

MEMORIA
179/2018/I/COM

**AUDIZIONE DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE IN MERITO AL DISEGNO DI LEGGE "DELEGA
AL GOVERNO PER IL RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE
EUROPEE E L'ATTUAZIONE DI ALTRI ATTI DELL'UNIONE
EUROPEA – LEGGE DI DELEGAZIONE EUROPEA 2018 (AS 944)**

Commissione 14^a Politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica

7 maggio 2019

Il disegno di legge recante ”*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2018*” (AS 944), attualmente all’esame, in seconda lettura, della Commissione Politiche dell’Unione europea del Senato della Repubblica, contiene disposizioni di delega al Governo in merito al recepimento di 24 direttive europee, nonché all’adeguamento della normativa nazionale a 9 regolamenti europei. L’articolato stabilisce, inoltre, i principi di carattere generale e i criteri direttivi specifici che dovranno presiedere all’esercizio del potere delegato.

Con la presente memoria ci si sofferma specificatamente sulle disposizioni inerenti le materie ricomprese nelle competenze dell’Autorità e, segnatamente, su:

1. articolo 14 relativo all’attuazione della direttiva (UE) 2018/850, in materia di discariche di rifiuti;
2. articolo 15 riguardante l’attuazione delle direttive (UE) 2018/851 e 2018/852, rispettivamente in tema di rifiuti e di imballaggi e rifiuti di imballaggio;
3. articolo 22 in tema di adeguamento del diritto nazionale al regolamento (UE) 2017/1938, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell’approvvigionamento di gas naturale.

1. Articolo 14: attuazione della direttiva (UE) 2018/850, parte del cd. Pacchetto di misure sull’economia circolare

L’articolo 14 attiene all’attuazione della direttiva (UE) 2018/850 che fa parte, unitamente alle direttive (UE) 2018/851 e 2018/852, del c.d. *Pacchetto di misure sull’economia circolare* e che modifica la direttiva (UE) 1999/31, relativa alle discariche di rifiuti, recepita nell’ordinamento nazionale con il decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36.

Il comma 1 indica le specifiche finalità che dovranno essere perseguite nell’esercizio della delega; il comma 2 stabilisce le modalità per l’emanazione dei decreti delegati.

In particolare, la norma in esame prevede che il Governo sia tenuto, oltre a riformare il sistema dei criteri di ammissibilità dei rifiuti nelle discariche (comma 1, lett. a)), anche ad adottare una nuova disciplina organica in materia di utilizzazione dei fanghi, con la

finalità di innovare anche la disciplina recata dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, concernente l'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura (comma 1, lett. b)).

Al riguardo, l'Autorità esprime, innanzitutto, condivisione in merito alle indicazioni fornite dalla disposizione in esame, constatando come le medesime risultino coerenti con l'impostazione adottata dalla medesima Autorità in ordine alla definizione delle modalità di gestione e di valorizzazione dei fanghi derivanti dalla depurazione delle acque reflue, con riferimento alle quali, peraltro, con la deliberazione 22 gennaio 2019, 20/2019/R/idr, ha avviato un'indagine conoscitiva, al fine di favorire la diffusione di soluzioni tecnologiche innovative volte al recupero di materia dai fanghi, nonché, più in generale, di accompagnare e stimolare ulteriormente la transizione a un'economia circolare del settore della depurazione.

In proposito, preme evidenziare come, nel corso del 2018, l'Autorità abbia ritenuto necessario svolgere approfondimenti sul tema, a seguito dell'acquisizione e dell'analisi dei primi dati di qualità tecnica, con specifico riferimento all'indicatore denominato “*smaltimento fanghi in discarica*” (espresso in termini di riduzione del quantitativo totale di fanghi tal quali smaltito in discarica), relativamente al quale è stato richiesto all'ente di governo dell'ambito e al gestore di calibrare il conseguimento dell'obiettivo, valutando una pluralità di strategie e di soluzioni tecnologiche percorribili e selezionando gli interventi più efficaci (anche in termini ambientali e sociali), in relazione al contesto territoriale e alla dotazione impiantistica¹. Con l'introduzione di tale indicatore nell'ambito della regolazione della qualità tecnica di cui alla delibera 27 dicembre 2017, 917/2017/R/idr, l'Autorità, secondo un approccio *output-based* (ossia basato sui risultati ottenuti), si è proposta di minimizzare l'impatto ambientale collegato al trattamento dei reflui, con riferimento alla linea fanghi, scoraggiando il ricorso allo smaltimento in

