MEMORIA

179/2020/I/RIF

MEMORIA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE PER L'AUDIZIONE RELATIVA ALL'ESAME DEGLI SCHEMI DI DECRETO LEGISLATIVO DI RECEPIMENTO DEL CD. "PACCHETTO DI MISURE SULL'ECONOMIA CIRCOLARE".

Memoria per la 13ª Commissione Territorio, ambiente, beni ambientali del Senato della Repubblica

26 maggio 2020

Signor Presidente, Gentili Senatrici e Senatori,

desidero ringraziare, anche a nome dell'intero Collegio dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, la 13ª Commissione Territorio, ambiente, beni ambientali del Senato della Repubblica, per avere invitato questa Autorità a rendere le proprie osservazioni in ordine agli schemi di decreto legislativo di recepimento che compongono il cd. "Pacchetto di misure sull'economia circolare".

In considerazione delle materie ricomprese nel proprio quadro di competenze, con questa memoria, l'Autorità intende soffermarsi, in particolare, sulle disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (Atto del Governo 169), formulando le proprie considerazioni e proposte.

E' dunque nostra intenzione offrire, con la presente memoria, un contributo ai lavori di questa Commissione, rendendoci, comunque, disponibili a rispondere ad ogni domanda che vorrete porci sulla tematica affrontata.

Il Presidente

Stefano Besseghini

Milano, 27 maggio 2020

Il cd. "*Pacchetto europeo di misure sull'economia circolare*", approvato in via definitiva il 22 maggio 2018, modifica le sei principali direttive in materia di rifiuti e discariche: la direttiva quadro sui rifiuti (2008/98/CE) e le direttive "speciali" in materia di rifiuti di imballaggio (1994/62/CE), discariche (1999/31/CE), rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, cosiddetti RAEE (2012/19/UE), veicoli fuori uso (2000/53/CE) e rifiuti di pile e accumulatori (2006/66/CE).

La legge 4 ottobre 2019, n. 117 ha delegato il Governo al recepimento delle citate direttive, precisando, agli articoli 14, 15 e 16, i relativi principi e criteri direttivi.

Gli schemi di decreto legislativo di recepimento, attualmente all'esame in sede consultiva del Parlamento, sono quattro e riguardano:

a) l'attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (Atto del Governo 169);

b) l'attuazione della direttiva (UE) 2018/850 che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (Atto del Governo 168);

c) l'attuazione degli articoli 2 e 3 della direttiva (UE) 2018/849, che modificano la direttiva 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e la direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (Atto del Governo n. 167);

d) l'attuazione dell'articolo 1 della direttiva (UE) 2018/849, che modifica la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso (Atto del Governo n.166).

Con la presente memoria, l'Autorità, nell'ambito delle competenze regolatorie e di controllo assegnatele dal Legislatore con la legge 27 dicembre 2017, n. 205, in tema di ciclo dei rifiuti, anche urbani e assimilati, intende precipuamente soffermarsi sulle disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo di cui all'Atto del Governo n. 169[1].

Con riferimento al ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, l'articolo 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 ha attribuito all'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (di seguito: Autorità) competenze regolatorie e di controllo, con l'espressa finalità di migliorarne il sistema di regolazione, *"per garantire*

[1] Per mere esigenze di sintesi, si rimanda alle memorie presentate in Parlamento nei mesi scorsi, in cui si dà conto dell'attività regolatoria svolta da ARERA, ed alla recente segnalazione 23 aprile 2020, 136/2020/I/com in materia, tra l'altro, di misure a sostegno degli investimenti e a tutela delle utenze finali del servizio di gestione integrata dei rifiuti, urbani e assimilati in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

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".

Inoltre, la predetta disposizione ha espressamente assegnato all'Autorità, tra le altre, le funzioni di:

- "*definizione dei livelli di qualità dei servizi, sentiti le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori, nonché vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi*" (lett. b);
- "*diffusione della conoscenza e della trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dell'utenza*" (lett. c);
- "*tutela dei diritti degli utenti […]*" (lett. d);
- "*predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio 'chi inquina paga'*" (lett. f);
- "*fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento*" (lett. g);
- "*approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento*" (lett. h);
- "*verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi*" (lett. i).

