

DELIBERAZIONE 5 APRILE 2018
225/2018/R/RIF

AVVIO DI PROCEDIMENTO PER L'ADOZIONE DI PROVVEDIMENTI DI REGOLAZIONE
TARIFFARIA IN MATERIA DI CICLO DEI RIFIUTI, ANCHE DIFFERENZIATI, URBANI E
ASSIMILATI

L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE

Nella riunione 1013^a del 5 aprile 2018

- Premesso che l'Autorità, ai sensi della deliberazione 64/2018/A, opera, a far data dal 12 febbraio 2018, in regime di specifica *prorogatio*;
- ritenuto il presente provvedimento atto di ordinaria amministrazione, nonché indifferibile e urgente.

VISTI:

- la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive;
- la legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge 481/95);
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale”;
- il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, coordinato con la legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148 (di seguito: decreto legge 138/11), recante “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”;
- la legge 27 dicembre 2013, n. 147 (di seguito: legge 147/13) recante “Disposizioni per la formazione annuale e pluriennale del Bilancio dello Stato”;
- 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 del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158, concernente “Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani” (di seguito: metodo normalizzato);
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244;
- il decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 20 aprile 2017, concernente i criteri per la realizzazione di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti (di seguito: decreto ministeriale 20 aprile 2017);

- la deliberazione dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità), 23 dicembre 2014, 649/2014/A (di seguito: deliberazione 649/2014/A);
- la deliberazione dell’Autorità 4 gennaio 2018, 1/2018/A (di seguito: deliberazione 1/2018/A).

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, superando così le procedure di infrazione già avviate con conseguenti benefici economici a favore degli enti locali interessati da dette procedure”*, attribuisce 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 f), g), h), i), espressamente contempla tra le funzioni dell’Autorità, tra le altre, le seguenti:
 - *“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”*”;
 - *“fissazione di criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento”*;
 - *“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”*;
- la legge 481/95, prevede ampie competenze e poteri in capo all’Autorità, da esercitare per il perseguimento della finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell’efficienza nei servizi di pubblica utilità, nonché un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi degli utenti e dei consumatori (articolo 1, comma 1);
- inoltre, ai sensi della medesima legge 481/95 (articolo 1, comma 1), il sistema tariffario definito dall’Autorità deve altresì armonizzare gli obiettivi economico-

finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse; in tale prospettiva, alcuni criteri di maggior dettaglio sono individuati dal successivo articolo 2, comma 12, lettere e) e f), nonché commi 17, 18 e 19.

CONSIDERATO CHE:

- il quadro delle nuove competenze attribuite all’Autorità nel settore dei rifiuti, con particolare riferimento alla disciplina tariffaria sia del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati, sia dell’accesso agli impianti di trattamento, interviene e si innesta nell’ambito di un più ampio e complesso contesto normativo e fattuale, stratificatosi nel tempo;
- in particolare, occorre ricordare che il decreto legge 138/11, all’articolo 3bis, comma 1, a tutela della concorrenza e dell’ambiente, ha attribuito alle Regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano il compito di organizzare lo 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, entro il termine del 30 giugno 2012;
- il medesimo decreto legge 138/11, all’articolo 3bis, comma 1bis, ha attribuito agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei 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”*;
- il suddetto percorso di riordino dell’organizzazione dello svolgimento dei servizi in questione, così come delineato dal decreto legge 138/11, risulta tuttavia ad oggi non pienamente compiuto nel territorio nazionale;
- con riferimento alla sola disciplina tariffaria del servizio di gestione del ciclo di rifiuti urbani e assimilati, con legge 147/13 (articolo 1, comma 639), è stata istituita la tassa sui rifiuti (TARI), quale componente dell’imposta unica comunale (IUC), destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti a carico dell’utilizzatore, *“corrisposta in base a tariffa commisurata ad anno solare”* (articolo 1, comma 650); e che in particolare, per quel che qui rileva:
 - il comma 651 dell’articolo 1 dispone che il Comune, nella commisurazione della suddetta tariffa tiene conto dei criteri determinati con il metodo normalizzato;
 - il comma 652 dell’articolo 1 prevede che, in alternativa ai criteri del metodo normalizzato, e comunque nel rispetto del principio *“chi inquina paga”*, il Comune *“può commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti”*;

- infine, il comma 668 dell'articolo 1 riconosce, ai Comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti (in coerenza coi criteri definiti dal precedente comma 667 e attuati col decreto ministeriale 20 aprile 2017), la facoltà di prevedere *“l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARI”* (applicata e riscossa direttamente dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani); inoltre, nella commisurazione di tale tariffa il Comune può fare riferimento ai criteri determinati con il metodo normalizzato;
- il comma 683 dell'articolo 1, da ultimo, dispone che : *“il consiglio comunale deve approvare, entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione, le tariffe della TARI in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso ed approvato dal consiglio comunale o da altra autorità competente a norma delle leggi vigenti in materia”*;
- anche in tale caso, il susseguirsi delle norme di cui sopra ha determinato una situazione disomogenea sul territorio nazionale nell'organizzazione del settore e, in particolare, in riferimento alle funzioni di definizione dei criteri e di determinazione e approvazione delle tariffe a copertura dei costi di gestione del servizio del ciclo integrato dei rifiuti urbani e assimilati, funzioni che ora la legge 205/2017 ha intestato all'Autorità.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- con deliberazione 1/2018/A, l'Autorità ha avviato le necessarie attività funzionali alla prima operatività dei compiti di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani ed assimilati, tra le quali attività, in particolare, ricorrono:
 - la ricognizione della situazione fattuale del settore e della segmentazione delle singole attività nel ciclo dei rifiuti, anche sulla base dei lavori esperiti nell'anno 2017 dal Progetto speciale Servizi Ambientali istituito con deliberazione dell'Autorità 26 gennaio 2017, 21/2017/A e dell'indagine conoscitiva sugli assetti istituzionali e di mercato nel settore della gestione dei rifiuti urbani IC49 di cui al provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato 21 gennaio 2016;
 - la mappatura degli operatori e degli *stakeholders* nel settore del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani ed assimilati;
 - la richiesta di informazioni agli operatori per la prima costituzione della piattaforma informativa della regolazione;
- sono disponibili anche dati, presso enti, amministrazioni locali e regionali e amministrazioni dello Stato, che contengono un insieme di informazioni che, ancorché non complete, sono comunque necessarie per lo svolgimento delle funzioni di regolazione e controllo in materia di ciclo dei rifiuti;

- infatti, la definizione di un sistema tariffario in materia di gestione del ciclo di rifiuti urbani e assimilati, nonché in materia di accesso agli impianti di trattamento, che sia coerente coi criteri posti dalla legge 481/95, richiede che siano compiuti adeguati approfondimenti nell'ambito di un settore che risulta nuovo per l'Autorità, con la conseguente necessità di acquisire elementi informativi rilevanti, spesso nella disponibilità dei gestori e degli altri soggetti, anche istituzionali, a vario titolo coinvolti;
- per l'acquisizione di tali elementi, necessari per la predetta regolazione tariffaria, oltre al più ampio percorso delineato dalla citata deliberazione 1/2018/A, l'Autorità può ricorrere anche ad altri strumenti tipici, tra i quali:
 - la disciplina dei procedimenti per l'adozione dei suoi atti di regolazione, adottata con la deliberazione 649/2014/A, la quale, garantendo – soprattutto mediante lo strumento della consultazione – la più ampia partecipazione dei soggetti interessati, quali anche le Regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori, dovrebbe consentire a questi ultimi di fornire gli elementi che ritengono utili;
 - l'articolo 2, comma 22, della legge 481/95, che impone alle pubbliche amministrazioni e alle imprese di fornire all'Autorità, oltre a notizie e informazioni, la collaborazione per l'adempimento delle sue funzioni;
 - con specifico riferimento agli esercenti i servizi regolati, tra cui i gestori del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati, nonché i gestori degli impianti di trattamento, l'articolo 2, comma 20, lettera a), della medesima legge 481/95, che riconosce all'Autorità il potere di richiedere – per lo svolgimento delle proprie funzioni – informazioni e documenti sulle attività svolte, pena l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie ai sensi della successiva lettera c), del medesimo articolo 2, comma 20.

RITENUTO CHE:

- sia necessario avviare un procedimento per l'adozione di uno o più provvedimenti volti a introdurre un sistema tariffario, coerente con le finalità di cui alla legge 481/95, in materia di ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, con riferimento ai seguenti aspetti:
 - a) definizione del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione;
 - b) fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;
 - c) modalità di approvazione delle tariffe definite dall'ente di governo d'ambito territoriale ottimale, o dall'autorità competente a ciò preposta, per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento;
 - d) verifica della corretta redazione dei piani d'ambito;

- la decisione di un tale avvio rientri negli atti che l'Autorità ha titolo di adottare anche nell'attuale regime di *prorogatio*, in quanto:
 - innanzi tutto, si tratta di un atto di ordinaria amministrazione, essendo funzionale a rendere noto a tutti i soggetti interessati l'avvio delle attività istruttorie da parte degli Uffici dell'Autorità, necessarie alla successiva adozione dei relativi atti di regolazione;
 - inoltre, esso riveste anche natura di urgenza, atteso che gli approfondimenti necessari, come emerge dal quadro sopra sinteticamente tracciato, è caratterizzato da elevata complessità e richiede tempi relativamente ampi; conseguentemente, differire ulteriormente l'avvio di tali attività renderebbe meno effettiva la tutela dei consumatori e la realizzazione delle finalità previste dalla legge 205/2017;
- sia altresì necessario acquisire, nell'ambito del procedimento, un quadro solido e organico di dati e informazioni rilevanti, 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;
- a quest'ultimo riguardo, al fine di rendere proporzionati gli oneri informativi posti in capo agli esercenti il servizio, rispetto alle concrete esigenze istruttorie che (data anche la complessità della materia) potranno maturare solo nel corso del procedimento, sia opportuno rimettere l'individuazione delle specifiche e puntuali informazioni che gli esercenti dovranno produrre all'Autorità, a specifici atti del responsabile del procedimento.

DELIBERA

1. di avviare un procedimento per l'adozione di uno o più provvedimenti tariffari in materia di ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, con riferimento almeno ai seguenti aspetti:
 - a) definizione del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione;
 - b) fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;
 - c) modalità di approvazione delle tariffe definite dall'ente di governo d'ambito ottimale, o dall'autorità competente a ciò preposta, per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento;
 - d) verifica della corretta redazione dei piani d'ambito.

2. di individuare il responsabile del procedimento di cui al punto 1 nel Direttore della Direzione Ciclo dei Rifiuti Urbani e Assimilati, anche con il potere di convocare riunioni tecniche e tematiche con i soggetti e le associazioni che ne rappresentano gli interessi, ai fini dell'acquisizione di elementi conoscitivi utili per la formazione e l'adozione di provvedimenti, nonché di pubblicare documenti di ricognizione;
3. di dare mandato al Direttore della Direzione Ciclo dei Rifiuti Urbani e Assimilati, nell'ambito del procedimento e al fine di acquisire i dati e le informazioni utili ritenute necessarie, di attuare le opportune forme di coordinamento nei confronti delle Amministrazioni dello Stato, delle Regioni, degli enti locali, nonché di altri soggetti pubblici o privati a qualunque titolo operanti nel ciclo dei rifiuti, in coordinamento con il Direttore della Direzione Relazioni Esterne e Istituzionali;
4. di dare mandato al Direttore della Direzione Ciclo dei Rifiuti Urbani e Assimilati di richiedere ai soggetti esercenti il servizio di gestione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, nonché ai soggetti esercenti gli impianti di trattamento, ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera a), della legge 481/95, le informazioni funzionali all'adozione dei provvedimenti di cui al precedente punto 1, da individuare con successivi atti del medesimo Direttore della Direzione Ciclo dei Rifiuti Urbani e Assimilati;
5. di trasmettere la presente deliberazione al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, al Ministro dell'Economia e delle Finanze, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, alle Regioni e all'Associazione Nazionale Comuni Italiani;
6. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

5 aprile 2018

IL PRESIDENTE
Guido Bortoni