

DELIBERAZIONE 21 GIUGNO 2022

271/2022/R/RIF

AVVIO DI PROCEDIMENTO PER LA DEFINIZIONE DELLA COMPONENTE PEREQUATIVA A COPERTURA DEI COSTI DI GESTIONE DEI RIFIUTI ACCIDENTALMENTE PESCATI DI CUI ALL'ARTICOLO 2, COMMA 8, DELLA LEGGE 17 MAGGIO 2022, N.60

L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE

Nella 1209^a riunione del 21 giugno 2022

VISTI:

- la Risoluzione adottata dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (di seguito: ONU) il 25 settembre 2015, recante "Trasformare il nuovo mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile" (di seguito: Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile) e, in particolare, l'obiettivo 14;
- 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;
- la direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 (di seguito: direttiva 2018/851/UE), che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti;
- 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;
- la direttiva (UE) 2019/883 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 (di seguito: direttiva 2019/883/UE), che modifica la direttiva 2010/65/UE e abroga la direttiva 2000/59/CE;
- la direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019, sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente;
- la Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2021 sugli effetti dei rifiuti marini sulla pesca;
- 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 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale" (di seguito: decreto legislativo 152/06);
- 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-legge 26 ottobre 2019, n.124 recante "Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili";
 - il decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio";
 - il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 197, recante "Recepimento della direttiva (UE) 2019/883, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi che modifica la direttiva 2010/65/UE e abroga la direttiva 2000/59/CE" (di seguito: decreto legislativo 197/21);
 - la legge 17 maggio 2022, n. 60, recante "Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare («legge SalvaMare»)" (di seguito: legge 60/22);
 - il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244, avente ad oggetto "Regolamento recante disciplina delle procedure istruttorie dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, a norma dell'articolo 2, comma 24, lettera a), della legge 14 novembre 1995, n. 481";
 - 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 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 31 ottobre 2019, 443/2019/R/RIF, recante "Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021", e il relativo Allegato A;
 - la deliberazione dell'Autorità 31 ottobre 2019, 444/2019/R/RIF, recante "Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati" e il relativo Allegato A (di seguito: TITR);
 - la deliberazione dell'Autorità del 30 marzo 2021, 138/2021/R/RIF, recante avvio di procedimento per la definizione del metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio;
 - 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: deliberazione 2/2022/A);

- il protocollo di intesa tra l’Autorità e l’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (di seguito: ISPRA) del 28 dicembre 2020.

CONSIDERATO CHE:

- il considerando 35 della direttiva 2018/851/UE evidenzia che *“la dispersione di rifiuti nell’ambiente marino è un problema particolarmente pressante e gli Stati membri dovrebbero adottare misure volte a fermare la dispersione di rifiuti nell’ambiente marino nell’Unione europea, contribuendo in tal modo al conseguimento dell’obiettivo dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, (...), di prevenire e ridurre in misura significativa, entro il 2025, l’inquinamento marino di tutti i tipi, in particolare i rifiuti provenienti da attività svolte sulla terraferma, inclusi i rifiuti marini e l’inquinamento da sostanze eutrofizzanti”*;
- la successiva direttiva 2019/904/UE al considerando 3 ritiene i rifiuti marini *“un fenomeno transfrontaliero riconosciuto come problema a livello mondiale di dimensioni sempre più vaste”*, individuando nella riduzione di tali rifiuti *“un passo fondamentale per conseguire l’obiettivo 14 di sviluppo sostenibile dell’ONU: conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile”*; la citata direttiva sollecita inoltre l’Unione a *“fare la sua parte nel prevenire il problema dei rifiuti marini e trovarvi una soluzione in quanto ente normatore a livello internazionale”*;
- con la direttiva 2019/883/UE - che ha modificato la disciplina sulla gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico introdotta dalla direttiva 2000/59/UE - sono state previste specifiche misure volte a tutelare l’ambiente marino, anche con riferimento ai rifiuti accidentalmente pescati:
 - incidendo sulla loro classificazione, ricomprendendoli tra i *“rifiuti delle navi”* (articolo 2, punto 3));
 - estendendo il regime tariffario previsto per i rifiuti delle navi – per i quali non si impone alcuna tariffa diretta, eccetto qualora il volume superi la massima capacità di stoccaggio dedicata – anche ai rifiuti accidentalmente pescati, *“incluso il diritto di conferimento”* (articolo 8, comma 2, lettera c));
 - suggerendo che *“per evitare che i costi della raccolta e del trattamento dei rifiuti accidentalmente pescati siano soltanto a carico degli utenti dei porti, ove opportuno gli Stati membri copr[a]no tali costi con le entrate generate da sistemi di finanziamento alternativi, compresi sistemi di gestione dei rifiuti e finanziamenti unionali, nazionali o regionali disponibili”* (articolo 8, comma 2, lettera d));
 - richiedendo agli Stati membri di provvedere *“alla raccolta dei dati di monitoraggio riguardanti il volume e la quantità dei rifiuti accidentalmente pescati”* (articolo 8, comma 7).