¹ Con riferimento al fabbisogno di investimenti finalizzati ad accrescere il recupero di materia e di energia dai fanghi residui di depurazione (minimizzando il ricorso allo smaltimento in discarica), i dati comunicati all'Autorità hanno evidenziato, a partire da valori sostanzialmente contenuti nei primi anni, un andamento tendenzialmente crescente nel quadriennio 2016-2019 (passando da 0,09 euro/abitate nel 2016 a 0,56 euro/abitate nel 2019), con interventi programmati successivamente al 2019 corrispondenti, complessivamente, a 3,27 euro/abitate. Al riguardo, tra gli interventi più ricorrenti nelle pianificazioni di ambito, si segnalano sia interventi di adeguamento o potenziamento di sezioni esistenti (per esempio, misure relative all'ottimizzazione delle sezioni di digestione anaerobica dei fanghi su singoli impianti, interventi di miglioramento dell'efficienza del processo di disidratazione meccanica) sia di realizzazione di nuovi impianti (per l'introduzione di una fase di essiccamento centralizzato, nonché soluzioni per la valorizzazione energetica dei fanghi).

discarica, contenendo contestualmente gli effetti nocivi sull'ambiente e ottimizzando l'utilizzo delle risorse, tenuto conto proprio del percorso delineato dall'Unione europea con il cd. *Pacchetto di misure sull'economia circolare*, e contribuendo altresì al raggiungimento del *target* 6.3 dell'Obiettivo 6 dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile dell'ONU.

Vale, inoltre, evidenziare che, dai dati acquisiti dall'Autorità², è emerso che, al 2016, circa i due terzi del quantitativo di fanghi complessivamente prodotto sono stati avviati a riutilizzo o recupero in agricoltura, tramite spandimento diretto o mediante compostaggio e produzione di prodotti ammendanti, mentre una percentuale residuale è stata destinata al co-incenerimento in impianti di termovalorizzazione dei rifiuti o presso cementifici. Tuttavia, al contempo, numerosi gestori hanno segnalato crescenti difficoltà nel ricorso allo spandimento diretto in agricoltura, con conseguente ripresa del conferimento in discarica o dell'incremento dei flussi extra-regionali e transfrontalieri, in mancanza di adeguati canali di sbocco nei rispettivi territori.

Dette criticità si sono acuite nel corso del 2018³, con un rilevante aumento dei costi di trasporto e di smaltimento o di recupero dei fanghi, nonché delle emissioni ambientali associate. Occorre poi considerare che, nelle attuali pianificazioni predisposte dai soggetti competenti, sulla base dei criteri stabiliti dall'Autorità, si rinviengono numerosi interventi volti a superare le procedure di infrazione per mancata conformità alla direttiva 91/271/CEE, nonché, più in generale, all'estensione del servizio fognario e al completamento del sistema depurativo, prefigurando, pertanto, per i prossimi anni, uno scenario di significativo incremento del quantitativo di fanghi residui di depurazione.

Alla luce delle considerazioni illustrate, nonché degli ulteriori elementi che verranno acquisiti nell'ambito della citata indagine conoscitiva di cui alla delibera 20/2019/R/idr, l'Autorità suggerisce di considerare un suo coinvolgimento sia nell'ambito della prevista riforma del sistema dei criteri di ammissibilità dei rifiuti nelle discariche, di cui

² L'articolo 3, comma 1, del d.P.C.M. 20 luglio 2012, specificando le funzioni di regolazione e di controllo dei servizi idrici, assegna all'Autorità, tra gli altri compiti, quello di definire i livelli minimi e gli obiettivi di qualità del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, compresi i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali. Nella definizione di "attività di depurazione" l'Autorità espressamente ricomprende "le attività per il trattamento dei fanghi e le eventuali sezioni di recupero energetico".

