

## V. LA CONCORRENZA A SERVIZIO DELLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

La concorrenza, pur non avendo il precipuo scopo di promuovere lo sviluppo sostenibile, può contribuire, integrando gli strumenti esistenti quali la regolamentazione e la tassazione, a favorire il processo di transizione verso un modello di crescita sostenibile sotto il profilo ambientale.

La pressione concorrenziale, infatti: *i*) incoraggia le imprese a utilizzare al meglio le risorse disponibili producendo al costo più basso (efficienza produttiva), *ii*) favorisce una migliore allocazione tra imprese dei fattori di produzione, incluse le risorse naturali (efficienza allocativa); *iii*) consente di mantenere sul mercato le imprese più virtuose che adottano tecnologie più efficienti dal punto di vista energetico<sup>127</sup>. Inoltre, la concorrenza stimola le imprese ad innovare attraverso il miglioramento di processi produttivi e la creazione di nuovi prodotti (efficienza dinamica) che limitano le emissioni di CO<sub>2</sub> e improntati sull'utilizzo di energia proveniente da fonti rinnovabili. Nel complesso, dunque, la concorrenza esercita un potente incentivo a utilizzare le scarse risorse del nostro pianeta in modo efficiente<sup>128</sup>.

La transizione verso un'economia sostenibile deve essere anche guidata da un processo normativo, evitando i rischi derivanti da un irrigidimento dei mercati che può imbrigliare l'attività imprenditoriale. La concorrenza può dunque integrarsi efficacemente con una regolamentazione virtuosa.

Nella consapevolezza che non vi è un dilemma ontologico tra concorrenza e sviluppo sostenibile, le proposte dell'Autorità si concentrano soprattutto sui nodi infrastrutturali della sostenibilità, con particolare riferimento ai seguenti profili:

- **infrastrutture per la ricarica delle auto elettriche.** Lo sviluppo delle infrastrutture per la ricarica degli autoveicoli elettrici costituisce un importante presupposto per abilitare la crescita della mobilità elettrica con ricadute in termini di crescita e sostenibilità. Le proposte dell'Autorità si concentrano sulle condizioni necessarie per garantire che, nella fase di sviluppo del settore, non si creino distorsioni idonee a comprometterne l'efficiente funzionamento concorrenziale in futuro;
- **gestione dei rifiuti differenziati.** Si propongono modifiche normative volte a eliminare ingiustificate discriminazioni tra gestore pubblico e operatori privati nella gestione dei rifiuti urbani; evitare che la nozione di gestione integrata del ciclo dei

<sup>127</sup> Report from the Nordic competition Authorities, “*Competition Policy and Green Growth. Interaction and challenges*” (2010).

<sup>128</sup> Nowag, J. (2020), “Sustainability and Competition Law and Policy”, *OECD Background Note*.

rifiuti possa essere utilizzata impropriamente; escludere la partecipazione delle imprese di selezione alla negoziazione dell'accordo di programma tra sistemi di *compliance*, ANCI e Unione delle Province Italiane e Enti di Gestione di Ambito Territoriale;

- **impianti di incenerimento/termovalorizzatori.** La promozione della concorrenza nella filiera di gestione dei rifiuti indifferenziati difficilmente può prescindere da un'omogenea diffusione sul territorio nazionale dell'impiantistica di termovalorizzazione. A tal fine si propone una ulteriore semplificazione delle procedure autorizzative, introducendo anche meccanismi di attivazione di poteri sostitutivi in caso di inerzia delle amministrazioni pubbliche interessate, e la previsione di incentivazioni per le popolazioni interessate;
- **oneri di sistema.** Al fine di assicurare una maggiore trasparenza dei prezzi dell'energia elettrica e gestire adeguatamente il finanziamento delle fonti rinnovabili, l'Autorità ha proposto di eliminare il peso improprio degli oneri di sistema sulla filiera elettrica, riportando gradualmente e più correttamente nell'ambito della fiscalità generale il finanziamento delle diverse voci, tra cui quelle di incentivazione alle fonti rinnovabili, che potrebbero gravare, in modo selettivo, sul consumo di combustibili fossili nel riscaldamento e nei trasporti.

\* \* \*

#### **A. Mobilità sostenibile e sviluppo delle infrastrutture per la ricarica elettrica**

Come emerge con chiarezza già a partire dal quadro normativo euro-unitario di riferimento e dalla sua declinazione nazionale<sup>129</sup>, lo sviluppo della infrastrutturazione elettrica per la ricarica degli autoveicoli rappresenta un importante passo verso una mobilità sostenibile, che deve tuttavia basarsi sui principi di concorrenza dell'offerta, di neutralità tecnologica degli impianti e di interoperabilità generalizzata degli stessi.

La fotografia del settore della mobilità elettrica in Italia<sup>130</sup> mostra uno stadio di sviluppo ancora iniziale, ma caratterizzato da tassi di crescita estremamente elevati. A titolo esemplificativo, benché risultino a oggi circolanti in Italia solo circa 70.000 auto elettriche (a fine 2019 tali veicoli rappresentavano lo 0,1% del parco circolante), ben 30.000 di queste sono state immatricolate nei primi nove mesi del 2020. Una crescita altrettanto significativa si registra in relazione alle infrastrutture di ricarica, con 9.000 punti di ricarica pubblici o privati aperti al pubblico a fine 2019 e un'ulteriore forte accelerazione nell'anno successivo, con circa 16.000 analoghi punti di ricarica registrati ad agosto 2020. Particolare fermento si registra nell'ancora più embrionale segmento delle infrastrutture di ricarica ad alta potenza<sup>131</sup>,

---

<sup>129</sup> Cfr. Direttiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi (cd. DAFI – “*Directive Alternative Fuel Initiative*”) e d.lgs. n. 257/2016, di recepimento della stessa.

