

MEMORIA

482/2019/I/RIF

**MEMORIA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE NELL'AMBITO DELL'INDAGINE
CONOSCITIVA SULLA NORMATIVA CHE REGOLA LA
CESSAZIONE DELLA QUALIFICA DI RIFIUTO ("END OF WASTE")**

Memoria per la VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera
dei Deputati

25 novembre 2019

Signor Presidente, Gentili Onorevoli,

desidero ringraziare, anche a nome del Collegio dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente che oggi rappresento, l'intera Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati, per aver voluto invitare l'Autorità nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla normativa concernente la cessazione della qualifica di rifiuto ("end of waste").

L'Autorità si dichiara sin da ora disponibile a fornire i dati e gli elementi che si ritenessero necessari, sia in forma scritta sia rispondendo direttamente ad eventuali domande e richieste di chiarimenti che vorrete formulare sull'argomento che sarà dibattuto.

Le operazioni di recupero, sia dei rifiuti speciali sia di quelli urbani, connesse alla cessazione della qualifica di rifiuto, concorrono appieno al conseguimento dei nuovi ambiziosi *target* europei tesi a rafforzare la gerarchia dei rifiuti¹, privilegiando in primo luogo la prevenzione della produzione dei rifiuti e l'avvio a riutilizzo e riciclo, successivamente il recupero energetico e prevedendo in via esclusivamente residuale lo smaltimento in discarica.

Con riferimento al ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati l'articolo 1, comma 527, della l. 205 del 27 dicembre 2017 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 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"*.

¹ L'Unione europea considera la transizione verso una economia circolare, in cui i materiali e l'energia utilizzati per realizzare i prodotti possano mantenere il loro valore il più a lungo possibile, i rifiuti siano ridotti al minimo e le risorse siano utilizzate in quantità ragionevoli, uno dei punti cardine della strategia politica intrapresa il 22 maggio 2018 in occasione dell'adozione del *Pacchetto europeo di misure sull'economia circolare*.

In particolare, la predetta disposizione attribuisce all’Autorità, tra le altre, le funzioni di:

- *“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);
- *“formulazione di proposte relativamente alle attività comprese nel sistema integrato di gestione dei rifiuti da assoggettare a regime di concessione o autorizzazione in relazione alle condizioni di concorrenza dei mercati”* (lett. l).

L’Autorità ha da subito attribuito al tema della cessazione della qualifica di rifiuto una rilevanza centrale, tanto che, con deliberazione 242/2019/A recante “Quadro strategico 2019-2021” ha precisato, tra le finalità della propria azione istituzionale, che *“la regolazione tariffaria deve favorire il raggiungimento degli obiettivi di carattere ambientale, in coerenza con le direttive europee, e in particolare in un’ottica di sviluppo dell’economia circolare. In tale prospettiva l’Autorità intende definire un sistema (...) di misure che incentivino la prevenzione, la raccolta differenziata di qualità, la preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti urbani e, in generale, l’efficientamento dei processi di selezione, recupero² e valorizzazione della materia, finalizzato alla limitazione del ricorso alla discarica”*.

In particolare, la strategia regolatoria ricomprende tra i propri obiettivi la promozione del progresso tecnologico nel recupero dei rifiuti anche tenuto conto dell’evoluzione della *Circular Economy*, che richiede valutazioni sempre più attente sulla gestione, sul riciclo, nonché sulla valorizzazione di queste potenziali risorse (transizione “da rifiuto a risorsa”), sulla spinta dei richiamati obiettivi europei in materia come pure sugli specifici *target* nazionali.

² In proposito, sembra peraltro utile precisare che le attività di recupero rientrano tra le attività di gestione dei rifiuti; l’articolo 183, comma 1, lett. n) del d.lgs. 152/2006, infatti, stabilisce che la gestione dei rifiuti ricomprende la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento. Le operazioni di recupero e smaltimento, inoltre, costituiscono entrambe attività di trattamento dei rifiuti, ai sensi del comma 1, lett. s), del citato articolo 183 del d.lgs. 152/2006.

