

COMMISSIONE VIII
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

23.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 LUGLIO 2019

PRESIDENZA DELLA VICEPRESIDENTE **PATRIZIA TERZONI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione di rappresentanti dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA):	
Terzoni Patrizia, <i>Presidente</i>	3	Terzoni Patrizia, <i>Presidente</i>	3, 5, 6
INDAGINE CONOSCITIVA SUI RAPPORTI CONVENZIONALI TRA IL CONSORZIO NAZIONALE IMBALLAGGI (CONAI) E L'ANCI, ALLA LUCE DELLA NUOVA NORMATIVA IN MATERIA DI RACCOLTA E GESTIONE DEI RIFIUTI DA IMBALLAGGIO		Bardelli Lorenzo, <i>Responsabile della Divisione ambiente dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA)</i>	3, 5, 6
		Muroni Rossella (M5S)	6
		Zolezzi Alberto (M5S)	5, 6
		ALLEGATO – Documentazione depositata dai rappresentanti dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA) ..	7

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FdI; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Civica Popolare-AP-PSI-Area Civica: Misto-CP-A-PS-A; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Noi con l'Italia-USEI: Misto-NcI-USEI; Misto-+Europa-Centro Democratico: Misto-+E-CD; Misto-MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE; Misto-Sogno Italia - 10 Volte Meglio: Misto-SI-10VM.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA VICEPRESIDENTE
PATRIZIA TERZONI

La seduta comincia alle 14.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla web tv della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui rapporti convenzionali tra il Consorzio nazionale imballaggi (CONAI) e l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) alla luce della nuova normativa in materia di raccolta e gestione dei rifiuti da imballaggio, l'audizione di rappresentanti dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA).

Cedo quindi la parola a Lorenzo Bardelli, Responsabile della Divisione ambiente dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA), per lo svolgimento della sua relazione.

LORENZO BARDELLI, *Responsabile della Divisione ambiente dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA)*. Grazie. Signor presidente e gentili onorevoli, desidero ringraziare, anche a nome del Collegio dell'Autorità di regolazione per Energia, Reti e Ambiente che oggi rappresento, l'intera Commissione Am-

biente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati per aver voluto invitare l'Autorità nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui rapporti convenzionali tra il Consorzio nazionale CONAI e ANCI, alla luce della nuova normativa in materia di raccolta e gestione dei rifiuti da imballaggio.

Con la memoria che oggi depositiamo, intendiamo offrire il contributo dell'Autorità ai lavori della Commissione, dando la massima disponibilità a fornire dati ed elementi ulteriori che si ritenessero necessari, sia in forma scritta sia rispondendo direttamente a eventuali domande e richieste di chiarimenti che vorrete formulare. Non leggerò in modo puntuale la relazione, ma cercherò di velocizzare l'esposizione.

Il quadro di riferimento generale, che ormai è consolidato da tempo, si fonda sul principio del *polluter pays principle*, un principio guida di matrice comunitaria; l'altro principio di riferimento è l'*extended producer responsibility* (EPR), che è il criterio informatore che poi è stato recepito nel nostro ordinamento nel Testo unico ambientale, in una formulazione che ha anche riguardato un criterio di responsabilità condivisa. Sulla base di questa visione legata a elementi di responsabilità condivisa, si è ritenuto di poter ricomporre gli interessi, che potevano ovviamente essere in parte o totalmente confliggenti, tra utilizzatori e produttori e gestori del servizio.

Questo tipo di norma è stata poi alla base delle successive evoluzioni che hanno portato, con riferimento ovviamente agli imballaggi, all'istituzione del CONAI. Su questo poi ci saranno gli altri approfondimenti con i soggetti auditi che vi riferiranno più nel dettaglio il funzionamento del Consorzio, l'accordo, il contributo che

percepiscono, su cui diamo traccia nella memoria scritta, ma molto brevemente, in forma di accenno.

Nell'ambito dell'accordo quadro che il CONAI sottoscrive con ANCI, ci sono poi degli accordi specifici, settoriali che riguardano singole filiere di materiali, che ovviamente hanno di per sé una loro rilevanza economica.