<sup>130</sup> Cfr. “*Smart Mobility Report 2020*”, Politecnico di Milano.

<sup>131</sup> C.d. “*High Power Charging*” - “HPC” o infrastrutture “*ultra-fast*”, caratterizzate da una potenza di ricarica superiore a 100 kW. Solo il 2% dei punti di ricarica attualmente esistenti in Italia è di tipo HPC.

un cui adeguato sviluppo risulta centrale nell'ottica del contenimento dei tempi necessari alla ricarica dei veicoli elettrici, elemento chiave per un reale decollo del comparto, per rendere i veicoli stessi adatti anche a percorrenze medio-lunghe.

L'Autorità osserva che uno sviluppo del settore della mobilità elettrica secondo dinamiche concorrenziali sin dalla sua fase embrionale è altamente auspicabile a beneficio dei consumatori, in termini di varietà di scelta di soluzioni per le proprie esigenze di mobilità e di ricarica, di qualità dei servizi e di prezzi competitivi, nonché a beneficio dell'intero sistema economico e della collettività.

Alcune recenti disposizioni normative nazionali hanno introdotto diverse misure finalizzate, da un lato, alla semplificazione delle procedure e all'incentivazione alla realizzazione di infrastrutture di ricarica da parte degli enti locali, dall'altro, all'introduzione di un obbligo in capo ad ARERA di regolamentare il prezzo dell'energia distribuita attraverso le infrastrutture di ricarica<sup>132</sup>. Da ultimo, l'art. 1, comma 697, della legge di Bilancio 2021<sup>133</sup>, ha previsto l'obbligo per i concessionari autostradali di dotare le reti in concessione di un numero adeguato di punti di ricarica ad alta potenza (assicurando tempi di attesa non superiori a quelli per i veicoli a combustione) entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge.

Rispetto a tale quadro normativo e fattuale, l'Autorità auspica, in primo luogo, nell'ambito della desiderabile ulteriore incentivazione alla diffusione su larga scala di infrastrutture di ricarica pubbliche sul territorio nazionale<sup>134</sup>, che sia posta particolare attenzione agli aspetti di neutralità tecnologica e interoperabilità degli impianti, in modo da evitare ogni possibile restrizione alla competizione tra operatori (derivante, ad esempio, da un eventuale ingessamento del mercato a favore di una determinata tecnologia di natura proprietaria e utilizzabile per la fornitura del servizio di ricarica da parte di un solo operatore).

In secondo luogo, l'Autorità intende sottolineare come sia cruciale che le pubbliche amministrazioni seguano procedure trasparenti e non discriminatorie per l'assegnazione degli spazi pubblici per l'installazione di colonnine di ricarica, atteso che si tratta di risorse scarse, al fine di evitare che un unico soggetto possa gestire tutte o gran parte delle infrastrutture su suolo pubblico in una determinata area geografica. Allo stesso modo, appare necessario che adeguate procedure competitive vengano applicate da parte di tutti i concessionari pubblici (ad esempio, concessionari autostradali), al fine di assicurare parità di condizioni tra gli operatori del settore attivi, *in primis*, nella fornitura dei servizi di installazione e gestione di infrastrutture di ricarica.

A tal fine, potrebbero essere opportunamente modificati i menzionati art. 57 (in particolare, comma 6) del D.L. 76/2020 e art. 1, comma 697, della Legge 178/2020, al fine di prevedere che l'assegnazione degli spazi e/o la selezione degli operatori per l'installazione di

---

<sup>132</sup> Cfr. art. 57 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, c.d. "Decreto Semplificazioni", convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

<sup>133</sup> Legge 30 dicembre 2020, n. 178.

<sup>134</sup> Al riguardo, particolare attenzione andrebbe posta al tema della velocità di ricarica, e, dunque, la rete impiantistica dovrebbe comprendere anche un adeguato numero di infrastrutture di ricarica ad alta potenza.

infrastrutture di ricarica elettrica da parte degli enti locali e dei concessionari autostradali avvenga tramite procedure competitive trasparenti e non discriminatorie.

Sul tema dei prezzi, l’Autorità intende infine segnalare che, a maggior ragione in un contesto di completamento del processo di liberalizzazione del settore elettrico in Italia che vede l’abbandono di ogni forma di regolazione tariffaria anche nel segmento più tradizionale della fornitura di energia elettrica, il perseguimento di un livello ragionevole ed equo dei prezzi per i nuovi servizi non dovrebbe basarsi sul ricorso a tariffe regolate per questo comparto; si rappresenta, in tal senso, la possibilità di ricorrere a strumenti alternativi, più concorrenziali, quale l’individuazione del prezzo dei servizi di ricarica quale parametro di competizione nell’ambito delle gare pubbliche per l’attribuzione di spazi. Più in generale, un livello ragionevole delle tariffe potrà essere garantito dalla presenza di una pluralità di operatori e da dinamiche genuinamente competitive. L’Autorità auspica, pertanto, l’abrogazione della norma richiamata (art. 57, comma 12, del D.L. n. 76/2020), coerentemente con la natura di servizi in concorrenza dei servizi di ricarica nel settore della mobilità elettrica.

