BIAGIO DE FILPO
AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE
31.01.2024 09:53:24 CET

STEFANO BESSEGHINI
AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE
Presidente
31.01.2024 16:21:10 CET

DELIBERAZIONE 30 GENNAIO 2024
25/2024/R/RIF

AVVIO DI PROCEDIMENTO PER LA DEFINIZIONE DI DIRETTIVE PER LA SEPARAZIONE CONTABILE E AMMINISTRATIVA NEL SETTORE DEI RIFIUTI URBANI

L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE

Nella 1281ª riunione del 30 gennaio 2024

VISTI:

- la direttiva (UE) 2018/850 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 1999/31/CE, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti (di seguito: direttiva 2018/850/UE);
- la direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti (di seguito: direttiva 2018/851/UE);
- la direttiva (UE) 2018/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (di seguito: direttiva 2018/852/UE);
- la legge 14 novembre 1995, n. 481, come successivamente modificata e integrata, recante "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità" (di seguito: legge 481/95);
- il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali";
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale", come successivamente modificato e integrato (di seguito: decreto legislativo 152/06);
- il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo";
- la legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)" e, in particolare, l'articolo 1, commi 639-668;
- la legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020" (di seguito: legge 205/17);
- il decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, di attuazione delle direttive 2018/851/UE e 2018/852/UE, che modifica il decreto legislativo 152/06;

- il decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 121, di attuazione della direttiva 2018/850/UE;
- la legge 5 agosto 2022 n. 118, recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021" (di seguito: legge 118/22);
- il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" (di seguito: decreto legislativo 201/22);
- il decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158, avente ad oggetto "Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani";
- la deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità), 23 dicembre 2014, 649/2014/A, recante "Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico", e, in particolare, l'Allegato A;
- la deliberazione 24 marzo 2016, 137/2016/R/com e in particolare l'Allegato A, recante "Testo integrato delle disposizioni dell'autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico in merito agli obblighi di separazione contabile (unbundling contabile) per le imprese operanti nei settori dell'energia elettrica, del gas e per i gestori del servizio idrico integrato e relativi obblighi di comunicazione (TIUC)" (di seguito: TIUC);
- la deliberazione dell'Autorità 30 luglio 2019, 333/2019/A (di seguito: deliberazione 333/2019/A), recante "Istituzione di un tavolo tecnico con Regioni ed Autonomie Locali in materia di ciclo dei rifiuti urbani ed assimilati";
- la deliberazione dell'Autorità 3 agosto 2021, 363/2021/R/RIF, recante "Approvazione del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025" (di seguito: deliberazione 363/2021/R/RIF) e il relativo Allegato A (di seguito: MTR-2);
- la deliberazione dell'Autorità 13 gennaio 2022, 2/2022/A, e in particolare il suo Allegato A, recante "Quadro strategico 2022-2025 dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente" (di seguito: Quadro strategico 2022-2025);
- la deliberazione dell'Autorità 18 gennaio 2022, 15/2022/R/RIF, recante "Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani" e in particolare il suo Allegato A;
- la deliberazione dell'Autorità 3 agosto 2023, 387/2023/R/RIF, recante "Obblighi di monitoraggio e di trasparenza sull'efficienza della raccolta differenziata e sugli impianti di trattamento dei rifiuti urbani" e il relativo Allegato A;
- la deliberazione dell'Autorità 3 agosto 2023, 389/2023/R/RIF, recante "Aggiornamento biennale (2024-2025) del metodo tariffario rifiuti (MTR-2)".

CONSIDERATO CHE:

- l'articolo 1, comma 1, della legge 481/95 prevede che l'Autorità debba perseguire, nello svolgimento delle proprie funzioni, "*la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, (...)*

nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori (...)";

- l'articolo 1, comma 527, della legge 205/17, "*al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea*", ha assegnato all'Autorità funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti urbani, precisando che tali funzioni sono attribuite "*con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 481/95*";
- in particolare, il medesimo articolo 1, comma 527, della legge 205/17 attribuisce all'Autorità il potere di emanare *direttive per la separazione contabile e amministrativa della gestione, la valutazione dei costi delle singole prestazioni, anche ai fini della corretta disaggregazione per funzioni, per area geografica e per categorie di utenze, e definizione di indici di valutazione dell'efficienza e dell'economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi*".