Vengo al punto, che poi dà di fatto il diretto collegamento anche con il tipo di contributo che l'Autorità può offrire su questa materia, che riguarda il contenuto necessario — così prevede la normativa di riferimento — dell'accordo ANCI-CONAI.

Nell'ambito del contenuto necessario di questo accordo, si disciplinano l'entità dei maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata e anche le modalità di raccolta che possano essere di maggiore efficacia con riferimento all'attività di riciclaggio e di recupero.

Questo tipo di impostazione, dal nostro punto di vista, deve essere poi in qualche modo coniugata con le ulteriori evoluzioni normative che ci sono state nel nostro ordinamento, in particolare il conferimento delle competenze di regolazione all'Autorità. In particolare, nell'ambito di queste competenze di regolazione, l'Autorità è chiamata a disciplinare una metodologia tariffaria per il ciclo dei rifiuti che preveda forme di copertura dei costi di esercizio e di investimento che abbiano natura incentivante, quindi minimizzazione degli oneri, che abbiano anche effetti in termini di efficacia.

Quindi, ci sono questi nuovi criteri normativi, legislativi, su cui l'Autorità è stata chiamata a operare all'inizio del 2018, che in qualche modo si sovrappongono a quello che vi richiama come contenuto necessario dell'accordo ANCI-CONAI.

L'Autorità ha già prospettato un orientamento, con riferimento a questa materia, nel documento di consultazione approvato nel dicembre dello scorso anno, precisando che nell'ambito dell'implementazione della nuova metodologia tariffaria che è attualmente in via di definizione si dovranno tenere distinti i costi della raccolta differenziata dai ricavi derivanti dalla commer-

cializzazione dei materiali — che è un criterio di trasparenza che porta alla corretta attribuzione degli oneri nell'ambito della filiera del rifiuto — e che, da questo punto di vista, l'attenzione nei confronti agli esiti della trattativa e del contenuto dell'accordo è molto alta perché va a disciplinare esattamente anche questi profili.

Più recentemente l'Autorità ha riunificato procedimenti che aveva precedentemente avviato, con riferimento alla normativa tariffaria, nell'ambito del nuovo procedimento che prevede il varo della nuova riforma tariffaria entro ottobre 2019, quindi a breve.

Secondo questa impostazione regolatoria, dal nostro punto di vista è necessario garantire la necessaria coerenza dei contenuti del prossimo accordo quadro con le risultanze delle consultazioni che saranno a breve avviate per la formazione della nuova disciplina tariffaria, affinché ci sia una chiara applicazione della nuova disciplina riferita ai costi efficienti per i singoli servizi della filiera e anche prime indicazioni in ordine a forme di separazione contabile che promuovano la necessaria trasparenza nell'ambito della filiera che è sempre più complessa e, se volete, anche ricca di spunti e di riflessioni.

Questo è l'elemento di fondo di questa memoria.

La nostra impostazione regolatoria, che sarà consultata con gli operatori, con riferimento specifico ai temi tipici, tradizionali dell'accordo quadro, riguarderà la promozione di una raccolta di qualità compatibile con il successivo avvio al riciclo — quindi ci sarà una valutazione complessiva anche delle potenzialità, degli incentivi dei singoli soggetti coinvolti, affinché le attività prodromiche al recupero di questo materiale si rivelino effettivamente tali da permettere un'effettiva valorizzazione di quanto è stato recuperato — e forme di penalizzazione, inizialmente in forme di puntuali indicazioni, di coloro che, nell'ambito della raccolta differenziata, conseguono materiali che non si rivelano idonei ad essere poi successivamente valorizzati.

Quindi, c'è un'attenzione anche alla sostenibilità economica di questo tipo di ini-

ziative e alla loro effettiva efficacia, con un'attenzione rinnovata con riferimento alle responsabilità in capo ai gestori interessati da questo tipo di iniziativa, affinché abbiano i corretti stimoli a conseguire gli obiettivi che il nuovo quadro di riferimento andrà ad assegnare loro.

