvo poi diminuire nel corso degli anni.

Infine, in un'ottica di reale chiusura del ciclo, occorrerebbe ricomprendere nei fabbisogni di trattamento anche le ceneri decadenti dalle attività di recupero energetico dei rifiuti di origine urbana, quanto meno per la parte che non è possibile recuperare sotto forma di materia, ad esempio nel sottofondo stradale. Fermo restando che, le ceneri pesanti già attualmente vengono recuperate per oltre l'85% del totale, laddove la parte rimanente non va a recupero o per scelta gestionale o per insufficienza di impiantistica di trattamento, non per le caratteristiche delle ceneri stesse.

I fabbisogni di trattamento: capacità autorizzata, tra presente e futuro

Vanno considerate
la capacità
autorizzata degli
impianti...

Come già accennato in precedenza, la prima quantificazione dei fabbisogni impiantistici risulta essere conservativa. Sottintesa al computo è l'assunzione che la capacità gestionale approssimi il tonnellaggio autorizzato. Il tema autorizzativo è uno degli snodi cruciali da risolvere per efficientare la gestione del ciclo dei rifiuti, che spesso si scontra con rimostranze al via libera a nuovi impianti. Nel complesso, **la capacità autorizzata restituisce uno stato dell'arte maggiormente rappresentativo della possibilità dell'offerta di trattamento di far fronte ai fabbisogni gestionali**.

Pertanto, ai fini di un ulteriore affinamento del calcolo precedentemente esposto, il saldo ricostruito a consuntivo - a partire dai dati ISPRA del 2022 - **andrebbe confrontato con le capacità effettivamente autorizzate nelle infrastrutture di incenerimento, coincenerimento e smaltimento**, ricomprendendovi sia i quantitativi già implementati sia i maggiori volumi e/o i nuovi impianti autorizzati e in procinto di entrare in esercizio.

...e le politiche di
prevenzione
approvate

Mutuando quest'ottica di analisi prospettica, **il fabbisogno precedente dovrebbe essere ulteriormente corretto anche alla luce degli esiti attesi dell'implementazione delle politiche di prevenzione approvate, in aggiunta allo sviluppo atteso del parco impiantistico**, così da

¹⁶ Sulla base di quanto indicato nel "Rapporto Rifiuti Urbani Edizione 2023", i tassi di riferimento per il 2022 sono il 65,2% per la raccolta differenziata e il 49,2% per il riciclaggio. Rapportando la differenza tra i due tassi, alla quota di raccolta differenziata, si ottiene l'incidenza del 25% che è stata applicata poi ai volumi di rifiuti intercettati in maniera differenziata, al fine di quantificare gli scarti della raccolta.

circoscrivere puntualmente il perimetro di rifiuti a cui trovare una risposta di trattamento, **individuando gli impianti "minimi" ove necessari e per il solo tempo necessario a chiudere gli squilibri territoriali.**

Tale metodologia non risulta - al momento di scrittura del presente documento - **ancora codificata in alcun atto normativo o regolatorio**, rappresentando semmai la deduzione più logica ricavabile dai riferimenti legislativi qui analizzati. Sostanzialmente, si tratterebbe di andare ad aggiornare la procedura di calcolo ricompresa nello "Sblocca Italia", che aveva portato anni fa alla prima individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani, in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché alla ricostruzione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani.

Anche perché, risulta tuttora vigente quanto statuito dall'Art. 35, comma 6, del D.L. 133/2014, convertito dalla Legge n. 164/2014. Come accennato precedentemente, da un lato, il riferimento normativo prescrive che non sussistono vincoli di bacino per trattare i rifiuti urbani negli impianti di recupero energetico. Dall'altro lato, in tali infrastrutture, va accordata la priorità di accesso ai rifiuti urbani regionali, fino al soddisfacimento del loro fabbisogno. Qualora, poi, residuasse capacità autorizzata, potrebbero essere accolti rifiuti di provenienza extra-regionale, previo corrispettivo nella misura massima di 20 euro/ton, a titolo di "compensazione" per la regione che accoglie i rifiuti, secondo quanto sancito dal comma 7, con un corrispettivo a mercato.