*Ai fini di uno sviluppo concorrenziale delle infrastrutture di ricarica elettrica per la mobilità sostenibile, si propone di:*

- 1. modificare il comma 6 dell’articolo 57 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e il comma 697 dell’articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, al fine di prevedere, con riguardo alle attività delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari pubblici, l’adozione di procedure trasparenti e non discriminatorie per l’assegnazione degli spazi pubblici e/o per la selezione degli operatori per l’installazione di colonnine di ricarica, individuando il prezzo dei servizi di ricarica offerti quale parametro di valutazione ed assicurando la neutralità tecnologica e interoperabilità degli impianti;*
- 2. abrogare il comma 12 dell’articolo 57 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, in materia di regolazione tariffaria per la fornitura di energia elettrica destinata alla ricarica sia privata che pubblica.*

## **B. Il ruolo della concorrenza nella promozione di un’economia circolare nel settore dei rifiuti**

La concorrenza ha un valore cruciale nel settore dei rifiuti nella misura in cui è idonea a garantire adeguati sbocchi di mercato a *input* produttivi che, realizzati attraverso attività di riciclo, ossia di lavorazione dei rifiuti c.d. speciali o differenziati da raccolta urbana (carta, plastica, vetro, alluminio)<sup>135</sup>, possono sostituire *input* realizzati in materia prima vergine, con un chiaro vantaggio commerciale e di competitività dal momento che, secondo la

<sup>135</sup> La gestione dei rifiuti urbani rientra nelle competenze degli Enti Locali, e perciò la loro gestione è affidata attraverso le modalità tipiche della concorrenza “per il mercato”; per converso, i rifiuti speciali sono gestiti nel mercato libero, secondo criteri di specializzazione e nel rispetto della normativa tecnica di controllo.

Commissione europea, il settore manifatturiero europeo destina in media circa il 40% della spesa all'acquisto di *input* produttivi<sup>136</sup>.

Nel complesso, la lavorazione dei rifiuti al fine di reimmetterli nei cicli produttivi, contribuisce a rendere più efficiente l'utilizzo di risorse scarse, proteggendo al contempo le imprese dalle fluttuazioni dei prezzi delle *commodities*. Inoltre, l'attività di riciclo promuove la concorrenza dinamica, dal momento che è idonea a favorire l'innovazione e lo sviluppo di nuove filiere nelle quali i rifiuti vengono trasformati in *input* produttivi per l'industria manifatturiera, soprattutto se alle filiere industriali a monte giungono precisi segnali per un progressivo miglioramento del tasso di riciclabilità<sup>137</sup>. In Italia, sulla base dei dati Eurostat, il tasso di riutilizzo di beni già impiegati nei cicli produttivi è stato pari, nel 2019, a circa il 19%<sup>138</sup>, un livello superiore alla media europea e al valore registrato in paesi come la Germania.

L'economia circolare - a cui le attività di avvio a riciclo contribuiscono sia attraverso la riduzione dell'utilizzo di risorse naturali quali *input* produttivi sia tramite la riduzione dei rifiuti da smaltire - è potenzialmente in grado di aumentare il PIL di un ulteriore 0,5% entro il 2030, creando circa 700 mila nuovi posti di lavoro<sup>139</sup>. Appare, pertanto, essenziale che tutte le fasi della gestione dei rifiuti assicurino dinamiche competitive in grado di innescare i positivi benefici sopra indicati.

Al riguardo, ai fini di un pieno sviluppo dell'economia circolare di cui possa beneficiare uniformemente l'intero paese, permangono una serie di criticità importanti, in parte connesse alla mancata piena applicazione del principio di concorrenza, il cui è espressamente previsto nel Testo Unico dell'Ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, anche "TUA"), come di recente novellato con il recepimento della Direttiva (UE) n. 2018/851.

Come noto, la fase della raccolta viene svolta in regime di privativa su base locale, spesso mediante affidamenti *in house providing*. Rispetto al corretto utilizzo di tale modalità di affidamento del servizio si rinvia a quanto già argomentato in ordine ai requisiti richiesti dalla legge in capo al fornitore e all'onere motivazionale che ricade sull'ente pubblico che procede all'affidamento (cfr. *supra*).

---

<sup>136</sup> Commissione Europea (2020), *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*. COM(20)98 final.

<sup>137</sup>A questo riguardo, in Italia il potenziale stimolo all'innovazione che potrebbe derivare dalle attività di trasformazione dei rifiuti non è ancora adeguatamente sfruttato, considerato che il numero di brevetti legati ad attività di riciclo sono stati nel 2016 soltanto pari a 14, un dato decisamente inferiore rispetto a quello registrato da paesi come Germania e Francia dove il numero di brevetti sale rispettivamente a 67 e 36 unità. Cfr. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/CEI\\_CIE020\\_custom\\_355163/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=2f9c5749-a486-4dbe-8cd9-974884540f79](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/CEI_CIE020_custom_355163/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=2f9c5749-a486-4dbe-8cd9-974884540f79).