In sintesi, come trovate scritto, tutto questo si traduce nell'introduzione di misure che rafforzino la coerenza e la corretta allocazione degli incentivi nelle diverse fasi della filiera, che per noi è un passaggio centrale affinché si consegua effettivamente una sostenibilità di medio-lungo periodo di queste attività e un'effettiva valorizzazione della qualità nell'ambito del recupero dei materiali e del riciclo.

Tutto questo presuppone una forte attenzione ai ruoli di responsabilità di tutti i soggetti coinvolti, che saranno anche chiamati poi a fornire le loro indicazioni, e si presenta, a nostro avviso, dato che l'indagine conoscitiva ci sembra che riguardi anche il quadro comunitario di riferimento, come un intervento che è perfettamente coerente con quanto è stato delineato a livello comunitario, che sembra andare nella direzione di rafforzare questo tipo di attenzione e rafforzare il sistema di incentivi in capo ai singoli operatori attivi nell'ambito di questa filiera.

Tutto questo con l'intento che ci possano essere risorse aggiuntive che possono andare a beneficio delle collettività che si avvalgono di sistemi di raccolta efficaci, tali da poter consentire loro di recuperare almeno parte dei benefici che si conseguono con la valorizzazione di quei materiali.

Mi fermerei qua, signor presidente.

PRESIDENTE. Grazie. Do la parola ai colleghi che desiderano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ALBERTO ZOLEZZI. Sapete bene che il rinnovo l'accordo ANCI-CONAI sta subendo rallentamenti. Ci sono addirittura aspetti giudiziari e non si vedono miglioramenti tecnologici, quindi si rischia davvero che non ci sarà nessun miglioramento nel mondo del riciclo, nessun miglioramento nella trasparenza, anche se qualcosa

ieri è arrivata dall'audizione del CONAI. Tuttavia, siamo ancora piuttosto indietro.

Volevo sapere, per quanto vi riguarda, cosa sta comportando questo rallentamento, questa dilazione dei tempi, questa litigiosità per la questione dei nuovi Consorzi, CORIPET e quant'altro, anche in termini di rischio di avere per il cittadino tariffe più alte e per i comuni non riconosciute le competenze appropriate.

Chiedo se siete d'accordo o se avete un'idea completamente diversa da quella che sto esponendo. Grazie.

PRESIDENTE. Se vuole rispondere, può anche farlo subito.

LORENZO BARDELLI, *Responsabile della Divisione ambiente dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA).* Allo stato attuale, la nostra regolazione che, come vi anticipavo, sarà definita in ottobre, prevede il recupero dei contributi CONAI, che vanno a beneficio degli operatori e quindi delle collettività, per intero, proprio presupponendo che ci sia un accordo, come era in passato, chiuso, che in qualche modo dava una predefinita di questo tipo di valori.

Anche a noi sono arrivate informazioni riguardo alle vicende che venivano riportate, ma anche ad elementi dialettici di non facile soluzione, spesso anche sulla valutazione della qualità del materiale conferito. Chi lo ritira spesso tende a ritenerlo di qualità inferiore a quello che invece ritiene chi ha consegnato quel materiale. Questo tipo di difficoltà spesso è alla base anche di lungaggini, di ritardi nel recupero di questi valori o probabilmente anche di una valutazione inferiore del materiale conferito rispetto a quello che sarebbe più congruo, ma i dati a nostra disposizione allo stato attuale sono quelli di letteratura, non sono quelli che abbiamo potuto direttamente rilevare.

Alla luce di tutto questo, appunto vi prospettavo questa iniziativa che l'Autorità si avvia a discutere con tutti gli *stakeholder* del settore, che era un'attenzione rinnovata a questi temi intesi come incentivazione puntuale di chi è capace di conseguire

valorizzazione dal materiale che in qualche modo recupera, proprio per valorizzare alcuni aspetti che già ci sono oggi, laddove non tutti i materiali che vengono recuperati, come sapete, vanno necessariamente nell'ambito dell'accordo CONAI, ma ci sono anche altre iniziative. A nostro avviso, è utile valorizzare iniziative che permettano misurazioni più di mercato, più vere del valore del materiale che viene effettivamente recuperato nell'ambito della filiera.