CONSIDERATO, ALTRESÌ, CHE:

- il decreto legislativo 197/21 (di attuazione della direttiva 2019/883/UE) ha rinnovato la disciplina inerente agli impianti portuali di raccolta, introducendo alcuni elementi di novità in materia di rifiuti accidentalmente pescati e, nello specifico, ha:
 - precisato che, sulla base della classificazione introdotta dal decreto legislativo 152/06, i rifiuti accidentalmente pescati sono rifiuti urbani (articolo 2, comma 2);
 - stabilito che i rifiuti accidentalmente pescati “*anche a fini tariffari s[ia]no comunque raccolti e quantificati separatamente*” (articolo 4, comma 4);
 - disposto che “*le Autorità competenti o i soggetti pubblici o privati deputati alla gestione dei rifiuti a livello comunale o all’interno dei singoli porti stipul[i]no con le associazioni di rappresentanza delle imprese di settore, convenzioni, o accordi di programma ai sensi dell’articolo 206 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per la definizione delle modalità di raccolta, trasporto e conferimento dei rifiuti accidentalmente pescati (...)*” (articolo 7, comma 9);
 - previsto che “*la raccolta e il trattamento dei rifiuti accidentalmente pescati non comport[i] l’obbligo della corresponsione della tariffa*” (articolo 8, comma 2, lettera d));
 - stabilito che “*i soggetti responsabili del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, acquisiscono dai gestori degli impianti portuali di raccolta i dati di monitoraggio riguardanti il volume e la quantità dei rifiuti accidentalmente pescati riferiti all’anno solare precedente e li trasmettono annualmente utilizzando il modello unico di dichiarazione ambientale di cui alla legge 25 gennaio 1994, n. 70 (...)*” (articolo 8, comma 7).

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- con la legge 60/22 il legislatore nazionale ha introdotto specifiche misure volte, per un verso, al contrasto della dispersione dei rifiuti in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune e, per un altro, alla corretta gestione degli stessi, contribuendo in tal modo al risanamento dell’ecosistema marino e alla promozione dell’economia circolare, nonché alla sensibilizzazione della collettività per la diffusione di modelli comportamentali virtuosi rivolti alla prevenzione di tale fenomeno. In particolare, la citata legge:
 - amplia la definizione di rifiuti accidentalmente pescati prevista dal decreto legislativo 197/21, ricomprendendo i “*rifiuti raccolti in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune dalle reti durante le operazioni di pesca e quelli raccolti occasionalmente in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune con qualunque mezzo*” (articolo 1, comma 2, lettera a));
 - stabilisce che “*il comandante della nave o il conducente del natante che approda in un porto conferisc[a] i rifiuti accidentalmente pescati in mare*”

all'impianto portuale di raccolta, di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n.197", prevedendo altresì che "nel caso di ormeggio di un'imbarcazione in aree non comprese nella competenza territoriale di un'Autorità di sistema portuale ai sensi della legge 28 gennaio 1994, n.84, i comuni territorialmente competenti, nell'ambito della gestione dei rifiuti urbani, dispongono, ai sensi dell'articolo 198 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, che [tal]i rifiuti (...) siano conferiti ad apposite strutture di raccolta, anche temporanee, allestite in prossimità degli ormeggi" (articolo 2, comma 3);

