

Deliberazione CDA n. 115 del 27-5-2009

OGGETTO: CONVENZIONE TRA ATO-R E LA FONDAZIONE PER L'AMBIENTE "TEOBALDO FENOGLIO". EROGAZIONE CONTRIBUTO SUL PROGETTO "LINEE GUIDA PRELIMINARI PER LA REGOLAZIONE DELLE TARIFFE DI ACCESSO AGLI IMPIANTI DI DISCARICA".

IL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

PREMESSO CHE:

- ATO-R è l'ente di regolazione e controllo del sistema impiantistico della provincia di Torino; a tal fine stipula i contratti di servizio con i gestori degli impianti, che contengono la regolamentazione giuridico-economica dell'intero rapporto intercorrente tra le parti, delle obbligazioni e degli impegni connessi alla gestione degli impianti ed alle modalità di espletamento del servizio, alle connesse garanzie, alla determinazione tariffaria coerente con le proprie determinazioni sul governo del sistema di gestione integrata dei rifiuti e degli impianti, tali da attuare una gestione efficace ed efficiente.
- la Fondazione per l'ambiente "Teobaldo Fenoglio" opera nel territorio della Regione Piemonte, perseguendo, tra gli altri, il fine di promuovere e sostenere la cultura della regolazione dei servizi pubblici, con particolare riguardo alla dimensione locale, mediante attività di ricerca scientifica, formazione, comunicazione e divulgazione; ha tra i propri scopi istituzionali la promozione e lo svolgimento di studi e ricerche, la organizzazione di attività di formazione e a carattere seminariale, per favorire la diffusione di idee e conoscenze, di stage formativi realizzati nel campo della regolazione dei SPL; ha da tempo autonomamente intrapreso progetti di ricerca e formazione sui temi della regolazione dei SPL nei vari aspetti, economici, industriali, tariffari, gestionali, giuridici;
- ATO-R con deliberazione di Assemblea n. 20 del 26-6-2008 ha approvato la partecipazione alla Fondazione per l'Ambiente Teobaldo Fenoglio in qualità di socio, concorrendo al fondo di dotazione iniziale della Fondazione con un contributo di euro 500,00.
- tale partecipazione ha rappresentato il primo passo per avviare un percorso di collaborazione con la Fondazione, al fine di sviluppare azioni concrete che consentano di consolidare e promuovere una corretta regolazione del ciclo dei rifiuti con particolare riferimento alle tariffe degli impianti e più in generale alla regolazione dei costi di smaltimento, nell'ambito del ruolo che l'ATO-R è chiamata a svolgere a servizio del territorio di competenza.
- in data 23-12-2008 è stata sottoscritta la convenzione *"per la collaborazione in azioni di informazione, trasferimento di conoscenze e supporto sui temi della regolazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani"* che:
 - ⌘ ha per oggetto le modalità di collaborazione fra la ATO-R e la Fondazione per l'ambiente "Teobaldo Fenoglio" nell'ambito della realizzazione, da parte della Fondazione, di progetti di ricerca, di trasferimento di conoscenze, di formazione e di informazione, ove gli stessi si potessero rivelare di supporto della attività di ATO-R sui temi inerenti la regolazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, con particolare riferimento a:
 - ⌘ tariffe degli impianti di smaltimento di rifiuti urbani in Italia;
 - ⌘ aspetti economici, finanziari e di policy dei costi di gestione del post-mortem degli impianti di smaltimento di rifiuti urbani;
 - ⌘ regolazione in itinere dei costi e dei prezzi di accesso degli impianti di discarica;
 - ⌘ ha durata pari a 36 mesi;
 - ⌘ prevede che ATO-R potrà liberamente disporre l'erogazione di contributi in denaro a favore della Fondazione stessa e/o collaborare al progetto di ricerca con persone all'uopo individuate nell'ambito della propria struttura o allo specifico scopo incaricate

CONSIDERATO CHE la Fondazione ha proposto ad ATO-R lo sviluppo di uno dei tre progetti contenuti nella sopra citata convenzione, come delineato nel documento *“Linee guida preliminari per la regolazione delle tariffe di accesso agli impianti di discarica”*, allegato al presente atto sotto la lettera A per farne parte integrante e sostanziale, richiedendo un contributo di Euro 20.000,00.

RITENUTO CHE

- tale progetto, che ha l'obiettivo di individuare le esigenze informative e le articolazioni metodologiche di un processo di regolazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento dei rifiuti urbani ed in particolare a quelli di discarica, riveste particolare interesse per il ruolo che ATO-R è chiamata a svolgere.
- il contributo richiesto pare congruo con le attività da svolgere e la spesa totale, pari ad € 20.000,00 può trovare applicazione al Bilancio di Previsione 2009, al Titolo I *“Spese correnti”*, intervento n. 1090605, cap. 150 *“Contributi finanziari”*, che presenta la necessaria disponibilità.

Vista la Legge Regionale 24/02;

Visto il D.Lgs 152/2006;

Visto il D.Lgs. 267/200 (TUEL).

Visto l'art. 134, comma 4, del citato Testo Unico e ritenuta l'urgenza.

Acquisito il parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica ai sensi dell'art. 49 comma 1 del Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali approvato con D.Lgs. 18/08/2000 n. 267.

Atteso che il numero di voti richiesti per l'adozione della presente deliberazione è stabilito dall'art. 20 dello Statuto.

Preso atto della seguente votazione:

	Presenti	Assenti
Paolo Foietta	X	
Caltagirone Diego	X	
Trovato Francesco		X
Sobrino Enzo		X
Ferrara Franco	X	
Carrera Ernesto		X
Magala Antonio	X	
Radonicich Andrea Bruno	X	
Vico Luigi		X

Presenti n. 5

Assenti n. 4

Non partecipanti al voto n. 0

Votanti n. 5

Astenuti n. 0

Favorevoli n. 5

Contrari n. 0

Il Consiglio di Amministrazione all'unanimità dei presenti

DELIBERA

- 1) Di procedere, per le motivazioni espresse in premessa, all'erogazione del contributo dell'importo di € 20.000,00 a favore della Fondazione per l'ambiente *“Teobaldo Fenoglio”* per il progetto *“Linee guida preliminari per la regolazione delle tariffe di accesso agli impianti di discarica”*, allegato al presente atto sotto la lettera A per farne parte integrante e sostanziale.

2) Di impegnare, pertanto, la somma di € 20.000,00 a favore della Fondazione per l'ambiente "Teobaldo Fenoglio" con applicazione sul Bilancio di Previsione 2009, al Titolo I "Spese correnti", intervento n. 1090605, cap. 150 "Contributi finanziari", che presenta la necessaria disponibilità.

3) Di dichiarare immediatamente eseguibile il presente provvedimento con successiva votazione, separata, espressa e favorevole di tutti gli intervenuti.

Il Segretario
Dott. Adolfo REPICE
(f.to in originale)

Il Presidente
Dott. Paolo FOIETTA
(f.to in originale)

Si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica, ai sensi dell'art. 49 comma 1 del Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali approvato con D.Lgs. 18/08/2000 n. 267

Il Direttore Tecnico
Dott. Riccardo Civera
(f.to in originale)



Fondazione per l'Ambiente
Teobaldo Fenoglio
ONLUS

Convenzione ATOR-FA

Linee guida
preliminari per la
regolazione delle
tariffe di accesso agli
impianti di discarica

marzo 2009

Indice

Proposta progettuale.....	3
Contesto economico e di regolazione.....	3
Contesto giuridico.....	4
Obiettivi e risultati della ricerca.....	5
Tempi.....	5
Prodotto.....	5

Proposta progettuale

Contesto economico e di regolazione

Il settore della gestione dei rifiuti urbani è caratterizzato dall'esistenza di monopoli locali e legali, sia nella fase di raccolta che di smaltimento. Per questo la definizione delle tasse e delle tariffe relative a questo servizio è affidata a soggetti pubblici cui è demandato il compito di individuare sistemi di remunerazione della gestione basati sul principio dell'equilibrio economico finanziario e della copertura integrale dei costi (inclusi quelli ambientali), ma che al tempo stesso tutelino i consumatori finali da effetti di rendita o di inefficienza, tipici dei mercati monopolistici.

Una tale attività di regolazione è necessaria sia in caso di gara per l'affidamento della gestione, sia in caso di affidamento in house e riguarda sia i servizi di raccolta e spazzamento, sia quelli di smaltimento e recupero dei rifiuti. Le metodologie di regolazione quindi possono essere diverse nel caso le due fasi del servizio siano gestite dallo stesso operatore oppure siano affidate ad operatori diversi.

In linea generale le ragioni di una regolamentazione di queste tariffe risiedono comunque nella necessità di stabilire un prezzo equo per un servizio di pubblica utilità, regolamentando dei gestori che operano in regime di monopolio locale, monopolio derivante dalla attuale struttura di pianificazione che di fatto "obbliga" un gestore a conferire in un determinato impianto, non consentendo una libera concorrenza nell'offerta di impianti di smaltimento finale o intermedio.

L'esistenza di un monopolio, al cui interno operano gestori, di natura pubblica o privata, può determinare la formazione di rendite di posizione e conseguentemente la formazione di prezzi "non efficienti", prezzi destinati alla fine a ribaltarsi sul consumatore finale, al momento del pagamento della tariffa sui rifiuti.

Per evitare o contenere questi fenomeni e le possibili distorsioni di mercato è pertanto necessario regolamentare l'attività industriale e le tariffe di accesso agli impianti in modo da favorire, tramite in sistema di regole e di controlli, la formazione di una tariffa equa, che remunerati il gestore, consenta la copertura dei costi, incentivi il recupero di efficienza e tuteli il consumatore.

Nel quadro delle proprie attività nel settore della regolazione dei servizi pubblici locali la Fondazione per l'Ambiente (FA) ha definito un progetto di ricerca teso ad individuare una metodologia per la regolazione dei prezzi di accesso negli impianti di discarica. Anche in questo specifico caso le autorità pubbliche sono chiamate a "regolare" la tariffa di accesso a specifici impianti, caratterizzati da un elevato impatto ambientale nel tempo, che operano di solito in regime di monopolio (almeno per quanto riguarda i rifiuti urbani), derivante dalla applicazione del principio di prossimità e dalla conseguente attività di pianificazione pubblica e di autorizzazione, che definisce flussi obbligati di rifiuti verso determinati impianti. Si pongono pertanto problematiche specifiche di regolazione di estremo interesse sia sul piano teorico e metodologico, sia sul piano pratico e applicativo.

In Piemonte infatti la normativa regionale affida a soggetti diversi, per adesso, le funzioni di regolazione delle fasi di raccolta e di quelle di smaltimento. Spetta infatti alle Associazioni di Ambito la competenza nelle attività di smaltimento.

Queste ultime si trovano pertanto nella necessità di regolare le tariffe di accesso agli impianti, in particolar modo, in questa fase, agli impianti di discarica. Per questo la ricerca promossa dalla FA può incontrare l'interesse della Associazione di Ambito dei rifiuti dell'area Torinese.

Contesto giuridico

Secondo il D. Lgs. 152/06 i principi a cui i Comuni devono riferirsi per la gestione dei rifiuti sono quelli di "efficienza, efficacia ed economicità". Tali criteri si intendono estesi anche alla fase di trattamento e smaltimento finale dei rifiuti. Appare pertanto chiaro che i gestori di tali impianti debbano in qualche modo garantire che il prezzo praticato è un prezzo efficiente e che l'Autorità competente debba controllare il raggiungimento di questo requisito.

La legge non disciplina in modo specifico la formazione dei diversi costi, limitandosi ad un sistema di regolazione tariffaria generale del servizio, disciplinato dall'art. 238 del Decreto Legislativo 152/06, che trasforma la tassa sui rifiuti in tariffa, destinata gradualmente a coprire tutti i costi di esercizio, inclusa la fase di smaltimento.

Il metodo normalizzato per la tariffa dei rifiuti urbani (DPR 158/99), non determina modalità specifiche di regolazione dei singoli segmenti produttivi, introducendo un sistema di controllo dell'efficienza globale su tutta la tariffa, ma definisce alcuni criteri e tecniche di calcolo delle diverse voci di costo, che possono rappresentare uno spunto utile per la determinazione delle tariffe di accesso alle discariche

In linea più generale il Testo Unico Enti Locali infine prevede, all'art 117, un principio generale in materia di tariffe dei servizi pubblici locali, affermando che *"gli enti interessati approvano le tariffe dei servizi pubblici locali in misura tale da assicurare l'equilibrio economico finanziario dell'investimento e della connessa gestione, in modo da garantire la integrale copertura dei costi ivi compresi gli ammortamenti e l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito"*.

Per quanto riguarda le discariche il D. Lgs 36/03, che recepisce in Italia la Direttiva 1999/31/CE, prevede chiaramente all'art. 15 che il *"prezzo corrispettivo per lo smaltimento in discarica deve coprire i costi di realizzazione e di esercizio dell'impianto, i costi sostenuti per la prestazione della garanzia fideiussoria ed i costi stimati di chiusura, nonché i costi di gestione successiva alla chiusura per un periodo di almeno trenta anni"* e prevede che i soggetti proponenti debbano presentare un Piano finanziario.

La legge regionale n. 24/2002 regola le attività di gestione dei rifiuti in Piemonte e affida agli ATO il compito di regolare i prezzi di accesso agli impianti di trattamento e smaltimento, avendo definito i flussi. L'art II della convenzione istitutiva dell'ATO-R prevede la competenza dell'ATO-R nella definizione delle tariffe di accesso.

Il fabbisogno impiantistico, incluso quello relativo alle discariche, è individuato dal Programma Provinciale di Gestione dei rifiuti, approvato per la Provincia di Torino con Delibera del Consiglio Provinciale n. 367482 del 28 novembre 2006.

In un quadro legislativo così chiaro, è compito dell'ATO-R definire una procedura chiara e trasparente per determinare una decisione tariffaria corretta.

Obiettivi e risultati della ricerca

La ricerca ha l'obiettivo di individuare le esigenze informative e le articolazioni metodologiche di un processo di regolazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento dei rifiuti urbani ed in particolare a quelli di discarica.

Il programma di attività della ricerca svolto può essere così sintetizzato:

1. definizione di un set di dati di base necessari e sufficienti per la regolazione tariffaria di accesso agli impianti;
2. definizione dei meccanismi di imputazione dei dati e dei criteri di calcolo degli indicatori e delle variabili rilevanti;
3. definizione degli obiettivi e delle esigenze informative per procedure di revisione annuale delle tariffe.

Attività collaterali

E' prevista una attività di accompagnamento e supporto per le analisi che si renderanno necessarie ai fini di un eventuale ricalcolo della tariffa di conferimento all'impianto del Gerbido.

Tempi

La ricerca si svolgerà nell'arco di 6 mesi

Fasi	1	2	3	4	5	6
1) definizione di un set di dati	■	■	■	■		
2) definizione dei meccanismi di imputazione dei dati e dei criteri di calcolo			■	■	■	
3) procedure di revisione					■	■
4) attività collaterali				■	■	■

Prodotto

La Fondazione per l'Ambiente produrrà, come risultato del lavoro, un rapporto finale che conterrà i risultati delle attività restituiti in una modalità adatta alla disseminazione presso i regolatori e gli altri soggetti interessati.

Contributo richiesto

Per le attività previste si richiede un contributo di 20.000 €.

Fondazione per l'Ambiente T. Fenoglio ONLUS

Via Pomba 23 – 10123 Torino

Tel. 011 571.4750 – Fax 011 571.4751

www.fondazioneambiente.org – info@fondazioneambiente.org