ALBERTO ZOLEZZI. Visto che ha parlato di questo — ma c'entra relativamente poco — voi avete qualche linea di studio anche sulla tariffazione puntuale, in generale?

ROSSELLA MURONI. Volevo chiederle una specifica su quello che stava dicendo poc'anzi, perché mi sembra un punto importante, per verificare se ho capito bene. La proposta o l'idea è di prevedere una premialità per coloro che riescono ad aumentare la qualità del materiale o in qualche maniera garantire che quello sia materiale realmente riciclabile, quindi rimettibile nel mercato, giusto? Ho capito bene.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Bardelli per la replica.

LORENZO BARDELLI, *Responsabile della Divisione ambiente dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA)*. L'analisi che abbiamo condotto con riferimento alla filiera del recupero ci ha indotto a ritenere che spesso questa incontri difficoltà laddove, a valle del sistema di raccolta, ci si ritrova con un materiale che è d'interesse relativamente basso nei confronti di coloro che dovrebbero poi valorizzarlo.

Ci risultano anche situazioni in cui il conferimento di questo materiale, talvolta,

benché risultante dalla filiera del recupero, avvenga a prezzi negativi, quasi come se fosse un mini costo di smaltimento.

Tutto questo ci porta a ritenere che una valutazione della coerenza complessiva della filiera, che immaginiamo dovrebbe essere nell'ambito della logica dell'economia circolare, finalizzata a creare forme di valore, dovrebbe essere intercettata attraverso i ricavi che, nell'ambito della filiera del recupero, le singole fasi sono in grado di conseguire, mettendo a disposizione di altri soggetti a valle materiale di valore.

Da questo punto di vista, noi riteniamo che sia essenziale intercettare questi aspetti.

ALBERTO ZOLEZZI. Chiedo — può rispondere anche solo con un sì o un no — se avete qualche linea di studio sulla tariffazione puntuale in generale dei rifiuti.

LORENZO BARDELLI, *Responsabile della Divisione ambiente dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA)*. Stiamo raccogliendo informazioni, sappiamo che ci sono esperienze molto avanzate, però il nostro primo *focus*, in questa fase, è sul totale dei costi e sulla loro allocazione nell'ambito della filiera.

PRESIDENTE. Non essendovi altre richieste d'intervento, ringrazio i rappresentanti dell'Autorità di regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA) per il contributo offerto ai lavori della Commissione e per il documento depositato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato alla seduta odierna (*vedi allegato*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.20.

*Licenziato per la stampa
il 10 settembre 2019*

ALLEGATO



MEMORIA

326/2019/I/RIF

**MEMORIA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE NELL'AMBITO DELL'INDAGINE
CONOSCITIVA SUI RAPPORTI CONVENZIONALI TRA IL
CONSORZIO NAZIONALE IMBALLAGGI (CONAI) E
L'ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI (ANCI), ALLA
LUCE DELLA NUOVA NORMATIVA IN MATERIA DI RACCOLTA E
GESTIONE DEI RIFIUTI DI IMBALLAGGIO**

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 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 sui rapporti convenzionali tra il Consorzio nazionale imballaggi (CONAI) e l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), alla luce della nuova normativa in materia di raccolta e gestione dei rifiuti da imballaggio.

Con la presente memoria, l'Autorità intende, dunque, offrire un contributo ai lavori della Commissione, offrendo al contempo la piena disponibilità 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.

La disciplina in materia di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio si inserisce in un quadro più generale che riguarda la politica ambientale dell'Unione europea, che si pone come obiettivi la tutela della salute umana e dell'ambiente e lo sviluppo di una "economia circolare", attraverso l'ottimizzazione dell'uso delle materie prime e il riciclo dei materiali da cui sono composti i rifiuti per trarne risorse nuovamente utilizzabili.

Il legislatore europeo ha, infatti, fissato alcuni principi fondamentali, che devono costituire una guida per tutti i soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti; tra questi, i più rilevanti sono: il principio "chi inquina paga" (o "polluters pay principle") e quello della responsabilità estesa del produttore (o "extended producer responsibility", EPR).