<sup>138</sup>Cfr. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/CEI\\_SRM030\\_custom\\_354994/bookmark/table?lang=en&bookmrkId=c6638243-2f7f-4256-b2fd-6a5159b4b68a](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/CEI_SRM030_custom_354994/bookmark/table?lang=en&bookmrkId=c6638243-2f7f-4256-b2fd-6a5159b4b68a).

<sup>139</sup> Cfr. Cambridge Econometrics, Trinomics e ICF (2018), *Impacts of circular economy policies on the labour market*, Rapporto per la Commissione Europea.

Il settore è caratterizzato da una struttura industriale estremamente disomogenea, in cui sono presenti alcune migliaia di operatori, tanto pubblici che privati, la maggioranza piccoli o piccolissimi, e pochi grandi player, prevalentemente *multiutilities* a partecipazione pubblica. L'auspicabile obiettivo di una dimensione media efficiente di impresa non può tuttavia essere perseguito mediante improprie estensioni delle private, di natura orizzontale o verticale, del servizio di raccolta dei rifiuti urbani.

Sotto il primo profilo, si osserva che il d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116, ha modificato la definizione dei rifiuti urbani, introducendo in tale categoria la nozione di c.d. "rifiuti simili" merceologicamente a quelli domestici, e riaffermando la piena libertà delle attività economiche che producono rifiuti "simili" di affidarne la raccolta e l'avvio a recupero e/o a smaltimento al di fuori della gestione del servizio pubblico. Tanto premesso, si osserva che la nuova formulazione del comma 10 dell'art. 238 del TUA (*Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani*), nel prevedere in questi casi l'esclusione *dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti*", stabilisce la necessità di stipulare con il gestore pubblico o con l'operatore privato prescelto un accordo contrattuale con una durata minima quinquennale stabilita *ope legis*. Tale previsione appare tuttavia discriminatoria per i gestori privati, in quanto, mentre è possibile rientrare nella gestione pubblica in ogni momento e, quindi, anche prima del decorso dei cinque anni, non è consentito il contrario; al fine di non ostacolare la concorrenza tra i diversi operatori (privati e pubblico) del servizio di raccolta e avvio a recupero dei rifiuti estendendo impropriamente la privata delle gestioni pubbliche, si ritiene quindi necessaria l'eliminazione della durata minima quinquennale dell'accordo.

Con riguardo al perimetro di affidamento del servizio sotto il profilo verticale, si osserva che la nozione di "gestione integrata del servizio" viene spesso utilizzata impropriamente, ampliando il novero delle attività lungo la filiera che vengono ricomprese nella privata senza verificare l'effettiva sussistenza di un rischio di fallimento di mercato per tali attività. Si tratta, in particolare, della tendenza, già censurata in passato dall'Autorità<sup>140</sup>, ad affidare insieme alle attività di raccolta, trasporto e avvio a smaltimento e recupero delle diverse frazioni della raccolta urbana, anche le attività di smaltimento, recupero e riciclo, tipicamente svolte in regime di mercato; ciò anche mediante una impropria attribuzione di titolarità esclusiva in capo al gestore delle suddette frazioni. Sul punto, appare necessario prevedere che la gestione integrata debba essere affidata e svolta nel rispetto del principio di concorrenza, e non possa comportare improprie monopolizzazioni dei mercati concorrenziali a valle, quali quelli del recupero e smaltimento.

Come noto, le fasi successive a quelle di raccolta, consistenti nella selezione e avvio a recupero dei materiali differenziati, possono essere gestite dall'affidatario del servizio, sia effettuando *in proprio* la gestione di tali rifiuti, provvedendo a proprie spese alle fasi del trattamento e incassando i ricavi della vendita dei rifiuti sul mercato ai riciclatori, sia avvalendosi dell'attività dei consorzi di avvio al riciclo e recupero (cd. sistemi di *compliance*

---

<sup>140</sup> *AS1432 – Regione Emilia Romagna – gestione dei rifiuti urbani*, del 6 settembre 2017, in Boll. 39/2017.

all'EPR - *Extended producer responsibility*) che, per conto dei produttori e utilizzatori consorziati (gravati dagli obblighi di *responsabilità estesa del produttore* - EPR), gestiscono tali rifiuti finanziandosi con i contributi ambientali percepiti dai consorziati e con i ricavi della vendita dei materiali avviati al riciclo.

Con riguardo in particolare al corretto funzionamento della filiera di recupero e riciclo per un pieno sviluppo dell'economia circolare e, segnatamente, all'avvenuta effettiva apertura al mercato dei servizi di *compliance* all'EPR per i produttori di imballaggi<sup>141</sup>, si osserva che la normativa, alla luce del presupposto per cui ciascun consorzio debba poter disporre della quota parte di rifiuti riconducibili all'immesso al consumo dei propri consorziati, ha modificato i meccanismi che CONAI ha sviluppato e applicato finché era l'unico consorzio esistente<sup>142</sup>. Sul punto, l'Autorità ritiene tuttavia improprio che l'*accordo di programma quadro* (o di comparto) introdotto dalla novella dell'art. 224 del TUA includa, oltre a tutti i sistemi di *compliance* (consorzi di filiera, CORIPET ed eventuali nuovi consorzi), l'ANCI, l'Unione delle province italiane (UPI), gli Enti di gestione di Ambito territoriale ottimale, anche le associazioni rappresentative dei centri di selezione (CSS). Ciò in quanto detti soggetti sono in competizione tra loro per la fornitura dei propri servizi ai sistemi di *compliance* o direttamente ai gestori della raccolta, e non risulta opportuno, quindi, che vi sia alcuna definizione concordata delle condizioni economiche e/o di servizio applicate.