Lo schema di decreto in esame, in attuazione della delega prevista dall'articolo 16 della citata legge n. 117/19, modifica e integra la disciplina nazionale vigente contenuta nella Parte IV del Codice dell'ambiente, di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che reca attualmente le norme con le quali sono state recepite le direttive in materia di gestione dei rifiuti (2008/98/CE) e di gestione degli imballaggi (94/62/CE).

L'Autorità, nell'esprimere generale condivisione in merito alle indicazioni contenute nelle disposizioni in esame, ritiene opportuno evidenziare alcuni profili maggiormente meritevoli di attenzione in sede di formulazione del prescritto parere parlamentare.

In particolare, l'articolo 1, commi 2 e 3, dello schema di decreto in analisi riscrive l'articolo 178-*bis* del citato decreto legislativo n. 152/06, che disciplina la responsabilità estesa del produttore - inteso come qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti, nell'organizzazione del sistema di gestione dei rifiuti, e nell'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo il loro utilizzo - ed introduce l'articolo 178-*ter* sui requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore.

Rispetto al testo vigente, i regimi di responsabilità estesa del produttore sono istituiti obbligatoriamente, anche su istanza di parte, attraverso decreti che individuano i singoli regimi di responsabilità estesa del produttore e prevedono misure che tengano conto dell'impatto dell'intero ciclo di vita dei prodotti, della gerarchia dei rifiuti e, se del caso, della potenzialità di riciclaggio multiplo. Si stabilisce, inoltre, che i regimi di responsabilità estesa del produttore, siano introdotti attraverso l'emanazione di decreti del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata, e nel rispetto dei requisiti minimi generali individuati dall'articolo 178-*ter*.

Alla luce di quanto previsto in ordine alla disciplina del contributo finanziario a carico dei produttori e ai costi da questo coperti (costi della raccolta differenziata e trasporto; costi della cernita e trattamento; costi per il raggiungimento di ulteriori obiettivi previsti dal sistema; costi per l'informazione ai detentori; costi per la raccolta e la comunicazione dei dati), nonché del fatto che detto contributo non debba superare i costi necessari per assicurare la gestione dei rifiuti in modo efficiente, **si evidenzia l'opportunità e l'utilità di: *i)* esplicitare indicazioni tese a garantire forme di copertura degli oneri secondo logiche di *cost-reflectivity*, per esempio nell'attribuzione dei costi della raccolta differenziata secondo il principio "*chi inquina paga*"; *ii)* sentire questa Autorità nell'ambito della definizione dei provvedimenti attuativi del processo di riforma**, in considerazione delle menzionate competenze di regolazione e della conoscenza della struttura dei costi efficienti di raccolta e di trattamento.

Tale esigenza di coerenza ordinamentale sembra essere stata, peraltro, colta dall'articolo 3, comma 7, dello schema di decreto in esame, che introduce modifiche all'articolo 222 del menzionato decreto legislativo n. 152/06, in tema di raccolta differenziata ed obblighi della pubblica amministrazione, che, nel confermare l'obbligo per gli enti d'ambito (ove costituiti ed operanti) e i Comuni di organizzare adeguati sistemi di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, garantendo la copertura omogenea in ciascun Ambito territoriale ottimale (ATO), stabiliscono che i servizi di raccolta differenziata, trasporto, cernita ed altre operazioni preliminari siano prestati secondo criteri di efficacia,

efficienza, economicità ed effettiva riciclabilità, "*sulla base delle determinazioni in merito ai costi efficienti dell'ARERA*".

Risulta, altresì, doveroso segnalare l'articolo 1, comma 5, dello schema di decreto in analisi, che riscrive l'articolo 180 del decreto legislativo n. 152/06, confermando e concretizzando ulteriormente, oltre le misure e le iniziative per la prevenzione della produzione di rifiuti, l'adozione di *un Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*, da parte del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministeri dello Sviluppo economico e delle Politiche agricole, alimentari e forestali. Tale Programma fissa, inoltre, idonei indicatori e obiettivi qualitativi e/o quantitativi per la valutazione dell'attuazione delle misure di prevenzione dei rifiuti in esso stabilite (comma 1).

A tale fine il citato articolo 180, al comma 2, come modificato dalla norma in esame, elenca taluni interventi che devono essere almeno contemplati dal *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*, tra i quali: l'incentivazione e il sostegno dei modelli di produzione e di consumo sostenibili; lo stimolo alla progettazione, alla fabbricazione e all'uso di prodotti efficienti sotto il profilo delle risorse durature - anche in termini di periodo di vita e di assenza di obsolescenza programmata - riparabili, riutilizzabili e aggiornabili; la spinta al riutilizzo di prodotti e alla creazione di sistemi che promuovano le attività di riparazione e di riutilizzo, in particolare per le apparecchiature elettriche ed elettroniche, i tessili e i mobili, nonché gli imballaggi e i materiali e i prodotti da costruzione.

L'Autorità accoglie favorevolmente le misure che intendono rafforzare l'efficacia del "*Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*", inteso quale opportunità per promuovere le necessarie forme di coordinamento con le pianificazioni territoriali; in particolare, a fronte di indirizzi strategici omogenei, potrebbero essere individuati e superati eventuali disincentivi, talvolta impliciti, alle attività di riciclo.

Resta fatta salva la necessità di valorizzare le dovute logiche industriali, che presuppongono un'elevata qualità dei materiali e un adeguato sviluppo di impianti innovativi, indispensabili per avanzare verso un'economia circolare con un alto livello di efficienza delle risorse.

Un'ulteriore leva che, ad avviso dell'Autorità, potrebbe **contribuire alla promozione dell'efficienza e della sostenibilità, facilitando il raggiungimento anche degli obiettivi di riciclo**, **consiste in una maggiore attenzione alle ipotesi di liberalizzazione delle medesime attività di riciclo**, valutando attentamente il perimetro delle attività assegnate in esclusiva e i possibili effetti, in termini di oneri complessivi e di benefici attesi, relativi alla promozione di attività liberalizzate.

Riguardo, poi, a talune previsioni dello schema di decreto in discussione che introducono modifiche al sistema delle definizioni e delle classificazioni di cui al decreto legislativo n. 152/06, viene in rilievo l'articolo 1, comma 8, che interviene sulla definizione dei rifiuti urbani contenuta nell'attuale articolo 184, comma 2, del menzionato decreto legislativo, spostandola all'interno dell'articolo 183, che contempla le "*Definizioni*", apportando una serie di modifiche:

- è confermata la natura di rifiuti urbani dei rifiuti domestici, eliminando la specificazione della provenienza degli stessi da locali e luoghi ad uso di civile abitazione. Si precisa la natura urbana dei rifiuti domestici, sia indifferenziati sia da raccolta differenziata, e si inserisce l'elenco esemplificativo previsto dalla direttiva (UE) 2018/851;
- sono introdotte specifiche previsioni in materia di assimilabilità dei rifiuti. In attuazione dei principi della legge n. 117/19; infatti, il comma 8 dell'articolo 1 dello schema di decreto in esame stabilisce che sono rifiuti urbani quelli indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti, che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'Allegato L-*quater* prodotti dalle attività riportate nell'Allegato L-*quinques* (art. 183, comma 1, lettera b *ter*), *sub* b). Coerentemente, con il comma successivo, sono apportate modifiche alla definizione di rifiuti speciali di cui all'articolo 184 del decreto legislativo n. 152/06, escludendo dai rifiuti speciali quelli assimilati agli urbani in applicazione degli Allegati citati (art. 184, comma 3, lettere c), d), e) e f));
- è confermata la natura urbana dei rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade, ai quali si aggiungono anche quelli derivanti dallo svuotamento dei cestini portarifiuti;
- è, altresì, confermata la natura urbana dei rifiuti giacenti sulle strade e sulle aree pubbliche o sulle strade ed aree private, comunque soggette ad uso pubblico. o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;
- è esplicitata la classificazione dei rifiuti provenienti dalla pulizia dei mercati - attualmente non prevista - come rifiuti urbani;
- è ribadita la natura urbana dei rifiuti provenienti da aree cimiteriali, esumazioni ed estumulazioni;

Nella proposta di nuova definizione dei rifiuti urbani è, infine, specificata l'espressa esclusione dai rifiuti urbani, prevista dalla direttiva (UE) 2018/851, dei "*rifiuti della produzione, dell'agricoltura, della silvicoltura, della pesca, delle fosse settiche, delle reti fognarie e degli impianti di trattamento delle acque reflue, ivi compresi i fanghi di depurazione, i veicoli fuori uso o i rifiuti da costruzione e demolizione*".

Vale evidenziare che l'impostazione generale della regolazione vigente e, segnatamente, la delibera dell'Autorità 443/2019/R/RIF, "*Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021*" (MTR), risulta coerente con le citate modifiche alla definizione dei rifiuti urbani.

L'Autorità sottolinea, inoltre, che **la disciplina dell'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani e, in particolare, la definizione di criteri di assimilazione uniformi sul piano nazionale assume rilievo anche in un'ottica regolatoria**, favorendo condizioni di mercato omogenee su tutto il territorio nazionale e rendendo comparabili gli indicatori di *performance* in termini di costo, di percentuali di riciclo e di raccolta differenziata.

Risulta, poi, opportuno soffermare l'attenzione sull'articolo 2, comma 1, dello schema di decreto in esame, che inserisce nel Codice dell'Ambiente il nuovo articolo 198-*bis*, che prevede la redazione di un *Programma nazionale per la gestione dei rifiuti*. In attuazione, dunque, dei criteri individuati dalla già menzionata legge n. 117/19 (articolo 16, comma 1, lettera m), l'articolo 198-*bis* attribuisce allo Stato una competenza pianificatoria in materia di rifiuti, disponendo, al comma 2, che il suddetto Programma definisca anche i criteri e le linee strategiche cui le Regioni e le Province autonome si devono attenere nell'elaborazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti, disciplinati dal successivo articolo 199. Più precisamente, la norma proposta attribuisce al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare il compito di approvare, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo *de quo*, il menzionato Programma nazionale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

In vista della necessaria attività di pianificazione nazionale, che dovrà almeno contemplare, ai sensi del comma 3 dell'articolo 198-*bis*, i dati sulla produzione dei rifiuti su scala nazionale, la ricognizione degli impianti a livello nazionale, i criteri generali per la redazione dei piani di settore e quelli generali per l'individuazione di distretti interregionali, l'individuazione dei flussi di particolari categorie di rifiuti con i relativi fabbisogni impiantistici, potrebbe essere **opportuno sentire l'Autorità nel processo di adozione di tale atto programmatorio, anche in considerazione della rilevanza di tali scelte per l'azione regolatoria della medesima**.

In considerazione della piena attuazione dei princìpi di cui all'articolo 16 della legge n. 117/19, l'Autorità, nell'ambito del quadro di competenze assegnatele dal Legislatore, considera che lo schema di decreto legislativo in esame possa, infine, essere integrato rispetto ai seguenti profili:

i. razionalizzazione e disciplina "*del sistema tariffario al fine di incoraggiare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti*" (comma 1, lettera d) del citato articolo

16). Tale attività rende, infatti, **necessario un raccordo con le competenze in materia di regolazione tariffaria del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati attribuite a questa Autorità dalla legge n. 205/17**[2], anche in considerazione dell'opportunità di elaborare un sistema coordinato di segnali, tariffari e fiscali, volti al miglioramento delle *performance*. Detto coordinamento appare particolarmente significativo, con riguardo alla "*prevenzione della formazione dei rifiuti, incentivando comunque una gestione più oculata degli stessi da parte degli utenti*" (lettera d), punto 1, dell'articolo 16), e all'"*individuazione di uno o più sistemi di misurazione puntuale e presuntiva dei rifiuti prodotti che consentano la definizione di una tariffa correlata al principio chi inquina paga*" (lettera d), punto 2, dell'articolo16);

ii. definizione di una "*riforma del tributo per il conferimento in discarica di cui all'articolo 3, comma 24 e seguenti, della legge 28 dicembre 1995, n. 549*" (lettera d), punto 3, dell' articolo 16), **in coordinamento con l'Autorità che, in considerazione delle competenze in tema di individuazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento**[3], può certamente contribuire in maniera efficace all'individuazione di adeguati segnali di efficientamento e di sostenibilità della tassazione eco-ambientale;

iii. intervento di "*razionalizzazione complessiva del sistema delle funzioni dello Stato e degli enti territoriali e del loro riparto*" (comma 1, lettera m), dell'articolo 16). In proposito, **l'Autorità reputa essenziale ribadire l'urgenza di un'opera di riordino del quadro normativo settoriale, al fine di tenere in considerazione le modifiche intervenute nel quadro di *governance* multilivello del settore**, a seguito dell'attribuzione alla medesima Autorità delle competenze di regolazione del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati;

iv. provvedimento in ordine alle attribuzioni delle regioni e, più specificatamente all'attuazione delle previsioni sul riparto in ambiti ottimali nonché all'istituzione e alla concreta operatività dei relativi enti di governo (punto 6.2 della lettera m) dell'articolo 16). Tale obiettivo, assumendo oramai anch'esso carattere di urgenza, ad avviso dell'Autorità, dovrebbe essere specificamente considerato nello schema di decreto in esame. Nondimeno, in mancanza di previsioni *ad hoc*, risulta fondamentale per il settore dei rifiuti perseguirlo attraverso gli strumenti già previsti dal quadro normativo vigente, al fine di addivenire ad una celere

[2] Cfr. articolo 1, comma 527, in particolare lettera f), della citata legge n. 205/17.

[3] Si fa riferimento alle funzioni assegnate all'Autorità dall'articolo 1, comma 527, lettera g), della legge n. 205/17.

operatività degli Enti di governo d'ambito (EGA). Con l'obiettivo di una corretta adozione a livello territoriale delle scelte di programmazione e di gestione del servizio, **l'Autorità reputa necessaria e auspicabile una accelerazione del processo di costituzione degli EGA, superando i modelli di *governance* che favoriscono la frammentazione gestionale e limitano l'azione di controllo da parte dei soggetti pubblici**. A tal fine potrebbe risultare utile valutare il potenziamento dei poteri sostitutivi connessi ai casi di mancata costituzione degli EGA da parte delle Regioni e di mancata adesione agli EGA da parte dei Comuni. Anche rispetto a tale tematica, l'Autorità si rende disponibile, così come in passato per gli altri settori regolati, in particolare per il servizio idrico integrato, a fornire il proprio contributo, in termini di monitoraggio e di segnalazione, in merito alla riorganizzazione degli assetti locali del settore. Una rinnovata iniziativa su questi profili potrebbe permettere di verificare la presenza di eventuali diseconomie e inefficienze anche nel raggiungimento degli obiettivi di riciclo derivanti dagli specifici assetti organizzativi del settore prescelti nei diversi EGA, incluso il grado di integrazione verticale delle filiere.

Alla luce di tutto quanto premesso, l'Autorità auspica che i rilievi formulati siano tenuti in considerazione da codesta Commissione, in sede di definizione del previsto parere parlamentare per l'adozione del decreto legislativo di recepimento delle direttive *de quibus*.