Nel recepire tali principi comunitari nell'ordinamento nazionale, il Legislatore ha introdotto diverse disposizioni contenute nella parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006 (TUA). In particolare, con riferimento alla materia della gestione degli imballaggi, l'art. 219 del TUA stabilisce che, al fine di assicurare la responsabilizzazione degli operatori economici e la cooperazione degli stessi secondo i principi della responsabilità condivisa, l'attività di gestione dei rifiuti di imballaggio deve ispirarsi ad alcuni principi, tra cui quello della individuazione degli obblighi di ciascun operatore economico, garantendo che il costo della raccolta differenziata, della valorizzazione e dell'eliminazione dei rifiuti di imballaggio sia sostenuto dai produttori e dagli utilizzatori proporzionalmente alle quantità di imballaggi immessi sul mercato. La disciplina nazionale, quindi, prevede che l'attività di gestione dei rifiuti di imballaggio deve essere attuata nel rispetto di alcuni criteri guida: la responsabilità estesa del produttore e la responsabilità condivisa.

Con riferimento alla responsabilità estesa del produttore, la normativa pone a carico dei produttori e degli utilizzatori, nel rispetto del principio "chi inquina paga", la



responsabilità della «*corretta ed efficace gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti*». Circa, poi, il principio enucleato come “*responsabilità condivisa*”, previsto espressamente per il settore degli imballaggi (art. 217, comma 2, TUA), è utile precisare che tale responsabilità grava sugli operatori delle filiere degli imballaggi, ovvero sui produttori e sugli utilizzatori, e, quindi, più in generale sui “*fornitori di materiali di imballaggio, fabbricanti, trasformatori ed importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio, commercianti, distributori, addetti al riempimento, utenti di imballaggi e importatori di imballaggi pieni*”.

Più nel dettaglio, con specifico riguardo agli obblighi dei produttori e degli utilizzatori di imballaggi, essi “*devono conseguire gli obiettivi finali di riciclaggio e di recupero dei rifiuti di imballaggio*” (art. 220, comma 1, TUA) e farsi carico sia dei costi inerenti al ritiro degli imballaggi usati (ed alla raccolta dei rifiuti di imballaggio) sia del corrispettivo per i maggiori oneri della raccolta differenziata dei rifiuti da imballaggio conferiti al servizio pubblico; gli stessi soggetti sono, altresì, tenuti a sostenere i costi relativi al riutilizzo, al riciclaggio, al recupero e allo smaltimento dei rifiuti da imballaggio (art. 221, comma 10, TUA).

Al fine di soddisfare tali obblighi ed in considerazione della difficoltà di farvi fronte singolarmente, i produttori di solito hanno scelto l’adesione ad un sistema collettivo, che la legge stabilisce debba essere un consorzio senza scopo di lucro. Pertanto, i produttori e gli utilizzatori partecipano al Consorzio nazionale imballaggi (CONAI), salvo che sia adottato uno dei sistemi alternativi di gestione (art. 221, comma 2, TUA).

Nel contesto delineato, il CONAI, consorzio con personalità giuridica di diritto privato e senza fini di lucro, oltre alle gestioni consortili, svolge compiti istituzionali tesi al raggiungimento degli obiettivi globali di recupero e di riciclaggio anche per le imprese che non sono tenute a parteciparvi. Inoltre, il CONAI raccoglie dai propri consorziati il cd. “*contributo ambientale Conai (CAC)*”, attraverso il quale ripartisce tra i produttori e gli utilizzatori i suddetti maggiori oneri della raccolta differenziata, nonché gli oneri per il riciclaggio e per il recupero dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio di raccolta differenziata.

Venendo al tema di specifico interesse per l’Autorità, vale evidenziare che l’indagine conoscitiva ha fra le sue diverse finalità quella di acquisire elementi informativi sugli stati di avanzamento delle trattative per il rinnovo dell’Accordo - quadro ANCI-CONAI e sui contenuti che esso assume nel corso del suo perfezionamento, anche al fine di operare una valutazione di compatibilità con il quadro normativo europeo (verificando anche se lo strumento dell’Accordo quadro sia in grado di assicurare l’adempimento degli obblighi inerenti alla responsabilità finanziaria del produttore) e quello nazionale.