Tale riferimento normativo rinforza quanto espresso sin qui, ovvero sia **il fatto che le Regioni devono farsi carico di quantificare al meglio i propri fabbisogni di trattamento**, cercando al contempo di ottemperare alla gerarchia dei rifiuti, circa l'ordinamento preferenziale delle forme di gestione. Anche da questo punto di vista, quindi, giova ribadire come **la possibilità di stipulare accordi per una perimetrazione del trattamento su base di macroarea**, ai sensi di quanto delineato dal PNGR, **non deve diventare l'occasione per evadere dalle responsabilità di trovare e sostenere le risposte impiantistiche coerenti con le quantificazioni proposte**. Semmai, rappresenta un'opportunità concessa alle Regioni per razionalizzare l'impiantistica nazionale, assicurando comunque il trattamento a dei fabbisogni territoriali, che sono stati individuati puntualmente dalle Amministrazioni Regionali come codificato *ex lege*.

Rifiuto organico

Per quanto afferisce al rifiuto organico, l'**AGCM**¹⁷ - nella segnalazione sul mercato del rifiuto organico in Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia richiamata in precedenza - **ha codificato una prima metodologia di calcolo**, per valutare la sussistenza dei criteri di classificazione degli impianti "minimi". Più nello specifico, l'AGCM ha misurato *"il deficit impiantistico rispetto alla domanda interna di trattamento in ambito regionale"* di Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, a partire dalla **capacità autorizzata** degli **impianti in esercizio al netto di quella** afferente agli **impianti che** nell'anno in corso **non hanno trattato rifiuti urbani** (dati ISPRA), ma solo fanghi e altri rifiuti di matrice industriale. La capacità autorizzata siffatta è stata, poi, confrontata con l'intercettazione complessiva del rifiuto organico, data dalla somma di frazione umida (FORSU) e verde.

¹⁷ "AS1875 – REGIONI EMILIA ROMAGNA E FRIULI VENEZIA GIULIA – MERCATO DEI SERVIZI DI TRATTAMENTO DELLA FRAZIONE ORGANICA DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI", AGCM, 23.12.2022.

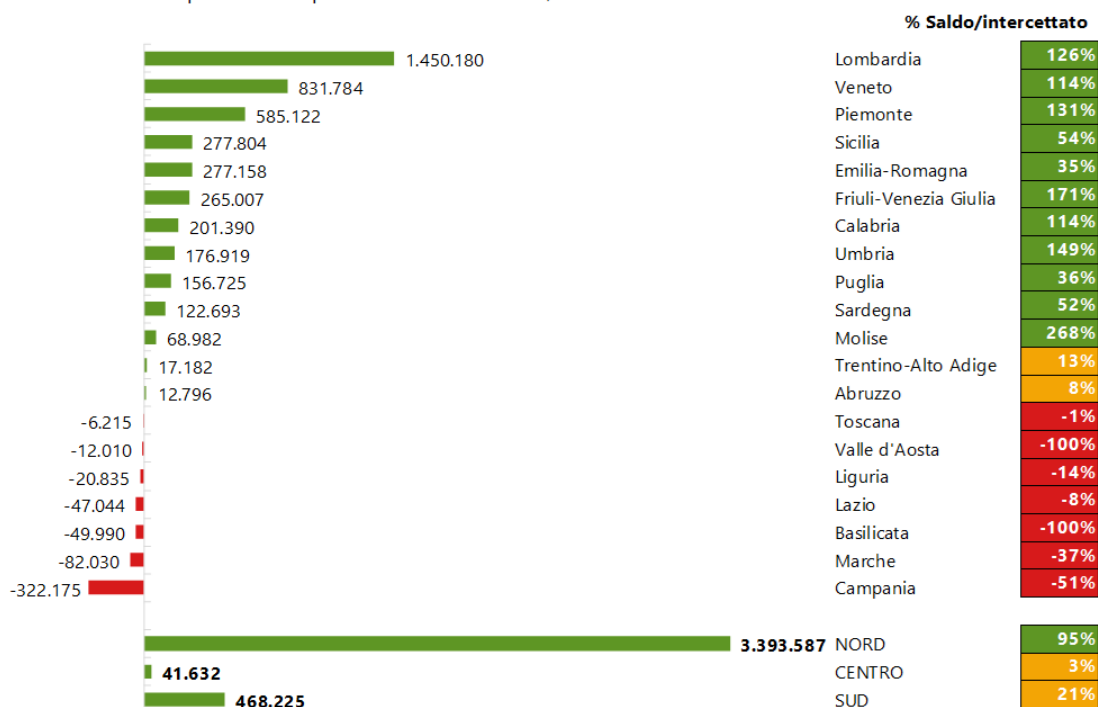
Gli accordi per macroarea non devono deresponsabilizzare le Regioni

La metodologia dell'AGCM

Come si può osservare dal grafico sottostante, i valori più aggiornati - sulla base dei dati ISPRA disponibili - indicano **un surplus di capacità di trattamento** nel 2022 rispetto ai fabbisogni presenti di raccolta, **in particolare nel Nord**, e segnatamente in **Lombardia** (+1.450mila ton), **Veneto** (+832mila ton), **Piemonte** (+585mila ton), **Emilia-Romagna** (+277mila ton) e **Friuli-Venezia Giulia** (+265mila ton). L'unica situazione realmente "emergenziale" appare essere quella della Campania, ove il **deficit** si attesta sulle 322mila tonnellate.

LA DIFFERENZA TRA CAPACITÀ AUTORIZZATA IN ESERCIZIO E RIFIUTO ORGANICO INTERCETTATO

Tonnellate* e valori percentuali rispetto ai volumi intercettati, anno 2022



*Dalla capacità autorizzata complessiva, sono stati esclusi gli impianti che nel 2022 non hanno trattato rifiuti urbani.

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISPRA

I meri saldi risultanti dalla differenza tra la capacità autorizzata e i volumi raccolti sono stati associati all'incidenza percentuale dei secondi sui primi, al fine di evincere un'indicazione più robusta della disponibilità impiantistica potenzialmente attivabile nei territori, in quanto già autorizzata. Fermo restando che, in taluni casi, la capacità autorizzata afferisce ad impianti non effettivamente operativi o risulta eccedente a quella realmente disponibile.

A tal proposito, anche per le regioni che denotano un avanzo nell'autorizzato, andrebbe contemplato un margine di sicurezza del 15-20%, che funga da *back up* in caso di fermo programmato per la manutenzione degli impianti, di *revamping* prolungato nel tempo per le infrastrutture di trattamento o di sito disponibile ove collocare volumi di rifiuti aggiuntivi, originatisi a seguito di fattualità estemporanee come la chiusura di impianti in regioni limitrofe, flussi turistici non programmati o grandi eventi occasionali.

Le regioni dove gli
impianti "minimi"
risultano
giustificati

In generale, **gli impianti "minimi"** nel trattamento del rifiuto organico **appaiono giustificati** quanto meno nelle regioni ove la differenza tra la capacità autorizzata in esercizio e il rifiuto organico intercettato risulta negativa: **Campania** (-322mila ton), **Marche** (-82mila ton), **Basilicata** (-50mila ton), **Lazio** (-47mila ton), **Liguria** (-21mila ton), **Valle d'Aosta** (-12mila ton) e **Toscana** (-6mila ton). Parimenti, una loro individuazione in Trentino-Alto Adige (+17mila ton) e Abruzzo (+13mila ton), il cui saldo si colloca al di sotto della soglia di *back up* del 15-20%, non apparirebbe immotivata.

I valori proposti sono stati calcolati con i dati a consuntivo forniti da ISPRA, riferiti all'anno 2022. È evidente, tuttavia, che ai fini della classificazione degli impianti "minimi" - quanto meno per il biennio 2024-2025 - tali cifre andrebbero corrette con le previsioni realistiche relative alle variabili di riferimento, alla stregua di quanto espresso per il RUR, i rifiuti decadenti dagli urbani e gli scarti. Il conseguimento dei *target* europei propugnati dall'economia circolare passa anche da un miglioramento quali-quantitativo della raccolta dell'organico che la pianificazione regionale deve, prima, sostanziare e, contestualmente, valutare in sede di ricostruzione dei fabbisogni impiantistici.

Ciò non toglie, tuttavia, che - dal tavolo istituzionale afferente all'analisi del PNGR circa la classificazione degli impianti "minimi" - possano arrivare indicazioni che modifichino la metodologia da seguire, o addirittura possa emergere l'individuazione degli impianti medesimi. In ogni caso, qualsivoglia strategia di classificazione degli impianti di trattamento non potrà esimersi da un raffronto con i fabbisogni di gestione - presenti e prospettici - per queste frazioni.