La necessità di fornire una cornice di regole chiara e stabile, in grado di garantire le necessarie garanzie alle iniziative imprenditoriali di sviluppo di soluzioni innovative, di intercettare i segnali delle dinamiche dei mercati, anche internazionali, nonché di preservare le esigenze di monitoraggio pubblico su attività di rilevanza fondamentale per le collettività interessate, unitamente alla corretta valutazione dei riflessi sulla finanza pubblica, rappresenta un obiettivo primario e, al contempo, una questione di non semplice soluzione. Il Legislatore, infatti, è intervenuto sulla materia, nel corso degli ultimi mesi, due volte.

In questa sede, piuttosto che ripercorrere le tappe di una vicenda che - sotto il profilo giuridico e legislativo presenta rilevanti complessità, aspetti peraltro diffusamente trattati nei contributi di chi ci ha preceduto in questa sede - si ritiene preferibile approfondire la soluzione da ultimo adottata con la legge 2 novembre 2019, n. 128, aggiungendo, poi, alcune brevi passaggi su come l'attività di regolazione dell'Autorità possa, nel nuovo quadro, fornire elementi utili per affrontare un'agenda comunque complessa.

La legge citata - introducendo l'articolo 14-*bis* nel decreto legge 3 settembre 2019, n.101 - modifica e integra la disciplina relativa alla cessazione della qualifica di rifiuto di cui all'articolo 184-*ter*³ del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'Ambiente), in ossequio ai principi e ai criteri direttivi individuati dalla legge 4 ottobre 2019, n. 117 ("Legge di delegazione europea") per il recepimento della direttiva UE 2018/851.

In particolare, la nuova norma, nei suoi aspetti principali:

- riformula una delle condizioni nel rispetto delle quali devono essere adottati i criteri specifici che deve soddisfare un rifiuto per cessare di essere tale (quando sia stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo). In particolare si fa riferimento alle seguenti condizioni: i) la sostanza o l'oggetto sono destinati a essere utilizzati per scopi specifici; ii) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza o oggetto; iii) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; iv) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana (articolo 184-*ter*, comma 1 del decreto legislativo n. 152/2006);

³ La prima disciplina relativa alla cessazione della qualifica di rifiuto è contenuta nella direttiva UE 2008/98 ed è stata recepita nell'ordinamento nazionale con il decreto legislativo n. 205/2010, che ha introdotto nel decreto legislativo n. 152/2006 l'articolo 184-*ter*.

- statuisce che, in mancanza di criteri specifici adottati dai regolamenti comunitari e/o dai decreti ministeriali, le autorità locali competenti possano rilasciare o rinnovare le autorizzazioni⁴, caso per caso, sulla base delle istanze presentate dagli operatori interessati. Nell'ambito del medesimo procedimento autorizzatorio sarà, quindi, la stessa amministrazione procedente che dovrà fissare i criteri più dettagliati che, in aggiunta a quelli generali, contempleranno quanto meno: i materiali di rifiuto in entrata ammissibili alla procedura di *end of waste*; i processi e le tecniche di trattamento consentiti; i criteri di qualità che i materiali che hanno cessato la qualifica di rifiuto devono possedere; i requisiti da rispettare affinché i sistemi di gestione dimostrino il rispetto dei criteri relativi alla cessazione della qualifica di rifiuto, nonché i requisiti relativi alla dichiarazione di conformità.

Nella norma citata è poi tratteggiata una procedura di controllo della conformità dei processi e degli impianti, assentiti caso per caso, a quanto disposto con l'autorizzazione, con i criteri ambientali generali e con quelli dettagliati contenuti nel singolo provvedimento, da eseguirsi da parte di ISPRA o di ARPA, qualora opportunamente alla gestione ordinaria delegata⁵. Per quanto rileva il punto di vista di questa Autorità, si ritiene importante che nel dare corso alla citata procedura sia possibile conseguire la necessaria stabilità subordinando la medesima ad eventi non riconducibili alla gestione ordinaria.