³ Cfr. sentenza n. 1782 del TAR della Lombardia del 20 luglio 2018 e art. 41 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, c.d. decreto "Genova", convertito nella legge 16 novembre 2018, n. 130.

all'articolo 14, comma 1, lett. a), sia in sede di revisione della disciplina recata dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lett. b).

2. Articolo 15: attuazione delle direttive (UE) 2018/851 e 2018/852, parte del cd. Pacchetto di misure sull'economia circolare

L'articolo 15 individua i principi e i criteri direttivi per l'attuazione della delega per il recepimento della direttiva (UE) 2018/851 in materia di rifiuti, nonché della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE in tema di imballaggi e rifiuti di imballaggio.

Il comma 1 dell'articolo 15 indica i principi e i criteri direttivi che il Governo è tenuto a seguire nell'esercizio della delega. Tali principi e criteri interessano differenti temi, tutti di estrema rilevanza per il settore. Nel seguito ci si sofferma su quelli di diretta competenza dell'Autorità.

In particolare, la lettera d) del comma 1 stabilisce che il Governo provveda alla razionalizzazione e alla disciplina *“del sistema tariffario al fine di incoraggiare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti”*.

Tale previsione rende necessario, ad avviso di questa Autorità, un raccordo con le competenze in materia di regolazione tariffaria del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati ad essa attribuite dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (articolo 1, comma 527, con particolare riferimento alla lettera f)). Detto raccordo 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), 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).

Giova rammentare, con specifico riferimento all'obiettivo di razionalizzazione e di riforma del sistema tariffario, previsto dalla menzionata lettera d) del comma 1 della norma in esame, che l'Autorità, con il documento per la consultazione 27 dicembre 2018, 713/2018/R/RIF, ha illustrato i propri iniziali orientamenti in merito all'introduzione di un sistema tariffario in materia di ciclo dei rifiuti urbani e assimilati e che gli stessi risultano coerenti con le indicazioni fornite dalla norma in esame.

Si ritiene, altresì, auspicabile il coordinamento con l’Autorità anche in ordine alla *“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), in considerazione delle competenze in tema di fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento assegnate all’Autorità dall’articolo 1, comma 527, lettera g), della legge n. 205/2017.

La successiva lettera g) del medesimo comma 1 dell’articolo in esame prescrive al Governo di fissare l’obbligo di raccolta differenziata dei rifiuti organici entro il 2020, in anticipo, dunque, di tre anni rispetto alle previsioni della direttiva (UE) 2018/851.

In proposito, pur aderendo alle finalità di promozione della qualità dei rifiuti organici raccolti e di quelli consegnati agli impianti di trattamento, nonché di sviluppo dei sistemi di controllo della qualità dei processi di compostaggio e di digestione anaerobica – finalità sottese anche agli interventi regolatori di questa Autorità - si segnala l’opportunità di valutare sia i profili di fattibilità tecnica (connessi alla disponibilità impiantistica per il successivo trattamento e valorizzazione di tali rifiuti nelle diverse aree del Paese, anche attraverso un aggiornamento delle valutazioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 marzo 2016), sia quelli di sostenibilità economica, con particolare riguardo ai connessi costi e al loro impatto sul prelievo applicato all’utenza.

La lett. m) del citato comma 1 prevede, poi, un intervento di *“razionalizzazione complessiva del sistema delle funzioni dello Stato e degli enti territoriali e del loro riparto”*.

In proposito, si ritiene opportuno segnalare 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 all’Autorità delle competenze di regolazione del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati con la già menzionata legge n. 205/2017.