Più in generale, infine, si osserva che l'assegnazione alle piattaforme di selezione dei rifiuti differenziati da raccolta urbana dovrebbe avvenire secondo meccanismi competitivi, sia nel caso in cui il gestore decida di amministrare per proprio conto i rifiuti raccolti, sia nel caso in cui i rifiuti siano conferiti ai sistemi di *compliance* all'EPR. Tutte le imprese di selezione

---

<sup>141</sup> In passato, il CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi) e i consorzi di filiera ad esso afferenti per i diversi materiali (COREPLA (plastica), COREVE (vetro), COMIECO (carta e cartone), CIAL (alluminio), RICREA (acciaio), RILEGNO (legno) hanno costituito per anni l'unico sistema di assolvimento degli obblighi di responsabilità estesa del produttore. L'Autorità ha ripetutamente sostenuto la necessità di superare questo assetto, rendendo effettiva la possibilità, normativamente già prevista dal TUA (cfr. art. 221, comma 5) di concorrenza fra diversi *compliance scheme*, in ragione delle migliori *performance* di settore, anche con riguardo al raggiungimento degli obiettivi ambientali. La concorrenza tra sistemi di *compliance* all'EPR nei confronti dei produttori rappresenta un fattore costitutivo del corretto funzionamento del meccanismo di EPR anche ai fini degli obiettivi di tutela ambientale: la concorrenza fa sì che il corrispettivo/contributo ambientale richiesto a ciascun produttore sia il più vicino possibile al costo di avvio a riciclo e recupero degli imballaggi che questi ha immesso al consumo, incentivandolo dunque a sviluppare e adottare imballaggi maggiormente eco-compatibili, vale a dire con il minimo costo di avvio a riciclo e recupero. Da inizio 2020, grazie anche all'intervento dell'Autorità (cfr. procedimento A531, provv. n. 28430 del 27 ottobre 2020, si è assistito ad una concreta apertura alla concorrenza del mercato per l'avvio al riciclo e recupero dei rifiuti urbani differenziati della plastica, con l'ingresso sul mercato di un nuovo consorzio di produttori di bottiglie in plastica in CPL PET a uso alimentare, per cui ad oggi per questi prodotti esiste una possibilità di scelta ai fini dell'adempimento degli obblighi di responsabilità estesa del produttore

<sup>142</sup> Tale sistema era basato storicamente sulla stipula (ai sensi dell'art. 224 del TUA) di un accordo quadro quinquennale fra CONAI e ANCI contenente i principi comuni per tutte le filiere, cui si affiancavano per ogni filiera i relativi allegati tecnici di individuazione dei corrispettivi per il servizio di raccolta spettanti ai gestori nonché delle modalità di consegna dei rifiuti oggetto di convenzionamento per i gestori aderenti. Nel settore della plastica, in particolare, il consorzio di filiera COREPLA stipulava altresì periodicamente accordi con le associazioni rappresentative dei circa 30 impianti di selezione della plastica (cd. CSS) distribuiti sul territorio nazionale, prevedendo la tipologia di prestazioni da questi fornite al consorzio e la remunerazione delle stesse.

presenti sul mercato dovrebbero essere poste in grado di competere sul prezzo e sulla qualità dei servizi offerti al gestore o all'ai sistemi di *compliance* all'EPR con procedure eque, trasparenti e non discriminatorie.

*Al fine di promuovere l'introduzione di una maggiore concorrenza nella filiera di gestione dei rifiuti, in modo da favorire il perseguimento degli obiettivi conseguenti alla diffusione dell'economia circolare, si propone di:*

- 1. Modificare l'art. 238, comma 10, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, eliminando la durata minima quinquennale prevista per gli accordi che le utenze non domestiche devono stipulare con il gestore pubblico o con l'operatore privato per la raccolta e l'avvio a recupero dei propri rifiuti;*
- 2. prevedere che le attività di gestione integrata dei rifiuti urbani affidate in via esclusiva non ricomprendano anche le attività di recupero e smaltimento disponibili in regime di libero mercato; nell'assegnazione delle frazioni raccolte, il gestore affidatario deve utilizzare procedure competitive, che non favoriscano le proprie controllate e/o collegate;*
- 3. modificare le norme che prevedono la partecipazione delle imprese di selezione alle negoziazioni per la definizione dell'accordo di programma quadro (o di comparto) tra tutti i sistemi di compliance (consorzi di filiera e sistemi autonomi riconosciuti), l'ANCI, l'Unione delle province italiane (UPI) e gli Enti di gestione di Ambito territoriale ottimale.*

### **C. Lo sviluppo dell'impiantistica per una gestione efficiente e concorrenziale del ciclo dei rifiuti indifferenziati**

I principi euro-unitari e nazionali in materia di gestione dei rifiuti, come noto, perseguono contestualmente gli obiettivi della drastica diminuzione della loro produzione (c.d. "prevenzione") e della progressiva riduzione dello smaltimento in discarica, quale modalità residuale alla quale far ricorso solo laddove non sia possibile impiegarne altre più efficienti (ovvero il riutilizzo dei beni divenuti rifiuti e il riciclo delle materie derivanti dal trattamento degli stessi). Pur a fronte della prevista riduzione delle quantità di rifiuti indifferenziati derivante dal crescente sviluppo della raccolta differenziata, una corretta gerarchia nella gestione dei rifiuti richiede, dunque, la dotazione di una adeguata impiantistica che consenta di privilegiare ogni forma di recupero, anche energetico, dei rifiuti indifferenziati, rispetto alla soluzione peggiore dal punto di vista ambientale dello smaltimento in discarica.