Contestualmente, fermo restando il principio di "libera circolazione", sarebbe auspicabile anche un intervento volto a meglio definire parametri che declinino il principio di "prossimità" (cfr Riquadro "Codificare la "prossimità" nei bandi di gara: il ruolo di ARERA" di pag. 17), nonché il raggio d'azione delle stazioni di trasferimento, degli intermediari commerciali e dei trasportatori, vale a dire degli operatori attivi nel trasporto e nel conferimento dei rifiuti organici agli impianti di trattamento finale.

In particolare, andrebbe rafforzata la tracciabilità dei flussi, nonché potenziato il sistema dei controlli, onde evitare che la normale pratica commerciale finisca per tradursi in prassi spinte di arbitraggio, che vanno a detrimento dell'ambiente stesso e che penalizzano eccessivamente gli operatori di trattamento. Del resto, gli impianti che gestiscono i rifiuti soggiacciono ad un rigido sistema di controlli e regole, che andrebbe esteso a tutti gli attori della catena del valore.

La normale formazione di un prezzo di equilibrio nel mercato del rifiuto organico - quale naturale punto di incontro tra domanda ed offerta - rischia, infatti, di venir meno non soltanto in presenza di vincoli e limitazioni dal lato della domanda, ad esempio con un'inappropriata individuazione degli impianti "minimi", ma anche qualora si indebolisca oltre misura il perimetro dell'offerta, a causa di tariffe di conferimento che rendano sconveniente il processo di recupero dei rifiuti stessi.

Come già esplicitato in alcuni precedenti *Position Paper* del Laboratorio REF Ricerche¹⁸, una potenziale destabilizzazione dello stato dell'arte del mercato relativo all'organico potrà giungere con l'entrata in esercizio degli impianti finanziati mediante i fondi del PNRR. Una scelta, questa, che si scontra con l'attuale stato generale di *overcapacity* impiantistica registrato nella filiera, come avvalorato anche dai saldi precedenti.

¹⁸ Per ulteriori informazioni, si fa riferimento ai *Position Paper* n. 262: "PNRR e rifiuti: dal PNGR alla strategia nazionale", Laboratorio REF Ricerche, febbraio 2024; n. 238: "Rifiuto organico: tra mercato, concorrenza e regole", Laboratorio REF Ricerche, maggio 2023.

Sarebbe stato, indubbiamente, più appropriato incentivare l'implementazione di linee di recupero energetico negli impianti di compostaggio già esistenti, ove si effettua unicamente il recupero di materia, così da assicurare un'opzione alternativa di valorizzazione dei rifiuti per tali infrastrutture.

Un'ulteriore conferma del fatto che - anche per il rifiuto organico - occorre (ri)definire una strategia nazionale per gestirne al meglio tutte le fasi (raccolta, trattamento), assicurando un trattamento competitivo ma che non finisca per movimentare eccessivamente i flussi, ove alla pianificazione regionale è attribuito innanzitutto il compito di autorizzare celermente l'impianistica realmente necessaria alla chiusura del ciclo. La strategia, in ogni caso, non dovrà dimenticare considerazioni e analisi di efficienza economica a livello di Sistema-Paese per non portare, al contrario, a distorsioni nei costi di trattamento a discapito degli utenti.

In conclusione, giova sottolineare che **l'analisi qui proposta**, afferente al rifiuto organico e all'indifferenziato, ai rifiuti decadenti dagli urbani e agli scarti, **non può che costituire unicamente il primo tassello di una strategia a più ampio respiro, che ricomprenda anche tutte le altre tipologie di rifiuti strategici individuati dal PNGR**, arrivando financo all'individuazione di ulteriori categorie di rifiuti che presentano *"le maggiori difficoltà di smaltimento o particolari possibilità di recupero"* - ai sensi dell'Art. 195 del TUA - attualmente non annoverate nel Programma Nazionale.

CONCLUSIONI

Gli impianti "minimi" non sono uno strumento fine a sé stesso, piuttosto il mezzo a disposizione delle Regioni per mettere in sicurezza la gestione dei rifiuti: un istituto transitorio per superare i fallimenti di mercato e chiudere i divari territoriali. Vanno dunque asserviti ad una strategia, codificata nella pianificazione regionale e in quella sovraordinata del Sistema-Paese.

