

MEMORIA

327/2019/I/RIF

**MEMORIA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE IN MERITO ALLA PROPOSTA DI LEGGE
RECANTE PROMOZIONE DEL RECUPERO DEI RIFIUTI IN MARE E
PER L'ECONOMIA CIRCOLARE –CD. LEGGE SALVAMARE (AC
1939 - GOVERNO)**

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

23 luglio 2019

Signor Presidente, Gentili Onorevoli,

desidero ringraziare, anche a nome del Collegio dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambienti che oggi rappresento, l'intera Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati, per essere stati invitati in audizione in merito alla proposta di legge recante "Promozione del recupero dei rifiuti in mare e per l'economia circolare – Legge SalvaMare" (AC 1939 - Governo), attualmente all'esame in prima lettura presso codesta Commissione, unitamente alle proposte di legge recanti "Disposizioni concernenti l'impiego di unità da pesca per la raccolta dei rifiuti solidi dispersi in mare e per la tutela dell'ambiente marino" (AC 907) e "Disposizioni per il recupero dei rifiuti solidi dispersi in mare e per la protezione dell'ecosistema marino" (AC 1276).

Con la presente memoria vorremmo, dunque, fornire un contributo ai lavori parlamentari, esprimendo alcune considerazioni sulle disposizioni contenute nella presente proposta di legge che attengono ai compiti assegnati a questa Autorità in tema di definizione della componente tariffaria a copertura dei costi connessi alla raccolta, al trasporto e al trattamento dei rifiuti accidentalmente pescati in mare ed offrendo, al contempo, la nostra completa disponibilità a fornire ulteriori elementi ritenuti utili, sia in forma scritta sia rispondendo direttamente ad eventuali domande che saranno formulate nel corso di questa audizione.

La proposta di legge recante "Promozione del recupero dei rifiuti in mare e per l'economia circolare – Legge SalvaMare" (AC 1939), attualmente all'esame, in prima lettura, presso codesta Commissione - unitamente alle proposte di legge recanti "Disposizioni concernenti l'impiego di unità da pesca per la raccolta dei rifiuti solidi dispersi in mare e per la tutela dell'ambiente marino" (AC 907) e "Disposizioni per il recupero dei rifiuti solidi dispersi in mare e per la protezione dell'ecosistema marino" (AC 1276) - disciplina la gestione e il riciclo dei rifiuti raccolti in mare, sia accidentalmente, durante le operazioni di pesca, sia volontariamente nel corso di campagne di pulizia del mare, al fine di promuovere l'economia circolare e di incentivare comportamenti virtuosi per evitare l'abbandono dei rifiuti negli ambienti marini e incoraggiare la corretta gestione degli stessi.

L'Autorità ritiene di soffermarsi, nel corso di questa audizione, in particolare, sull'articolo 2 dell'AC 1939, che individua le modalità di gestione dei rifiuti accidentalmente pescati, con specifico riguardo ai commi 4 e 5.

L'articolo 2, in analogia con quanto previsto dal decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 182/03, stabilisce che i suddetti rifiuti debbano essere conferiti, da parte del comandante della nave che approda in un porto, all'impianto portuale di raccolta. A differenza di quanto previsto per i rifiuti prodotti dalla nave, per il conferimento dei rifiuti accidentalmente pescati è ribadito il regime di gratuità per il soggetto conferente.

Nel dettaglio, il comma 4 prevede che i costi di gestione di tali rifiuti (ossia i costi connessi alla raccolta, al trasporto, e al trattamento, incluso lo smaltimento) siano coperti da una specifica componente della tariffa relativa al servizio integrato dei rifiuti urbani. Detta componente si configura come una componente aggiuntiva della tassa sui rifiuti (TARI) oppure come una componente aggiuntiva della tariffa, avente natura corrispettiva, istituita dai Comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico. Ciò al fine di evitare che i costi della gestione dei rifiuti pescati accidentalmente in mare siano esclusivamente posti a carico dei pescatori e degli utenti dei porti.

Il comma 5 stabilisce che i criteri e le modalità per la determinazione della menzionata componente tariffaria siano definiti da questa Autorità, la quale, per la medesima finalità, individuerà anche i soggetti e gli enti tenuti a fornire le informazioni e i dati necessari, nonché i termini entro i quali adempiere a tale incombenza.

Occorre, preliminarmente, osservare come le disposizioni in tema di finanziamento dei costi di gestione dei rifiuti raccolti in mare durante le operazioni di pesca o le campagne di pulizia si pongano in attuazione della direttiva 2019/833/UE del Parlamento e del Consiglio europeo del 17 aprile 2019, relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, che abroga la direttiva 2000/59/CE e modifica le direttive 2009/16/CE e 2010/65/UE.

L'articolo 8 della citata direttiva 2019/833/UE prevede un sistema di recupero dei costi di gestione dei rifiuti che comporta l'applicazione di una tariffa indiretta a carico degli utenti dei servizi portuali, ossia dovuta indipendentemente dal conferimento dei rifiuti agli impianti di raccolta, e che autorizza il conferimento stesso senza ulteriori oneri diretti. Tuttavia, per evitare che i costi della raccolta e del trattamento dei rifiuti accidentalmente pescati gravino esclusivamente sugli utenti dei porti, la medesima direttiva prevede la possibilità per gli Stati membri di coprire tali costi con le entrate generate da sistemi di finanziamento alternativi, compresi i sistemi di gestione dei rifiuti e i finanziamenti unionali, nazionali o regionali disponibili.