Secondo l'ultimo censimento effettuato da ISPRA<sup>143</sup>, in Italia lo smaltimento in discarica interessava nel 2019 ancora una quota significativa del totale dei rifiuti urbani, pari al 21%, ben superiore quindi all'obiettivo del 10% al 2035 introdotto dalla recente Direttiva (UE) n. 850/2018; alla stessa data, risultavano complessivamente operativi 656 impianti per il

<sup>143</sup> ISPRA, "Rapporto Rifiuti Urbani", edizione 2020.



trattamento e lo smaltimento dei rifiuti urbani<sup>144</sup>, di cui solo 37 impianti di incenerimento/termovalorizzatori (“TMV”)<sup>145</sup>, caratterizzati peraltro da una distribuzione sul territorio nazionale particolarmente disomogenea.

Da ulteriori dati raccolti dalla stessa Autorità nel corso dell’anno 2019<sup>146</sup> risulta una situazione di particolare pressione sulla capacità di termovalorizzazione esistente sul territorio nazionale, che nel 2018 ha sperimentato una percentuale media di utilizzo pari a circa il 90%. Complessivamente, i dati disponibili fotografano una situazione in Italia, ancora oggi, di rilevante *gap* impiantistico<sup>147</sup>, soprattutto nelle aree del centro e del sud del Paese, che non riescono a trattare tutto il rifiuto urbano residuo raccolto, che viene quindi in parte destinato a impianti localizzati al Nord o all’estero.

Tale situazione appare generare diverse criticità concorrenziali, in quanto non consente, in una fase a valle della raccolta, relativa ad attività da svolgersi in regime di libero mercato, l’esplicarsi di stimoli competitivi idonei a promuovere il raggiungimento dell’efficienza allocativa, non permette un’adeguata valorizzazione economica dei rifiuti, con attivazione di ulteriori filiere (es. nel caso dei TMV, produzione di energia elettrica), e vale a definire un eccessivo potere di mercato in capo ai pochi impianti esistenti, con un possibile incremento dei costi di complessiva gestione dei rifiuti urbani e maggiore spesa per i cittadini.

Anche tenuto conto dei rinnovati obiettivi ambientali che il settore dovrà perseguire alla luce del nuovo pacchetto di direttive sull’economia circolare, l’Autorità auspica, previa una valutazione aggiornata del fabbisogno impiantistico, l’adozione di politiche volte a incentivare un celere sviluppo infrastrutturale nelle aree geografiche a oggi sotto-dotate, per una distribuzione più equilibrata della capacità di termovalorizzazione sul territorio nazionale. L’Autorità è consapevole che i principali ostacoli alla realizzazione degli impianti in questione non derivano da considerazioni di maggiore o minore redditività dell’attività, quanto piuttosto dalla complessità dell’*iter* autorizzativo cui sono sottoposti e dalla ostilità spesso mostrata dalla popolazione e dagli stessi enti locali nei confronti di tali opere (c.d. *sindrome “nimby”*). Tuttavia, l’Autorità non ritiene opportune né utili incentivazioni ottenibili mediante eventuali forme di regolazione tariffaria<sup>148</sup>. In primo luogo, in quanto la fase della

---

<sup>144</sup> Di questi, oltre ai TMV, 345 impianti sono dedicati al trattamento della frazione organica (c.d. FORSU), 130 sono impianti per il trattamento intermedio di tipo meccanico o meccanico-biologico (TM o TMB), 131 sono discariche e 13 sono impianti industriali che effettuano il co-incenerimento dei rifiuti urbani.

<sup>145</sup> Tutti gli impianti effettuano il recupero energetico, principalmente sotto forma di produzione di energia elettrica. Di contro, la produzione di energia termica, effettuata per lo più in assetto cogenerativo su base stagionale, risulta circoscritta a soli 12 impianti, tutti localizzati nel Nord del Paese.

<sup>146</sup> Cfr. procedimento istruttorio n. I/831.

<sup>147</sup> Il dimensionamento del fabbisogno impiantistico nazionale è stato definito, per quel che concerne la termovalorizzazione, dal D.P.C.M. 10 agosto 2016, emanato in attuazione del comma 2 dell’art. 35 del D.L. n. 133/2014 (c.d. “Sblocca Italia”). Il menzionato art. 35 ha altresì disposto che, per tali impianti, il c.d. “principio di autosufficienza” operi su un ambito nazionale, per favorire una gestione il più possibile efficiente del ciclo dei rifiuti anche nelle more del necessario adeguamento impiantistico.