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- l'articolo 14 della legge 118/22, al comma 2, ha integrato il testo dell'articolo 202 del decreto legislativo 152/06 (che disciplina l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti) al fine di inserirvi due nuovi commi (1-bis e 1-ter) che attribuiscono all'Autorità i seguenti compiti:
  - definizione "*di adeguati standard tecnici e qualitativi per lo svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero, procedendo alla verifica in ordine ai livelli minimi di qualità e alla copertura dei costi efficienti*" (comma 1-*bis* dell'articolo 202 del decreto legislativo 152/06);
  - acquisizione dagli *"operatori di informazioni relative ai costi di gestione, alle caratteristiche dei flussi e a ogni altro elemento idoneo a monitorare le concrete modalità di svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero e la loro incidenza sui corrispettivi applicati all'utenza finale*" (comma 1-*ter* dell'articolo 202 del decreto legislativo 152/06);
- come chiarito nella relazione illustrativa presentata alle Camere ai fini dell'approvazione della "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*", le nuove attribuzioni sopra richiamate sono state assegnate all'Autorità allo scopo di favorire il superamento di talune criticità connesse "*al perimetro di affidamento del servizio sotto il profilo verticale*", relativamente al quale è stato osservato come in alcuni casi si riscontri un ampliamento del "*novero delle*

attività lungo la filiera che vengono ricomprese nella privativa senza verificare l'effettiva sussistenza di un rischio di fallimento di mercato per tali attività. Si tratta, in particolare, della tendenza 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";

- in sede di riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (definiti come i "*servizi 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*"), con il decreto legislativo 201/22 è stata rafforzata la centralità dell'azione delle Autorità nazionali di regolazione esplicitando – per quanto di interesse in questa sede – che:
  - restano ferme "*le competenze delle Autorità nazionali in materia di regolazione economico-tariffaria e della qualità*" (articolo 6, comma 1, e articolo 26, comma 1);
  - "*le Autorità di regolazione individuano, per gli ambiti di competenza, i costi di riferimento* [definiti come indicatori di costo, che stimano le risorse necessarie alla gestione del servizio secondo criteri di efficienza, o costi *benchmark*] *dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi"*, che rilevano anche ai fini delle valutazioni richieste ai soggetti affidanti in sede di assegnazione del servizio pubblico locale (articolo 7, comma 1);
- il decreto legislativo 201/22, all'articolo 7, comma 3, prevede altresì che, negli ambiti di competenza, le Autorità nazionali di regolazione, per garantire condizioni elevate di qualità nei vari contesti in linea con l'obiettivo di coesione sociale e territoriale, rendano un parere – eventualmente richiesto dagli enti locali o dagli enti di governo dell'ambito – circa i profili economici e concorrenziali relativi alla suddivisione in lotti degli affidamenti.

CONSIDERATO CHE:

- con la deliberazione 363/2021/R/RIF l'Autorità ha adottato il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025, integrando e sviluppando – comunque in un quadro generale di regole stabile e certo – la regolazione applicata a partire dal 2018 e declinata nel MTR di cui alla deliberazione 443/2019/R/RIF;
- il TIUC reca le disposizioni dell'Autorità in merito agli obblighi di separazione contabile per le imprese operanti nei settori dell'energia elettrica, del gas e per i gestori del servizio idrico integrato e relativi obblighi di comunicazione;
- il Quadro strategico 2022-2025 dell'Autorità prevede l'obiettivo (OS.4) di definire un quadro unitario della separazione contabile in tutti i settori regolati;
- in particolare, secondo quanto indicato nel Quadro strategico, l'Autorità, "*pur tenendo conto delle specificità che caratterizzano le diverse filiere dei servizi*

energetici e ambientali, porterà a compimento la definizione di un quadro di separazione contabile, basato su principi uniformi per tutti i settori regolati, aggiornando il Testo integrato";

- il medesimo Quadro strategico, in relazione al settore dei rifiuti urbani, prevede una specifica linea di intervento (*OS.4b.*) per lo *"sviluppo di direttive per la separazione contabile e amministrativa, anche ai fini della corretta disaggregazione dei costi, tenuto conto delle peculiarità del settore e degli effetti delle nuove regole in termini di riallocazione dei costi ricompresi nelle entrate tariffarie di riferimento"*.