L'articolo 2, comma 4, del disegno di legge in analisi si inserisce, dunque, tra questi sistemi alternativi di finanziamento, prevedendo che i costi di funzionamento degli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti accidentalmente pescati siano coperti da una specifica componente della tariffa relativa al servizio integrato dei rifiuti.

In tema di determinazione della tariffa all'utenza, le opzioni attualmente applicabili sono contenute nella legge 27 dicembre 2013, n. 147, istitutiva della tassa sui rifiuti (TARI). In base a tali disposizioni, il Comune può scegliere di applicare una tariffa avente natura di tributo (art. 1, comma 639) oppure, qualora sia stato adottato un sistema di misurazione puntuale delle quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico e lo preveda il regolamento comunale, può adottare una tariffa con carattere di corrispettività (articolo 1, comma 668), in luogo del tributo (TARI).

Successivamente, l'articolo 1, comma 527, della legge 205/2017, *“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 a questa Autorità compiti di regolazione e di controllo in materia di rifiuti urbani e assimilati, precisando che tali compiti devono essere svolti *“con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 481/95”*.

In particolare, la stessa disposizione, alle lettere f), g) e h), ha attribuito espressamente all'Autorità, tra le altre, le funzioni di: *“(…) f) 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»”; “g) fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento”; “h) 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”*.

In tal modo, il Legislatore ha chiaramente inteso affidare ad ARERA, quale autorità amministrativa indipendente, compiti di regolazione e controllo sull'intero ciclo dei rifiuti urbani ed assimilati.

L'Autorità al fine, dunque, di adempiere al proprio mandato istituzionale, ha avviato, con la delibera 5 aprile 2018, 225/2018/R/RIF, un procedimento per l'adozione di provvedimenti volti a introdurre un nuovo sistema tariffario in materia di ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati.

Con il documento per la consultazione 27 dicembre 2018, 713/2018/R/RIF, l'Autorità ha poi illustrato i primi orientamenti per la definizione della regolazione tariffaria del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, prospettando quale termine per l'entrata in vigore della nuova disciplina, l'1 gennaio 2020. Inoltre, con la delibera 27 dicembre 2018, 715/2018/R/RIF, in un'ottica di tutela dell'utenza e allo scopo di assicurare il principio generale di copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento previsto dalla normativa vigente, l'Autorità ha avviato il procedimento per l'introduzione di un sistema di monitoraggio delle tariffe per le annualità 2018 e 2019, per valutare l'efficienza dei costi sostenuti nello svolgimento del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione.

Infine, ritenendo necessario sia coniugare le citate iniziative regolatorie con le tempistiche previste dalla normativa vigente in ordine al processo di valutazione e di determinazione delle modalità di prelievo, a partire da quelle riferite all'anno 2020, sia accrescere l'efficacia della regolazione di settore in una logica di semplificazione dell'azione amministrativa, l'Autorità con la delibera 303/2019/R/rif del 9 luglio scorso ha unificato i procedimenti avviati con le menzionate delibere 225/2018/R/rif e 715/2018/R/rif .

Alla luce di quanto evidenziato, risulta opportuno sottolineare che il compito attribuito all'Autorità dall'articolo 2, comma 5, della proposta di legge in esame rappresenta una nuova funzione alla medesima assegnata. Tuttavia, il sistema di copertura dei costi connessi alla raccolta, al trasporto e al trattamento (incluso lo smaltimento) di tali rifiuti tramite una componente della tariffa relativa al servizio integrato dei rifiuti urbani, secondo criteri e modalità definiti dall'Autorità, come delineato dall'articolo 2, non determina particolari criticità, seppure tale componente non risponda ad una logica di corrispettività diretta fra costo e servizio reso.

Il prefigurato sistema risulta, infatti, affine a quello già applicato nel settore idrico con riferimento alla compensazione delle agevolazioni tariffarie riconosciute agli utenti del servizio idrico integrato nelle zone colpite da eventi sismici. L'Autorità ha, infatti, istituito una componente tariffaria per l'alimentazione di uno specifico conto destinato alla perequazione dei costi relativi al predetto servizio, da applicare a tutti gli utenti del servizio idrico non aventi diritto alle agevolazioni tariffarie conseguenti al sisma.

Pertanto, in analogia con l'anzidetta disciplina, l'Autorità, al fine di dare compiuta attuazione alla norma in esame, procederà alla tempestiva istituzione di un apposito conto presso la Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA), alimentato dal gettito della componente tariffaria relativa al servizio integrato dei rifiuti ai sensi del comma 4

dell'articolo 2, e al conseguente avvalimento della stessa CSEA per la gestione del meccanismo regolatorio derivante dall'applicazione della disposizione in questione, che consiste nella riassegnazione delle somme così riscosse su tutto il territorio nazionale nei confronti delle Autorità portuali, che sostengono i costi della gestione dei rifiuti accidentalmente pescati in mare.

L'Autorità prospetta, altresì, l'opportunità che sia espressamente prescritto nello stesso comma 4 dell'articolo 2 che la specifica componente tariffaria a copertura dei costi connessi alla gestione dei rifiuti pescati accidentalmente in mare sia indicata negli avvisi di pagamento separatamente rispetto alle altre voci.

Inoltre, con l'obiettivo di assicurare che il gettito di detta componente tariffaria sia destinata alla precisa finalità per la quale è stata istituita, l'Autorità auspica che le siano riconosciuti specifici poteri di vigilanza sul corretto utilizzo di tali risorse.

Da ultimo, per quanto attiene al profilo attuativo della norma in questione, vale segnalare l'opportunità di tenere distinti i flussi fisici dei rifiuti prodotti dalle navi rispetto a quelli pescati accidentalmente, al fine di prevenire indebiti trasferimenti dall'uno all'altro aggregato.