



# Obiettivi, competenze e responsabilità dei soggetti per l'attuazione della manovra tariffaria dell'Autorità nazionale

Avv. Monica Bettiol, Consiglio di Bacino Priula



---

# Sommario

1. **Premessa: inquadramento della disciplina italiana sul finanziamento servizio rifiuti.**
2. L'Autorità di regolazione nazionale: natura e poteri
3. Gli attori del MTR
4. Il perimetro del servizio
5. Il coordinamento delle nuove regole con la normativa primaria e secondaria vigente
6. Il meccanismo dei prezzi massimi



# La disciplina nazionale sul finanziamento del servizio rifiuti si articola su due livelli, nazionale e locale

**A** **statale:** disciplina legislativa (art. 1, commi 640-691, legge 147/2013), regolamentare governativa (DPR 158/99 e DM 20 aprile 2017) e regolatoria (Delibera ARERA 443/2019).

**B** **locale:** regolamenti comunali o d'ambito (art. 52 D.lgs. 446/1997)

Nel rispetto della riserva di legge statale in materia di «prestazioni patrimoniali imposte» (art. 23 Cost.), spetta dunque ai comuni - singoli e/o associati nell'Ente di governo - disciplinare il prelievo sui rifiuti sul proprio territorio stabilendo innanzitutto la sua **natura giuridica**, scegliendo tra i tre tipi comunali astrattamente possibili:

1. entrate tributarie;
2. entrate patrimoniali di diritto pubblico;
3. entrate patrimoniali di diritto privato.



- 
1. Premessa: inquadramento della disciplina italiana sul finanziamento servizio rifiuti.
  2. **L'Autorità di regolazione nazionale: natura e poteri**
  3. Gli attori del MTR
  4. Il perimetro del servizio
  5. Il coordinamento delle nuove regole con la normativa primaria e secondaria vigente
  6. Il meccanismo dei prezzi massimi



# Le autorità indipendenti

L'origine...

La prima autorità indipendente nasce nel 1887 in America con la funzione di regolare l'azione delle compagnie ferroviarie: denominata «The poor man's court», aveva poteri di regolazione delle tariffe e di protezione dei soggetti meno forti (agricoltori e piccoli imprenditori) contro gli abusi monopolistici delle compagnie ferroviarie.

In Europa in fenomeno fa la sua comparsa nel Regno Unito negli anni '80 e, nel decennio successivo, esse compaiono anche nell'ordinamento italiano.



---

# Le autorità indipendenti

La funzione..

Le autorità amministrative indipendenti rappresentano un'evoluzione delle tradizionali forme dell'azione amministrativa e recepiscono l'esigenza di sottrarre dall'indirizzo politico del governo la disciplina di determinati settori «sensibili» (collegati a valori costituzionali di rango primario: es. concorrenza, privacy, servizi pubblici) e connotati da un alto grado di competenza tecnica.



# ARERA: legislatore, pubblica amministrazione o giudice?

La natura giuridica..

Dopo qualche perplessità iniziale, la dottrina è oggi unanime nel riconoscere la natura amministrativa delle Autorità Indipendenti.

Concorde e consolidata anche la posizione della giurisprudenza, sia amministrativa (Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 29.05.2008 n. 2548) che civile (Cassazione, sez. I, sentenza 30.06.2001, n.8889):



*«le autorità indipendenti hanno natura amministrativa, non sussistendo nel nostro ordinamento un tertium genus tra amministrazione e giurisdizione».*



---

## ARERA: pubblica amministrazione ma con poteri non solo amministrativi

Le autorità indipendenti, in quanto riconducibili all'apparato amministrativo dello Stato, sono sottoposte alla legge, operano nell'ambito dei poteri conferiti dalla legge (come tutte le pp.aa), ma a differenza delle altre pubbliche amministrazioni non sono soggette alla direzione politica del governo.

Pur classificate come organismi formalmente amministrativi, le autorità indipendenti sembrano derogare al principio della separazione dei poteri potendo adottare atti amministrativi, normativi e sanzionatori.



# Una pluralità di poteri

Una **funzione regolatoria**: consiste nell'esplicazione di poteri normativi e quasi normativi nella definizione della disciplina di regolazione di un mercato, talvolta molto estesi.

Una **funzione di aggiudicazione**: consiste nell'applicazione al caso singolo - in forme c.d. «para-giurisdizionali» (e cioè senza una vera e propria ponderazione tra interessi pubblici e interessi privati) - delle norme che regolano un certo settore economico in cui opera l'impresa con l'adozione dei relativi provvedimenti.

Una **funzione sanzionatoria**: possibilità di irrogare sanzioni amministrative in presenza di condotte tipizzate non conformi alle norme che regolano il settore di riferimento (ciò tramite modelli procedurali che ricalcano l'applicazione della legge 24 novembre 1981, n. 689).



# L'obiettivo specifico della nuova regolazione sul servizio rifiuti

**Art. 1, c. 527, legge 27 dicembre 2017, n. 205**

«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



Una regolazione omogenea e universale del servizio sul territorio nazionale, con adeguati livelli di qualità, efficienza ed economicità a tutela degli utenti e dell'ambiente.



- 
1. Premessa: inquadramento della disciplina italiana sul finanziamento servizio rifiuti.
  2. L'Autorità di regolazione nazionale: natura e poteri
  3. **Gli attori del MTR**
  4. Il perimetro del servizio
  5. Il coordinamento delle nuove regole con la normativa primaria e secondaria vigente
  6. Il meccanismo dei prezzi massimi



# I tre attori e le rispettive responsabilità

1. il **Gestore** ha il compito di elaborare il PEF «grezzo» garantendo la verità dei dati e delle informazioni utilizzati ➡ dichiarazione di veridicità (Appendice 3 del MTR)
2. l'**Ente territorialmente competente** valida, ossia garantisce la completezza, congruità e coerenza dei dati e delle informazioni inserite dal Gestore rispetto al MTR ➡ descrive l'attività di validazione nella sezione 4 della relazione di accompagnamento al PEF (Appendice 2 del MTR) + determina i parametri necessari al completamento del PEF e verifica la sussistenza o meno dell'equilibrio economico-finanziario
3. l'**Autorità** verifica la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e dei documenti trasmessi e, in caso di esito positivo, approva.



---

# Gli attori del MTR (Ente territorialmente competente)

## Chi è l'ETC?

- **Ente territorialmente competente** «è l'Ente di governo dell'Ambito, laddove costituito ed operativo, o, in caso contrario, la Regione o la Provincia autonoma o altri enti competenti secondo la normativa vigente» [allegato A delibera 443]
- **Ente territorialmente competente** (*Ente di governo dell'ambito, Regione, Provincia autonoma, Comune o altri*) [Scheda di approfondimento ARERA]



# La competenza tariffaria locale sui rifiuti

Una pluralità di norme da coordinare:

art. 198 T.U.A.

I comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200 e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati.

Art. 3-bis, c. 1-bis  
D.L. 138/2011

Le funzioni di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali



La competenza tariffaria dell'EGA non viene negata bensì affermata e, al tempo stessa, limitata («per quanto di competenza») in presenza di norme di legge che dispongano diversamente. Tali norme, trattandosi di norme che fanno eccezione rispetto al principio della regolazione associata, sono di stretta interpretazione.



# La competenza tariffaria locale sui rifiuti

Una pluralità di norme da coordinare:

Art. 1, c. 527,  
L 507/2017

È attribuita all'ARERA la funzione di 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



La competenza tariffaria dell'EGA, prevista espressamente dall'art. 3-bis, è stata confermata dalla norma istitutiva dell'ARERA



# La competenza tariffaria locale sui rifiuti

Le norme speciali sulla competenza comunale in ordine all'approvazione delle tariffe all'utenza

Art. 1, c. 683  
L 147/2013

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.