MS

3



Al riguardo, preme precisare, in via preliminare, che, ai sensi dell'art. 224, comma 5, del TUA, il contenuto necessario dell'Accordo che il CONAI può stipulare su base nazionale con l'ANCI, con l'Unione delle province italiane o con le autorità d'ambito, al fine di garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e pubbliche amministrazioni, attiene alla definizione: a) dell'entità dei maggiori oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, di cui all'articolo 221, comma 10, lettera b), del citato decreto, da versare alle competenti pubbliche amministrazioni, determinati secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza di gestione del servizio medesimo, nonché sulla base della tariffa di cui all'art. 238 del medesimo decreto; b) degli obblighi e delle sanzioni posti a carico delle parti contraenti; c) delle modalità di raccolta dei rifiuti da imballaggio in relazione alle esigenze delle attività di riciclaggio e di recupero.

Il tema dei corrispettivi e delle relative modalità di determinazione presente nell'Accordo quadro ANCI-CONAI rappresenta, dunque, l'aspetto che maggiormente rileva ai fini dello svolgimento dei compiti di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati, assegnati dal Legislatore a questa Autorità con la legge 27 dicembre 2017, n. 205/17. In particolare, emerge la questione del necessario coordinamento fra le citate disposizioni (con particolare riferimento alla definizione dell'entità dei maggiori oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio) e le disposizioni di cui all'art. 1, comma 527, lettera f), che prevede che l'Autorità eserciti funzioni di regolazione e di controllo in materia 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»”*.

Sul punto, giova rammentare che, con il documento per la consultazione 27 dicembre 2018, 713/2018, l'Autorità ha illustrato i propri orientamenti preliminari in merito ai criteri di determinazione dei corrispettivi del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, precisando che, ai fini dell'implementazione della nuova metodologia tariffaria, occorrerà tenere distinti i costi della raccolta differenziata dai ricavi derivanti dalla commercializzazione del materiale raccolto. Infatti, i primi sono coperti dal corrispettivo riconosciuto al gestore della raccolta e del trasporto, mentre i secondi costituiscono una partita riferibile al ciclo integrato nel suo complesso, destinata a coprire parte del costo della gestione della raccolta differenziata a beneficio delle tariffe finali pagate dagli utenti. Tali ricavi sono, infatti, costituiti sia dai corrispettivi riscossi dai gestori presso i consorzi della filiera della raccolta differenziata, attualmente stabiliti secondo le condizioni economiche definite



nell'Accordo quadro ANCI-CONAI, sia in base ad eventuali accordi con soggetti operanti sul libero mercato nel settore del riciclo.

L'Autorità, al fine sia di coniugare le proprie 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 di accrescere l'efficacia della regolazione di settore, ha unificato, con la delibera 9 luglio 2019, 303/2019/R/rif, i procedimenti avviati con le precedenti delibere 225/2018/R/RIF e 715/2018/R/rif – rispettivamente volte alla regolazione e al monitoraggio delle tariffe in materia di ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati - prevedendone la conclusione entro il termine del 31 ottobre 2019.

Pertanto, si segnala l'esigenza di garantire la necessaria coerenza dei contenuti del prossimo Accordo quadro ANCI-CONAI con il quadro normativo e regolatorio vigente.

Più in dettaglio, l'Autorità dovrà verificare che i maggiori oneri della raccolta differenziata, attualmente individuati da ANCI e CONAI sulla base di accordi negoziali, siano determinati in maniera coerente ai criteri definiti dall'Autorità stessa, con particolare riguardo, da un lato, ai criteri per la determinazione dei costi efficienti dei singoli servizi che costituiscono il servizio integrato di gestione del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati - ivi inclusi il servizio di raccolta indifferenziata e quello di raccolta differenziata - e, dall'altro, alle regole per la separazione contabile, al fine di garantire la trasparenza nei costi del servizio.

In merito all'Accordo quadro in analisi, preme, altresì, evidenziare la necessità di prevedere sia un rafforzamento dei meccanismi di promozione di una raccolta di qualità compatibile con il successivo avvio a riciclo, a condizioni economicamente e ambientalmente sostenibili, in conformità con gli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani, sia una penalizzazione dei conferimenti che contengano elevati livelli di scarto.

