

**Migliorare la gestione delle entrate e garantire servizi di qualità.
Utopia o sfida possibile?**

*SDA Bocconi
Via Sarfatti, 10, Milano
6 settembre 2023*

“Analisi delle problematiche e delle strategie che influenzano la quantità e qualità delle RD e la riduzione dei costi dei servizi di igiene urbana»

**Relazione a cura di Attilio Tornavacca (Direttore generale ESPER)
con la collaborazione di Carlo Schettino e Paolo Azzurro**

Le specificità di ESPER Società Benefit

Peculiarità di E.S.P.E.R. è quella di essersi dotata di un rigido **codice etico**, di cui è garante etico l'autorevole ex magistrato **Gianfranco Amendola**, che impegna la società stessa e tutti i professionisti a :

- **Non intrattenere alcun rapporto economico o di consulenza con aziende che promuovono e propongono sul mercato brevetti o tecnologie nel settore dei rifiuti**
- **Non accettare incarichi e consulenze da parte dei soggetti privati che come attività hanno quella di partecipare a gare di gestione rifiuti, di costruire impianti di trattamento e smaltimento etc.**

Esper Società Benefit **destina ogni anno almeno il 10% dei propri utili alla** diffusione gratuita di newsletter, articoli, pubblicazioni, libri, blog ed i documentari dal titolo **«Sogni Comuni»** in collaborazione con l'Ass. Comuni Virtuosi e **«Oltre i luoghi comuni»** in collaborazione con l'Ass. Greenaccord Onlus, sempre senza alcuno scopo di lucro.

ESPER è la società di ingegneria leader in Italia per quanto riguarda l'attività di **Direzione dell'Esecuzione del Contratti** di Igiene Urbana operando nell'ultimo biennio in ben **76 comuni** per oltre un **milione di abitanti residenti** in **8 diverse regioni** (Valle D'Aosta, Lombardia, Friuli, Lazio, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia).

Comuni con cui ESPER in qualità di DEC nel 2022 e 2023		
Regione	Denominazione	Abitanti
Puglia	A.R.O. BA/2 Modugno	36.208
Puglia	A.R.O. BA/2 Giovinazzo	19.373
Puglia	A.R.O. BA/2 Palo del Colle	20.577
Puglia	A.R.O. BA/2 Bitetto	11.765
Puglia	A.R.O. BA/2 Bitritto	10.878
Puglia	A.R.O. BA/2 Binetto	2.226
Puglia	A.R.O. BA/2 Sannicandro	9.566
Lombardia	Città di Monza	121.692
Lombardia	Comune di Seriate	25.327
Puglia	Comune di Lizzano	9.534
Sicilia	Comune di Ragusa	72.914
Puglia	Comune di Ostuni	30.078
Puglia	Comune di Canosa di Puglia	28.058
Friuli	UTI delle Valli e Dolomiti Friulane	36.000
Sicilia	Comune di Siracusa	115.984
Lazio	Comune di Lanuvio	13.183
Lazio	Comune di Fiumicino	81.016
Sardegna	Comune di Carloforte	5.926
Puglia	A.R.O. BT/3	38.791
Sardegna	Comune di Sorso	14.342
Sardegna	Comune di Villasimius	3.674
Sardegna	Comune di Villaputzu	4.600
Sardegna	Comune di Capoterra	23.100
Campania	Comune di Giugliano in Campania	123.088
Campania	Comune di Capua	17.645
Campania	Comune di Casagiove	12.980
Valle D'Aosta	Unité Mont Cervin Sub ATO D	27.000
Puglia	Comune di San Pietro Vermotico	13.029
Puglia	Comune di Turi	12.930
Campania	Comune di Aversa	49.612
Sardegna	Comune di Lanusei	5.042
Sardegna	Comune di Gonnosfanadiga	6.137
Sardegna	Comune di Muravera	5.241
TOTALE		1.007.516

Documentario
«*Oltre i luoghi Comuni*»
realizzato con Luca Mercalli
e Greenaccord Onlus



Presentato a Fiumicino il docufilm “Oltre i luoghi Comuni”

Si è tenuta il 22 marzo 2023 a Maccarese, nel Comune di Fiumicino, la presentazione di “**Oltre i luoghi Comuni**”, il docufilm sviluppato da **Alessandro Scillitani** e **Greenaccord** con il supporto di **Esper Società Benefit** e **Editrice Italia Libera**.