È, inoltre, disposta l'istituzione di un Registro nazionale presso lo stesso Ministero dell'Ambiente, per la raccolta delle autorizzazioni rilasciate caso per caso (comma 3-*septies* dell'articolo 184-*ter*)

Nell'ottica di fornire un quadro aggiornato, anche con riferimento ai profili di competenza, si rappresenta che, a seguito di un vasto procedimento di consultazione e partecipazione⁶, con la deliberazione del 31 ottobre 2019, 443/2019/R/RIF (MTR),

⁴ Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti oppure autorizzazione integrata ambientale.

⁵ I controlli di conformità sono effettuati a campione, in contraddittorio con il soggetto titolare, e l'esito della verifica è comunicato al Ministero dell'Ambiente, affinché questi formuli le proprie conclusioni da trasmettere all'autorità che ha rilasciato il provvedimento, per l'eventuale adeguamento o revoca dell'autorizzazione. In caso di inerzia dell'autorità competente, il Ministero dell'Ambiente può intervenire anche attraverso la nomina di un commissario *ad acta* (commi da 3-*ter* a 3-*sexies* del citato articolo 184-*ter*).

⁶ L'Autorità, al fine di illustrare dettagliatamente i contenuti del documento per la consultazione 351/2019/R/RIF ha organizzato in data 11 settembre 2019 un seminario di carattere nazionale, cui hanno partecipato oltre 650 soggetti tra rappresentanti delle aziende di servizi pubblici, delle istituzioni, degli enti locali e dei consorzi nazionali, unitamente a titolari delle imprese, delle associazioni datoriali e sindacali

l'Autorità ha definito i criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021.

Come già sottolineato in diverse sedi⁷, per quanto rilevante, si tratta di una prima misura, dell'avvio di un percorso. L'orizzonte temporale considerato per l'applicazione se, per un verso, permette di affrontare tempestivamente (a partire dalle tariffe definite per il 2020) alcune criticità, per un altro non può consentire di affrontare compiutamente tutte le complesse esigenze di intervento. Rientrano tra queste le principali carenze infrastrutturali che il settore presenta in alcune aree del Paese, che saranno oggetto di ulteriori specifiche iniziative dell'Autorità⁸, nell'ambito delle competenze assegnate, volte a promuovere la necessaria consapevolezza e i meccanismi incentivanti più appropriati per la sostenibilità di lungo termine delle filiere.

L'Autorità ha ritenuto necessario - già in questa prima fase - adottare un'impostazione regolatoria in grado di tener conto di tutti i livelli istituzionali coinvolti assegnando a ciascuno un segnale di efficientamento e definendo una regolazione fondata sulla *gradualità nell'implementazione* e sull'*asimmetria nelle soluzioni prospettate*, coerente con un assetto istituzionale multilivello e in grado di tener conto degli elementi significativi riscontrati nei diversi contesti. Infatti, dagli elementi acquisiti, è emerso che sul territorio nazionale convivono, da un lato, realtà in continuo stato emergenziale, correlato ad insufficienti livelli di raccolta differenziata di qualità e ad una carente

della filiera dei rifiuti. Nella medesima data si è tenuta la riunione di insediamento del tavolo tecnico permanente istituito con la citata deliberazione 333/2019/A - cui hanno partecipato rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative delle Regioni e delle Autonomie locali (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Unione Province d'Italia, Associazione Nazionale Comuni Italiani, Associazione Nazionale degli Enti di Governo d'Ambito per l'Idrico e i Rifiuti) - approfondendo, in particolare, aspetti utili alla definizione delle procedure di validazione dei dati richiesti dall'Autorità, nonché delle modalità per l'elaborazione e l'adozione degli atti di pertinenza da parte dei soggetti competenti (Enti di governo dell'ambito, ovvero altri soggetti identificabili nella Regione o in altri enti), al fine di promuovere una maggiore trasparenza, attraverso profili di terzietà.

⁷ Cfr., in particolare, Memoria dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente 21 ottobre 2019, 414/2019/I/RIF, "in merito alla definizione del nuovo metodo tariffario del servizio integrato dei rifiuti" in occasione dell'audizione presso la VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati.