Art. 1, c. 683-bis  
L 147/2013

In considerazione della necessità di acquisire il piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, per l'anno 2020, i comuni, in deroga al comma 683 del presente articolo e all'articolo 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, approvano le tariffe e i regolamenti della TARI e della tariffa corrispettiva entro il 30 aprile. Le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano anche in caso di esigenze di modifica a provvedimenti già deliberati.



- 
1. Premessa: inquadramento della disciplina italiana sul finanziamento servizio rifiuti.
  2. L'Autorità di regolazione nazionale: natura e poteri
  3. Gli attori del MTR
  4. **Il perimetro del servizio**
  5. Il coordinamento delle nuove regole con la normativa primaria e secondaria vigente
  6. Il meccanismo dei prezzi massimi



# Il perimetro del servizio

Attività diverse da quelle che costituiscono gestione di rifiuti (art. 183, c. 1, lett. n, T.U.A.) vengono definite «*fuori dal perimetro di regolazione*»: l'art. 1 del Metodo ne fornisce un elenco esemplificativo ma non esaustivo.



Non risultano formalmente vietate, ma la loro inclusione nelle attività finanziate con la Ta.ri o la tariffa corrispettiva viene di fatto scoraggiata.



Tanto la tassa quanto la tariffa patrimoniale sui rifiuti si configurano come **prestazioni patrimoniali imposte** e devono rispettare la riserva relativa di legge (art. 23 Cost.): il presupposto dell'obbligo di pagamento può essere stabilito esclusivamente da una norma di legge rango primario.



- 
1. Premessa: inquadramento della disciplina italiana sul finanziamento servizio rifiuti.
  2. L'Autorità di regolazione nazionale: natura e poteri
  3. Gli attori del MTR
  4. Il perimetro del servizio
  5. **Il coordinamento delle nuove regole con la normativa primaria e secondaria vigente**
  6. Il meccanismo dei prezzi massimi



## Gli atti di regolazione: natura, forza innovativa e limiti

Gli atti di regolazione dell'Autorità hanno natura regolamentare e sono equiparati alle fonti secondarie tradizionali:

*«I regolamenti sono espressione di una **potestà normativa** attribuita all'Amministrazione, **secondaria rispetto alla potestà legislativa**, e disciplinano in astratto tipi di rapporti giuridici mediante una regolazione attuativa o integrativa della legge ma ugualmente innovativa rispetto all'ordinamento giuridico esistente, con precetti che presentano appunto i caratteri della generalità e dell'astrattezza»* (Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 18.02.2015, n. 823).



La delibera ARERA 443/2019 prevale ed innova rispetto alla disciplina del dpr 158/1999, mentre non può derogare alla normativa primaria sul finanziamento del servizio rifiuti (legge 147/2013, art. 3-bis decreto legge 138/2011).



# Gli atti di regolazione: natura, forza innovativa e limiti



E se la norma primaria contiene una regola sul metodo tariffario?

- art. 1, c. 169, ultimo periodo legge 296/2006 («*In caso di mancata approvazione entro il suddetto termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno*»): è compatibile con la decorrenza del nuovo metodo tariffario o presuppone una continuità di metodo tariffario?
- art. 1, c. 652, legge 147/2013, in ordine alla *cd.* Tari monomia: come si coordina con art. 5.1 delibera 443? («In ciascuna delle annualità 2020 e 2021, a partire dalle entrate relative alle componenti di costo variabile e di quelle relative alle componenti di costo fisso individuate sulla base delle disposizioni di cui al MTR sono definiti:
  - l'attribuzione dei costi tra utenze domestiche e non domestiche, in continuità con i criteri di cui alla normativa vigente;
  - i corrispettivi da applicare all'utenza finale, in coerenza con le tabelle 1a, 1b, 2, 3a, 3b, 4a e 4b del d.P.R. 158/99.»)



# L'approvazione del PEF e l'approvazione delle tariffe all'utenza

L'approvazione del PEF da parte di ARERA è un presupposto per l'approvazione delle tariffe agli utenti?



NO: l'approvazione da parte dell'Autorità si configura come una verifica ex post della corretta applicazione del metodo («L'Autorità, salva la necessità di richiedere ulteriori informazioni, verifica la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa ai sensi dei commi 6.1 e 6.2 e, in caso di esito positivo, conseguentemente approva»: art. 6.5 delibera 443) non come una tappa endoprocedimentale per l'approvazione delle tariffe all'utenza.

In tal senso anche la disposizione immediatamente successiva («Fino all'approvazione da parte dell'Autorità di cui al comma precedente, si applicano, quali prezzi massimi del servizio, quelli determinati dall'Ente territorialmente competente.»: art. 6.6 delibera 443)



## L'approvazione del PEF tra c. 683, 683-bis e art. 6 delibera 443

Il conflitto apparente tra il c. 683 (comune o EGA) e l'art. 6.6 della delibera 443 (Autorità) in ordine all'approvazione del PEF:



Entrambe le disposizioni parlano di «approvazione», ma il significato del termine è cambiato con l'entrata in vigore del MTR: il livello locale valida e predispone il PEF (approva=definisce il pef da sottoporre ad approvazione dell'Autorità), l'approvazione in senso proprio compete in via esclusiva al regolatore nazionale.

In tal senso depone il recente c. 683-bis: il rinvio al 30 aprile 2020 del termine per le approvazioni di competenza del livello locale non riguarda più il PEF (solo regolamenti tariffari e tariffe)



- 
1. Premessa: inquadramento della disciplina italiana sul finanziamento servizio rifiuti.
  2. L'Autorità di regolazione nazionale: natura e poteri
  3. Gli attori del MTR
  4. Il perimetro del servizio
  5. Il coordinamento delle nuove regole con la normativa primaria e secondaria vigente
  6. **Il meccanismo dei prezzi massimi**



# Il meccanismo dei «prezzi massimi»

## IPOTESI 1. entrate tariffarie risultanti dal MTR > del prezzo contrattuale



Si applica il prezzo risultante dal nuovo metodo ma è consentito mantenere prezzi di gara (e in house\*) inferiori a condizione che sia salvaguardato l'equilibrio economico finanziario della gestione.

## IPOTESI 2. entrate tariffarie risultanti dal MTR sono < prezzo contrattuale



si applica il prezzo risultante dal metodo, senza possibilità di deroga.

\* l'affidamento in house (autoproduzione) e l'affidamento a terzi (esternalizzazione) dei servizi pubblici sono opzioni gestionali di pari dignità (art. 2 Direttiva 2014/23/UE) e forza (art. 17 Direttiva 2014/23/UE): differiscono nelle regole di affidamento, ma entrambe le opzioni sfociano nel contratto di servizio. Pur se espressamente riferita alla procedure concorsuali, appare corretto riconoscere la facoltà di applicare prezzi inferiori anche in presenza di pre-esistenti efficienze derivanti da affidamenti in house.



Le nuove regole di costruzione del prezzo del servizio determinano la modifica del contratto di servizio in corso? Occorre ri-negoziare i contratti? Vale meccanismo art. 1339 c.c. come nell'idrico?

## competenze idrico

(DL 70/2011 + dpcm 20 luglio 2012)

**Art. 10, c. 11, lettera f):**

«verifica la corretta redazione del piano d'ambito, esprimendo osservazioni, rilievi e impartendo, a pena d'inefficacia, prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le Autorità d'ambito territoriale ottimale e i gestori del servizio idrico integrato;»

## competenze rifiuti

(Legge 205/2017)

**art. 1, c. 527, lettera i):**

«verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi;»



---

# GRAZIE

Monica Bettiol

Tel. 0422 916318

Mail: [monica.bettiol@priula.it](mailto:monica.bettiol@priula.it)