Più nello specifico, con riferimento alle competenze dello Stato, il punto 5.2) della lettera m) prevede di *“mantenere o assegnare allo Stato le funzioni volte alla fissazione di standard, criteri minimi o criteri di calcolo che devono essere necessariamente uniformi in tutto il territorio nazionale, anche in riferimento ai sistemi di misurazione puntuale e presuntiva dei rifiuti prodotti e alla raccolta differenziata degli stessi”*.

Condividendo l’esigenza di omogeneità a livello nazionale, in considerazione delle numerose difformità che caratterizzano il settore sotto molteplici profili, riscontrate nelle ricognizioni svolte dall’Autorità, si auspica che la disposizione in esame sia attuata in

coordinamento con la medesima Autorità, pur nel rispetto dei relativi ambiti di competenza.

In merito alle attribuzioni delle regioni, e più specificatamente al punto 6.2) della lettera m), relativo all'attuazione delle previsioni sul riparto in ambiti ottimali nonché sull'istituzione e concreta operatività dei relativi enti di governo, si rileva come l'anzidetto riparto, nonché la concreta operatività degli enti di governo, siano da attuarsi anche attraverso gli strumenti già previsti dal quadro normativo vigente e sia, pertanto, consigliabile una celere operatività degli stessi, indipendente dalle tempistiche collegate al recepimento delle direttive europee, anche in considerazione dei ritardi già accumulati nella riorganizzazione degli assetti locali del settore.

Inoltre, occorre tenere presente come il tema della disciplina dell'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani e, in particolare, l'urgenza di definire criteri di assimilazione uniformi sul piano nazionale (comma 1, lettera c)), rivesta notevole importanza anche in un'ottica regolatoria, essendo tale aspetto correlato all'estrema eterogeneità attualmente rinvenibile sul territorio nazionale, con particolare - ma non esclusivo - riferimento al prelievo applicato all'utenza domestica e non domestica a parità di altre condizioni.

Alla luce delle considerazioni appena svolte, si auspica un coordinamento con l'Autorità, nei limiti delle proprie prerogative, in relazione all'intervento di riforma del sistema delle definizioni e delle classificazioni di cui al TUA, in attuazione delle disposizioni delle due nuove direttive europee.

Da ultimo, si rimarca come la prevista riforma del sistema di responsabilità estesa del produttore (comma 1, lettera a)) rappresenti un'opportunità di potenziamento di uno strumento strategico e prioritario per garantire un'efficace gestione dei rifiuti sotto il profilo della sostenibilità ambientale, grazie alle potenzialità di trasferimento, ai produttori e ai consumatori, di segnali economici coerenti con le attività prioritarie individuate attraverso la gerarchia dei rifiuti.

Si propone, dunque, un coinvolgimento di questa Autorità per la riforma del sistema di responsabilità estesa del produttore, in considerazione delle già menzionate competenze di regolazione in materia tariffaria attribuite alla medesima dalla legge n. 205/2017.

3. Articolo 22: attuazione del regolamento (UE) 2017/1938 sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale

L'articolo 22 del disegno di legge in esame delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione, acquisito il parere delle

competenti Commissioni parlamentari, uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) 2017/1938 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2017, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga il regolamento (UE) n. 994/2010.

Tale regolamento individua meccanismi e strumenti volti a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas nell'ambito dell'Unione europea, assicurando il corretto e costante funzionamento del mercato interno del gas naturale, anche al fine di far fronte ad un'eventuale carenza, determinata da interruzioni nelle forniture o da una domanda straordinariamente elevata, e di garantire così la continuità dell'approvvigionamento nei Paesi dell'Unione europea.

Al riguardo, occorre, innanzitutto, sottolineare come detto regolamento abbia innovato le disposizioni in materia di sicurezza del sistema gas, con l'introduzione di misure di solidarietà tra gli Stati membri interconnessi, al fine di consentire la gestione di situazioni estreme che mettano a rischio l'approvvigionamento dei clienti protetti⁴ in uno degli Stati membri dell'Unione.