⁸ L'Autorità, con deliberazione 443/2019/R/RIF (comma 3.3) ha fissato al 31 dicembre 2020 il termine di conclusione del procedimento avviato con deliberazione 225/2018/R/RIF, relativamente agli aspetti concernenti la fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento e alle modalità di approvazione delle tariffe medesime definite dagli Enti territorialmente competenti. Nell'ambito di tale attività l'Autorità ritiene necessario, in una visione strategica, sviluppare meccanismi volti a promuovere gli investimenti in trattamento, anche valutando modalità di allocazione della capacità con orizzonti di durata pluriennale e promuovendo quelli più rilevanti in termini di benefici per il sistema.

dotazione impiantistica per la chiusura del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati, nonché a rilevanti ritardi nel conseguimento di un assetto istituzionale decentrato e locale affidabile e a persistenti criticità di natura finanziaria, e dall'altro, eccellenze gestionali caratterizzate da elevati livelli prestazionali (ad esempio nell'attività di recupero), spesso superiori alle medie europee.

Seguendo un approccio di rinnovata attenzione all'efficienza e alla promozione delle infrastrutture, con la richiamata 443/2019/R/RIF⁹, l'Autorità ha varato un modello di riconoscimento dei costi efficienti basato su misure volte a rafforzare la coerenza e la corretta allocazione degli incentivi nelle diverse fasi della filiera, in particolare prevedendo:

- entrate tariffarie ancorate a valutazioni, da parte della comunità interessata, sulle prestazioni di servizio da fornire o sulle più idonee modalità organizzative da realizzare, valorizzando la consapevole determinazione del pertinente livello istituzionale;
- una componente tariffaria a copertura dei costi d'uso del capitale¹⁰ (*incentivo alle infrastrutture*) e un fattore di *sharing* (ossia di un fattore di ripartizione dei benefici tra gli operatori e gli utenti) in grado di tenere conto dell'effettiva qualità e quantità dell'*output* recuperato;
- una componente tariffaria a copertura dei costi operativi¹¹ determinata tenendo conto di un fattore di *sharing* valorizzato, dall'Ente territorialmente competente, in modo da favorire gli incentivi alla crescita dei ricavi dalla vendita di materiali e/o energia;
- incentivi a innovazioni tecnologiche e di processo, comunque contenendo la possibile crescita complessiva delle entrate tariffarie, attraverso l'introduzione del limite all'incremento dei corrispettivi¹².

⁹ Cfr. in particolare articolo 3 "Incentivi alle infrastrutture per la *Circular Economy*" della deliberazione 443/2019/R/RIF.

¹⁰ I costi d'uso del capitale sono intesi come "somma degli ammortamenti delle immobilizzazioni, degli accantonamenti ammessi al riconoscimento tariffario, della remunerazione del capitale investito netto riconosciuto e della remunerazione delle immobilizzazioni in corso" (cfr. comma 2.1, lett. b; della deliberazione 443/2019/R/RIF).

¹¹ I costi operativi sono intesi come "somma dei costi operativi di gestione delle attività di spazzamento e di lavaggio, di raccolta e di trasporto di rifiuti urbani indifferenziati, di trattamento e di smaltimento, di raccolta e di trasporto delle frazioni differenziate, di trattamento e di recupero, nonché di oneri incentivanti il miglioramento delle prestazioni" (cfr. comma 2.1, lett. a; della deliberazione 443/2019/R/RIF).

¹² Con la deliberazione 443/2019/R/RIF, l'Autorità ha previsto che:

L'introduzione di forme di *sharing* sui ricavi (inducendo gli operatori ad interventi più efficaci in termini di recupero e valorizzazione della risorsa) permette di esplicitare, sia nell'ambito delle valutazioni sull'organizzazione delle filiere della raccolta, sia riguardo lo sviluppo impiantistico, l'effettivo impatto che la valorizzazione del recupero può portare al contenimento delle entrate tariffarie richieste agli utenti. Ad avviso dell'Autorità, progressivamente, sarà possibile valutare - sulla base di dati empirici - la corretta architettura delle filiere di raccolta e l'adeguatezza della dotazione infrastrutturale, per promuoverne uno sviluppo che, nel tentativo di cogliere le innovazioni principali, non generi ingiustificate ricadute negative sui costi del ciclo integrato.