RITENUTO CHE:

- al fine di dare attuazione alla linea di intervento OS.4b. del Quadro strategico 2022-2025, sia necessario avviare un procedimento per la definizione di direttive per la separazione contabile e amministrativa nel settore dei rifiuti urbani;
- in coerenza con le indicazioni della legge 205/17, sia opportuno prevedere che le direttive per la separazione contabile e amministrativa nel settore dei rifiuti siano sviluppate al fine di:
  - favorire l'efficienza nell'erogazione dei servizi nel settore dei rifiuti urbani, sia mediante una corretta disaggregazione dei costi ammissibili ai riconoscimenti tariffari per funzione svolta e/o per categoria di utenza, sia prevedendo una opportuna disaggregazione dei costi per area geografica;
  - promuovere la concorrenza, mediante la corretta separazione dei costi delle attività regolate dai costi delle attività libere, con l'obiettivo di evitare sussidi incrociati;
- sia opportuno prevedere che nello sviluppo delle direttive si tenga conto da un lato delle peculiarità del settore dei rifiuti urbani e dall'altro dell'esigenza di contenere gli oneri amministrativi sia in relazione agli obblighi posti in capo ai gestori, sia in relazione alle attività di controllo in capo agli Enti territorialmente competenti e all'Autorità;
- sia necessario prevedere che siano svolti opportuni approfondimenti al fine di valutare quali strumenti della separazione amministrativa possano essere sviluppati, soprattutto al fine di promuovere l'efficienza della gestione e la concorrenza nel settore dei rifiuti urbani;
- sia necessario acquisire, nell'ambito del procedimento, le informazioni e il *set* di dati idonei allo svolgimento delle necessarie analisi quantitative sia mediante l'ordinaria cooperazione delle imprese e delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 2, comma 22, della legge 481/95, sia mediante specifiche richieste di informazioni e documenti da formulare agli esercenti il servizio, ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera a), della medesima legge 481/95;
- sia opportuno proseguire anche in questo ambito con le attività di confronto interistituzionale, mediante ricorso allo strumento del Tavolo tecnico permanente di cui alla deliberazione 333/2019/A per maggiormente valorizzare l'interlocuzione tecnico-istituzionale con i soggetti titolari di competenze in

materia ed acquisire elementi utili per l'azione regolatoria dell'Autorità;

- sia opportuno prevedere che il procedimento si concluda entro il 30 giugno 2025

DELIBERA

1. di avviare un procedimento finalizzato allo sviluppo di direttive per la separazione contabile e amministrativa nel settore dei rifiuti urbani, anche ai fini della corretta disaggregazione dei costi;
2. di prevedere che le direttive per la separazione contabile e amministrativa nel settore dei rifiuti siano sviluppate con i primari obiettivi di:
   - favorire l'efficienza nell'erogazione dei servizi nel settore dei rifiuti urbani, sia mediante una corretta disaggregazione dei costi ammissibili ai riconoscimenti tariffari per funzione svolta e/o per categoria di utenza, sia prevedendo una opportuna disaggregazione dei costi per area geografica;
   - promuovere la concorrenza, mediante la corretta separazione dei costi delle attività regolate dai costi delle attività libere, con l'obiettivo di evitare sussidi incrociati;
3. di prevedere che nello sviluppo delle direttive si tenga conto da un lato delle peculiarità del settore dei rifiuti urbani e dall'altro dell'esigenza di contenere gli oneri amministrativi sia in relazione agli obblighi posti in capo ai gestori, sia in relazione alle attività di controllo in capo agli Enti territorialmente competenti e all'Autorità;
4. di acquisire, nell'ambito del presente procedimento, tutti i dati, le informazioni e gli elementi di valutazione utili allo svolgimento delle necessarie analisi e per la predisposizione di uno o più documenti di consultazione in relazione alle tematiche di cui al punto precedente, anche convocando eventuali incontri tecnici e *focus group*;
5. di individuare il responsabile del procedimento nel Direttore Assetti e Governance Ambientale (DAGO), conferendo al medesimo mandato per l'acquisizione di tutte le informazioni e gli elementi di valutazione utili, per la predisposizione di uno o più documenti di consultazione in relazione alla tematica di cui al punto precedente, nonché per lo svolgimento degli approfondimenti ritenuti necessari in relazione alle esigenze di conduzione e sviluppo del procedimento;
6. di prevedere che il procedimento di cui al punto 1. si concluda entro il 30 giugno 2025;
7. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

30 gennaio 2024

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini