

**DELIBERAZIONE 30 LUGLIO 2019  
333/2019/A**

**ISTITUZIONE DI UN TAVOLO TECNICO CON REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI IN MATERIA  
DI CICLO DEI RIFIUTI URBANI ED ASSIMILATI**

**L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA  
RETI E AMBIENTE**

Nella 1075<sup>a</sup> riunione del 30 luglio 2019

**VISTI:**

- la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008;
- la direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018;
- la legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge 481/95);
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, c.d. Testo Unico dell'Ambiente (di seguito: d.lgs. 152/06);
- il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, come convertito con legge 14 settembre 2011, n. 148 (di seguito: decreto legge 138/11);
- la legge 27 dicembre 2013, n. 147;
- la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (di seguito: legge 205/17);
- il decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158;
- il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;
- il decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244;
- la deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 23 dicembre 2014, 649/2014/A e, in particolare, l'Allegato A;
- la deliberazione dell'Autorità 2 febbraio 2018, 57/2018/A (di seguito: deliberazione 57/2018/A);
- la deliberazione dell'Autorità 5 aprile 2018, 225/2018/R/RIF (di seguito: deliberazione 225/2018/R/RIF);
- il documento per la consultazione dell'Autorità 27 dicembre 2018, 713/2018/R/RIF (di seguito: documento per la consultazione 713/2018/R/RIF);
- la deliberazione dell'Autorità 27 dicembre 2018, 714/2018/R/RIF;
- la deliberazione dell'Autorità 27 dicembre 2018, 715/2018/R/RIF (di seguito: deliberazione 715/2018/R/RIF);
- la deliberazione dell'Autorità 18 giugno 2019, 242/2019/A (di seguito: deliberazione 242/2019/A);
- la deliberazione dell'Autorità 9 luglio 2019, 303/2019/R/RIF;

- il documento per la consultazione dell’Autorità 30 luglio 2019, 351/2019/R/rif (di seguito: documento per la consultazione 351/2019/R/RIF);
- il documento per la consultazione dell’Autorità 30 luglio 2019, 352/2019/R/RIF (di seguito: documento per la consultazione 352/2019/R/RIF).

**CONSIDERATO CHE:**

- 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”*, assegna all’Autorità funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti urbani e assimilati, 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”*;
- inoltre, la predetta disposizione, alle lettere b), f), h), i), espressamente contempla, tra le funzioni dell’Autorità, le seguenti:
  - *“definizione dei livelli di qualità dei servizi, sentiti le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori, nonché vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi”*;
  - *“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»”*;
  - *“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”*;
  - *“verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi”*;
- in linea generale, la legge 481/95 attribuisce, all’Autorità, ampie competenze e poteri di regolazione e controllo, da esercitare per la promozione della concorrenza e dell’efficienza nei servizi di pubblica utilità e per garantire la tutela degli utenti anche mediante un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti;
- il d.lgs. 152/06, agli articoli 195 e seguenti, disciplina il riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali in materia di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati, fissando una complessa distribuzione delle competenze tra i diversi livelli territoriali della Repubblica;
- in particolare, il d.lgs. 152/06, agli articoli 196, 197 e 198, declina tale ripartizione tra Regioni ed enti locali stabilendo in particolare che:

- alle Regioni competono, tra l'altro, funzioni di pianificazione e regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, di delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati, di promozione della gestione integrata dei rifiuti, l'approvazione dei progetti di costruzione dei nuovi impianti, l'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni di smaltimento in discarica e di recupero dei rifiuti, anche pericolosi, la definizione dei criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti;
- alle Province competono, in generale, funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, con particolare riferimento al controllo su tutte le attività di gestione, intermediazione e commercio dei rifiuti e all'individuazione delle zone idonee o non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti;
- i Comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali, alla gestione dei rifiuti urbani e assimilati, stabilendo, tra l'altro, le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e quelle necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio, in sinergia con le altre frazioni merceologiche, nonché l'assimilazione dei rifiuti speciali non pericolosi agli urbani;
- l'articolo 3-bis del decreto-legge 138/11 assegna alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano l'organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi;
- il medesimo articolo, al comma 1-bis, stabilisce tra l'altro che:
  - le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente;
  - qualora gli enti locali non aderiscano ai predetti enti di governo entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale, il Presidente della regione eserciti, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, i poteri sostitutivi.

**CONSIDERATO CHE:**

- con deliberazione 225/2018/R/RIF, l'Autorità ha avviato 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 713/2018/R/RIF, anche sulla base degli elementi raccolti nell'ambito dei *focus group* organizzati con alcune delle principali associazioni degli operatori del settore, l'Autorità ha 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, il 1° gennaio 2020;
- con il medesimo documento, l'Autorità ha chiarito che *“al fine di assolvere i compiti che la legge le ha affidato in materia di ciclo dei rifiuti e, in particolare, al fine di garantire che, per gli anni 2018 e 2019, le tariffe praticate agli utenti siano coerenti con i principi fondamentali dell'ordinamento tariffario, quali quelli dell'efficienza dei costi, l'Autorità intende istituire un sistema di monitoraggio che consenta di 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”*; con la deliberazione 715/2018/R/RIF - in un'ottica di tutela dell'utenza e al fine 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 del citato sistema di monitoraggio delle tariffe per le annualità 2018 e 2019;
- con la deliberazione 303/2019/R/RIF 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 i procedimenti avviati con le deliberazioni 225/2018/R/RIF e 715/2018/R/RIF prevedendone la conclusione entro il termine del 31 ottobre 2019;
- nella citata deliberazione 303/2019/R/RIF l'Autorità ha ritenuto opportuno procedere ad avviare attività di confronto interistituzionale, utili anche a definire le procedure di validazione dei dati richiesti dall'Autorità e le modalità di elaborazione dei pertinenti atti (tra cui i piani finanziari), al fine di garantire, da un lato, veridicità, chiarezza, completezza e congruità delle informazioni e, dall'altro, coerenza tra corrispettivi e costi efficienti;
- con il documento per la consultazione 351/2019/R/RIF l'Autorità ha illustrato gli orientamenti per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti per il periodo 2018-2021, espressamente prospettando che, nell'ambito di un apposito tavolo tecnico interistituzionale, potranno essere acquisiti - *“al fine di promuovere una maggiore trasparenza, attraverso profili di terzietà”* - elementi 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”*;
- con il documento per la consultazione 352/2019/R/RIF l'Autorità ha illustrato i primi orientamenti in tema di regolazione della trasparenza per il servizio integrato di gestione dei rifiuti anche differenziati, urbani e assimilati.

**CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:**

- nella deliberazione 242/2019/A “Quadro strategico 2019-2021 dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente” è stato individuato – con la finalità generale di “*Promozione di un quadro di governance chiaro ed affidabile*” – l’obiettivo “*OS14 - Riordino degli assetti del settore ambientale*”;
- in particolare, la citata deliberazione 242/2019/A, con riferimento al ciclo dei rifiuti, ha individuato come principali linee di intervento:
  - la sistematizzazione delle attività volte a presidiare gli assetti di governo locale, attualmente caratterizzati da Enti di governo dell’ambito (che rappresentano un anello fondamentale di congiunzione tra i soggetti gestori del servizio e il regolatore nazionale) ancora in fase di costituzione;
  - la promozione di un quadro chiaro e certo per la gestione del ciclo dei rifiuti che permetta la definizione di criteri per accompagnare la transizione - su tutto il territorio nazionale - da tassa a tariffa (avente natura di corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani);
- con comunicazione del 15 aprile 2019 l’Autorità ha inviato alle Regioni ed alle Province Autonome una richiesta di informazioni in materia di organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati;
- le informazioni pervenute in riscontro alla predetta comunicazione, seppur in taluni casi non esaustive, hanno consentito di acquisire un quadro aggiornato della normativa regionale di riferimento e della dinamica dei processi organizzativi in ciascuna area del Paese, facendo, tuttavia, registrare la presenza di contesti fortemente differenziati;
- in generale, è emersa la rilevanza di situazioni territoriali in cui i processi di costituzione o di raggiungimento dell’operatività degli Enti di governo dell’ambito non si sono perfezionati, essendo in taluni casi neanche avviati;
- il regolamento di organizzazione e funzionamento dell’Autorità, di cui alla deliberazione 57/2018/A, prevede che possano operare tavoli di lavoro a rilevanza esterna, nei quali siano, tra l’altro, coinvolti istituzioni nazionali e locali, coordinati dal Segretario generale, sulla base delle indicazioni e degli indirizzi del Collegio.

**RITENUTO CHE:**

- sia necessario stabilire un’interlocazione tecnico-istituzionale di carattere permanente con tutti i livelli territoriali di governo titolari di competenze in materia di gestione dei rifiuti urbani e assimilati, con particolare riferimento a Regioni e autonomie locali per il tramite delle rispettive associazioni maggiormente rappresentative;
- sia necessario, al fine di promuovere una efficace azione regolatoria dell’Autorità relativamente al ciclo dei rifiuti, avviare tale interlocazione nell’ottica di:

- individuare e monitorare le specifiche criticità relative ai processi decisionali di programmazione, organizzazione e gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti;
- rafforzare la cooperazione fra i soggetti territorialmente competenti, anche nella direzione di favorire un perfezionamento del processo di costituzione e/o operatività delle strutture organizzative degli Enti di governo dell'ambito;
- individuare forme di confronto con le Regioni e le autonomie locali nei casi in cui la richiamata normativa lo preveda espressamente, fermo restando le modalità e gli strumenti di partecipazione che l'Autorità mette a disposizione dei gestori e delle associazioni dei consumatori;
- sia utile sviluppare la suddetta interlocuzione anche al fine di accompagnare:
  - la 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 dalla medesima individuati), al fine di promuovere una maggiore trasparenza, attraverso profili di terzietà;
  - la transizione, sull'intero territorio nazionale, da tassa a tariffa per lo svolgimento dei servizi di gestione dei rifiuti urbani e assimilati.

**RITENUTO, INFINE, CHE:**

- per conseguire le finalità di cui sopra, sia opportuno istituire presso l'Autorità un Tavolo tecnico di carattere permanente con Regioni ed Autonomie locali in materia di ciclo dei rifiuti urbani e assimilati (di seguito: Tavolo tecnico);
- sia opportuno che il coordinamento del Tavolo tecnico sia svolto dal Segretario generale, in raccordo con il Direttore della Divisione Ambiente, la cui struttura, per il tramite dell'unità Monitoraggio e *Governance* Servizi Ambientali, assicuri la relativa attività di segreteria tecnica;
- sia opportuno dare mandato al Segretario generale di disciplinare con propria determina le modalità di funzionamento del Tavolo tecnico;
- sia opportuno prevedere che al Tavolo tecnico possano essere invitati a partecipare anche associazioni maggiormente rappresentative degli Enti di governo dell'ambito, in funzione delle tematiche di volta in volta affrontate

**DELIBERA**

1. di istituire presso l'Autorità di Regolazione per Energia Reti ed Ambiente un Tavolo tecnico permanente con Regioni ed Autonomie locali in materia di ciclo dei rifiuti urbani ed assimilati;
2. di prevedere che il coordinamento del Tavolo sia svolto dal Segretario generale, in raccordo con il Direttore della Divisione Ambiente, la cui struttura assicura, per il

- tramite dell'unità Monitoraggio e *Governance* dei Servizi Ambientali, la relativa attività di segreteria tecnica;
3. di dare mandato al Segretario generale di disciplinare con propria determina le modalità di funzionamento del Tavolo;
  4. di trasmettere il presente provvedimento a Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, ANCI, UPI e ANEA;
  5. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità [www.arera.it](http://www.arera.it).

30 luglio 2019

IL PRESIDENTE  
*Stefano Besseghini*