Versione completa: https://www.youtube.com/watch?v=g5h1_Gwf9tY
Versione da 28 minuti https://www.youtube.com/watch?v=KXrQQ_YisPA





Obiettivi direttive europee sulla “Circular Economy”

Dal 4 luglio 2018 sono entrate in vigore le quattro direttive del "pacchetto economia circolare" che modificano 6 direttive su rifiuti, imballaggi, discariche, rifiuti elettrici ed elettronici (Raee), veicoli fuori uso e pile. Stabiliscono i seguenti obiettivi:

- Obiettivo riciclaggio rifiuti urbani: 55% al 2025
- Obiettivo riciclaggio rifiuti urbani: 60% al 2025
- Obiettivo riciclaggio imballaggi: 65% al 2025
- Obiettivo riciclaggio imballaggi: 70% al 2025
- Promozione Ecodesign
- RD organico obbligatoria (2024)*
- RD tessili obbligatoria (2025)*

NB: obiettivi anticipati dall'Italia al 2022

L'Antitrust ha già affrontato fin dal 2016 il tema del finanziamento dei costi della RD degli imballaggi in favore dei comuni da parte dei produttori di imballaggi



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA
E DEL MERCATO



**IC49 - Indagine conoscitiva sul
mercato dei rifiuti urbani**

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ha presentato il 10/02/2016 i risultati di un'indagine conoscitiva evidenziando anche che «...*Gli obblighi ambientali europei richiedono ai produttori di imballaggio di farsi carico dei costi di gestione dei loro prodotti una volta diventati rifiuti. Al fine di consentire ai produttori di ottemperare a tali obblighi, il Legislatore italiano ha predisposto un sistema che si basa sul sostanziale monopolio del CONAI e dei consorzi di filiera... Questo modello ha contribuito significativamente all'avvio e al primo sviluppo della raccolta differenziata urbana e del riciclo in Italia. Ma ormai sembra aver esaurito la propria capacità propulsiva e produce risultati non più al passo con le aspettative.*

Il finanziamento da parte dei produttori (attraverso il sistema CONAI) dei costi della raccolta differenziata non supera il 20% del totale, laddove invece, dovrebbe essere per intero a loro carico...»

Anche ARERA affronta tale problema nel 2019



ARERA

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente



Nella memoria presentata da ARERA il 24/07/2019 alla Commissione Ambiente della Camera dei Deputati si richiamano le previsioni di cui all'art 8-bis della **Direttiva 2018/851** del 30 maggio 2018 e **cioè che i produttori di imballaggi sostengano almeno l'80% dei costi necessari al raggiungimento dei nuovi obiettivi di effettivo riciclaggio dei materiali.** Secondo ARERA «... *l'essenziale esigenza di coordinamento del contenuto del prossimo Accordo quadro ANCI-CONAI con le richiamate disposizioni comunitarie assume maggior rilievo anche alla luce del fatto che i livelli di copertura dei costi sostenuti dai Comuni per la raccolta differenziata risultano essere molto bassi (con riferimento agli imballaggi il dato emerso sarebbe pari a circa il 20%)... Conseguentemente, l'insufficiente copertura dei costi implica che, in forza del principio di responsabilità estesa del produttore applicato in Italia alla filiera degli imballaggi, quale responsabilità condivisa tra i produttori e gli utilizzatori finali degli imballaggi, i costi incidano fortemente sul consumatore/utente finale.»*

Il comma 7 dell'art. 8 bis ha stabilito che «*Gli Stati membri adottano misure affinché i regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti prima del 4 luglio 2018 siano conformi al presente articolo entro il **5 gennaio 2023***»