<sup>148</sup> Con il documento per la consultazione 713/2018/R/RIF, l’Autorità di regolazione ha presentato i primi orientamenti in materia tariffaria per il settore dei rifiuti, individuando tra gli obiettivi prioritari anche l’adeguamento infrastrutturale, attraverso l’introduzione di opportuni incentivi tariffari. Nella successiva

filiera non appare soffrire di fallimenti del mercato che giustificano interventi regolamentari sui prezzi. In secondo luogo, perché tali interventi non sarebbero produttivi degli effetti voluti, in considerazione della permanenza delle richiamate barriere all'accesso al mercato.

Piuttosto, si ritiene che misure meno distorsive e più efficaci possano risiedere, da un lato, nella previsione di una ulteriore semplificazione delle procedure autorizzative previste per la realizzazione di tali impianti, di cui al Testo Unico Ambiente, ad esempio mediante l'attivazione di poteri sostitutivi in caso di inerzia delle amministrazioni pubbliche interessate, un maggiore ricorso a forme di autocertificazione, nonché tempistiche certe per la conclusione dei procedimenti per la relativa autorizzazione; dall'altro, nella definizione di meccanismi di incentivazione e/o compensazione non tanto a vantaggio degli investitori, quanto delle popolazioni e degli enti locali interessati.

*Per un funzionamento più concorrenziale ed efficiente della filiera della gestione dei rifiuti indifferenziati l'Autorità auspica il potenziamento della dotazione impiantistica in modo da conseguire una omogeneità sul territorio nazionale e propone di:*

- 1. modificare il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. (in particolare, art. 237-quinques e ss.) introducendo opportune misure di ulteriore snellimento burocratico degli iter autorizzativi, prevedendo nell'ambito di ogni fase autorizzativa un maggiore ricorso a forme di autocertificazione e la certezza delle tempistiche per la conclusione dei procedimenti anche mediante l'attivazione di poteri sostitutivi in caso di inerzia delle amministrazioni pubbliche interessate;*
- 2. prevedere, in via normativa, adeguate incentivazioni e/o compensazioni per le popolazioni e gli enti locali interessati dagli sviluppi impiantistici di termovalorizzazione, senza che siano introdotte improprie estensioni della regolazione di prezzo ad attività che possono essere garantite dal mercato.*

#### **D. Oneri di sistema**

Come noto, al fine di migliorare la sostenibilità ambientale della generazione di energia elettrica, nel tempo sono stati concessi cospicui incentivi economici alla produzione da fonti rinnovabili, che in gran parte sono stati finanziati attraverso l'imposizione di una apposita voce ("oneri generali di sistema") a carico degli utenti finali dell'energia elettrica. L'incentivazione della generazione da fonti rinnovabili ha consentito lo sviluppo di tale attività, permettendo al nostro paese di essere in linea con gli obiettivi posti dagli accordi internazionali in termini di quota minima di produzione da fonti rinnovabili da raggiungere al 2020.

Nel sistema italiano, l'obbligazione del sovvenzionamento degli oneri di sistema, ad oggi costituiti per circa il 70% dalla spesa per il sostegno alle energie rinnovabili, è posta a carico

---

Delibera n. 443/2019, la specifica definizione dei criteri per la fissazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento è demandata a successivi provvedimenti, ancora da emanarsi.

degli utenti finali come voce di spesa nella bolletta elettrica. A partire dal 201,5 detti oneri hanno avuto un ammontare stabile quantificabile in circa 14-15 miliardi di euro annui, arrivando a pesare all'incirca tra un quinto e un quarto sul totale della bolletta<sup>149</sup>. L'incidenza sulla bolletta elettrica di una imposizione volta a finanziare gli incentivi alla produzione da fonti rinnovabili è peraltro significativa in tutti i Paesi europei e l'analisi dei dati disponibili sulle *performance* di questi ultimi nel raggiungimento progressivo degli obiettivi di diffusione al 2020 delle fonti rinnovabili mostra la necessità di detti finanziamenti<sup>150</sup>.

La modalità di imposizione ed esazione degli oneri adottata in Italia, così come in numerosi altri Paesi, ha tuttavia comportato che tale risultato sia stato raggiunto al prezzo di importanti e crescenti ostacoli alla concorrenza nel mercato al dettaglio dell'energia elettrica. Infatti, benché l'obbligazione al pagamento degli oneri ricada sull'utente finale, l'ammontare di oneri di sistema dovuto dai clienti di ciascun venditore è integralmente fatturato dal distributore al venditore come parte del corrispettivo che il venditore deve pagare in quanto utente della rete locale gestita dal distributore. A sua volta, quest'ultimo versa a GSE e CSEA l'intero valore degli oneri di sistema calcolato sul numero totale degli utenti finali e sul totale del loro consumo. Il meccanismo di esazione previsto, anche in considerazione della connessa esigenza dei venditori di prestare costose garanzie ai distributori per l'inadempimento ai propri impegni che ricomprendono, come detto, anche la corresponsione del 100% degli oneri fatturati ai clienti finali, ha determinato nel tempo crescenti difficoltà finanziarie di molti venditori, il cui effetto restrittivo dal punto di vista concorrenziale, risulta aggravato dalla contestuale presenza sul mercato di venditori integrati nella distribuzione. Inoltre, detti oneri, non connessi ai costi di produzione del servizio, esibiscono una tale rilevanza assoluta in bolletta da oscurare i vantaggi di prezzo ottenibili grazie allo sviluppo di un mercato concorrenziale, impedendo alla domanda di percepire e apprezzare appieno le conseguenze positive del passaggio al libero mercato.