Con il documento per la consultazione 713/2018 (punto 10.36), l'Autorità ha, inoltre, sottolineato la propria intenzione di promuovere il miglioramento della qualità della raccolta differenziata, in modo compatibile con il successivo avvio a riciclo e a condizioni economicamente e ambientalmente sostenibili, attraverso meccanismi che prevedano incentivi/ penalità posti in capo ai gestori.

L'Autorità intende, pertanto, introdurre misure che rafforzino la coerenza e la corretta allocazione degli incentivi nelle diverse fasi della filiera.

Tuttavia, le predette esigenze di raccordo e di coordinamento non si esauriscono rispetto alle previsioni dell'ordinamento nazionale, venendo in rilievo, altresì, le previsioni di cui alla direttiva 30 maggio 2018, n. 2018/851/UE. In particolare, l'art. 8-bis (*Requisiti*



generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore) impegna gli Stati membri a definire in maniera chiara i ruoli e le responsabilità di tutti i soggetti coinvolti nei regimi di responsabilità estesa (produttori e loro organizzazioni, gestori pubblici o privati di rifiuti, autorità locali, operatori per il riutilizzo e imprese dell'economia sociale), a definire gli obiettivi quantitativi e/o qualitativi rilevanti per il suddetto regime, a garantire la presenza di un sistema di comunicazione delle informazioni per raccogliere i dati sui prodotti e sulla raccolta e trattamento dei rifiuti risultanti da tali prodotti e ad assicurare un trattamento equo dei produttori, indipendentemente dalla loro origine o dimensione.

Con specifico riferimento, poi, alla copertura dei costi di gestione dei rifiuti, si evidenzia il comma 4, lettera a), dell'art. 8-*bis*, che impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per assicurare che i contributi finanziari versati dai produttori di prodotti, in adempimento ai propri obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore coprano i seguenti costi: i) i costi della raccolta differenziata di rifiuti e del loro successivo trasporto, compreso il trattamento necessario per raggiungere gli obiettivi dell'Unione in materia di gestione dei rifiuti, tenendo conto degli introiti ricavati dal riutilizzo, dalla vendita delle materie prime secondarie ottenute dai propri prodotti e da cauzioni di deposito non reclamate; ii) i costi di una congrua informazione ai detentori di rifiuti; iii) i costi della raccolta e della comunicazione dei dati.

La direttiva prevede, infine, la possibilità per gli Stati membri di discostarsi dalla ripartizione di cui alla citata lettera a) circa la responsabilità finanziaria per la copertura dei costi di gestione dei rifiuti, dei costi di informazione e di quelli di raccolta e di comunicazione dati, ove ciò sia giustificato dalla necessità di garantire una corretta gestione dei rifiuti e la redditività economica del regime di responsabilità estesa del produttore. Ciò a condizione che, nel caso di regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti per raggiungere gli obiettivi in materia di gestione dei rifiuti e quelli stabiliti a norma degli atti legislativi dell'Unione, i produttori di prodotti sostengano almeno l'80% dei costi necessari.

L'essenziale esigenza di coordinamento del contenuto del prossimo Accordo quadro ANCI-CONAI con le richiamate disposizioni comunitarie assume maggior rilievo anche alla luce del fatto che i livelli di copertura dei costi sostenuti dai Comuni per la raccolta differenziata risultano essere molto bassi (con riferimento agli imballaggi il dato emerso sarebbe pari a circa il 20%), come evidenziato anche nella *Relazione sui consorzi ed il mercato del riciclo da parte della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati* della XVII legislatura. Conseguentemente, l'insufficiente copertura dei costi implica che, in forza del principio di responsabilità estesa del produttore applicato in Italia alla filiera degli



imballaggi, quale responsabilità condivisa tra i produttori e gli utilizzatori finali degli imballaggi, i costi incidano fortemente sul consumatore/utente finale.

Handwritten signature

Handwritten signature

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



18STC0072150