Il Governo affronta tale problema nel 2020 con le modifiche al Dlgs 152/2006 introdotte dal Dlgs 116/2020 all'Art. 222 (R.D. e obblighi della pubblica amministrazione)

«1. Gli Enti di governo d'ambito territoriale ottimale, ove costituiti ed operanti, ovvero i Comuni, organizzano sistemi adeguati di raccolta differenziata in modo da permettere il raggiungimento degli obiettivi di recupero e di riciclaggio ...

b) garantiscono la gestione della raccolta differenziata, del trasporto, nonché delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari di cui all'Allegato C del presente decreto legislativo, nonché il coordinamento con la gestione di altri rifiuti prodotti nel territorio dell'ambito territoriale ottimale, ove costituito ed operante, ovvero i Comuni.

*2. I servizi di cui alla lettera b) sono prestati secondo i criteri di efficacia, efficienza ed economicità, nonché dell'effettiva riciclabilità, sulla base delle determinazioni in merito ai costi efficienti dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA). **I costi necessari per fornire tali servizi di gestione di rifiuti sono posti a carico dei produttori e degli utilizzatori nella misura almeno dell'80%.** Tali somme sono versate nei bilanci dei Comuni ovvero degli Enti di Gestione Territoriale Ottimale, ove costituiti e operanti nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti, al fine di essere impiegate nel piano economico finanziario relativo alla determinazione della tassa sui rifiuti (TARI).»*

«I costi necessari per fornire tali servizi di gestione di rifiuti sono posti a carico dei produttori e degli utilizzatori nella misura almeno dell'80 per cento.»

Nel 2022 il Governo ha ulteriormente modificato il Dlgs 152/2006 con l'art. 14 della L. 118/2022 in merito ai costi efficienti

Nella relazione illustrativa presentata alle Camere della “**Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021**” (Legge 118/2022) si rammenta che i nuovi commi (1-bis e 1-ter) attribuiscono ad ARERA 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;
- 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.

Nella relazione viene altresì chiarito che le nuove attribuzioni assegnate ad ARERA sono state definite per favorire il superamento di talune criticità poichè «la nozione di “gestione integrata del servizio” viene spesso utilizzata impropriamente, ampliando il novero delle attività lungo la filiera che vengono ricomprese nella privata. 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; ciò anche mediante una impropria attribuzione di titolarità esclusiva in capo al gestore delle suddette frazioni (c.d. monopolizzazione dei mercati concorrenziali a valle)».

Osservazioni ANEA* al documento di consultazione ARERA per la determinazione dei costi efficienti di RD

ANEA ha recentemente evidenziato ad ARERA che «Il meccanismo di sharing dei proventi dovrebbe essere applicato **non sui proventi lordi** derivanti dalla valorizzazione dei rifiuti di imballaggio sui sistemi EPR o sul mercato, **ma sui proventi al netto dei costi sostenuti per le successive operazioni di selezione/cernita/pulizia** inseriti all'interno del PEF. Diversamente, si ritiene che il Gestore del servizio possa essere **incentivato a risparmiare sulla fase di raccolta (con effetti negativi sulla qualità del materiale raccolto)**, per poi "correggere" gli errori di raccolta attraverso il passaggio in impianti di cernita preliminare il cui costo rimane completamente a carico dei comuni e può ridurre fino ad azzerare la loro quota di proventi da sistemi collettivi o da mercato... È evidente infatti, che allo stato attuale, essendo il meccanismo di sharing basato sulla condivisione dei soli ricavi AR, la tendenza del Gestore potrebbe essere quella di aumentare le fasi di pretrattamento, al fine di massimizzare i ricavi riconosciuti oggetto di sharing, dato che i costi di pretrattamento sono oggetto di integrale riconoscimento nell'ambito dell'MTR-2.»

