

Quadro normativo nazionale e regionale in materia di servizio gestione integrata rifiuti

Il quadro normativo nazionale in materia di servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani si è formato con provvedimenti stratificatisi nel tempo e non sempre pienamente coordinati tra di loro, di cui i principali sono:

il **Dlgs 152/2006**, per le disposizioni ancora vigenti, secondo le quali:

- ai sensi dell'art. 183 comma 1, del Dlgs 152/2006 si definisce gestione dei rifiuti l'insieme delle operazioni di “raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti” (lett. n) mentre per “gestione integrata dei rifiuti” si intende il “complesso delle attività, compresa quella di spazzamento, volta ad ottimizzare la gestione dei rifiuti”;
- ai sensi dell'art. 200, la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, denominati **ATO**, delimitati dai Piani Regionali rifiuti con lo scopo di superare la frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata, conseguendo adeguate dimensioni gestionali e previa ricognizione degli impianti di gestione dei rifiuti già realizzati e funzionanti;
- ai sensi dell'art. 202, **l'Autorità d'Ambito** aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la disciplina vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché con riferimento all'ammontare del corrispettivo per la gestione svolta, tenuto conto delle garanzie di carattere tecnico e delle precedenti esperienze specifiche dei concorrenti, secondo modalità e termini definiti con decreto dal Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare nel rispetto delle competenze regionali in materia;
- ai sensi dell'art. 203, i rapporti tra le Autorità d'Ambito e i soggetti affidatari del servizio integrato sono regolati da contratti di servizio, da allegare ai capitolati di gara, conformi ad uno schema tipo adottato dalle regioni in conformità ai criteri ed agli indirizzi di cui all'articolo 195, comma 1, lettere m), n) ed o).
- • Il DL 1/2012 (comma 4 dell'art. 25) in base al quale il servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani ed assimilati, affidato ai sensi del richiamato art. 202 del Dlgs 152/2006, comprende:
 - a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti;
 - b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero, nonché, ove ricorrano le attività di gestione e realizzazione degli impianti di cui al punto a), anche lo smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani ed assimilati prodotti nell'ambito;
 - il DL 138/2011 (comma 1-bis dell'art. 3-bis introdotto dal DL 1/2012) in base al quale: *“le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli*

*appartenenti al settore dei rifiuti urbani di scelta delle forme 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 istituiti dalle Regioni, ai quali i Comuni aderiscono obbligatoriamente.*

Le deliberazioni degli Enti di governo dell'Ambito, per quanto di loro competenza, sono validamente assunte dai competenti organi degli stessi, senza necessità di ulteriori deliberazioni, preventive o successive, da parte degli organi dei Comuni.

Il Quadro normativo Regionale è definito dalla Legge Regione Campania n. 14/2016

Competenze attribuite all'A.T.O.

1. L'E.d.A. Napoli 1, soggetto di governo dell'ATO Napoli 1, ai sensi dell'art. 26 della Legge Regionale n. 14/2016 e dell'art. 3 dello Statuto, nell'ambito delle competenze di pianificazione, programmazione, organizzazione e controllo sulle attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, ha le seguenti *competenze e svolge le seguenti funzioni*:

- a) **predispone, adotta, approva ed aggiorna** il Piano d'Ambito dalla sua costituzione in coerenza con gli indirizzi emanati dalla Regione e con le previsioni del PRGRU;
- b) **ripartisce**, se necessario al perseguimento di economie di scala e di efficienza del servizio, il territorio dell'ATO in eventuali SAD;
- c) **individua** il soggetto gestore del servizio di gestione integrata dei rifiuti all'interno dell'ATO o di ciascun Sub Ambito Distrettuale e affida il servizio, ai sensi dell'articolo 202 del decreto legislativo 152/2006, utilizzando per la predisposizione degli atti di gara necessari le linee guida e gli schemi tipo predisposti dalla Regione in conformità alle norme vigenti;
- d) **definisce** i livelli qualitativi e quantitativi delle prestazioni e ne indica i relativi standard;

e) **definisce** gli obblighi di servizio pubblico;

f) **determina** la tariffa d'ambito o di ciascun Sub Ambito distrettuale, individuando per ogni Comune la misura della tariffa dovuta, tenuto conto dei servizi d'ambito resi, della specifica organizzazione del servizio, delle azioni virtuose, delle politiche di prevenzione, riutilizzo, delle percentuali di raccolta differenziata nonché della qualità della raccolta, da valutare secondo i parametri stabiliti dalle linee guida di cui all'articolo 9 comma 1, lettera i) della L.R. 14/2016;

g) **in base** a specifiche esigenze tecniche, organizzative e logistiche, può autorizzare, nel rispetto dei principi di economicità ed efficienza, accordi o intese fra singoli Comuni ricompresi nei sub Ambiti;

h) **svolge** ogni altra funzione e competenza prevista dal decreto legislativo 152/2006 e dalla L.R. 14/2016.

2. L'Ente d'Ambito, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, garantisce efficienza, efficacia, economicità e trasparenza nella gestione dei rifiuti urbani, anche attraverso il superamento della frammentazione della gestione all'interno dell'Ambito di competenza e promuove ogni azione utile, al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi individuati all'art. 6 della L.R.C. n.14/2016.

3. L'Ente d'Ambito si dota di strumenti idonei a monitorare e vigilare sull'efficienza e sull'efficacia dei servizi di gestione dei rifiuti urbani in attuazione dei contenuti del contratto di servizio e nel rispetto dei contenuti del piano regionale dei rifiuti di cui all'articolo 11 della legge regionale n. 14/2016.

4. L'Ente d'Ambito, in conformità alle norme e ai principi comunitari, alla L.R.C. 14/2016 ed alle ulteriori direttive regionali, anche con misure premiali sul regime tariffario, promuove azioni volte ad incentivare i Comuni e l'utenza:

a. a ridurre la produzione dei rifiuti;

b. a sviluppare iniziative di riutilizzo dei beni;

c. ad incrementare gli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e ad incrementare gli obiettivi di raccolta differenziata, nel rispetto di quanto previsto nell'art. 6 della L.R.C. n.14/2016 e nel PRGRU di cui all'art. 12.

5. L'Ente d'Ambito, su proposta dell'ORGR (Osservatorio Regionale sulla gestione dei rifiuti), ai sensi dell'art. 21 della L.R. n. 14/2016, adotta la carta dei diritti e dei doveri dell'utente ed assicura, altresì, il rispetto da parte del soggetto gestore degli standard della qualità del servizio agli utenti previsto nella carta dei servizi.

Lo statuto dell'E.d.A, all'art. 19, prevede che nell'ambito della struttura operativa, è costituito l'Ufficio Tecnico di Controllo (UTC) con funzioni di supporto tecnico del Consiglio d'Ambito e del Direttore Generale per il controllo e verifica sulle gestioni dei servizi, sui programmi e sugli investimenti, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera l) della L.R.C. n. 14/2016.

L'UTC, su indicazioni e programmazione del Consiglio d'Ambito, svolge attività programmata di controllo del servizio di gestione dei rifiuti erogato dal soggetto gestore, anche per indirizzarne l'attività in conformità al piano d'ambito previsto dall'articolo 149 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e a quanto previsto dall'art. 34 della legge regionale n. 14/2016.

L'UTC è tenuto a relazionare agli organi dell'Ente su loro richiesta, in merito alla gestione del servizio ed alla sua conformità rispetto alle indicazioni formulate dall'Ente d'Ambito, al PRGRU, al piano d'ambito, ai piani e programmi di settore approvati dalla Giunta Regionale ed alle norme stabilite nel contratto di servizio. Allo stesso è affidata, inoltre, l'attività del controllo sugli eventuali affidamenti in house dei servizi, previsto all'art. 20 dello Statuto.

Infine, come noto, la Legge Regionale prevede all'art. 24, che al fine di consentire in base alle diversità territoriali, una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, ciascun ATO può essere articolato in aree omogenee, denominate Sub Ambiti Distrettuali (SAD), con riferimento ai criteri di ottimizzazione del ciclo o di suoi segmenti funzionali, in conformità a criteri e parametri indicati nel Piano regionale di gestione dei rifiuti ai sensi dell'articolo 200 commi 1 e 7 del decreto legislativo 152/2006.

Il quadro normativo in materia di gestione del servizio rifiuti si è recentemente implementato con la Legge 2015/2017 (art. 1 c. 527) che ha attribuito all'Autorità per il servizio energia, gas e idrico (ridenominata **ARERA**) anche compiti di regolazione del ciclo dei rifiuti, tra cui in particolare in materia tariffaria quali:

- La predisposizione ed aggiornamento del *metodo tariffario* per la determinazione del corrispettivo del servizio integrato rifiuti, 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"
- La fissazione dei criteri per la definizione delle *tariffe di accesso* agli impianti di trattamento.
- L'approvazione delle tariffe definite dall'Ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento.

Spettano inoltre all'**ARERA** compiti in materia di:

- definizione degli schemi-tipo di contratti di servizio di cui all'art. 203 del Dlgs 152/2006;
- verifica della corretta redazione dei piani d'ambito esprimendo osservazioni e rilievi;
- definizione di indici di valutazione dell'efficienza delle gestioni;
- definizione dei livelli di qualità dei servizi e vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi;
- tutela dei diritti degli utenti, anche tramite la valutazione di reclami.

Si è pertanto in attesa dei provvedimenti attuativi da parte dell'ARERA, con particolare riferimento al rapporto tra Autorità di regolazione nazionale e Autorità di regolazione locali.

Infine è rilevante richiamare il quadro normativo in materia di tariffa del servizio rifiuti, basato sull'obbligo di integrale copertura con le tariffe applicate all'utenza dei costi di esercizio e di investimento del servizio rifiuti (comma 654 dell'art 1 della L. 147/2013).

Tra i costi da coprire con la tariffa rientrano anche gli eventuali mancati ricavi relativi a crediti risultati inesigibili, relativi non solo alla tariffa in corso di applicazione, ma anche con riferimento alle tariffe pregresse (TIA1, TIA2 e TARES), secondo quanto disposto dal comma 654-bis dell'art.1.

La legge n.147/2013 consente due forme di prelievo per il finanziamento dei costi del servizio:

- la tariffa a corrispettivo (**TARIP**) nei Comuni ove siano stati istituiti sistemi di misurazione puntuale del conferimento dei rifiuti, *applicata direttamente dal gestore agli utenti* e quindi **senza impatti sul bilancio del Comune**
- il tributo **TARI** negli altri Comuni, che lo accertano tra le proprie entrate di bilancio, con incarico di accertamento e riscossione svolto direttamente dal Comune o affidato al gestore del servizio, mentre i costi di gestione del servizio (compresi gli accantonamenti al fondo svalutazione crediti dubbia esigibilità) sono imputati tra le spese del bilancio Comunale

Le modalità di applicazione della TARIP sono state di recente precisate dal Decreto Ministeriale 22 maggio 2017: "Criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati".

Il predetto decreto ministeriale consente di adottare per frazioni di rifiuto differenziato metodi forfettari di misurazione, *riservando l'obbligo di misurazione puntuale ai soli rifiuti indifferenziati.*

Agg. Settembre 2019