

20121 Milano - Via Legnano, 16
tel. +39 02 454 95 209
e-mail

Spettabile

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

Direzione Ciclo dei Rifiuti Urbani e Assimilati

Corso di Porta Vittoria, 27

20122 – MILANO

regolazione-rifiuti.arera@pec.energia.it

OSSERVAZIONI AI DOCUMENTI PER LA CONSULTAZIONE 351/2019/R/RIF E

352/2019/R/RIF DEL 30 LUGLIO 2019

di **COIN S.P.A.** (P. Iva 04391480276) con sede legale in Venezia (Mestre), via Bruno Maderna n. 11, in persona del legale rappresentante **IPER**
MONTEBELLO S.P.A. (P. Iva 03585750155), con sede legale in Milano, via Amilcare Ponchielli n. 7, in persona del legale rappresentante **OVS S.P.A.**
(P. Iva 04240010274) con sede legale in Venezia (Mestre), Via Terraglio n. 17, in persona del General Counsel e Procuratore **PAM PANORAMA S.P.A.** (P. Iva 02036440275) con sede legale in Venezia, San Marco 5278, in persona del Procuratore **RIALTO S.P.A.** (P. Iva 05849840151) con sede legale in Bresso (MI), Via Clerici n. 342, in persona dell'Amministratore delegato **UNICOMM S.R.L.**
(P. Iva 01274580248) con sede legale in Dueville (VI), Via Enrico Mattei n. 50, in persona del Procuratore speciale, con l'assistenza degli

_____ e _____
_____ presso lo Studio dei
quali eleggono domicilio in Milano, Via Legnano n. 16 (con preghiera di inviare ogni

comunicazione all'indirizzo PEC

* * *

I. Premessa

Il presente documento riporta in forma sintetica e senza pretesa di esaustività alcune Osservazioni in riferimento ai documenti recanti *'Orientamenti per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti per il periodo 2018-2021'* (DCO 351/2019/R/RIF) e *'Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati'* (DCO 352/2019/R/RIF) adottati dall'ARERA in data 30 luglio 2019 all'interno dei procedimenti diretti all'adozione di provvedimenti di regolazione delle tariffe e della qualità del servizio di gestione dei rifiuti differenziati, urbani e assimilati.

Le Società osservanti intendono partecipare attivamente a questa fase di osservazioni in qualità di utenti del servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani e assimilati, destinatari dei relativi provvedimenti e che unitariamente e complessivamente considerati dispongono di una rete di punti vendita estesa su tutto il territorio nazionale e che quindi interessa tutte le Regioni e buona parte dei Comuni italiani.

Con la presente nota, Coin S.p.a., Iper Montebello S.p.A., Ovs S.p.A., Pam Panorama S.p.A., Rialto S.p.A. e Unicom S.r.l. intendono portare all'attenzione dell'Autorità alcuni dati registrati nel corso della loro operatività quotidiana unitamente ad alcune riflessioni maturate in anni di gestione dei propri punti vendita in continuo confronto e relazione con le diverse Amministrazioni comunali italiane.

II. Osservazioni generali.

Le Società esponenti sono Aziende che operano nel settore della Grande Distribuzione Organizzata (GDO) e sono presenti su tutto il territorio nazionale con una rete capillare di punti vendita che producono rilevanti quantità di rifiuti speciali -prevalentemente rifiuti di imballaggio secondari e terziari- e che ogni anno sono soggetti all'applicazione della Tassa

Rifiuti nella misura e con le modalità stabilite dai Comuni nel cui territorio hanno sede.

La gestione dell'attività commerciale comprende, quindi, inevitabilmente, anche l'onere di gestione dei rifiuti prodotti che, in particolare per i rifiuti speciali di imballaggio, è posto dalla Legge in capo ai singoli produttori (art. 221-226 D.Lgs. n. 152/2006) nel rispetto del principio di matrice europea *'Pay as you throw'* ('paghi quanto butti' o 'chi inquina paga', cfr. art. 191 TFUE).

Tale gestione, nell'esperienza di tutte le Aziende osservanti, risulta tuttavia particolarmente complessa e onerosa poiché allo stato attuale ancora la Tassa Rifiuti è articolata nei modi più disparati, con una diversificazione territoriale che non trova alcuna giustificazione. Ciò vale in particolare per i rifiuti provenienti da attività commerciali e industriali poiché la mancata determinazione a livello statale dei criteri di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani (art. 195, comma 2 lett. e D.Lgs. n. 152/2006) ha lasciato ampia discrezionalità ai Comuni che, di fatto, provvedono nei modi più diversi ad assimilare i rifiuti speciali ai rifiuti urbani.

Ci sono difatti:

- Comuni che assimilano anche i rifiuti di imballaggio terziari, in violazione del divieto imposto dall'art. 226 D.Lgs. n. 152/2006 (Torino, Roma, Catanzaro, Biella, Aprilia);
- Comuni che assimilano i rifiuti speciali senza curarsi di indicare i necessari criteri quantitativi (Milano, Mantova, Crema, Bovolone, Belluno, Bussolengo);

Anche laddove i Comuni prevedono criteri quantitativi di assimilazione le Aziende hanno rilevato una profonda disomogeneità di disciplina incontrando:

- Comuni che stabiliscono soglie di assimilazione talmente elevate da risultare, nei fatti, impossibili da superare (150kg/mq/anno del Comune di Torino; 80 kg/mq/anno, con un minimo giornaliero di 0,5 Kg/mq del Comune di Napoli);
- Comuni che stabiliscono soglie di assimilazione sproporzionate rispetto alla effettiva potenzialità di produzione di rifiuti stabilita dalla Legge (soglia pari a due, tre o quattro

volte il coefficiente KD massimo previsto dalle tabelle 4a a 4b del DPR n. 158/1999, come, ad esempio nei Comuni di Bergamo, Varese, Novara, Viterbo, Fiume Veneto, ecc.);

- Comuni che assimilano i rifiuti speciali anche se prodotti in quantità superiore alle soglie quantitative di assimilazione stabilite dal Regolamento comunale (Bergamo, Desenzano del Garda, Salsomaggiore Terme).

Una tale differenziazione ed eterogeneità di discipline sul territorio incide negativamente sulla gestione efficiente dei rifiuti prodotti, altera la quantificazione dei costi di gestione del servizio e la corretta determinazione della tariffa, genera situazioni di incertezza normativa (incrementando anche il contenzioso) e crea una inammissibile disparità di trattamento tra Aziende che operano in Regioni differenti o addirittura in Comuni diversi (pur anche limitrofi).

I punti vendita che hanno sede a Torino, ad esempio, sono concorrenzialmente svantaggiati rispetto ai punti vendita che hanno sede a Milano, in quanto i primi pagheranno una Tassa Rifiuti più alta rispetto ai secondi, poiché applicata anche alle superfici produttive di rifiuti speciali di imballaggio terziari, escluse, invece (almeno in linea di principio) dal Regolamento comunale di Milano.

Allo stato, inoltre, è ancora lontana la realizzazione del principio '*chi inquina paga*' (art. 191 TFUE) che esprime la necessità che al produttore di rifiuti vengano imputati i costi dell'inquinamento da esso prodotto (paghi per quanto inquina).

Si tratta di principio di immediata e diretta applicazione nella legislazione nazionale '*considerato come espressione del principio di proporzionalità (non sarebbe legittimo, oltre che opportuno, addossare i costi per lo smaltimento dei rifiuti a chi non li ha prodotti)*' e parametro di legittimità dei Regolamenti comunali, che non possono imporre ai contribuenti '*costi manifestamente inadeguati per lo smaltimento dei rifiuti perché non dimostrano un*

legame sufficientemente ragionevole con la produzione dei rifiuti', quali 'a) una forma di prelievo non coerente con il più volte citato principio e con l'obiettivo di ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e per l'ambiente; b) l'applicabilità del regime di assimilabilità dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani anche per quelli derivanti da utenze produttive; c) la tariffa seppure limitata alla componente fissa anche nell'ipotesi in cui il rifiuto speciale non è ritenuto assimilabile agli urbani' (Cons. Stato, Sez. V, 26 settembre 2013 n. 4756, che conferma TAR Lazio, Roma, Sez. Il ter, 1 ottobre 2012 n. 8214).

Parimenti disatteso è il **principio di proporzionalità** sancito in materia di rifiuti dall'art. 238 comma 10 D.Lgs. n. 152/2006, secondo cui agli operatori che dimostrano di aver avviato a recupero in via autonoma i rifiuti speciali prodotti deve essere riconosciuta una riduzione della tariffa proporzionale alla quantità di rifiuti avviati a recupero. Sul punto si è pronunciato anche il Consiglio di Stato che in una recente sentenza ha stabilito che **'la fissazione di un limite massimo alla riduzione tariffaria, non previsto dal legislatore, altera il criterio di proporzionalità e non è, quindi, consentita'** (Cons. Stato, Sez. V, 29 gennaio 2018 n. 585; cfr. anche Corte di Giustizia Ue, 16 luglio 2009, causa C-254/08 secondo cui *'lo Stato membro è libero di adottare lo strumento che preferisce per finanziare il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani, nei limiti in cui non deve comportare per gli utenti costi non commisurati ai volumi e alla natura di rifiuti da essi producibili*).

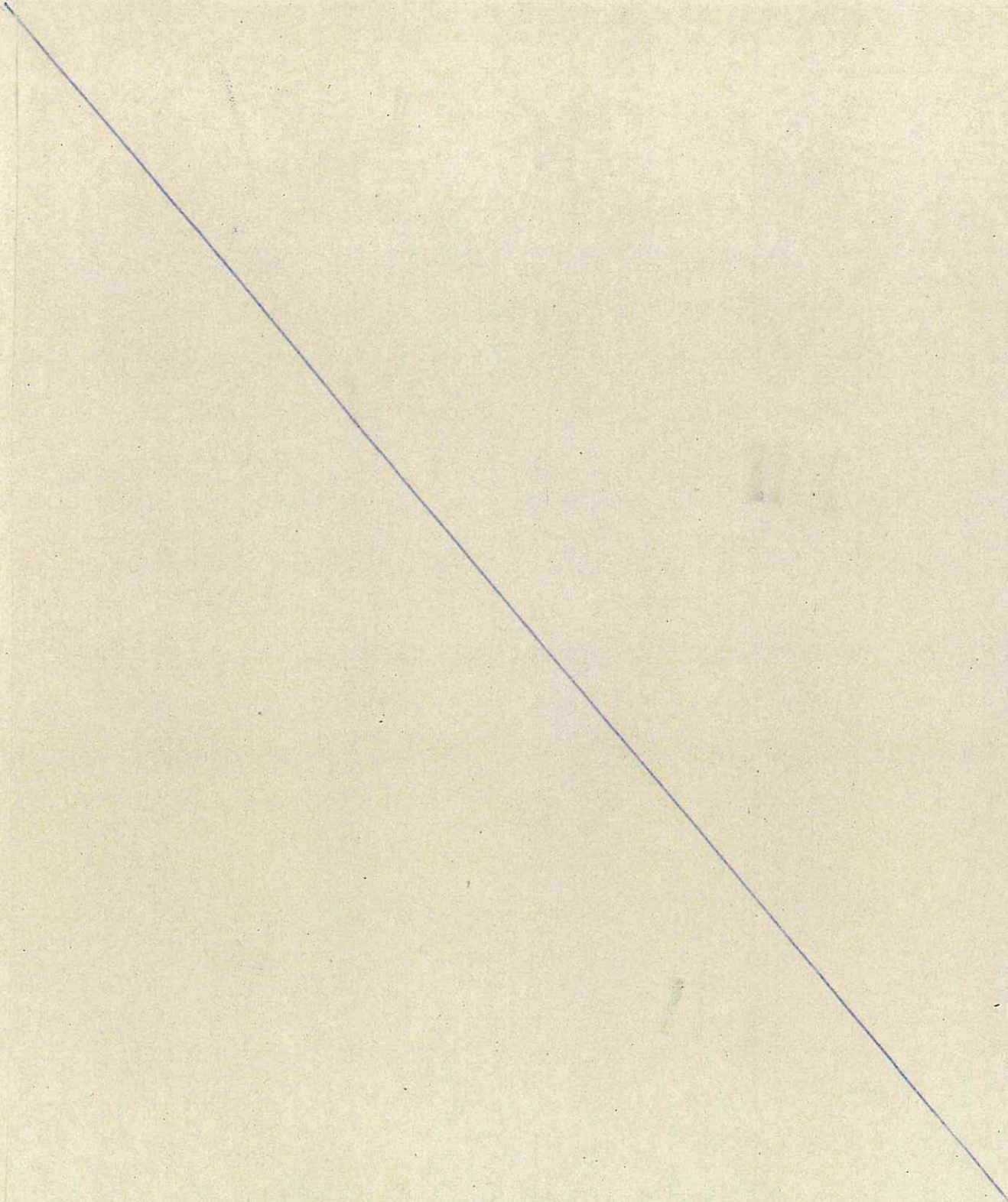
Ciononostante i Comuni continuano ad applicare la Tassa Rifiuti secondo criteri che prescindono dall'effettiva quantità di rifiuti prodotti e immessi nell'ambiente (ma si basano esclusivamente sulla metratura delle superfici utilizzate), in questo modo gravando gli operatori di costi non commisurati ai costi di gestione e al servizio effettivamente prestato.

Occorre, infine, considerare che gli operatori della Grande Distribuzione non sempre e non necessariamente hanno la forza o la possibilità di impugnare tutti i provvedimenti impositivi

che ricevono, tutti i Regolamenti comunali e le Delibere di approvazione delle Tariffe emessi dalle Amministrazioni comunali, specie in considerazione del fatto che anche a fronte di sentenze di accoglimento dei propri ricorsi le Amministrazioni reiterano indiscriminatamente le proprie pretese tributarie (vedi i Comuni di Nizza Monferrato, Torino, Villasanta).

Le Società Osservanti condividono, dunque, l'esigenza, fatta propria dall'ARERA, di adottare un intervento regolatorio che renda la disciplina per la determinazione dei costi e il rafforzamento della trasparenza del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati più certa, coerente e omogenea su tutto il territorio nazionale e auspicano che attraverso l'attività di regolazione, monitoraggio e controllo (art. 1, comma 527, L.n. 205/2017) l'Autorità possa:

- dare concreta ed effettiva attuazione al principio '*chi inquina paga*', superando una logica di tassazione basata sulle metrature delle superfici utilizzate per arrivare ad una logica fondata sulla quantità e sui volumi di rifiuti effettivamente prodotti, anche attraverso la previsione di idonei sistemi di sgravio realmente proporzionali alla quantità di rifiuti smaltiti e avviati in via autonoma a recupero dai singoli operatori;
- estendere il giudizio di proporzionalità anche alla parte fissa della tariffa (non solo alla parte variabile), anche in considerazione del fatto che è già in atto un comportamento delle Amministrazioni comunali che aumentano la quota fissa e riducono la quota variabile del tributo, proprio al fine di ridurre l'incidenza delle riduzioni tariffarie previste per l'autonomo avvio a riciclo dei rifiuti da parte degli operatori e garantire così maggiori introiti per le casse comunali;
- predisporre una disciplina dell'assimilazione dei rifiuti speciali uniforme su tutto il territorio nazionale, cui i singoli Comuni devono conformarsi.



IV. Osservazioni al Documento n. 352/2019/R/Rif

Con particolare riferimento alle proposte dell'Autorità in materia di obblighi di trasparenza nel servizio integrato dei rifiuti urbani e assimilati le Aziende osservanti condividono l'esigenza di

migliorare la chiarezza, l'accessibilità e l'aggiornamento dei dati relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati e si limitano in questa sede a segnalare all'Autorità l'opportunità di prevedere, in aggiunta agli obblighi di trasparenza tramite siti internet elencati al punto 5 (S8) anche l'obbligo per le Amministrazioni comunali e per i soggetti affidatari del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti di pubblicazione in apposita sezione del proprio sito istituzionale a) del Regolamento comunale TARI; b) del Regolamento per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati (o di qualunque altro provvedimento che contenga la disciplina dell'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani) e c) la Delibera di approvazione delle Tariffe. I contenuti della pagina web sopra indicati dovranno, inoltre, essere tempestivamente aggiornati.

Al fine di garantire il corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione e di aggiornamento sopra descritti l'Autorità potrebbe valutare l'opportunità di prevedere sanzioni pecuniarie per i Comuni inadempienti e la previsione di una procedura agevolata che consenta agli utenti di segnalare all' ARERA i Comuni inadempienti.

Con osservanza

Milano, 16 settembre 2019

Firmato digitalmente.
Motivo: Digital Signati
Data: 16/09/2019 16:50:56