In sintesi secondo ANEA l'interesse dei gestori integrati che gestiscono anche l'impiantistica di trattamento è di **proporre sistemi di raccolta stradali che possono aumentare le quantità raccolte a discapito però della qualità** anche al fine di ottenere un ulteriore ricavo grazie ai costi di pretrattamento dei propri impianti **e tale strategia contrasta con l'interesse dei Comuni di ridurre i costi a carico degli utenti.**

Il fattore di SHARING (condivisione) di ARERA nel MTR-2 e le conseguenze della sentenza del CdS n. 7196 del 24/07/2023

Il coefficiente di Sharing AR introdotto da ARERA incide sull'entità dei proventi dalle cessione dei materiali differenziati sul libero mercato riconosciuti al gestore rispetto al totale delle entrate tariffarie massime della quota variabile della TARI. La determinazione di tale coefficiente compete all'ETC ove costituito. Oltre alla sopra citata componente c'è la voce ARsc, che include i ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di compliance (ad es. i sistemi Conai, Coripet ecc.) agli obblighi di responsabilità estesa del produttore a copertura degli oneri per la RD dei rifiuti urbani.

Con **Sentenza n. 7196 del 24/07/2023**, i giudici del Consiglio di Stato hanno però accolto il ricorso in appello proposto da una società, attiva nel riciclo e riutilizzo dei rifiuti plastici, in cui è stato contestato che la Del. 363/2021 di ARERA (MTR-2) ha determinato un doppio beneficio ai gestori integrati riguardante sia il riconoscimento dei costi in termini di premialità che per la vendita dei materiali recuperati. La recentissima Del. 389/2023 di ARERA ha di conseguenza stabilito di scomputare gli oneri attribuibili alle attività di prepulizia, preselezione o pretrattamento degli imballaggi plastici provenienti dalla raccolta differenziata dai costi riconosciuti di cui all'art. 7.3 del MTR-2 e da tutte le voci in cui i medesimi costi devono essere riclassificati.

Alcune norme regionali che hanno posto un divieto alla precedente diffusa prassi di delegare la riscossione dei proventi della RD ai gestori privati dei servizi di Igiene urbana

L'art. 8, comma 5 della **Legge Regionale n. 24/2012** della **Regione Puglia** ha stabilito che i corrispettivi provenienti dalla commercializzazione di rifiuti da imballaggio derivanti dalle raccolte differenziate debbano essere erogati esclusivamente agli enti locali facenti parte delle Aree omogenee di raccolta di cui alla precedente premessa 5, cui è fatto divieto di delegare tale funzione al gestore del servizio di raccolta e trasporto ad eccezione del caso in cui il servizio venga svolto da società pubblica con affidamento in house providing.

In esito alla consultazione telematica interregionale del coordinamento tecnico CAE del 02/07/2019 le Regioni hanno evidenziato che «*Consolidare una raccolta di qualità richiede ingenti costi di investimento per modificare i sistemi di raccolta ed investimenti in comunicazione/informazione/formazione dei cittadini che non sono generalmente coperte dai contributi attualmente riconosciuti dal sistema CONAI ...* Diventa cruciale stabilire un corretto valore per tale contributo (estremamente basso se confrontato con quello applicato in altri paesi europei)...»

Le premialità e penalità introdotte da ESPER nelle gare di igiene urbana anche a favore degli operatori

Sistema di premialità: ESPER ha introdotto con successo un meccanismo di premialità che, al superamento degli obiettivi di RD minimi previsti (ad es. 65 % di RD), fa riconoscere all'I.A., al termine di ogni annualità, il 50 % dei risparmi aggiuntivi conseguiti dalla stazione appaltante. L'incentivo economico viene però vincolato imponendo negli atti di gara che il gestore del servizio ne **riversi almeno la metà sui propri dipendenti come premio di produzione**, secondo modalità che hanno un diretto impatto sulla qualità del servizio di I.U.



