

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS1912 - BACINO VENEZIA AMBIENTE - SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI PER UTENZE NON DOMESTICHE

Roma, 7 settembre 2023

Consiglio di Bacino Venezia Ambiente

Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio
Ambiente Servizi – V.E.R.I.T.A.S. S.p.A.

Associazione Nazionale dei Comuni Italiani
(ANCI)

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 5 settembre 2023, a seguito di una segnalazione ricevuta il 29 marzo 2023 da parte delle società Trevisan S.p.A., Centro Recupero Trevigiano S.r.l. e Vello S.r.l., con adesione dell’Unione Nazionale Imprese Raccolta, Recupero, Riciclo e Commercio dei Maceri e altri Materiali – Unirima, ha ritenuto di svolgere le seguenti osservazioni, ai sensi dell’articolo 22 della legge n. 287/1990, in relazione alle modalità applicative dell’articolo 238, comma 10, del D.lgs. n. 152/2006 (di seguito “TUA”), come da ultimo modificato dal D.lgs. n. 116/2020¹, da parte del Consiglio di Bacino Venezia Ambiente e della società *in house providing* Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi S.p.A. (di seguito anche “VERITAS”).

In premessa si ricorda che il D.lgs. n. 116/2020, per quanto di interesse: **(i)** ha modificato la definizione di rifiuto urbano introducendo all’articolo 183, comma 1, lett. b-ter), TUA la categoria dei rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche (di seguito, “UND”²) simili ai rifiuti urbani tassativamente individuati nell’allegato L-*quater* del TUA e prodotti dalle attività riportate nel successivo allegato L-*quinquies*, che sostituisce la previgente categoria dei rifiuti assimilati³ ai rifiuti urbani, la cui individuazione era, invece, rimessa ai singoli Comuni; **(ii)** ha novellato l’articolo 238, comma 10, TUA, escludendo le UND che abbiano scelto di conferire al di fuori del servizio pubblico i rifiuti simili agli urbani - e che abbiano dimostrato “*di averli avviati al recupero mediante*

¹ D.lgs. 3 settembre 2020, n. 116 recante “Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio”.

² Qualificabili in base all’origine non come “urbani”, ma come “speciali” ai sensi dell’articolo 184 del TUA.

³ Cfr. articolo 198 del TUA, prima delle modifiche introdotte dal D.lgs. n. 116/2020.

attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessa" - dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti.

La società VERITAS, in risposta ad una richiesta di informazioni inviata dall'Autorità, nel dare atto di un contrasto interpretativo sul punto⁴, ha precisato di applicare la richiamata novella dell'articolo 238, comma 10, del TUA in linea con la posizione in proposito espressa dal Consiglio di Bacino Venezia Ambiente⁵, nel senso che: (i) alle UND che fuoriescono dal servizio pubblico per la totalità dei rifiuti differenziati da esse prodotti si applichi la totale esenzione dalla quota variabile della TARI ex articolo 238, comma 10, del TUA quando tale scelta sia effettuata per almeno due anni; (ii) alle UND che permangono nel servizio pubblico e decidono di avviare parte dei propri rifiuti urbani al riciclo si applichi la riduzione della quota variabile della TARI prevista dall'articolo 1, comma 649, della legge n. 147/2013.

L'Autorità si è già espressa in materia di fuoriuscita dal servizio pubblico delle UND nel parere ex articolo 22, legge n. 287/1990, n. AS1858 del 5 agosto 2022, emesso nei confronti del Comune di Castelvetro e dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani⁶. Già in tale occasione si era censurata un'interpretazione della normativa tale da condurre a un ingiustificato ampliamento della privativa in favore del gestore del servizio pubblico di igiene urbana. Ancora più recentemente, nella segnalazione al Parlamento e al Governo n. AS1893 del 22 giugno 2023⁷, l'Autorità ha auspicato che il contrasto insorto sull'interpretazione dell'articolo 238, comma 10, del TUA, sia sanato in via definitiva attraverso una modifica della normativa primaria.

Nelle more di un auspicabile intervento dirimente da parte del legislatore, è opportuno ribadire che l'interpretazione proposta dal Consiglio di Bacino Venezia Ambiente (e, dunque, da VERITAS) è idonea a privare di effettiva cogenza la facoltà, riconosciuta alle UND, di conferire i propri rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico. Infatti, tutte le volte in cui nel territorio in cui operano le UND non fossero attivi soggetti industriali ai quali conferire tutte le frazioni di rifiuto simile all'urbano prodotto, esse sarebbero, di fatto, costrette ad aderire al servizio pubblico, pur in presenza di operatori privati potenzialmente più efficienti per il trattamento di singole tipologie di rifiuto, assicurando, per contro, al gestore del servizio di igiene urbana un'ingiustificata estensione della propria privativa, a prescindere dalla qualità e dal costo del servizio offerto.

Anche l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (di seguito, "ARERA") ha espressamente previsto, nel "*Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani*", la possibilità per le UND di conferire "*in tutto o in parte*" i propri rifiuti urbani al di

⁴ In particolare, tra la posizione espressa dal Ministero dell'economia e delle finanze all'intervento per il Telefisco di gennaio 2021 (di recente ripresa dal TAR Campania, Napoli, nella sentenza n. 758/2023) e quella del Ministero per la transizione ecologica (oggi, Ministero per l'ambiente e la sicurezza energetica) nella circolare n. 0037259 del 12 aprile 2021, peraltro adottata in condivisione con lo stesso Ministero delle finanze.

⁵ Delibera di Assemblea di Bacino n. 6 del 14 giugno 2021 di "*Adozione Regolamento tipo per la gestione dei rifiuti urbani e per la pulizia del territorio nei Comuni del Bacino Venezia*"; cfr., in particolare, l'articolo 9 dell'Allegato 1).

⁶ Cfr. parere n. AS1858 del 5 agosto 2022, *Comune di Castelvetro (TP) - Servizio di gestione dei rifiuti urbani per utenze non domestiche*, su Boll. n. 33/2022.

⁷ Cfr. segnalazione n. AS1893 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2023* del 22 giugno 2023 (su Boll. n. 26/2023), rilasciata in adempimento a quanto prescritto dall'articolo 47, comma 2, della legge n. 99/2009.

fuori del servizio pubblico, al fine di ottenere una riduzione o un'esenzione della tariffa, parte variabile⁸.

L'interpretazione della normativa proposta dal Consiglio di Bacino Venezia Ambiente, del resto, non sembra corrispondere al dato letterale della norma ma, soprattutto, non appare coerente con il profilo teleologico, posto che la *ratio* della riforma di cui al D.lgs. n. 116/2020, appare piuttosto - come confermato anche dalla Circolare resa dall'allora Ministero per la Transizione Ecologica n. 37259 del 21 aprile 2021 - quella, da un lato, di introdurre una maggiore certezza in ordine alle tipologie di rifiuti prodotti dalle UND suscettibili di essere considerati "*simili*" agli urbani, superando di conseguenza le differenziazioni tra i vari enti locali riconducibili ai contenuti delle diverse delibere comunali sul punto e, dall'altro, di ampliare lo spettro delle operazioni di gestione dei rifiuti che giustificano una riduzione della TARI, che non si basi esclusivamente sul "*riciclo*" (come previsto dall'articolo 1, comma 649, legge n. 147/2013⁹), tenendo altresì conto del concetto di "*recupero*", al fine di incentivare tutte le operazioni rientranti in tale più ampia categoria¹⁰.

In ogni caso, eventuali meccanismi che incentivino l'applicazione della gerarchia dei rifiuti, privilegiando il riciclo rispetto ad altre forme di recupero (*in primis* il recupero di energia), in un mercato in concorrenza, come quello della gestione dei rifiuti delle UND, dovrebbero applicarsi indipendentemente dalla natura pubblica o privata del gestore e, comunque, in maniera paritaria ad entrambi. Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto fornendo, ad esempio, adeguati incentivi alle stesse UND, ad esempio in forma di minore o maggiore detassazione a seconda della forma di recupero prescelta, a prescindere dalla quantità di rifiuti conferiti agli operatori privati (*i.e.* la totalità dei rifiuti simili agli urbani prodotti dalle UND o solo una parte).

Inoltre, sempre al fine di non ostacolare la fuoriuscita delle UND dal servizio pubblico e contestualmente evitare di conferire indebiti vantaggi al gestore del servizio pubblico in relazione ai rifiuti simili agli urbani, le informazioni che le UND sono tenute a rendere note al gestore pubblico, concorrente degli operatori privati nelle attività di trattamento dei rifiuti differenziati urbani prodotti dalle UND stesse, dovrebbero limitarsi a quanto strettamente indispensabile.

L'Autorità, in conclusione, auspica che il Consiglio di Bacino Venezia Ambiente promuova l'interpretazione della normativa in esame nel senso pro-concorrenziale che appare esserle proprio e che VERITAS di conseguenza modifichi le proprie procedure in tal senso.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

⁸ Cfr. Deliberazione ARERA del 18 gennaio 2022, recante "*Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani*", pubblicata sul sito Internet istituzionale <https://www.arera.it/it/docs/22/015-22.htm>.

⁹ La legge n. 147/2013 regola, in particolare, la tassa sui rifiuti (c.d. TARI).

¹⁰ Cfr. Circolare del MITE n. 37259 del 12 aprile 2021, adottata in condivisione con gli uffici del Ministero delle Finanze, secondo cui: "*Alla luce di questa innovazione normativa, la riduzione della quota variabile prevista dal comma 649 deve essere riferita a qualunque processo di recupero, ricomprendendo anche il riciclo - operazione di cui all'allegato C della Parte quarta del TUA - al quale i rifiuti sono avviati*".