

## INDAGINI CONOSCITIVE

### **IC49 - MERCATO DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI**

*Provvedimento n. 25057*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° agosto 2014;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTO l'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ai sensi del quale l'Autorità può procedere ad indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi o altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217 e, in particolare, l'articolo 17, relativo alle indagini conoscitive di natura generale;

CONSIDERATI i seguenti elementi:

**1.** Il servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani (RSU) si articola in una filiera composta da diverse fasi tra loro interdipendenti.

A monte vi sono le attività di raccolta dei RSU e dei rifiuti speciali assimilati e di spazzamento delle strade, che producono i rifiuti che sono trasportati ai centri di raccolta. La raccolta dei RSU consiste nella raccolta e nel trasporto fino ad un sito di raccolta (piattaforma).

A valle, vi sono le attività di selezione, di trattamento meccanico e biologico, per il tramite di procedimenti di stabilizzazione, igienizzazione e compattazione, nonché di compostaggio (per ciò che riguarda la frazione umida) e, infine, di riciclo e recupero in inceneritori/termovalorizzatori o di smaltimento in discarica.

**2.** Ancorché i RSU rappresentino solo una parte minoritaria della produzione totale di rifiuti nel territorio italiano, questi sono la componente che presenta maggiori difficoltà gestionali, come dimostrano i bassi tassi di raccolta differenziata che si registrano in Italia, e concorrenziali, in larga misura derivanti dall'esistenza di monopoli naturali (e legali).

**3.** Il servizio di gestione dei RSU è, infatti, un servizio pubblico locale a rilevanza economica affidato in esclusiva, tramite concessione, ad un gestore da parte degli Enti locali responsabili della gestione del servizio.

Pertanto, le dinamiche concorrenziali tra gli operatori del settore si esplicano secondo la forma della cosiddetta "concorrenza per il mercato", ossia la concorrenza per ottenere il suddetto diritto di privativa. Questa astrattamente permette, in presenza di monopoli naturali non contendibili, e in relazione alla fornitura di beni pubblici, come nel caso di specie, di ottenere risultati comparabili a quelli della concorrenza nel mercato in termini di efficienza produttiva e allocativa, assicurando che le rendite non necessarie ad incentivare l'efficienza del monopolista siano trasferite ai consumatori.

**4.** Affinché ciò si verifichi, tuttavia, è necessario, innanzitutto, che le procedure di aggiudicazione del servizio siano improntate ai principi concorrenziali; esse, inoltre, in termini di ampiezza della privativa esistente in capo alle imprese incaricate della gestione del servizio, della durata degli affidamenti, nonché delle modalità con cui il servizio è affidato, dovrebbero essere strutturate in

modo tale da mantenere intatti gli incentivi delle imprese affidatarie ad operare in maniera efficiente.

**5.** Al riguardo, l'analisi preliminare degli assetti istituzionali e di mercato nel settore sembra suggerire la presenza di diverse criticità concorrenziali. Innanzitutto, si osserva l'esistenza di un ricorso significativo all'affidamento diretto anche in assenza dei requisiti *in-house* e una durata degli affidamenti nella maggior parte dei casi superiore a quella che sembra necessaria per recuperare gli investimenti, tali da scoraggiare lo sviluppo della concorrenza tra operatori e favorire il consolidamento delle posizioni di mercato dei gestori *incumbent*.

**6.** Inoltre, sotto il profilo dell'ampiezza merceologica del perimetro della privativa, si rileva un eccessivo ricorso da parte degli Enti locali all'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani, con conseguente sottrazione dal gioco concorrenziale di tipologie di rifiuti speciali, le cui attività di raccolta e smaltimento dovrebbero essere lasciate agli operatori privati sulla base di rapporti contrattuali con i produttori di questi, e l'attribuzione ai gestori *incumbent* di vantaggi concorrenziali ingiustificati.

**7.** Sempre in relazione all'ampiezza merceologica della privativa esistente in capo ai gestori affidatari, si osserva che la gestione integrata del ciclo di produzione e smaltimento dei rifiuti determina l'estensione di tale privativa dalla raccolta a tutto il resto della filiera della gestione dei rifiuti, così escludendo la possibilità che si ricorra alla forma di concorrenza nel mercato nelle fasi della filiera nelle quali questa è possibile.

**8.** Dal punto di vista geografico, la dimensione del perimetro della privativa dovrebbe essere tale da garantire il raggiungimento di adeguate economie di scala da parte degli operatori. Ad oggi l'assetto prevalente nelle diverse Regioni è quello di ambiti territoriali minimi di dimensione sostanzialmente coincidente con il territorio delle Province; tuttavia, sussistono delle rilevanti eccezioni, che creano un contesto istituzionale parzialmente disomogeneo.

**9.** Quanto alle strutture dei bandi di gara per l'assegnazione del servizio di gestione dei RSU, negli stessi si osservano spesso clausole che appaiono limitare dal punto di vista geografico gli impianti ai quali conferire i rifiuti raccolti e perciò conducono ad una limitazione della concorrenza a favore dell'impianto di trattamento più vicino alla zona di produzione dei rifiuti urbani, di cui va valutata la necessità e la proporzionalità rispetto al principio di prossimità.

**10.** Tali criticità concorrenziali appaiono, peraltro, aggravate da un quadro normativo piuttosto frammentario e disomogeneo, che spesso fornisce incentivi scorretti agli Enti locali responsabili della corretta ed efficiente gestione dei RSU.

**11.** Al fine di valutare tali criticità appare opportuno procedere ad una analisi del settore della gestione degli RSU, nel corso della quale verrà effettuata una ricognizione completa ed esaustiva degli assetti istituzionali e di mercato del settore, che consentano di accertare quali sono gli operatori in esso attivi, la loro compagine azionaria degli stessi (imprese pubbliche, private, misto pubblico-privato), la struttura dei costi del servizio da essi svolto (e, quindi, con specifica attenzione anche alle tariffe praticate dal gestore ai cittadini), quali sono gli strumenti in base ai quali ottengono gli affidamenti di cui sono attualmente in possesso, nonché l'ampiezza merceologica e geografica e la durata di tali affidamenti.

Scopo ultimo di tale ricognizione è quello di identificare quali sono gli assetti istituzionali e di mercato maggiormente desiderabili sotto il profilo concorrenziale in tale settore e se attraverso il perseguimento di strutture di mercato maggiormente orientate alla libera concorrenza è possibile garantire la scelta di modelli gestionali in grado di tutelare adeguatamente gli interessi pubblici coinvolti, nonché di raggiungere meglio e più efficacemente gli obiettivi ambientali posti dalla disciplina comunitaria.

Tutto ciò premesso e considerato;

**DELIBERA**

di procedere, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90, ad un'indagine conoscitiva riguardante il settore della gestione dei rifiuti solidi urbani.

Il presente provvedimento sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

**IL SEGRETARIO GENERALE**

*Roberto Chieppa*

**IL PRESIDENTE**

*Giovanni Pitruzzella*

---