Il *framework* sotteso all'individuazione degli impianti "minimi" è stato di recente mutato da importanti pronunce della giustizia amministrativa, arrivate fino al CdS. Le sentenze si associano a pareri e segnalazioni dell'AGCM e dell'ANAC, che hanno affermato in maniera incontrovertibile il rafforzamento della libera concorrenza nel settore dei rifiuti.

Un principio, questo, che gli impianti "minimi" dovrebbero limitare, solo nei territori ove sono appurati i *deficit* di trattamento e per un lasso di tempo congruo a ristabilire le normali condizioni di mercato, grazie all'adeguamento della capacità impiantistica che consenta alle normali dinamiche di domanda e di offerta di assicurare una gestione efficiente ed efficace dei rifiuti.

Per individuare gli impianti "minimi", serve dunque quantificare i fabbisogni di trattamento, non solo per il rifiuto urbano residuo o per quello a matrice organica, ma per tutti i rifiuti che presentano particolari opportunità di recupero o criticità di smaltimento, ivi compresi quelli prodotti dalle attività economiche.

Al tavolo istituzionale sul PNGR di prossima istituzione, è affidato il compito di ricomporre il quadro giuridico-regolatorio: ricostruire quel *fil-rouge* che cuce insieme gli indirizzi territoriali e nazionali, per restituire certezza alle regole e un *level playing field* agli operatori di mercato. A tal proposito, potrebbero giovare anche delle linee guida nazionali in materia di autorizzazione che dettassero principi uguali per tutti (capacità, presidi ambientali, compensazioni per i territori interessati), alla base delle autorizzazioni locali.

In questo *Position Paper* vogliamo essere utili in tal senso: indicare un percorso.

La strategia delineata - su cui incidono le prescrizioni del D.Lgs. 201/2022 (TUSPL) - richiede un'attenta analisi delle condizioni di mercato in cui avviene il trattamento dei rifiuti. La *ratio* sottesa è quella di motivare al meglio gli eventuali interventi pubblici che portino all'individuazione degli impianti realmente strategici. Intrinsecamente connessa appare essere la ricostruzione dei fabbisogni impiantistici, presenti e futuri, sulla base di "ragionevoli" previsioni circa l'implementazione delle politiche di prevenzione e di sviluppo di nuova capacità impiantistica.

Nel documento, si è proposta una prima ricostruzione dei saldi da coprire. Se per il rifiuto organico, eccezion fatta per la Campania, non si rinvenivano situazioni di particolare criticità, ben diverso è il quadro relativo al RUR, ai rifiuti decadenti dagli urbani e agli scarti. Pur trattandosi di una stima parziale e conservativa, emerge un fabbisogno complessivo di oltre 2,8 milioni di tonnellate a livello nazionale, con appena 5 Regioni in grado di far fronte alle necessità di trattamento.

Sono, questi, gli ingredienti essenziali della strategia che vuole informare la categorizzazione degli impianti "minimi", per i prossimi anni. Uno strumento, quello degli impianti "minimi", che dev'essere finalizzato alla chiusura dei *gap* di trattamento nelle aree ancora deficitarie, ma che non deve costituire l'ennesima occasione di interventismo pubblico in un settore, quello del recupero, ove la giurisprudenza sta affermando con forza la centralità del principio della concorrenza.

Se allo Stato, e segnatamente al MASE, compete la definizione della strategia, alle Amministrazioni Regionali spetta l'attuazione di tale percorso. Essenzialmente, ciò si traduce nella ricostruzione dei fabbisogni regionali, in sede di programmazione, e nell'impegno a individuare e a sostenere le risposte impiantistiche coerenti, tenendo conto anche della produzione di rifiuto da parte delle attività economiche.

Ai *policymaker* nel loro insieme, spetta, quindi, il compito di fare propria questa strategia, allargandola anche ad altre filiere strategiche di rifiuti ed inserendola all'interno degli opportuni atti normativi, onde evitare che la politica ambientale nel campo dei rifiuti venga nuovamente (ri)scritta dalle sentenze dei giudici amministrativi.

È arrivato, infatti, il momento di porre fine alla lunga stagione di ricorsi e contenziosi che ha gettato una forte incertezza sulle "regole del gioco", a detrimento delle iniziative imprenditoriali e in ultima analisi anche del conto che arriva ai cittadini.

Entro il prossimo 30.06.2024, le Regioni sono chiamate ad aggiornare la classificazione degli impianti "minimi". Occorre agire quanto prima.