- *dispone che "il conferimento dei rifiuti accidentalmente pescati all'impianto portuale di raccolta, previa pesatura degli stessi all'atto del conferimento, [sia] gratuito per il conferente ai sensi dell'articolo 8, comma 2, lettera d), del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 197" (articolo 2, comma 5);*
- *prevede che al fine di distribuire sull'intera collettività nazionale i relativi oneri, "i costi di gestione dei rifiuti accidentalmente pescati s[ia]no coperti con una specifica componente che si aggiunge alla tassa sui rifiuti di cui al comma 639 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n.147, o alla tariffa istituita in luogo di essa ai sensi del comma 668 del medesimo articolo 1 della legge n.147 del 2013" (articolo 2, comma 7);*
- *a tale scopo, stabilisce che "l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (...) disciplin[i] i criteri e le modalità per la definizione della [citata] componente (...) e per la sua indicazione negli avvisi di pagamento distintamente rispetto alle altre voci, individuando altresì i soggetti e gli enti tenuti a fornire i dati e le informazioni necessari per la determinazione della medesima, nonché i termini entro i quali tali dati e informazioni devono essere forniti". All'Autorità è attribuita altresì l'attività di vigilanza sul corretto utilizzo delle risorse relative al gettito della menzionata componente tariffaria (articolo 2, comma 8).*

CONSIDERATO, POI, 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”.

CONSIDERATO, ANCHE, CHE:

- con la deliberazione 2/2022/A l’Autorità ha approvato il quadro strategico 2022-2025 individuando, tra l’altro, nell’ambito dell’obiettivo “OS17. Riconoscere i costi efficienti del servizio di gestione dei rifiuti e determinare le tariffe alla luce del paradigma della Circular Economy”, la seguente linea di intervento specifica sul tema dei rifiuti accidentalmente pescati: “disciplina dei criteri e delle modalità per la definizione della componente a copertura dei costi di gestione dei rifiuti accidentalmente pescati, anche definendone le relative modalità di indicazione negli avvisi di pagamento e vigilando sul corretto utilizzo delle risorse che ne derivano (...)”;
- al fine di garantire una maggiore diffusione della conoscenza e della trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi – in una logica di rafforzamento della tutela dell’utente – con il TITR l’Autorità ha individuato gli elementi informativi minimi da rendere disponibili attraverso i siti internet dei gestori, i documenti di riscossione e le comunicazioni individuali agli utenti relative a variazioni di rilievo nella gestione;
- con la deliberazione 363/2021/R/RIF, l’Autorità ha aggiornato e integrato l’attuale sistema di regole per il riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, compresi i criteri per la determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, per il periodo 2022-2025; in tale ambito ha altresì introdotto forme di incentivazione volte a promuovere il rispetto della gerarchia dei rifiuti, attraverso l’applicazione di componenti perequative ambientali, rimandando a successivo provvedimento la definizione dei relativi meccanismi perequativi, da attivare presso la Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA), nonché i criteri per la quantificazione delle componenti e le modalità con le quali deve esserne data separata evidenza nei documenti di riscossione.