Peraltro, come evidenziato nel piano strategico dell'Autorità¹³, di fondamentale rilievo strategico appare anche il superamento del sistema di copertura dei costi nella forma di tributo, a favore di un meccanismo tariffario che sia in grado di passare al consumatore segnali di prezzo corretti e coerenti con indicatori di qualità del complessivo ciclo dei rifiuti (anche declinando criteri di riconoscimento di un eventuale vantaggio economico alla singola utenza a cui si richiede di differenziare il rifiuto). Detto meccanismo dovrà anche essere in grado di promuovere la capacità del sistema locale di gestire integralmente i rifiuti, individuando le modalità più efficaci per accrescere l'accettazione sociale degli investimenti in impianti di trattamento, strategici per il riequilibrio dei flussi fisici dei rifiuti e la chiusura del ciclo.

-
- “La determinazione delle entrate tariffarie avviene sulla base di dati certi, verificabili e desumibili da fonti contabili obbligatorie, nonché in funzione del raggiungimento di obiettivi migliorativi del servizio, secondo criteri di gradualità per la mitigazione degli impatti e di asimmetria per la declinazione delle finalità alla luce delle situazioni rilevate” (comma 4.1)
 - “Qualora l'Ente territorialmente competente non individui obiettivi di miglioramento della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate e non preveda modifiche al perimetro gestionale, le entrate tariffarie possono essere incrementate, al massimo, per il valore corrispondente alla differenza tra il tasso di inflazione programmata e il miglioramento della produttività” (comma 4.3).

Più in particolare, il limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie dipende dalle scelte compiute dall'Ente territorialmente competente in ordine:

- al miglioramento previsto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate agli utenti (coefficiente *QL*), ad esempio, “una frequenza maggiore nelle attività di spazzamento e di raccolta, eventuali incrementi dei livelli di riutilizzo e riciclaggio e/o incrementi significativi della percentuale di raccolta differenziata”;
- a variazioni di perimetro (coefficiente *PG*), ossia “variazioni delle attività effettuate dal gestore, come, ad esempio, il passaggio dalla raccolta stradale alla raccolta porta a porta o i processi di aggregazione delle gestioni” (commi 1.1 e 4.3 dell'Allegato alla deliberazione 443/2019/R/RF).

¹³ Cfr. deliberazione 242/2019/A cit.

In definitiva, quindi, il disegno complessivo di regole di riconoscimento dei costi efficienti, approvato dall’Autorità, spiega pienamente la sua azione in un quadro preciso di obiettivi di sostenibilità ambientale, tra cui l’incremento dei livelli di riutilizzo e di riciclaggio, promuovendo, per un verso, una rappresentazione chiara certa ed esaustiva degli oneri per la gestione del servizio e, per un altro, una configurazione maggiormente equilibrata in termini di possibili benefici economici, con modalità di riconoscimento dei costi che incentivino lo sviluppo impiantistico e la diffusione di nuove tecnologie nell’ambito del ciclo.

Risulta opportuno, in conclusione, nell’ottica di fornire uno spunto di riflessione rispetto al quadro normativo e regolatorio illustrato, evidenziare che la previsione di criteri specifici sulla cessazione della qualifica di rifiuto potrà avere un impatto sull’organizzazione del servizio, sui costi e sulle prestazioni ambientali delle gestioni. In proposito si rappresenta l’opportunità di valutare, nell’ambito dei processi di formazione delle decisioni in materia di *end of waste*, le ricadute in termini di tempistiche e costi di organizzazione delle filiere di raccolta, nonché di effettivi benefici desumibili dalle attese evoluzioni dei mercati, anche a livello internazionale.