Il crescente peso delle risorse che è necessario reperire al fine di garantire la sostenibilità ambientale della generazione elettrica non appare dunque più compatibile con un loro finanziamento attraverso la imposizione degli oneri di sistema all'interno della bolletta elettrica, in primo luogo a causa delle gravi conseguenze negative che tale soluzione comporta per la concorrenza nei mercati elettrici al dettaglio, distorcendo la struttura dell'offerta e alterando i segnali di prezzo. Si tratta, peraltro di una conclusione cui sono già giunti anche altri importanti Paesi come la Spagna e la Germania, nei quali sono in fase avanzata le iniziative legislative volte a spostare gli oneri di sistema dalla bolletta elettrica ad altre fonti di finanziamento.

---

<sup>149</sup> Relazioni Annuali ARERA, anni 2010-2019.

<sup>150</sup> Con poche eccezioni, soltanto i paesi che hanno imposto il pagamento quantomeno di più di un quarto della bolletta per i clienti domestici per finanziare in primo luogo lo sviluppo delle fonti rinnovabili sono riusciti a rispettare i propri impegni al 2020. Eurostat, *Electricity Prices* (May 2020) e *Renewable Energy Statistics* (December 2020).

L'Autorità ritiene quindi che, al fine di garantire che la sostenibilità della generazione elettrica sia compatibile con un pieno sviluppo del mercato *retail* della vendita di energia elettrica, sia necessario eliminare il peso improprio degli oneri di sistema sulla filiera elettrica, per riportare più correttamente il finanziamento delle diverse voci, fra cui quelle di incentivazione alle energie rinnovabili, a meccanismi di fiscalizzazione mediante l'emanazione di una specifica normativa. Sul punto, l'Autorità sottolinea altresì l'opportunità di considerare, anche sulla scorta di rilevanti esperienze estere, modelli di finanziamento degli oneri di sistema che vadano a gravare, in modo selettivo, sul consumo di combustibili fossili nel riscaldamento e nei trasporti, in modo da conseguire contestualmente obiettivi concorrenziali e ambientali.

Ciò posto, l'Autorità suggerisce, laddove lo si ritenesse necessario al fine di contemperare l'esigenza di sollevare tempestivamente la filiera elettrica dagli oneri di sistema e quella di reperire una significativa mole di finanziamenti nell'ambito della fiscalità generale attraverso imposizioni selettive a carico delle attività inquinanti, che il passaggio dal modello attuale a quello futuro possa avvenire con una opportuna gradualità, in modo da consentire a tutti gli operatori un progressivo adeguamento al nuovo scenario disegnato per la riscossione degli oneri necessari al raggiungimento degli obiettivi ambientali.

Nell'immediato, il percorso di riforma del sistema potrebbe iniziare eliminando dalla bolletta gli oneri non connessi a obiettivi di sviluppo ambientalmente sostenibile e di contrasto alla povertà energetica: le componenti relative alla copertura dei costi connessi allo smantellamento delle centrali elettronucleari dismesse, nonché la copertura del regime tariffario speciale riconosciuto alla società RFI per i consumi di energia elettrica relativi ai servizi ferroviari su rete tradizionale. L'Autorità ritiene che alla copertura di tali oneri possa provvedersi mediante trasferimenti dal bilancio dello Stato.

Inoltre, sempre nell'ottica di assicurare un passaggio graduale verso il modello futuro sopra suggerito, alla copertura degli oneri potrebbe provvedersi con almeno una parte del gettito derivante dalla vendita all'asta delle quote di emissione di CO<sub>2</sub>. Tale gettito attualmente confluisce nel bilancio dello Stato e dovrebbe, secondo quanto previsto dalla normativa europea, essere destinato, tra l'altro, alla copertura della spesa necessaria per ridurre le emissioni di gas serra e per promuovere l'utilizzo delle fonti rinnovabili. A tal fine, una parte dei proventi derivanti dalle aste CO<sub>2</sub> potrebbe essere trasferita alla Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA), che si troverebbe dunque a gestire i fondi derivanti dal bilancio dello Stato per destinarli alla copertura degli oneri, come già avvenuto durante il primo periodo dell'emergenza sanitaria in corrispondenza delle misure volte ad alleviare il peso degli oneri di sistema per alcune categorie di consumatori.

*Si propone di procedere ad una riforma del finanziamento per le energie rinnovabili che escluda gli oneri di sistema dalla bolletta elettrica e contempra viceversa forme di fiscalizzazione coerenti con il perseguimento di principi ambientali, prevedendo dunque che tali oneri gravino, in modo selettivo, sul consumo di combustibili fossili nel*

*riscaldamento e nei trasporti e ricorrendo, se necessario, ad una opportuna gradualità nella attuazione della riforma.*

*In una prima fase, si propone che alcune voci oggi impropriamente rientranti tra gli oneri di sistema (costi per lo smantellamento delle centrali elettronucleari dismesse, regime tariffario speciale riconosciuto alla società RFI) siano eliminate dai costi in bolletta e si provveda alla relativa copertura finanziaria con il bilancio dello Stato; nonché il trasferimento dal bilancio dello Stato alla CSEA di almeno una parte del gettito derivante dalla vendita all'asta delle quote di emissione di CO<sub>2</sub>, affinché la CSEA la utilizzi per finanziare in misura corrispondente gli oneri di sistema.*