In particolare, l'articolo 13 del regolamento in analisi prevede che, laddove le misure di mercato e non di mercato, previste nel Piano di emergenza nazionale, si rivelino insufficienti nel garantire l'approvvigionamento dei clienti protetti, lo Stato membro possa richiedere l'attivazione della misura di solidarietà ai Paesi ad esso interconnessi, anche tramite un Paese terzo. Nel caso di specie, l'Italia potrebbe attivare la misura di solidarietà, in qualità sia di Stato richiedente sia di Stato prestatore, nei confronti di Francia, Germania (tramite la Svizzera), Austria e Slovenia.

Lo Stato membro che ha dichiarato l'emergenza è tenuto poi a compensare economicamente lo Stato membro che ha attivato i meccanismi di solidarietà, in considerazione di tutti i ragionevoli costi sostenuti da quest'ultimo.

L'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del menzionato regolamento fa riferimento, innanzitutto, all'attuazione dei citati meccanismi di solidarietà, incluso l'affidamento di compiti determinati ai gestori del sistema di trasporto e agli operatori del gas interessati; poi, all'individuazione di criteri direttivi in tema di compensazioni economiche tra Stati membri e soggetti interessati, per le attività connesse all'attuazione dei meccanismi stessi, anche in coordinamento con l'Autorità di regolazione per gli

⁴ Per cliente protetto si intende il cliente civile connesso ad una rete di distribuzione del gas; in tale categoria possono essere ricompresi anche le piccole e medie imprese e i servizi sociali essenziali connessi alle reti di distribuzione e gli impianti di teleriscaldamento se servono tali tipologie di utenza.

aspetti di competenza; infine, alla competenza ad intervenire per garantire misure in materia di sicurezza degli approvvigionamenti anche nelle zone emergenti e isolate.

Nel dettaglio, il comma 3 dell'articolo 22 in esame enumera i principi e i criteri direttivi che il Governo è tenuto a seguire nell'esercizio della delega, prevedendo, alla lettera c), l'individuazione dei criteri per la determinazione delle compensazioni economiche per le attività connesse all'attuazione dell'articolo 13 del regolamento (UE) 2017/1938, anche sulla base delle indicazioni fornite da questa Autorità.

Il comma 3 del medesimo articolo 22, statuisce, alla lettera b), tra i principi e i criteri che il Governo è tenuto a rispettare nell'esercizio della delega, l'individuazione delle modalità tecniche e finanziarie per l'applicazione delle misure di solidarietà in caso di emergenza del sistema del gas naturale ai sensi dell'articolo 13 del regolamento (UE) 2017/1938, anche al fine di prevedere che determinati compiti, nell'espletamento del meccanismo di solidarietà, siano affidati ai gestori del sistema di trasporto e agli operatori del gas interessati. In questo caso non è prevista alcuna attività di coordinamento tra l'Autorità di regolazione e il Ministero dello sviluppo economico.

A tal proposito, si rileva che l'assenza di coordinamento sugli aspetti delineati dalla lettera b) tra il Regolatore e il Ministero dello sviluppo economico potrebbe far emergere talune criticità, poiché le modalità di gestione tecnica e finanziaria della misura di solidarietà necessitano di un raccordo funzionale con le disposizioni in materia di bilanciamento, la cui disciplina è stata assegnata dal legislatore a questa Autorità con il decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93 (articoli 21, comma 3, e 32, comma 1), che ne ha dato attuazione con la delibera 16 giugno 2016, 312/2016/R/gas, che approva il *Testo integrato del bilanciamento*, e successivi provvedimenti di adeguamento e di integrazione.

Alla luce di quanto appena illustrato, risulta, pertanto, auspicabile che l'azione di coordinamento tra l'Autorità di regolazione e il Ministero dello sviluppo economico, opportunamente prevista dalla lettera c) del comma 3 dell'articolo 22, in materia di determinazione delle compensazioni economiche connesse all'attivazione della misura di solidarietà, sia estesa anche alle previsioni di cui alla lettera b) del medesimo comma 3, inerenti l'individuazione delle modalità tecniche e finanziarie per l'applicazione dell'anzidetto meccanismo di solidarietà in caso di emergenza del sistema del gas naturale.