

MEMORIA 11 LUGLIO 2016
379/2016/I

**OSSERVAZIONI DELL'AUTORITÀ IN ORDINE ALLO SCHEMA DI DECRETO
LEGISLATIVO RECANTE TESTO UNICO SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI INTERESSE
ECONOMICO GENERALE (N.308)**

Memoria per l'audizione presso la I Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni della Camera dei Deputati

Milano, 11 luglio 2016

Signor Presidente, Gentili Deputate e Deputati,

desidero ringraziare la I Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni della Camera dei Deputati, per aver voluto invitare in audizione il Collegio dell’Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico, anche a nome dei miei Colleghi Alberto Biancardi, Rocco Colicchio e Valeria Termini, in merito allo schema di decreto legislativo recante “Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale” (Atto del Governo n. 308).

Lo schema di decreto, in attuazione della delega conferita al Governo dal combinato disposto degli articoli 16 e 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124, è volto a dettare una disciplina generale organica del settore dei servizi pubblici locali, ed in particolare quelli svolti a mezzo di “reti”, attraverso un riordino dell’attuale quadro normativo.

Relativamente a tale impianto prescrittivo, la presente memoria si sofferma precipuamente sull’articolo 16 del testo che attribuisce all’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico - fatte salve le competenze, i poteri, nonché i principi e le finalità, conferiti dalla legge n. 481 del 1995 - anche le funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, rinominando questa Istituzione “Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARÈRA)”.

In questa sede, vorremmo dunque portare oggi un contributo ai lavori della Commissione, offrendo al contempo la nostra completa disponibilità a fornire ulteriori dati ed integrazioni alle considerazioni che ci accingiamo ad esporre, sia in forma scritta, sia rispondendo direttamente ad eventuali domande e richieste di chiarimenti che ci saranno avanzate.

IL PRESIDENTE

Guido Bortoni

Roma, 12 luglio 2016

Lo schema di decreto legislativo in esame (Atto del Governo n. 308) reca disposizioni sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, in attuazione della delega conferita al Governo dal combinato disposto degli articoli 16 e 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (*“Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*).

Nell’ambito del Titolo IV dello schema di decreto (rubricato *“Organizzazione e allocazione dei poteri di regolazione, vigilanza e controllo”*), le disposizioni del Capo II recano norme sulle *“Competenze delle Autorità indipendenti”*. Più precisamente, l’articolo 15 contiene disposizioni di carattere generale (come attesta la rubrica, identica a quella del Capo II), l’articolo 16 disciplina l’*“Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente”* e il successivo articolo 17 integra le competenze dell’Autorità di regolazione dei trasporti.

L’articolo 16 dello schema di decreto legislativo attribuisce all’Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico (di seguito: Autorità) funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati. Tali funzioni vengono opportunamente conferite con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, istitutiva delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, in analogia con quanto era stato fatto con l’estensione dei compiti dell’Autorità con riferimento al servizio idrico integrato.

L’Autorità, nel rispetto del proprio ruolo istituzionale, non può che valutare positivamente le previsioni di cui allo schema di decreto. Con la normativa in discussione si completa, infatti, il disegno, avviato sul finire del 2011¹, del passaggio ad un modello di regolazione indipendente per i principali servizi ambientali (servizi idrici e ciclo dei rifiuti urbani e assimilati), con la possibilità

¹ L’articolo 21 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha previsto l’attribuzione della funzioni in tema di regolazione e controllo dei servizi idrici all’Autorità

di creare le premesse di una regolazione convergente in materia di ambiente ed energia, secondo il moderno paradigma dello sviluppo sostenibile.

Assegnando le funzioni di regolazione e controllo dei servizi afferenti al ciclo dei rifiuti all’Autorità, nel quadro del riordino organico della disciplina del settore dei servizi pubblici locali, lo schema di decreto legislativo in esame li conferma espressamente tra i servizi a rete. Coerentemente il comma 2 dell’articolo 16 dello stesso schema prevede che l’Autorità assuma la nuova denominazione di *Autorità di regolazione per l’energia, reti e ambiente* (ARÈRA), chiamando così il Regolatore a svolgere la propria azione su tre poli, l’energia, l’ambiente e le reti, che assumono così specifica valenza.

Questa Autorità è pienamente consapevole della delicatezza e della rilevanza delle complesse funzioni - come approvate in via preliminare dal legislatore delegato - attribuendo al Regolatore indipendente nel settore dei servizi che costituiscono attività di gestione dei rifiuti, sia pur limitatamente al ciclo di quelli urbani e assimilati. L’Autorità è altrettanto consapevole che nell’atto di affidamento di tali funzioni si intende garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee dei servizi sull’intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari dei gestori con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse.

A tali fini, nell’ambito dei compiti attribuendi all’Autorità, il comma 1 esemplifica una serie di tipiche funzioni regolatorie, che vanno – per richiamare solo le più rilevanti – dalla separazione contabile e amministrativa (c.d. *unbundling*, lett. a), alla definizione dei livelli di qualità dei servizi (lett. b); dalla tutela dell’utenza (lett. c, d), alla regolamentazione dei rapporti tra Ente affidante e soggetto affidatario (mediante definizione degli schemi di contratto di servizio, lett. e); dalla materia tariffaria (lett. f, g, h), alle funzioni di proposta e di relazione sull’attività svolta (lett. m, n).

Nel merito di tali attribuzioni, l'esperienza acquisita in particolare nell'ambito della regolazione del servizio idrico integrato, induce a richiamare l'attenzione su due aspetti.

Il primo è rappresentato dalla esigenza di confermare chiaramente, come peraltro bene esplicitato nel testo dello schema di decreto legislativo in esame (art. 16, comma 1), che le affidande funzioni di regolazione e controllo siano esercitate nel solco sicuro e ampiamente sperimentato della legge istitutiva dell'Autorità, legge 14 novembre 1995, n. 481, ovvero con i poteri e le attribuzioni in essa contenute ed in osservanza dei principi e delle finalità da essa tracciate.

In tale contesto lo schema di decreto delinea opportunamente il perimetro dei servizi oggetto di regolazione, in modo tale da delimitare precisamente l'ambito oggettivo di disciplina; sotto questo profilo, l'articolo 16 in esame fa specifico riferimento al *“ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati”* nonché al *“servizio integrato dei rifiuti”* e ai *“singoli servizi che costituiscono attività di gestione”*.

Tuttavia, tra le funzioni assegnate all'Autorità, la formulazione dell'art. 16, comma 1, lett. b), ove prevede la *“vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi”*, dovrebbe più esplicitamente ricondursi al solo potere di controllo sui livelli di qualità dei servizi oggetto della regolazione di questa Autorità, peraltro già assicurato dalla legge istitutiva dell'Autorità a cui si fa esplicito riferimento nello stesso comma.

Peraltro, ciò sarebbe in linea con il criterio declinato all'art. 19, comma 1, lettera n), della legge delega 7 agosto 2015, n. 124, che richiama un'esatta individuazione e allocazione dei poteri di regolazione e controllo tra i diversi livelli di governo e le autorità indipendenti. In tal senso dovrebbero, pertanto, anche rimanere in essere tutte le altre funzioni di vigilanza, tra cui pure quelle di natura ambientale, già attribuite dall'ordinamento ad altri soggetti (dal MATTM, agli enti locali, al sistema delle Agenzie, di recente riformato).

Il secondo aspetto è dato dall'esigenza, peraltro avvertita dal testo dello schema di decreto legislativo in esame, di giungere progressivamente ad un sistema di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati. La determinazione puntuale, infatti, della quantità dei rifiuti prodotti dalle singole utenze permette l'attuazione del principio "chi inquina paga" di derivazione comunitaria. A tal proposito è di sicura importanza poter operare all'interno di un quadro normativo chiaro, certo e stabile. Al riguardo, anche in considerazione della complessità del settore, sarebbe necessario un maggiore coordinamento del quadro normativo con riferimento alla definizione dei corrispettivi dei servizi e ai criteri di riconoscimento dei costi.

L'articolo 16, al comma 3, stabilisce che all'onere derivante dal funzionamento dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, in relazione ai compiti di regolazione e controllo in materia di gestione dei rifiuti di cui al comma 1, si provveda mediante un contributo di importo non superiore all'uno per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio versato dai singoli soggetti operativi nella filiera dei rifiuti medesimi, ai sensi dell'articolo 2, comma 38, lettera b), della legge 14 novembre 1995, n. 481, e successive modificazioni, e dell'articolo 1, comma 68-bis, della legge 3 dicembre 2005, n. 266.

Alla stessa stregua di quanto previsto per gli altri settori di intervento dell'Autorità, il legislatore delegato ha optato, quindi, per il meccanismo del c.d. autofinanziamento, ossia per la previsione di un contributo a carico dei soggetti regolati. Tale meccanismo ha il pregio, non solo di confermare anche per i servizi ambientali un elemento fondamentale di garanzia dell'indipendenza e autonomia del Regolatore, così come avviene da anni in quelli dell'energia, ma pure di non comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 23, comma 2, della legge delega)

non gravando neppure sugli enti pubblici affidatari dei servizi; ciò anche attraverso la previsione di idonei meccanismi tariffari.

Ciò premesso e considerata la specificità del settore dei rifiuti per le attività di regolazione richieste, nonché la elevata frammentazione gestionale che caratterizza il settore stesso – con un fatturato complessivo di circa 11 miliardi di euro ed una presenza di diverse centinaia di operatori oltre a un’interlocuzione diffusa a livello locale – la regolazione, per essere efficace e tempestiva, ha come presupposto ineludibile, non solo un’adeguata dotazione di risorse finanziarie, ma anche e soprattutto un idoneo patrimonio di specifiche professionalità che assicuri l’ottimale svolgimento delle funzioni che vengono affidate nel nuovo settore di intervento. Ciò di cui l’art. 16 è oggi sprovvisto.

La dotazione vigente di personale, *ex lege*, per l’Autorità, infatti, è attualmente calibrata limitatamente alle funzioni originarie relative ai settori dell’energia elettrica e del gas, cui si è aggiunto, a partire dal dicembre 2011, il settore idrico (per cui è stato previsto uno specifico incremento di organico, pari a quaranta unità) e non potrebbe immaginarsi una “distrazione” del personale o di una parte significativa di esso verso il nuovo settore. Tale soluzione comporterebbe un inevitabile degrado dell’attività dell’Autorità nei settori dell’energia e dell’idrico, oltre a risultare in contrasto con gli obblighi imposti dal diritto europeo, che prescrive agli Stati membri di provvedere affinché le Autorità nazionali di regolazione dei settori dell’energia elettrica e del gas dispongano di risorse umane idonee allo svolgimento delle loro attività².

La dotazione organica esistente, peraltro, già non tiene conto del notevole ampliamento delle funzioni e compiti affidati negli ultimi anni all’Autorità su materie rilevanti per effetto dell’evoluzione normativa nazionale e sovranazionale, ad esempio in materia di teleriscaldamento, teleraffrescamento e acqua calda per uso domestico, nonché di *enforcement* delle disposizioni dettate

² Cfr. articolo 35, par. 5, lett. a, direttiva 2009/72/CE, sul mercato interno dell’energia elettrica, e articolo 29, par. 5, lett. a, direttiva 2009/73/CE, sul mercato interno del gas naturale.

dal regolamento UE n. 1227/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso (c.d. REMIT)³.

Allo scopo, per adempiere compiutamente alle finalità stabilite dal dettato dell'articolo 16 per la regolazione del ciclo dei rifiuti è pertanto necessario prevedere – come ha rilevato il Consiglio di Stato, in sede consultiva in merito allo schema in analisi⁴ – un adeguato contingente di personale stabile, con idonea professionalità e specifiche esperienze in questo settore⁵, ovviamente da reclutarsi secondo collaudate procedure selettive pubbliche, peraltro da gestirsi, come quelle attuali, con il coinvolgimento delle altre Autorità amministrative indipendenti, come previsto dall'articolo 22, comma 4, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni in legge 11 agosto 2014, n. 114.

³ Cfr. il decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, che ha attribuito all'Autorità nuove competenze di regolazione, di controllo e di *enforcement* nel settore del teleriscaldamento, teleraffrescamento e acqua calda per uso domestico; il regolamento UE n. 1227/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso, che ha stabilito regole europee volte a prevenire pratiche abusive nei mercati all'ingrosso dell'energia elettrica e del gas naturale, attribuendo alle Autorità nazionali di regolazione il compito di vigilare sul rispetto del regolamento stesso.

⁴ Parere 3 maggio 2016, n. 1075.

⁵ Peraltro, nella fase iniziale, un'ulteriore dotazione aggiuntiva di personale potrebbe essere costituita da risorse provenienti da altre pubbliche amministrazioni.