Incentivo economico



Azienda Appaltatrice



Operatori ecologici

Sistema di penalità: per il mancato raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata (ad es. 65 % medio di RD già a partire dal primo anno di esecuzione) vengono invece posti a carico dell'I.A. il 50 % dei maggiori oneri di smaltimento conseguenti, ecotassa compresa

RD < 70% 

50% dei maggiori costi di smaltimento e ecotassa

Esempio di premialità e penalità introdotte nella gara di igiene urbana del Comune di Ragusa nel 2016

Trasporto e avvio a recupero delle frazioni secche valorizzabili ed ingombranti o beni durevoli recuperabili. Il materiale dovrà essere avviato ai centri utilizzatori attivati dai Consorzi di Filiera o a centri di riciclaggio convenzionati. I ricavi dalla cessione dei materiali recuperabili e/o valorizzabili specifici sono di competenza dell'amministrazione comunale. Sarà compito dell'I.A. individuare i centri utilizzatori attivati dai Consorzi di Filiera ed operare al meglio la raccolta per ottimizzare i ricavi. Gli oneri di trattamento sono a carico dell'amministrazione comunale. **Eventuali penalità e/o maggiorazioni di costo che il Comune di Ragusa dovesse subire a causa della presenza di una quota di scarti non recuperabili superiori al 5% in peso del materiale conferito all'impianto di valorizzazione saranno a carico dell'I.A. nella misura del 50 % del costo aggiuntivo sostenuto. Per gli imballaggi in plastica le penalità e/o maggiorazioni di costo che il Comune di Ragusa dovesse subire a causa della presenza di una quota di scarti non recuperabili superiori al 15% in peso del materiale conferito all'impianto di valorizzazione saranno a carico dell'I.A. nella misura del 50 % del costo aggiuntivo sostenuto.** L'I.A. pertanto dovrà responsabilizzare gli addetti alla raccolta e collaborare con l'amministrazione comunale al fine di sensibilizzare l'utenza al corretto conferimento dei rifiuti recuperabili secchi. L'ammontare degli eventuali maggiori oneri a carico dell'I.A. sarà trattenuto sul primo rateo di pagamento in scadenza e le somme saranno accantonate. Se l'I.A. riuscirà a garantire il superamento degli obiettivi di raccolta differenziata di cui all'art. 19 di almeno 5 punti percentuali, il Comune di Ragusa riconoscerà all'I.A. quale elemento premiante ed incentivante, al termine di ogni annualità, **il 25% dei ricavi della cessione dei materiali recuperabili e/o valorizzabili quale elemento premiante** L'I.A. dovrà versare agli operatori addetti al servizio, quale premio di produttività annua, almeno il 50% della suddetta quota di ricavi a titolo di premialità, attraverso un opportuno monitoraggio delle squadre di raccolta assegnate alle diverse zone (almeno 10). Resta inteso

Controllo dei conferimenti con specifici adesivi



Gli adesivi sono di quattro tipologie:

- **Azzurro**: viene applicato se il materiale conferito corrisponde solo parzialmente a quanto indicato nel regolamento (presenza di materiali impropri e/o orario o giorno di raccolto errato). L'utente viene così invitato ad adeguarsi al nuovo regolamento di raccolta e/o ordinanza e viene avvisato che subirà a breve altri controlli;
- **giallo**: viene applicato se il materiale conferito corrisponde solo parzialmente a quanto indicato nel regolamento (presenza di materiali impropri e/o orario o giorno di raccolto errato). L'utente viene così invitato ad adeguarsi al nuovo regolamento di raccolta e/o ordinanza e viene avvisato che subirà a breve altri controlli;
- **rosso**: il materiale conferito presenta evidenti impurità all'interno e/o non è neppure parzialmente conforme a quanto stabilito nel regolamento/ordinanza oppure il comportamento non conforme risulta essere già stato evidenziato in precedenti controlli (cartellino giallo). L'utente viene quindi avvertito che verranno segnalati tali episodi al corpo di polizia municipale per l'adozione delle conseguenti sanzioni;
- **verde**: viene applicato per evidenziare che il controllo ha evidenziato che il materiale è conforme a quanto stabilito nel regolamento/ordinanza. L'utente viene così ringraziato e potrebbe essere gratificato nel continuare il suo comportamento virtuoso tramite tale segnalazione anche al fine di applicare e/o confermare eventuali sconti sulla TARI o la partecipazione a successive iniziative di estrazione a sorte di premi ecocompatibili.