CONSIDERATO, ANCHE, CHE:

- il settore dei rifiuti urbani è caratterizzato da un significativo numero di gestori di piccole dimensioni e da frequenti avvicendamenti gestionali – per effetto della significativa parcellizzazione del servizio e di affidamenti spesso di breve durata – determinando una platea numerosa e disomogenea di potenziali soggetti tenuti all’invio dei dati e delle informazioni necessari al funzionamento dei sistemi

- perequativi;
- in considerazione dell’assetto del settore sopra delineato e dell’elevata numerosità dei soggetti coinvolti, emerge la necessità di prevedere un’impostazione innovativa, armonizzata e semplificata, delle modalità di gestione dei meccanismi perequativi previsti dalla normativa vigente e prospettati dall’Autorità, il cui impiego rappresenta un fattore efficace nella promozione del rispetto della gerarchia dei rifiuti, nella riduzione e nella gestione dei rifiuti accidentalmente pescati e, a tendere, anche nella tutela degli utenti in condizioni economiche-sociali disagiate.

CONSIDERATO, INFINE, CHE:

- l’Autorità può richiedere dati e informazioni ai soggetti sottoposti alla regolazione di settore (secondo quanto disposto dall’articolo 2, comma 20, lett. a) della legge 481/95), nonché alle imprese e alle pubbliche amministrazioni (ai sensi dell’articolo 2, comma 22, della citata legge 481/95);
- il protocollo d’intesa tra l’Autorità e ISPRA del 28 dicembre 2020 ha per oggetto la collaborazione su materie di comune interesse in coerenza con le rispettive finalità istituzionali, al fine di sviluppare idonee banche dati, nonché realizzare l’interscambio di dati e informazioni relativi al ciclo dei rifiuti urbani, con particolare riferimento, per quanto di rilievo in questa sede, ai dati di monitoraggio riguardanti il volume e la quantità dei rifiuti accidentalmente pescati che, ai sensi del decreto legislativo 197/21, i soggetti responsabili del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani sono tenuti a trasmettere annualmente mediante il modello unico di dichiarazione ambientale.

RITENUTO CHE:

- sia necessario avviare un procedimento finalizzato all’attuazione di quanto disposto dall’articolo 2, comma 8, della legge 60/22, nell’ambito del quale:
 - disciplinare i criteri e le modalità per la definizione della componente per la copertura dei costi di gestione dei rifiuti accidentalmente pescati;
 - stabilire i criteri e le modalità per l’indicazione di tale componente negli avvisi di pagamento distintamente rispetto alle altre voci;
 - individuare i soggetti e gli enti tenuti a fornire i dati e le informazioni necessari per la determinazione della medesima componente, nonché i termini entro i quali tali dati e informazioni devono essere forniti;
- sia inoltre opportuno prevedere un’impostazione innovativa, armonizzata e semplificata dei sistemi perequativi che l’Autorità è chiamata a definire, limitando i soggetti coinvolti e i relativi flussi monetari e documentali necessari, allo scopo di ridurre la complessità gestionale di tali sistemi, contribuendo in questo modo anche al contenimento dei relativi oneri;
- sia opportuno, oltre agli strumenti di partecipazione previsti dalla richiamata deliberazione 649/2014/A, prevedere il 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 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

DELIBERA

1. di avviare un procedimento finalizzato all'attuazione di quanto disposto dall'articolo 2, comma 8, della legge 60/22 – in una logica di armonizzazione dei sistemi perequativi nel settore dei rifiuti – nell'ambito del quale:
 - disciplinare i criteri e le modalità per la definizione della componente per la copertura dei costi di gestione dei rifiuti accidentalmente pescati;
 - stabilire i criteri e le modalità per l'indicazione di tale componente negli avvisi di pagamento distintamente rispetto alle altre voci;
 - individuare i soggetti e gli enti tenuti a fornire i dati e le informazioni necessari per la determinazione della medesima componente, nonché i termini entro i quali tali dati e informazioni devono essere forniti;
2. 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*;
3. di individuare nel 30 novembre 2022 il termine per la conclusione delle attività di cui al precedente punto 1.;
4. di trasmettere il presente provvedimento al Ministero della Transizione Ecologica, alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, ANCI, ANEA, alla Cassa per i servizi energetici e ambientali, ISPRA nonché ad ASSOPORTI, FISE ASSOAMBIENTE, UTILITALIA;
5. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

21 giugno 2022

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini