



Fondazione ANCI

La nuova Regolazione sui rifiuti urbani

Guida alla predisposizione del PEF
secondo il metodo tariffario ARERA



Dossier e Manuali



Fondazione ANCI

La nuova Regolazione sui rifiuti urbani

Guida alla predisposizione del PEF
secondo il metodo tariffario ARERA

Dossier e Manuali

Il volume è stato realizzato da
IFEL - Dipartimento Finanza Locale
con il coordinamento di *Andrea Ferri*.

A cura di *Davide Donadio, Walter Giacetti, Francesco Iacotucci, Pasquale Mirto*
e *Francesca Proia*.

Il Capitolo I è stato redatto da *Walter Giacetti*.

Il Capitolo II, parti A e B, è stato redatto da *Francesco Iacotucci* ad eccezione del punto
2.2 della parte B, redatto da *Giuseppe Ferraina* e *Francesca Proia*.

Il Capitolo II, parte C, è stato redatto da *Walter Giacetti* per i paragrafi 1, 2, 6, 7, 8
e da *Francesco Iacotucci* per i paragrafi 3, 4 e 5; i paragrafi 10 e 11
sono stati redatti da *Pasquale Mirto, Francesca Proia* e *Nicola Rebecchi*.

Il Capitolo III è stato redatto da *Francesco Iacotucci*.

Il Capitolo IV è stato redatto da *Walter Giacetti*.

Il Capitolo V è stato redatto da *Pasquale Mirto*.

Il coordinamento operativo e la supervisione generale dei testi
sono stati curati da *Francesca Proia*.

L'editing del volume e la Bibliografia sono stati curati da *Davide Donadio*.

Il presente testo è aggiornato ai contenuti delle delibere ARERA inerenti il metodo
tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti 2018-2021, compresa la deliberazione
24 novembre 2020, 493/2020/r/rif "Aggiornamento del metodo tariffario rifiuti (MTR)
ai fini delle predisposizioni tariffarie per l'anno 2021".

Dipartimento Finanza Locale IFEL
Tel. 06 68 816 214/218
e-mail finanzalocale@fondazioneifel.it - info@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it

Il volume è stato chiuso il 17 dicembre 2020
ISBN: 978-88-6650-206-7

Il volume è liberamente scaricabile nei formati digitali dal portale
IFEL - Documenti e Pubblicazioni.

Progetto grafico:
Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli
cpalquadrato.it

Indice

Premessa a cura di <i>Pierciro Galeone</i> _____	7
Introduzione a cura di <i>Andrea Ferri</i> _____	11

Capitolo I.

Il quadro programmatico ARERA _____	21
1. Istituzione, compiti e poteri di ARERA _____	23
2. Il Quadro strategico per il triennio 2019-2021 _____	27
2.1 <i>Il consumatore consapevole</i> _____	29
2.2 <i>Approccio regolatorio all'innovazione di sistema</i> _____	31
2.3 <i>Miglioramento dell'efficienza e della qualità del servizio</i> _____	32
2.4 <i>Sviluppo efficiente delle infrastrutture</i> _____	34
2.5 <i>Promozione di un quadro di governance chiaro e affidabile</i> _____	35

Capitolo II.

Il nuovo Piano economico finanziario _____	41
Parte A. Il quadro regolatorio definito da ARERA e i soggetti coinvolti _____	43
1. La rivoluzione compiuta da ARERA con il nuovo metodo tariffario (delibera 31 ottobre 2019 443/2019/R/rif) _____	43
2. La perimetrazione del servizio soggetto a regolazione _____	46
3. Definizione e approvazione del PEF: cosa devono fare i soggetti interessati _____	51
3.1 <i>Il gestore del servizio</i> _____	56
3.2 <i>L'Ente territorialmente competente (ETC)</i> _____	59
3.3 <i>Il Comune</i> _____	63
3.4 <i>Il prestatore d'opera</i> _____	65
3.5 <i>L'ARERA</i> _____	65
3.6 <i>I meccanismi di garanzia</i> _____	67
3.7 <i>L'approvazione del Piano finanziario: adempimenti formali</i> _____	68
Parte B. Il calcolo del PEF "grezzo" _____	71
1. Contenuti minimi del PEF _____	71
2. La classificazione dei costi riconosciuti per l'anno 2020-2021 _____	78
2.1 <i>Il CARC_a e gli accantonamenti su crediti CCD_a e ACC_a</i> _____	89
2.2 <i>Crediti non riscossi e crediti inesigibili in caso di TARI tributo e di tariffa corrispettiva. Valorizzazione del FCDE nel PEF 2020</i> _____	91
2.3 <i>Chiarimenti applicativi dell'ARERA sul MTR</i> _____	95
2.4 <i>Costi operativi incentivanti (COI)</i> _____	101
2.5 <i>I conguagli anni 2018-2019 (Rc)</i> _____	104

Parte C. Determinazione del PEF “consolidato” o “finale”	107
1. Le fasi della procedura di approvazione	107
2. La validazione del PEF	112
3. Dal PEF “grezzo” al PEF “consolidato” o “finale”	124
4. Il fattore di sharing (b) e il coefficiente (ω)	124
5. La gradualità dei conguagli	129
5.1 Il calcolo del fattore gamma (γ)	129
5.2 I fabbisogni standard	131
6. Il limite alla crescita annuale del gettito tariffario (ρ)	132
6.1 Calcolo e definizione dei parametri che determinano il limite alla crescita (rpi , X , QL , PG)	134
6.2 L’istanza per il superamento del limite alla crescita	137
7. Considerazioni sull’equilibrio economico finanziario e sulle riduzioni nel PEF dei costi massimi ammissibili	141
8. Semplificazioni in caso di avvicendamenti gestionali	145
9. Altre voci in detrazione dal PEF e gestione del contributo MIUR	147
10. Le poste da recupero evasione, annualità da considerare	152
11. La contabilizzazione in bilancio delle spese in caso di adozione delle tariffe 2020 sui livelli del 2019	155
12. Le voci fuori dal PEF: riduzioni/agevolazioni tariffarie	157

Capitolo III.

La regolazione della gestione rifiuti ai tempi del COVID-19	159
1. Tempistiche e modalità di approvazione del PEF 2020	164
2. La delibera ARERA n. 158/2020	168
2.1 Riduzioni per le attività sottoposte a sospensione e già riaperte	168
2.2 Riduzioni per le attività sottoposte a sospensione e non ancora riaperte	169
2.3 Riduzioni per le attività che potrebbero risultare sospese, parzialmente o completamente	170
2.4 Riduzioni per le attività nel caso di adozione della tariffa corrispettiva	170
2.5 Agevolazioni tariffarie per altre utenze non domestiche non soggette a sospensione per emergenza COVID-19	171
2.6 Le riduzioni facoltative per le utenze domestiche	171
3. La delibera 238 e le modifiche al MTR	172
3.1 Il parametro $C19_{2020}^{exp}$ e $C19_{2021}^{exp}$	173
3.2 I parametri $COV_{TV,2020}^{exp}$, $COV_{TF,2020}^{exp}$ e $COV_{TV,2021}^{exp}$, $COV_{TF,2021}^{exp}$	174
3.3 Double counting	176
3.4 Componente per la copertura riduzioni utenze domestiche $COS_{TV,a}^{exp}$	177
3.5 Conguagli aggiuntivi	177
3.6 Finanziamento della componente $RCND_{TV}$ tramite Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA)	179

Capitolo IV.

Tariffazione puntuale e armonizzazione dell'articolazione tariffaria con il MTR

	183
1. Regimi di prelievo e MTR	185
2. Le novità nella ripartizione della parte fissa e variabile	190
3. Considerazioni sugli impatti della crescita della tariffa variabile	192
4. Tariffazione puntuale e MTR	194

Capitolo V.

Tariffe rifiuti 2020. Rischi e complessità tra d.Lgs 116/2020, MTR e COVID-19

	197
1. Le tariffe sul prelievo rifiuti per il 2020	199
2. Le riduzioni TARI per l'emergenza COVID-19	201
3. Le novità del d.Lgs n. 116/2020 in materia di rifiuti	208

Bibliografia	217
---------------------	-----

Premessa

a cura di **Pierciro Galeone**
Direttore IFEL

Questa pubblicazione fornisce agli operatori del settore uno strumento che riteniamo adatto alle competenze e al *modus operandi* dei Comuni, integrando e portando a compimento il lavoro di informazione e supporto che abbiamo condotto in tutto il 2020 sui temi della Regolazione del servizio rifiuti urbani, in particolare sui costi efficienti del servizio: note di approfondimento e commento sui principali provvedimenti emanati dall'ARERA, 15 webinar formativi, un modello di simulazione per l'implementazione del nuovo metodo tariffario rifiuti (MTR) nei Piani economico finanziari. Tutti questi materiali sono disponibili sul portale web di IFEL in una sezione dedicata (www.fondazioneifel.it/regolazione-rifiuti-arera).

Del resto, sin dal 2018 la Fondazione ha prestato crescente attenzione al tema della gestione dei rifiuti urbani, integrando il tradizionale presidio delle questioni tributarie con contributi sull'innovazione tecnica. Così è nata l'attività di approfondimento del filone tariffa puntuale, a proposito del quale voglio ricordare il volume "Guida alla tariffazione puntuale dei rifiuti urbani", che abbiamo pubblicato a novembre 2019, e la partecipazione della Fondazione al progetto europeo LIFE-REthinkWASTE.

L'impegno che abbiamo messo in campo negli ultimi due anni nasce dalla consapevolezza che l'intero sistema di gestione dei rifiuti è davvero all'alba di una stagione di cambiamenti, sia per l'intervento regolatorio di ARERA (il cui che percorso, peraltro, è solo all'inizio) che per il re-

cepimento delle modifiche alle direttive comunitarie in materia di rifiuti apportate dal pacchetto economia circolare, attese già dallo scorso anno. Questi due elementi richiedono un'evoluzione del settore, in termini di maggiore sostenibilità, equità e trasparenza, vale a dire di una più efficace *compliance* alle regole UE. Più in generale bisogna essere capaci di orientarsi verso l'obiettivo strategico dell'economia circolare, nuovo paradigma per lo sviluppo sostenibile e la competitività.

In questo contesto in via di cambiamento, gli attori del sistema rifiuti (Enti d'ambito, Comuni e soggetti gestori) si stavano attrezzando per adeguarsi alle nuove prescrizioni dell'ARERA, nonostante le note difficoltà operative e che il nuovo metodo sui costi efficienti del servizio sia oggettivamente piuttosto complesso. L'emergenza dovuta alla pandemia da COVID-19 ha però complicato ancor di più le cose per un settore che, sebbene ricco di competenze, potenzialità ed eccellenze, in effetti si presenta frammentato dal punto di vista gestionale e soprattutto disomogeneo, sia per i costi di gestione che per quanto attiene le performance ambientali. In ampie aree del territorio i livelli di raccolta differenziata ma anche e soprattutto di prevenzione, riciclo e recupero dei rifiuti infatti sono ancora lontani dagli obiettivi posti dalla normativa nazionale e dall'Unione europea. Naturalmente questa situazione è dovuta a più fattori, alcuni radicati nel dualismo economico italiano.

Vogliamo però ricordare il dato della carente dotazione impiantistica per la chiusura del ciclo dei rifiuti urbani, soprattutto dal punto di vista della distribuzione territoriale. Il ritardo da parte di alcune Regioni nel predisporre e implementare adeguati piani per gli investimenti infrastrutturali, infatti, attualmente non consente a tutti i Comuni di partire dallo stesso livello. Auspichiamo quindi che l'ARERA entri quanto prima - e in modo efficace - nel merito della questione dell'adeguamento impiantistico a scala regionale, che costituisce una preconditione fondamentale affinché tutti i Comuni e gli operatori economici possano porre in essere le azioni richieste dalla nuova regolazione, ma anche per consentire agli utenti del servizio di vedersi applicare tariffe coerenti con la quantità e la qualità di rifiuti da essi conferiti al servizio pubblico.

Una ulteriore causa della forte disomogeneità prestazionale tra i territori del Paese è da ascrivere ad una normativa di riferimento in materia di prelievo per il finanziamento del servizio rifiuti ormai datata, nonché da una convivenza di norme nazionali e regionali talvolta contraddittorie e da una sovrapposizione di competenze tra i vari livelli amministrativi. Su questo specifico aspetto il quadro regolatorio non ci aiuta, almeno finora, nel senso che l'ARERA (né il Legislatore) ancora non ha affrontato né sciolto i nodi critici relativi all'attribuzione delle competenze, cosa che faciliterebbe una chiara individuazione delle responsabilità e dei rispettivi compiti nel groviglio di enti e regole che affollano il sistema rifiuti.

Nonostante le difficoltà iniziali auspichiamo quindi che l'intervento regolatorio del settore possa contribuire a porre in essere le basi per un suo cambiamento organico e coerente. Affinché ciò avvenga è tuttavia necessario che si instauri una più efficace e continuativa collaborazione fra tutti i soggetti coinvolti nel processo. Che si tratti degli uffici che all'interno di uno stesso Comune si occupano di ambiente, tributi e servizi finanziari, dei gestori (spesso più di uno) cui è stato affidato il servizio rifiuti, fino agli Enti d'ambito (laddove costituiti e operativi) e alla Regioni, la parola d'ordine - che dovrebbe valere comunque, prima ancora di qualsiasi prescrizione dell'Autorità - dovrebbe essere una sola: collaborazione.

In questa prospettiva, nel prossimo futuro l'attività di IFEL a supporto dei Comuni proseguirà senz'altro nella direzione di arricchire il bagaglio conoscitivo a disposizione delle amministrazioni.

Introduzione

a cura di **Andrea Ferri**

Responsabile Finanza Locale ANCI/IFEL

L'avvio della regolazione dei rifiuti sulla base del "Metodo ARERA" è intervenuto in un periodo di gravi difficoltà operative per tutti i Comuni italiani. Alle problematiche ordinarie di un comparto gravato dalle conseguenze della precedente "Grande crisi finanziaria" dello scorso decennio e - in particolare - dal depauperamento delle risorse tecnico-professionali, dallo scorso mese di marzo si è aggiunta un'emergenza pandemica dalle inedite caratteristiche di complessità e imprevedibilità.

Il percorso della regolazione ha assunto quindi in modo più marcato quelle caratteristiche di sperimentality che l'Anci aveva chiesto di sancire già prima dell'emergenza, in relazione alle difficoltà intrinseche del nuovo metodo e al difetto di coordinamento di talune delle prescrizioni con un settore caratterizzato dal ruolo dei Comuni nella gestione del servizio e da un sistema di finanziamento fortemente incentrato su un'entrata di natura tributaria.

Questo volume si inquadra nell'azione di supporto tecnico e diffusione delle informazioni e delle soluzioni da attivare che IFEL ha intrapreso fin dall'avvio del MTR, nell'interesse dei Comuni e - crediamo - anche della progressiva affermazione del nuovo assetto regolatorio. La pubblicazione risponde infatti ad un'esigenza che avvertiamo diffusa tra gli amministratori e gli operatori dei Comuni, molti dei quali sono in queste set-

timane alle prese con la prima deliberazione del Piano finanziario rifiuti basato sul MTR, a seguito della facoltà di proroga a fine anno concessa in relazione all'emergenza epidemiologica fin dal decreto n. 18 del 2020 (art. 107, co. 5).

L'ambizione è di fornire uno strumento di lettura sistematica e coordinata dei provvedimenti che si sono rapidamente succeduti dalla emanazione della delibera n. 443/2019 con la quale l'Autorità ha approvato uno dei principali pilastri della regolazione, ossia il "*Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti*" (MTR). L'analisi della copiosa documentazione emanata dall'ARERA nel corso del 2020, che si è via via stratificata, è stata effettuata da un team di esperti secondo uno specifico punto di vista, ovvero quello dei Comuni e degli Enti territorialmente competenti (ETC), ruolo quest'ultimo che, come noto, è spesso svolto dai Comuni stessi, in assenza di Autorità d'ambito costituite e funzionanti. Il volume vuole dunque offrire agli Enti locali una chiave di lettura più agile in un testo unico, integrato e, in definitiva, auspicabilmente più semplice.

Il lavoro organizza e illustra in modo organico le disposizioni emanate dall'Autorità nel corso dell'ultimo anno (le delibere 443/2019, 57/2020, 158/2020 e 493/2020, e inoltre la determina n. 2/2020, la Guida alla compilazione e le FAQ pubblicate sul sito di ARERA), così da restituire una visione più ampia e coordinata anche rispetto alle singole e numerose *Note di approfondimento* predisposte dal Dipartimento Finanza locale dell'IFEL via via che l'Autorità emanava i provvedimenti citati e che la normativa nazionale interveniva con i provvedimenti di rinvio delle scadenze di approvazione delle tariffe e del bilancio che hanno caratterizzato quest'anno particolarmente travagliato. La guida beneficia altresì dei materiali didattici realizzati in gran parte con lo stesso team di esperti in occasione di numerosi eventi formativi (15 webinar nazionali e molti eventi regionali).

Gli schemi grafici riportati e l'organizzazione per specifici temi consentono una lettura da parte di tutte le figure a vario titolo interessate al tema rifiuti nelle Amministrazioni locali, non solo gli operatori direttamente

coinvolti nella stesura dei documenti ma anche gli amministratori e i Sindaci, che ne potranno trarre elementi per una visione di sistema necessaria per operare le scelte migliori.

Vediamo dunque come è articolata la nostra pubblicazione.

- Il primo capitolo ha la funzione di evidenziare il cambio di paradigma intervenuto con il nuovo metodo tariffario; è quindi dedicato all’Autorità di regolazione, di cui si ricordano compiti e poteri così come definiti dalla legge, e si ripercorrono sinteticamente gli elementi di maggiore interesse presenti nel Quadro strategico 2019-2020.
- Il secondo capitolo è il cuore del volume: contiene l’introduzione al nuovo Piano economico finanziario (PEF) ed è articolato in tre parti. Nella prima si introduce il nuovo PEF e si delinea il nuovo perimetro del servizio oggetto di regolazione, approfondendo poi il tema dei soggetti interessati alla predisposizione del PEF e dei loro compiti. Nella seconda parte si affronta il calcolo del cosiddetto PEF “grezzo”, cioè quella parte del documento di competenza dei gestori, con un approfondimento sulla classificazione dei costi riconosciuti e su alcuni parametri inseriti per la prima volta nel metodo tariffario. Nella terza parte viene trattato il delicato tema della determinazione del PEF cosiddetto “consolidato”, andando ad affrontare il tema della validazione dei PEF “grezzi” e la definizione dei fattori di competenza dell’Ente territorialmente competente, con uno sguardo critico sul tema del limite della crescita e dell’equilibrio economico e finanziario della gestione.
- Si è scelto di trattare in un capitolo dedicato - il terzo - tutte le variazioni introdotte dall’ARERA nel MTR per far fronte dall’emergenza determinata dalla pandemia da COVID-19, in modo da mantenere la coerenza di calcolo del metodo così com’era stato pensato, e offrendo al tempo stesso al lettore una panoramica completa delle possibilità offerte dalle delibere 158/2020 e 238/2020 dell’Autorità nonché dal dl “Cura Italia”. Sono state particolarmente evidenziate non solo le riduzioni e i parametri aggiuntivi, ma anche il loro eventuale effetto per gli anni successivi per il tramite dei nuovi elementi di conguaglio.
- Il quarto capitolo offre una lettura del metodo tariffario focalizzata sul-

la tariffazione puntuale, in particolare sugli effetti dell'applicazione del MTR sulla ripartizione della parte fissa e variabile della tariffa.

- Il quinto e ultimo capitolo, infine, approfondisce ulteriormente il tema delle riduzioni TARI introdotte per far fronte alle criticità determinate dalla pandemia da COVID-19 e fornisce una prima lettura del possibile impatto del d.Lgs n. 116 del 2020, con il quale è stata data attuazione alla legge di delegazione europea 2018, n. 117 del 2019 di recepimento delle direttive UE del 2018 (da 849 a 852/2018) in materia ambientale.

La regolazione del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani entra nella nostra legislazione tre anni fa, con la legge 27 dicembre 2017, n. 205, che ha attribuito all'ARERA funzioni di regolazione e controllo *“del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati”*. Due anni dopo, l'Autorità ha avviato la regolazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani con la citata delibera n. 443 e con la delibera n. 444 (Testo Integrato Trasparenza Rifiuti - TITR), entrambe del 31 ottobre 2019. L'avvio del processo, quindi, è praticamente coinciso con l'inizio della pandemia, le cui conseguenze stanno incidendo profondamente sul sistema economico e anche sulla capacità operativa degli attori della regolazione (i Comuni, ma anche gli Enti d'ambito e i gestori del servizio), aggravando le rilevanti difficoltà di recepimento dovute sia al radicale cambiamento della metodologia di definizione del PEF e, di conseguenza, delle tariffe, che alla complessità del sistema e dei nuovi algoritmi di riferimento e anche allo stesso linguaggio adottato nelle delibere dell'Autorità, così diverso da quello abitualmente utilizzato dai Comuni e negli atti amministrativi e tributari tipici della gestione del settore.

La discontinuità del MTR rispetto alla precedente impostazione, basata sul *“metodo normalizzato”* di cui al dPR 158 del 1999, è oggettivamente notevole, così come marcato è il cambio di paradigma rispetto alle Linee guida del MEF sulla TARES del 2013. Si passa da un sistema di indicazioni per gli Enti locali che vede l'attore principale nel Comune, fondato sulle regole tributarie e basato su algoritmi relativamente semplici, ad un sistema che immagina un ETC costituito e operativo e un gestore uni-

co, che nella concezione dell'Autorità dovrebbe integrare tutte le attività della gestione rifiuti (raccolta, spazzamento, smaltimento e trattamento e forse anche applicazione e riscossione della tariffa). I Comuni - e con essi i commentatori più avveduti - sanno che in questa sintesi della realtà può riconoscersi solo una sparuta minoranza di situazioni.

Vale quindi la pena ricordare brevemente gli obiettivi di fondo della Regolazione:

- migliorare il servizio reso agli utenti;
- raggiungere una maggiore omogeneità del servizio nelle diverse le aree del Paese;
- introdurre la valutazione dei rapporti costo-qualità;
- promuovere l'adeguamento infrastrutturale (impianti di gestione);
- migliorare l'efficienza complessiva delle gestioni, contenendo la possibile crescita complessiva delle entrate tariffarie;
- definire adeguamenti dei corrispettivi ancorati a valutazioni delle prestazioni del servizio da parte della comunità interessata (utenti e cittadini), sulla base di idonee modalità organizzative;
- incentivare la possibilità per gli operatori di conseguire ricavi sfruttando le potenzialità insite nelle singole fasi della filiera, con benefici da ripartire tra i medesimi operatori e gli utenti (concetto di *sharing*);
- rafforzare l'attenzione al profilo infrastrutturale del settore, definendo modalità di riconoscimento dei costi che incentivino lo sviluppo impiantistico e in generale gli investimenti.

Abbiamo sempre considerato più che condivisibili questi obiettivi, ma - allo stesso tempo - abbiamo ritenuto di dover mettere in guardia l'Autorità e i decisori dei diversi livelli circa le complessità e le criticità insite nell'avvio e nell'applicazione effettiva del nuovo sistema. Insomma: d'accordo sulla destinazione finale, ma non sempre ci hanno convinto la rotta e lo stile di navigazione.

Comunque, riteniamo che la regolazione stia entrando a far parte delle modalità dell'azione pubblica nel fondamentale settore della gestione dei rifiuti e che vada presa per il verso giusto, considerata come una sorta di

“mezzo di locomozione” che ci deve condurre agli obiettivi sopra elencati. Va meglio compreso come funzionano i comandi di questo nuovo mezzo, in un quadro composito che tuttavia assicura ai Comuni il compito di *governare il processo regolatorio* su base locale, di definire obiettivi e tempi delle attività dei gestori del servizio rifiuti supervisionando il lavoro dei tecnici (interni o esterni all’Ente), affinché le attività inerenti al PEF e le interlocuzioni con i gestori siano coerenti sia con gli obiettivi della regolazione che con quelli indicati dall’Ente. Continuiamo a ritenere che il ruolo *politico* dei Comuni nel processo di cambiamento del servizio anche nell’attuale quadro regolatorio sia centrale ed ineliminabile, proprio per le sue forti implicazioni con la partecipazione attiva dei cittadini e per la naturale diffusione territoriale dello svolgimento del servizio, che ne ha determinato la storica collocazione tra le funzioni “fondamentali” dei Comuni.

La consapevolezza della complessità e anche delle opportunità di controllo che il nuovo assetto regolatorio offre riguarda quindi certamente i tecnici, che devono provvedere alla redazione e alla verifica del PEF secondo il nuovo metodo, ma consente anche all’Amministratore del Comune di valutare le leve offerte dal metodo stesso, per orientare la transizione verso modalità di gestione del servizio più efficaci e per governare il rapporto con il gestore al fine di raggiungere gli obiettivi stabiliti.

Riepiloghiamo quindi in rapida successione quali sono gli elementi strategici del nuovo metodo ARERA, su cui porre maggior attenzione.

a) Il primo elemento da considerare riguarda il rapporto con il gestore o i gestori del servizio: il Metodo ARERA va infatti ad “eterointegrare” i contratti in essere, definendo in maniera univoca il “costo massimo del servizio”. Questo è definito a partire dai dati di bilancio dei gestori, pertanto per ora possiamo dire che, a dispetto del nome, nel MTR non compaiono particolari elementi di efficienza da applicare alle gestioni ma piuttosto si stabilisce un metodo univoco per la determinazione dei costi massimi del servizio. In altre parole, non siamo ancora pervenuti con l’applicazione del MTR al “prezzo giusto e univoco” per il servizio, ma tuttavia possiamo calcolare un limite massimo del servizio

“per quello che costa veramente”. Questo approccio non tutela solo i cittadini-utenti che devono pagare la tariffa (TARI o Tariffa corrispettiva), ma anche, ovviamente, le Amministrazioni che hanno la garanzia di definire valori meglio commisurati ai servizi erogati, nonostante il lag regolatorio introdotto (ovvero i costi rendicontati relativi alle due annualità precedenti quella di adozione del PEF) determini uno sfasamento tra costi e ricavi dei gestori che può causare criticità e difficoltà anche per i Comuni nella gestione dei contratti.

- b) Il sistema regolatorio, per via della maggiore trasparenza dei dati e della pubblicazione delle delibere di approvazione dei PEF, consente al Comune di confrontare con una metodologia standardizzata i costi del proprio servizio con quelli degli altri, in modo da poter valutare comparativamente i propri costi con quelli di gestioni diverse e consentire valutazioni che potrebbero portare ad un costo più uniforme a livello nazionale.
- c) La regolazione - e forse questo è il più significativo tra i risultati che si devono perseguire - ha introdotto un sistema di remunerazione del gestore definito e misurabile, basato su due assi importanti, la remunerazione del capitale investito e lo *sharing* sui ricavi, che veicolano verso il gestore una parte dei vantaggi che la sua azione, unitamente all’impegno dei cittadini che si manifesta in comportamenti virtuosi, ha contribuito ad ottenere. In questo modo, la remunerazione del gestore assume contorni più precisi e calcolabili. Questo fatto ha immediate ripercussioni sui contratti in essere, che potranno generare contenziosi con i gestori esistenti e necessità di attente valutazioni nella costruzione dei nuovi contratti. A tal riguardo lo schema tipo su cui sta lavorando ARERA è particolarmente atteso dai Comuni, in quanto strumento necessario per gestire i prossimi affidamenti in modo coerente con l’attuale e futura regolazione.
- d) Altro elemento da considerare è che il nuovo metodo ha introdotto il cosiddetto “limite alla crescita” della pressione tariffaria rispetto all’anno precedente, che limita la dinamica dei costi del servizio coperti dalle tariffe; tale limite può essere superato solo se vi sono miglioramenti del servizio o disequilibri economici/finanziari inquadrati dai parametri del metodo stesso.

- e) Il MTR ha un impatto anche sui regolamenti comunali: ad esempio, il trasferimento di tutti i costi dei dipendenti operativi nei costi variabili (in significativa discontinuità con il regime precedente) in gran parte dei casi porterà ad un incremento della parte variabile della tariffa, su cui vanno ad impattare gran parte delle scontistiche previste dal regolamento TARI, che devono quindi essere opportunamente revisionate.
- f) Il rapporto con i gestori va reimpostato nel senso di un più marcato dialogo e interscambio informativo, elementi necessari per monitorare l'andamento delle attività e per verificare il PEF predisposto dal gestore e la coerenza con il suo bilancio. In questo ambito, è importante tener presente le specifiche leve di incentivo presenti nel metodo, a partire dallo *sharing* dei ricavi derivanti dalla vendita di energia e materia, fino ai parametri di valutazione delle performance della gestione, strumenti fondamentali per un sano rapporto fondato sulla qualità del servizio.
- g) A tutto ciò si aggiunga che il punto di riferimento del metodo tariffario e dell'azione dell'Autorità sono i cittadini-utenti, ai quali si deve dare conto del servizio reso, della sua qualità e del suo costo effettivo. E infatti, come anticipato, l'Autorità ha adottato in contemporanea al MTR un Testo Integrato in materia di Trasparenza del servizio Rifiuti (TITR - delibera n. 444/2019) che fissa i contenuti informativi minimi da fornire ai cittadini-utenti del servizio. Questo filone di intervento si sta sviluppando in relazione a modalità standardizzate di misurazione della qualità, con evidenti intersezioni con la parte "industriale" del nuovo metodo. La Regolazione fornisce quindi molti strumenti ai cittadini per entrare nel merito delle scelte organizzative fatte e dei costi del servizio: quindi è responsabilità di tutti gli attori in gioco, e in particolare delle Amministrazioni comunali (e degli Enti d'ambito), far sì che le scelte fatte siano coerenti con tali aspettative.

La strada da percorrere è ancora lunga ed è auspicabile che sia affrontata senza strappi dirigitici, accentuando le azioni di disseminazione, informazione e formazione in grado di permettere una progressiva convergenza sui principi e sui risultati, assicurando al contempo la più ampia autonomia operativa e rifuggendo da velleità di uniformazione "per

norma”, impraticabili e controproducenti. Ci auguriamo inoltre che nei prossimi passi dell’Autorità trovino il ruolo centrale che meritano i temi industriali di sistema che costituiscono una delle determinanti essenziali del diseguale livello di efficienza e di efficacia della gestione del servizio rifiuti nei diversi territori, a cominciare dalla dotazione impiantistica che potrebbe essere un punto cruciale anche ai fini dell’utilizzo dei fondi europei, in coerenza con gli obiettivi dell’economia circolare europei e nazionali, nonché il chiave di affermazione della *green economy* nei sistemi di trattamento dei rifiuti.

Il quadro programmatico ARERA



1. Istituzione, compiti e poteri di ARERA

L'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) è un organismo indipendente, istituito con la legge 14 novembre 1995, n. 481 *"Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità"* con il compito di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione di servizi con adeguati livelli di qualità, attraverso l'attività di regolazione e di controllo. Inizialmente limitata ai settori dell'energia elettrica e del gas naturale, l'azione dell'Autorità è stata in seguito estesa attraverso alcuni interventi normativi nel 2011 al servizio idrico integrato e nel 2014 anche ai servizi di teleriscaldamento e teleraffrescamento.

Con la legge 27 dicembre 2017, n. 205, infine, sono state attribuite all'Autorità funzioni di regolazione e controllo *"del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati"*. Il testo della norma citata è integralmente riportato nel box 1.

Per quanto riguarda il tema che verrà di seguito sviluppato - ovvero la definizione del Piano economico finanziario finalizzato alla determinazione delle tariffe relative al servizio di gestione dei rifiuti urbani - rileva, in

particolare, il punto f) della legge 27 dicembre 2017, n 205, art. 1 comma 527, che incarica ARERA della *«predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio “chi inquina paga”»*.

L'ARERA è un'autorità riconducibile all'apparato amministrativo dello Stato; opera, pertanto, nell'ambito dei poteri conferiti dalla legge (come tutte le PP.AA.), ma a differenza delle altre pubbliche amministrazioni centrali non è soggetta alla direzione politica del Governo.

Come negli altri settori oggetto della regolazione dell'Autorità, nel campo della gestione integrata dei rifiuti urbani le competenze di ARERA sono svolte con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, incluse quelle di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge istitutiva n. 481/1995. Sebbene classificato come organismo formalmente amministrativo, l'Autorità quindi esercita i poteri di controllo, ispezione e sanzione previsti dalla legge istitutiva derogando al principio della separazione dei poteri, potendo adottare atti amministrativi, normativi e sanzionatori.

Oltre a garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza, per tutti i settori oggetto di regolazione - e quindi anche per i rifiuti urbani - l'azione dell'Autorità è diretta ad assicurare la fruibilità e la diffusione dei servizi in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, a definire adeguati livelli di qualità dei servizi, a predisporre sistemi tariffari certi, trasparenti e basati su criteri predefiniti, a promuovere la tutela degli interessi di utenti e consumatori. L'ARERA svolge la sua attività con la finalità di armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti i servizi con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse.

Box 1. Estratto della norma istitutiva di ARERA

Legge 27 dicembre 2017 n. 205 art 1 comma 527 che attribuisce ad ARERA competenze nella regolazione del ciclo dei rifiuti urbani

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 superando così le procedure di infrazione già avviate con conseguenti benefici economici a favore degli enti locali interessati da dette procedure, sono attribuite all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, come ridenominata ai sensi del comma 528, 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, le seguenti funzioni di regolazione e controllo, in particolare in materia di:

- a) emanazione di direttive per la separazione contabile e amministrativa della gestione, la valutazione dei costi delle singole prestazioni, anche ai fini della corretta disaggregazione per funzioni, per area geografica e per categorie di utenze, e definizione di indici di valutazione dell'efficienza e dell'economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi;*
- b) definizione dei livelli di qualità dei servizi, sentiti le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori, nonché vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi;*
- c) diffusione della conoscenza e della trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dell'utenza;*

- d) tutela dei diritti degli utenti, anche tramite la valutazione di reclami, istanze e segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati;*
- e) definizione di schemi tipo dei contratti di servizio di cui all'articolo 203 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;*
- f) predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio «chi inquina paga»;*
- g) fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;*
- h) 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;*
- i) verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi;*
- l) formulazione di proposte relativamente alle attività comprese nel sistema integrato di gestione dei rifiuti da assoggettare a regime di concessione o autorizzazione in relazione alle condizioni di concorrenza dei mercati;*
- m) formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi di gravi inadempienze e di non corretta applicazione;*
- n) predisposizione di una relazione annuale alle Camere sull'attività svolta.*

2. Il Quadro strategico per il triennio 2019-2021

L'allegato A alla delibera ARERA n. 242 del 18 giugno 2019, recante il *"Quadro strategico 2019-2021 dell'autorità di regolazione per energia reti e ambiente"*, presenta gli indirizzi che orienteranno l'attività dell'Autorità stessa nel triennio considerato nei diversi settori di competenza, in termini di obiettivi strategici e principali linee di intervento.

Nel delineare il contesto generale di riferimento, l'ARERA fa proprio l'avvertimento del Presidente della Repubblica: *«Il percorso verso uno sviluppo economicamente, ambientalmente e socialmente sostenibile si concretizza per gli ambiti energetico, della gestione dei rifiuti e idrico, in obiettivi di decarbonizzazione, di sviluppo dell'economia circolare, nonché di mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità, indizio (...) di una crisi climatica globale ormai incombente»* (delibera ARERA 18 giugno 2019 242/2019/a *"Quadro strategico 2019-2021 dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente"*, p. 5).

Nel Quadro strategico l'Autorità afferma inoltre che *«L'azione regolatoria dovrà altresì favorire il progresso tecnologico nel recupero dei rifiuti anche tenuto conto dell'evoluzione dell'economia circolare, che richiede analisi sempre più attente della gestione, del riciclo nonché della valorizzazione di queste potenziali risorse (transizione "da rifiuto a risorsa"), sulla spinta degli obiettivi europei in materia¹⁾ come pure di specifici target nazionali. Questi ultimi derivano anche dalle differenze di sviluppo infrastrutturale che persiste tra le regioni italiane, che richiede un particolare sforzo di miglioramento dell'efficienza della gestione dell'intero ciclo»* (Ibid., p. 9).

Vediamo sommariamente quali sono i contenuti del Quadro strategico per la parte relativa al settore rifiuti.

Il documento approvato dall'Autorità si articola su due livelli:

¹ Le quattro direttive europee del "Pacchetto economia circolare" del 4 luglio 2018 sono state recepite a livello nazionale con i d.Lgs 116, 118, 119, 121 del 2020.

- gli obiettivi strategici (O.S.), che inquadrano, sia per gli ambiti trasversali a tutti i settori regolati che per quelli specifici - relativi rispettivamente all'area Ambiente e all'area Energia - la strategia complessiva di intervento nello scenario attuale e di medio termine;
- le principali linee di intervento, che descrivono sinteticamente le principali misure che l'Autorità intende adottare per la realizzazione di ciascun obiettivo strategico, corredate da un cronoprogramma articolato per semestri e con evidenza delle attività continuative.

Gli obiettivi strategici e le linee di intervento non esauriscono il quadro delle molteplici azioni che l'Autorità dovrà mettere in campo per la regolazione e il controllo dei diversi settori. Piuttosto, rappresentano i punti focali su cui ARERA intende intervenire in via prioritaria.

«L'evoluzione degli strumenti di misura e le modalità con cui le informazioni vengono rese disponibili al consumatore sono i fattori abilitanti affinché i consumatori possano effettivamente esercitare, con le proprie scelte e comportamenti di consumo, il ruolo di consumatore consapevole cui si è fatto cenno in precedenza» (Ibid., p. 11).

Nel tracciare i fondamenti della sua azione regolatoria in relazione al settore della gestione rifiuti, l'Autorità afferma la necessità del potenziamento delle infrastrutture, che *«richiederà un'impostazione regolatoria in grado di tener conto di tutti i livelli istituzionali coinvolti assegnando a ciascuno il corretto segnale di efficientamento. L'Autorità intende pertanto procedere - anche nel settore dei rifiuti - alla definizione di una regolazione asimmetrica, coerente con un assetto istituzionale multilivello e in grado di tener conto degli elementi significativi riscontrati nei diversi contesti. L'Autorità è orientata al recupero di una stretta coerenza tra il costo e la qualità del servizio. Con riferimento alla gestione del ciclo dei rifiuti, è necessario superare il sistema di copertura dei costi nella forma di tributo, a favore di un meccanismo tariffario che sia in grado di passare al consumatore segnali di prezzo corretti e coerenti con indicatori di qualità del complessivo ciclo dei rifiuti» (Ibid., p. 8).*

Di seguito vengono sommariamente riportati i contenuti del QS ARERA relativi al settore della gestione rifiuti, nonché le parti trasversali ai vari settori che rivestono una particolare rilevanza anche per la gestione rifiuti.

2.1 Il consumatore consapevole

L'ARERA intende agevolare la trasformazione dei consumatori in attori consapevoli, nei settori energetici così come in quelli ambientali⁽²⁾.

L'evoluzione degli strumenti di misura e le modalità con cui le informazioni vengono rese disponibili agli utenti finali sono i fattori abilitanti affinché i consumatori possano effettivamente esercitare, con le proprie scelte e comportamenti, il ruolo di "consumatore consapevole".

Dato il diverso grado di maturità della regolazione nei due ambiti (Ambiente ed Energia) e degli assetti delle rispettive filiere, tale obiettivo dovrà essere perseguito nei diversi settori con strumenti e tempi diversi, sebbene fra loro coordinati.

Il primo passo in questa direzione è quello di fornire al consumatore gli strumenti per comprendere meglio le proprie esigenze in termini quantitativi e qualitativi, in modo tale che possa operare scelte consapevoli. Per fare ciò il regolatore deve rafforzare gli strumenti di informazione, di formazione e di trasparenza a favore dei consumatori, nonché raccogliere le loro esigenze tramite appositi "canali di ascolto".

Per il ciclo dei rifiuti, in particolare, l'Autorità ritiene che una maggiore consapevolezza degli utenti circa le caratteristiche del servizio e l'importanza di comportamenti virtuosi concorrerà anche ad accrescere la fiducia e l'accettabilità sociale delle iniziative di investimento relative ad infrastrutture strategiche per il settore attraverso attività di comunicazione e informazione.

2 I settori ambientali regolati da ARERA sono costituiti dal servizio idrico integrato e dal servizio di gestione dei rifiuti urbani.

La visione del consumatore come “attore consapevole” determina alcuni O.S. specifici:

- O.S. 1 - Dare voce al consumatore.

L’Autorità intende rafforzare la rilevazione delle aspettative e del livello di soddisfazione dei consumatori nei settori di propria competenza, nonché l’interlocuzione permanente con le rappresentanze dei consumatori sia domestici che non domestici. Un’attenzione particolare viene riservata alla promozione della trasparenza e della chiarezza nel dialogo con i consumatori, migliorando tutti gli attuali canali di comunicazione dell’Autorità, per permettere una modalità più efficace di diffusione della conoscenza sui diritti dei consumatori garantiti dalla regolazione e rafforzarne il grado di fiducia.

Tra le principali linee di intervento è pertanto prevista *“l’estensione anche ai settori ambientali di procedure per la conciliazione delle controversie degli utenti finali, per quanto riguarda il settore rifiuti questo avverrà limitatamente alle materie potenzialmente oggetto di negoziazione risolutiva”* (Ibid., p. 14).

- O.S. 2 - Consapevolezza del consumatore e trasparenza per una migliore valutazione del servizio.

ARERA si propone di sviluppare iniziative volte a rafforzare la comprensione da parte dei consumatori circa le caratteristiche dei servizi offerti dai diversi operatori, tramite la messa a disposizione di strumenti di misurazione e comparazione delle *performance* rese anche su base territoriale.

Per migliorare la consapevolezza del consumatore, in particolare per quanto attiene alle problematiche relative ai servizi ambientali, è ritenuto necessario favorire la diffusione e l’utilizzo di strumenti informativi innovativi, da individuare anche attraverso il coinvolgimento delle associazioni dei consumatori e degli operatori.

Vengono individuate le seguenti principali linee di intervento:

- *“miglioramento del contenuto informativo delle bollette e degli altri strumenti di comunicazione individuale sulle caratteristiche (...) del ciclo rifiuti secondo criteri di chiarezza e semplificazione, includendo elementi individuali di dettaglio”;*
- *“definizione di interventi volti a promuovere campagne di informazione dei gestori del ciclo dei rifiuti nei confronti degli utenti, sulle caratteristiche delle diverse fasi del ciclo, sulle attività necessarie alla sua chiusura nonché sull’impatto ambientale nel territorio di riferimento” (Ibid., p. 15).*

2.2 Approccio regolatorio all’innovazione di sistema

La digitalizzazione è considerata dall’Autorità come una opportunità per rivedere la regolazione esistente in tutte le fasi delle filiere dei servizi, compreso quello della gestione rifiuti, secondo una logica trasversale che permetta anche ibridazioni e trasferimenti di soluzioni da un settore all’altro.

- O.S. 4 - Sostenere l’innovazione con sperimentazioni e ricerca.

L’azione regolatoria deve mantenersi tecnologicamente neutrale, in modo da lasciare agli operatori la responsabilità di individuare la soluzione più efficiente, stimolando con i dovuti meccanismi le innovazioni di processo e gli investimenti in tecnologia, che possono anche permettere il contenimento delle necessità incrementali di capitale investito rispetto a soluzioni tradizionali.

Tra le principali linee di intervento previste da ARERA vi è lo sviluppo di progetti pilota specifici in tema di misurazione, utili anche per valutare l’introduzione di regimi di tariffazione puntuale, *“al fine di analizzarne compiutamente gli impatti economici e ambientali, a supporto della regolazione, anche con riferimento ai profili di gestione” (Ibid., p. 18).*

2.3 Miglioramento dell'efficienza e della qualità del servizio

- O.S. 8 - Regole tariffarie chiare e trasparenti per la copertura dei costi efficienti della gestione dei rifiuti⁽³⁾.

ARERA intende introdurre misure volte a promuovere la trasparenza e l'efficienza delle diverse gestioni che costituiscono il ciclo dei rifiuti, impostando un meccanismo tariffario che sia in grado di favorire la capacità del sistema locale di gestire integralmente i rifiuti (anche attraverso gli strumenti esplicitati nell'obiettivo specifico 13, relativo agli impianti per il trattamento e smaltimento). Il processo di applicazione di tali misure sarà graduale, a partire dalla definizione di criteri di monitoraggio e di riconoscimento dei costi efficienti sostenuti negli anni 2018 e 2019.

La regolazione tariffaria deve favorire il raggiungimento degli obiettivi di carattere ambientale, in coerenza con le direttive europee e in particolare in un'ottica di sviluppo dell'economia circolare. In tale prospettiva l'Autorità intende definire un sistema tariffario per il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani che fornisca adeguati segnali di prezzo, anche in ossequio al principio comunitario *"Pay-as-you-throw"*, e misure che incentivino la prevenzione, la raccolta differenziata di qualità, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti urbani e, in generale, l'efficientamento dei processi di selezione, recupero e valorizzazione della materia, finalizzato alla limitazione del ricorso alla discarica. In questo obiettivo rientra, in particolare, anche la promozione di sistemi di informatizzazione del servizio di igiene urbana funzionali ad una sua gestione più efficiente.

Il raggiungimento in tutte le aree del Paese di una stretta coerenza tra la qualità del servizio e il costo dello stesso sarà un obiettivo di fondo della regolazione, da perseguire anche attraverso indagini sul livello di soddisfazione dell'utente.

³ Questo O.S. è stato realizzato per il primo semiperiodo di regolazione 2020-21 con l'emanazione del MTR 443 allegato alla delibera dell'Autorità n. 443 del 30 Ottobre 2019.

Al riguardo sono previste le seguenti principali linee di intervento:

- definizione della regolazione tariffaria del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti, individuando criteri di riconoscimento dei costi efficienti che tengano in considerazione le differenze organizzative, gestionali e territoriali del servizio, nonché gli standard qualitativi minimi del medesimo e le condizioni di efficienza per indurre l'equilibrio economico finanziario delle gestioni;
 - introduzione delle regole di separazione contabile (*unbundling*);
 - introduzione di criteri e meccanismi finalizzati ad incrementare la percentuale di rifiuti riutilizzati, riciclati e valorizzati, riducendo in tal modo la quota di materia destinata allo smaltimento, in ossequio al principio europeo della "gerarchia delle fonti" e in un'ottica di sviluppo dell'economia circolare.
- O.S. 9 - Miglioramento della qualità del servizio e contenimento della morosità nel ciclo dei rifiuti.

Oltre a disciplinare i contenuti minimi dei contratti di servizio, l'Autorità intende promuovere la trasparenza sulla qualità delle prestazioni erogate agli utenti, nonché una graduale convergenza a livello nazionale verso standard minimi di qualità (commerciale e tecnica) dei servizi resi, anche in considerazione del fatto che l'assenza di uno schema tipo di carta dei servizi settoriale, diversamente dagli altri settori regolati dall'Autorità, ha dato luogo a un'estrema eterogeneità delle prassi adottate.

ARERA ritiene inoltre necessario favorire una efficace gestione dei crediti da parte degli operatori. L'introduzione di direttive per il contenimento della morosità in un comparto caratterizzato dall'impossibilità di interrompere il servizio al singolo utente richiederà necessariamente l'individuazione di strumenti alternativi per prevenire o contenere il fenomeno. Contestualmente come per gli altri servizi regolati, l'Autorità intende promuovere una modifica legislativa atta ad assicurare le opportune misure di agevolazione per le famiglie in condizione di disagio economico e sociale.

Al riguardo sono previste le seguenti principali linee di intervento:

- identificazione dei profili di qualità caratteristici dei diversi servizi di igiene urbana, introduzione dei relativi indicatori di qualità e di standard minimi omogenei sul territorio (nonché del conseguente obbligo di adozione della Carta dei servizi), prevedendo meccanismi di ristoro dell'utenza nel caso di mancato rispetto dei livelli minimi e obblighi di comunicazione e registrazione delle prestazioni;
- individuazione degli standard minimi di qualità dei *servizi infrastrutturali* per la chiusura del ciclo, unitamente all'introduzione di obblighi di comunicazione e registrazione delle performance;
- definizione di procedure e criteri uniformi volti a contenere la morosità dell'utenza (minimizzando gli oneri a carico dei consumatori in regola con i pagamenti), tenuto conto dell'esigenza di assicurare sia la continuità del servizio sia la copertura dei costi efficienti dello stesso;
- definizione dei contenuti minimi dei contratti di servizio.

2.4 Sviluppo efficiente delle infrastrutture

- O.S. 13 - Promozione di adeguate infrastrutture per la gestione del ciclo dei rifiuti.

L'Autorità si propone di individuare misure che favoriscano il superamento delle criticità - prevalentemente legate ad un basso livello di accettabilità sociale - che attualmente ostacolano l'adeguamento delle infrastrutture agli obiettivi imposti dalla normativa europea, con l'obiettivo di garantire l'accessibilità, la fruibilità e la diffusione del servizio del ciclo dei rifiuti sull'intero territorio nazionale, assicurando al contempo coerenza tra il costo del servizio e il livello di qualità dello stesso (ad esempio, in termini di continuità e sicurezza).

In particolare, tenendo conto dei profili rilevanti delle scelte pubbliche operate dalle istituzioni competenti, ARERA intende favorire lo svilup-

po delle capacità di trattamento e smaltimento, nonché individuare meccanismi e strumenti volti a trasmettere segnali, sia economici che non economici, orientati a favorire un riequilibrio dei flussi fisici di rifiuti, nonché un efficace coordinamento delle azioni poste in essere dagli attori della regolazione multilivello che caratterizza il comparto, promuovendo la capacità del sistema locale di chiudere il ciclo di gestione e favorendo la costruzione di un quadro stabile all'interno del quale programmare gli investimenti.

Al riguardo sono pertanto previste le seguenti principali linee di intervento:

- adozione della regolazione tariffaria (asimmetrica) per i differenti servizi del trattamento e smaltimento e contestuale definizione di criteri di accesso agli impianti;
- sviluppo di meccanismi volti a promuovere gli investimenti nel settore del trattamento dei rifiuti, anche valutando modalità di allocazione della capacità con orizzonti di durata pluriennale e promuovendo quelli più rilevanti in termini di benefici per il sistema;
- introduzione di meccanismi volti a promuovere l'accettazione sociale degli indispensabili investimenti in impianti di trattamento strategici per il riequilibrio dei flussi fisici dei rifiuti e la chiusura del ciclo.

2.5 Promozione di un quadro di governance chiaro e affidabile

Per quanto di competenza e nell'ambito dei poteri attribuiti, l'Autorità si propone di promuovere una semplificazione dell'assetto istituzionale dei settori ambientali, chiarendo e valorizzando le attribuzioni assegnate ai diversi livelli, con la finalità ultima di strutturare modelli di governo affidabili e efficaci. In particolare, si intende favorire un riordino organico della legislazione in cui molte delle attribuzioni regolatorie non appaiono ancora adeguatamente esplicitate e in cui la frammentazione delle funzioni pubbliche di programmazione, organizzazione e gestione, genera spesso processi decisionali poco efficaci, instabilità degli indirizzi e incapacità di reagire nei tempi necessari al mutare del quadro di riferimento.

- O.S. 14 - Riordino degli assetti del settore ambientale.

In coerenza con le funzioni attribuite dal legislatore, l'Autorità si propone di individuare e implementare strumenti volti a rafforzare i processi di aggregazione degli operatori e a supportare il riordino, da parte degli enti preposti, della governance del settore dei rifiuti, tra l'altro rafforzando la cooperazione con le altre istituzioni competenti (anche a livello regionale) per il comparto ambientale.

Per il ciclo dei rifiuti, ARERA ritiene importante sistematizzare le attività volte a presidiare gli assetti di governo locale, attualmente caratterizzati da Enti di governo dell'ambito (che rappresentano un anello fondamentale di congiunzione tra i soggetti gestori del servizio e il regolatore nazionale) ancora in fase di costituzione, anche al fine di valutare l'opportunità di eventuali segnalazioni e proposte di revisione della disciplina vigente. L'Autorità intende inoltre *“promuovere un quadro chiaro e certo per la gestione del ciclo dei rifiuti che permetta la definizione di criteri per accompagnare la transizione - su tutto il territorio nazionale - da tassa a tariffa (avente natura di corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani)”* (Ibid., p. 31).

Al riguardo sono previste le seguenti principali linee di intervento:

- sviluppo di un sistema di monitoraggio sullo stato degli assetti del settore, con particolare riferimento al processo di costituzione e all'operatività degli Enti di governo d'ambito, anche ai fini dell'avvio di un'attività di confronto interistituzionale volta a favorire tale processo;
- introduzione di meccanismi volti a promuovere l'aggregazione per le gestioni di dimensioni meno efficienti, al fine di superare l'attuale frammentazione gestionale e favorire il raggiungimento di assetti industriali del servizio, nonché per perseguire l'efficienza e l'economicità delle gestioni ai sensi della legge n. 205/17.

Figura 1. Diagramma esemplificativo con i principali obiettivi strategici di ARERA nel settore rifiuti urbani per il periodo 2019-2021



Fonte: presentazione pubblica di ARERA in seguito alla emanazione del MTR 443/2019, novembre 2019

Il diagramma esemplificativo di seguito riportato, elaborato dall’Autorità, evidenzia le principali tappe previste per l’avvio della regolazione nei servizi relativi alla gestione dei rifiuti urbani.

Nel diagramma si riconoscono la centralità del nuovo metodo tariffario (MTR di cui alla del. n. 443/2019) e dei pilastri della regolazione che gli altri servizi hanno già conosciuto, ovvero l’*unbundling* contabile⁽⁴⁾ e la

4 Unbundling: letteralmente “spacchettamento”, “separazione” contabile delle poste attinenti i servizi regolati, ovvero obbligo di suddivisione dei dati contabili tra le diverse attività che svolge un’azienda soggetta alla regolazione.

qualità tecnica e commerciale/contrattuale⁽⁵⁾, di cui il TITR (Testo Integrato Trasparenza Rifiuti) allegato alla delibera n. 444 del 30 ottobre 2019 costituisce un primo tassello.

Nella tabella 1 che segue viene riportata la sintesi degli obiettivi strategici e delle linee di intervento relativi al settore rifiuti definiti da ARERA nel Quadro strategico per il triennio 2019-2021 descritto in questo capitolo

5 Per quanto attiene la gestione dei rifiuti urbani - che come è noto non prevede un contratto con l'utenza - con il termine qualità commerciale/contrattuale l'Autorità si riferisce ai parametri quali-quantitativi che vengono conseguiti attraverso l'individuazione di tempi massimi e standard minimi di qualità, omogenei sul territorio nazionale, per tutte le prestazioni da assicurare all'utenza finale.

Tabella 1. Tabella esemplificativa degli obiettivi strategici e delle linee di intervento nel settore rifiuti nel periodo 2019-2021 secondo il Quadro strategico 2019-2021

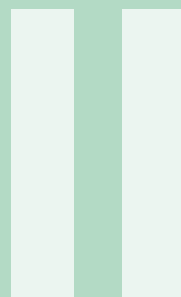
SERVIZIO RIFIUTI. OBIETTIVI STRATEGICI E LINEE DI INTERVENTO 2019-2021	2019		2020		2021	
	S1	S2	S1	S2	S1	S2
Estensione di procedure per la conciliazione delle controversie degli utenti finali limitatamente alle materie potenzialmente oggetto di negoziazione risolutiva.						
Miglioramento del contenuto informativo delle bollette e degli altri strumenti di comunicazione individuale sulle caratteristiche ciclo rifiuti secondo criteri di chiarezza e semplificazione, includendo elementi individuali di dettaglio.						
Definizione di interventi volti a promuovere campagne di informazione dei gestori, del ciclo dei rifiuti, nei confronti degli utenti sulle caratteristiche delle diverse fasi del ciclo, sulle attività necessarie alla sua chiusura nonché sull'impatto ambientale nel territorio di riferimento.						
Sviluppo di progetti pilota specifici per valutare l'introduzione di regimi di tariffazione puntuale nei rifiuti e/o di sistemi di misura in grado di al fine di analizzarne compiutamente gli impatti economici e ambientali, a supporto della regolazione, anche con riferimento ai profili di gestione del servizio relativi al contenimento della morosità.			ATTIVITÀ CONTINUATIVA			
Individuando criteri di riconoscimento dei costi efficienti del servizio rifiuti che tengano in considerazione le differenze organizzative, gestionali e territoriali del servizio, nonché gli standard qualitativi minimi del medesimo e le condizioni di efficienza per indurre l'equilibrio economico finanziario delle gestioni.						
Introduzione delle regole di separazione contabile						
Introduzione di criteri e meccanismi finalizzati ad incrementare la percentuale di rifiuti riutilizzati, riciclati e valorizzati in ossequio al Principio europeo della "gerarchia delle fonti" e in un'ottica di sviluppo dell'economia circolare.						
Identificazione dei profili di qualità caratteristici dei diversi servizi di igiene urbana, introduzione dei relativi indicatori di qualità e di standard minimi omogenei sul territorio (nonché del conseguente obbligo di adozione della Carta dei servizi), prevedendo meccanismi di ristoro dell'utenza nel caso di mancato rispetto dei livelli minimi e obblighi di comunicazione e registrazione delle prestazioni.						
Individuazione degli standard minimi di qualità dei servizi infrastrutturali per la chiusura del ciclo, unitamente all'introduzione di obblighi di comunicazione e registrazione delle performance.						
Definizione di procedure e criteri uniformi volti a contenere la morosità dell'utenza (minimizzando gli oneri a carico dei consumatori in regola con i pagamenti), tenuto conto dell'esigenza di assicurare sia la continuità del servizio sia la copertura dei costi efficienti dello stesso.						

segue>>

SERVIZIO RIFIUTI. OBIETTIVI STRATEGICI E LINEE DI INTERVENTO 2019-2021	2019		2020		2021	
	S1	S2	S1	S2	S1	S2
Definizione dei contenuti minimi dei contratti di servizio						
Adozione della regolazione tariffaria (asimmetrica) per i differenti servizi del trattamento e smaltimento, e contestuale definizione di criteri di accesso agli impianti; sviluppo di meccanismi volti a promuovere gli investimenti di trattamento, anche valutando modalità di allocazione della capacità con orizzonti di durata pluriennale e promuovendo quelli più rilevanti in termini di benefici per il sistema.						
Introduzione - tenuto conto del fabbisogno di investimenti - di meccanismi volti a promuovere l'accettazione sociale degli investimenti indispensabili in impianti di trattamento strategici per il riequilibrio dei flussi fisici dei rifiuti e la chiusura del ciclo.						
Sviluppo di un sistema di monitoraggio sullo stato degli assetti del settore relativamente al ciclo dei rifiuti, con particolare riferimento al processo di costituzione e di operatività degli Enti di governo d'ambito anche ai fini dell'avvio di un'attività di confronto interistituzionale volta a favorire tale processo.			ATTIVITÀ CONTINUATIVA			

Fonte: ARERA. Rielaborazione dell'Allegato A alla delibera 18 giugno 2019, n. 242/2019/a "Quadro strategico 2019-2021 dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente", pp. 48-60.

Il nuovo piano economico finanziario



PARTE A

Il quadro regolatorio definito da ARERA e i soggetti coinvolti

1. La rivoluzione compiuta da ARERA con il nuovo metodo tariffario (delibera 31 ottobre 2019 443/2019/R/rif)

La regolazione del ciclo di gestione dei rifiuti urbani, avviata a partire dall'entrata in vigore della delibera ARERA n. 443 del 31 ottobre 2019⁽¹⁾, è ormai una realtà con la quale tutti gli attori interessati (Comuni, Enti d'Ambito, gestori e prestatori di servizi) devono confrontarsi. Nel contesto più ampio della regolazione sui rifiuti, l'Autorità ha determinato una vera e propria "rivoluzione copernicana", ponendo al centro del sistema i cittadini (in quanto utenti del servizio/consumatori da tutelare e rendere sempre più consapevoli); allo stesso tempo l'ARERA ha fortemente orientato la propria attività regolatoria verso il superamento della frammentazione gestionale delle aziende e dato un impulso al pieno funzionamento degli Enti d'ambito e alle gestioni associate dei Comuni, in un'ottica di maggiore efficienza organizzativa ed economica.

Le competenze dell'ARERA in materia di regolazione del metodo tariffario per il riconoscimento dei corrispettivi del servizio rifiuti attraverso la

1 Deliberazione ARERA 31 ottobre 2019 n. 443/2019/r/rif "Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021".

determinazione dei costi efficienti sono state peraltro confermate da tre sentenze del TAR Lombardia, ai cui esiti si rimanda per eventuali approfondimenti⁽²⁾.

La discontinuità introdotta dal MTR rispetto alla precedente impostazione, basata sul metodo normalizzato di cui al DPR 158/1999, ha creato notevoli difficoltà di implementazione del MTR nel PEF, soprattutto perché segna un radicale cambio di passo rispetto alle Linee guida del MEF sulla TARES, per la redazione del piano finanziario e per l'elaborazione delle tariffe del 2013⁽³⁾. Si precisa in proposito che l'ARERA stessa ha chiarito che è ancora possibile utilizzare tali Linee guida «*ai fini della predisposizione del PEF qualora queste non confliggano con il MTR in quanto, a partire dal 2020, i costi da inserire nel PEF devono essere determinati in coerenza con quanto disposto da tale metodo*⁽⁴⁾».

Nonostante le molteplici perplessità circa l'avvio della regolazione nel 2020, a maggior ragione avanzate a seguito dell'emergenza sanitaria causata dalla pandemia da COVID-19 (che ha determinato ulteriori, e in parte inedite, problematiche nella gestione dei rifiuti), la regolazione ha subito solo alcune proroghe, peraltro non riconducibili al volere dell'Autorità ma del Legislatore, in termini di slittamento dei termini per l'approvazione dei bilanci - e quindi anche di approvazione dei PEF 2020 e delle relati-

2 Sentenze TAR Lombardia 01247/202, 01248/2020 e 01249/2020

3 AA.VV. 2013. *Linee guida per la redazione del piano finanziario e per l'elaborazione delle tariffe. Realizzate nell'ambito del Programma Operativo "Governance e azioni di sistema" FSE 2007 - 2013 Obiettivo 1 - Convergenza Asse E "Capacità Istituzionale" Obiettivo specifico 5.2 "Migliorare la cooperazione interistituzionale e le capacità negoziali con specifico riferimento al settore del Partenariato Pubblico Privato (PPP)". Progetto "Sviluppo della capacità di monitorare l'andamento dei costi di servizi e funzioni pubbliche nella prospettiva del federalismo fiscale". Gruppo di lavoro: Prof. Gennaro Terracciano, Avv. Maurizio Lovisetti, Dott. Alessandro Maggio, Dott.ssa Mariacristina Angelucci. Referenti Direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale: Dott. Paolo Puglisi, Dott.ssa Claudia Rotunno, Dott.ssa Virginia Giorgini, Dott.ssa Lucia Solitro.*

4 ARERA. *Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti - Domande e risposte*. FAQ aggiornate al 12/06/2020, punto 6.1, disponibili sul sito web dell'Autorità all'indirizzo www.arera.it/operatori/MTR_faq.htm

ve tariffe - e con la previsione della possibilità per i Comuni di approvare il PEF 2020 entro il 31 dicembre 2020.

L'Autorità non si è dimostrata tuttavia insensibile alle istanze dei diversi attori interessati al ciclo di gestione dei rifiuti rispetto alle note difficoltà derivanti dall'emergenza prodotta dalla pandemia. Ha infatti provveduto a introdurre nel MTR elementi di flessibilità, peraltro opzionali, che possono essere usati per la costruzione del PEF 2020. Si tratta di alcuni parametri specifici - introdotti con la delibera n. 158 del 5 maggio 2020⁽⁵⁾ e con la delibera n. 238 del 23 giugno 2020⁽⁶⁾ - che integrano la delibera 443/2019 prevedendo alcune modifiche per il periodo dell'emergenza da COVID-19.

Alcuni di questi parametri sono stati confermati anche per il PEF 2021, con la delibera ARERA 24 novembre 2020 493/2020/R/rif.

Al fine di consentire al lettore una efficace comprensione del MTR, il presente Capitolo tratterà unicamente il metodo "ordinario" (ex delibera 443/2019) nella parte generale, rinviando al successivo Capitolo IV la trattazione delle modifiche relative alla predisposizione del PEF 2020 e del PEF 2021 introdotte con la delibera ARERA 238/2020. Nel capitolo III saranno invece descritte le variazioni consentite nel calcolo del PEF per inserire sia le agevolazioni definite con la delibera 158/2020 sia gli eventuali maggiori costi determinati dalle attività afferenti al periodo dell'emergenza da COVID-19.

5 Delibera ARERA 5 maggio 2020 n. 158/2020/R/rif "Adozione di misure urgenti a tutela delle utenze del servizio di gestione integrata dei rifiuti, anche differenziati, urbani ed assimilati, alla luce dell'emergenza da COVID-19".

6 Delibera ARERA 23 giugno 2020 n. 238/2020/R/rif "Adozione di misure per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per il periodo 2020-2021 tenuto conto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19".

2. La perimetrazione del servizio soggetto a regolazione

L'articolo 1 della delibera ARERA 31 ottobre 2019 n. 443/2019/R/rif prevede (al comma 1.2) che il perimetro gestionale assoggettato al metodo tariffario rifiuti (MTR) allegato alla delibera sia uniforme su tutto il territorio nazionale e che includa, relativamente alla gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti simili⁽⁷⁾, i seguenti servizi:

- lo spazzamento e il lavaggio delle strade;
- la raccolta e il trasporto dei rifiuti;
- il trattamento, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti;
- la gestione delle tariffe e il rapporto con gli utenti.

Sono altresì inclusi nel perimetro dei costi riconosciuti, quelli derivanti dalla raccolta dei rifiuti abbandonati su strade o aree pubbliche, su strade private soggette ad uso pubblico, su arenili e rive fluviali e lacuali, nonché aree cimiteriali (articolo 7 del MTR allegato alla delibera n. 443).

Per quanto attiene ai costi della gestione post-operativa e di chiusura delle discariche autorizzate⁽⁸⁾, l'Autorità dispone che l' "Ente territorialmente competente" - ETC (l'Ente di governo d'ambito, oppure il Comune in tutti quei contesti nei quali gli EGATO non sono stati istituiti o non sono ancora operativi) possa includerli tra quelli riconosciuti, qualora le risorse precedentemente accantonate ai sensi delle norme vigenti risultino insufficienti a garantire il ripristino ambientale del sito medesimo.

È opportuno precisare che rispetto alla prima versione del MTR di cui alla delibera 443/2019, la perimetrazione del servizio non ha subito modifiche

7 Ai sensi del d.Lgs 116/2020 l'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani è stata eliminata. Attraverso l'abrogazione della lett. g) dell'art. 198, comma 2, del d.Lgs 152/2016, la categoria dei rifiuti assimilati è stata sostituita dalla disciplina dei "rifiuti "simili" ai domestici, che opera ex lege, cioè senza alcuna necessità né possibilità per i Comuni di dettare una disciplina diversa, in senso ampliativo o restrittivo, rispetto a quanto stabilito dalla modifica dell'art. 183 comma 1, lettera b-ter punto 2 che peraltro entra in vigore il 01/01/2021. L'Autorità, tuttavia, per ora non ha ancora adeguato la terminologia di riferimento.

8 Articolo 9, comma 9.3, del MTR allegato alla delibera ARERA 31 ottobre 2019, n. 443/2019/R/rif.

ad opera dei successivi provvedimenti dell’Autorità. In questi ultimi mesi, infatti, l’ARERA ha solo fornito alcune precisazioni su determinati servizi. In particolare, nelle FAQ⁽⁹⁾ pubblicate sul proprio portale, l’Autorità ha chiarito che le operazioni di pulizia delle caditoie - consistenti nell’apertura delle griglie con eliminazione delle foglie e di altri rifiuti e non comprendenti le più complesse operazioni di pulizia della condotta fognaria - sono ricomprese nel perimetro regolatorio qualora negli anni precedenti fossero state già incluse nel medesimo servizio integrato.

L’Autorità definisce⁽¹⁰⁾ invece come esterne al ciclo integrato dei rifiuti urbani tutte quelle attività che non possano essere incluse nel perimetro sottoposto a regolazione, anche qualora siano state incluse nella concessione di affidamento del servizio di gestione integrata del ciclo dei rifiuti, ai sensi della normativa vigente. A titolo esemplificativo ma non esaustivo, fra le attività esterne sono comprese in particolare:

- raccolta, trasporto e smaltimento amianto da utenze domestiche. Ai fini della determinazione dei corrispettivi, tuttavia, la micro raccolta dell’amianto da utenze domestiche è da considerarsi ricompresa tra le attività di gestione dei RU laddove essa fosse stata già inclusa nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani alla data di pubblicazione del provvedimento (31 ottobre 2019);
- derattizzazione;
- disinfezione zanzare;
- spazzamento e sgombero della neve;
- cancellazione scritte vandaliche;
- defissione di manifesti abusivi;
- gestione dei servizi igienici pubblici;
- gestione del verde pubblico;
- manutenzione delle fontane.

9 FAQ on line ARERA aggiornate al 12/06/2020 “Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti - Domande e risposte”, articolo 2, paragrafo 3; sono disponibili all’indirizzo www.arera.it/it/operatori/MTR_faq.htm

10 Articolo 1, comma 1.1, del MTR allegato alla delibera ARERA 443/2019.

Nelle risposte ai quesiti dei diversi attori interessati⁽¹¹⁾ l’Autorità ha precisato che anche l’attività di diserbo rientra nella “gestione del verde pubblico”: pertanto è un’attività esterna al ciclo integrato dei rifiuti urbani di cui all’art. 1, comma 1, del MTR.

Per quanto attiene alle attività non ricomprese nel perimetro della gestione dei rifiuti urbani, si osserva tuttavia che l’Autorità ha adottato un approccio piuttosto “soft”, specificando che qualora nell’ambito delle entrate tariffarie identificate prima dell’adozione del MTR sia stato previsto il recupero di costi relativi ad attività esterne al perimetro gestionale dei rifiuti urbani «a decorrere dal 2020 l’Ente territorialmente competente è tenuto a fornire separata evidenza, negli avvisi di pagamento, degli oneri riconducibili alle medesime»⁽¹²⁾. Tale concetto è ribadito anche all’art. 6 del Testo integrato in tema di Trasparenza (TITR) allegato alla delibera 31 ottobre 2019, n. 444/2019/R/rif, laddove si afferma che nel documento di riscossione deve essere sempre data separata evidenza delle eventuali ulteriori componenti tariffarie, diverse da quanto dovuto per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani. Tale impostazione è inoltre confermata dal fatto che il prospetto per la redazione del PEF⁽¹³⁾ consente di inserire i costi delle attività esterne al ciclo integrato dei rifiuti urbani dandone appunto “separata evidenza”.

Gestore...	Input dati Ciclo integrato RU
	Input gestore (G) Input Ente territorialmente competente (E) Dato calcolato (C) Dato MTR
Attività esterne Ciclo integrato RU incluse nel PEF	G
TOT PEF	C

11 FAQ on line ARERA aggiornate al 12/06/2020 “Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti - Domande e risposte”, articolo 2, paragrafo 4; sono disponibili all’indirizzo www.arera.it/operatori/MTR_faq.htm

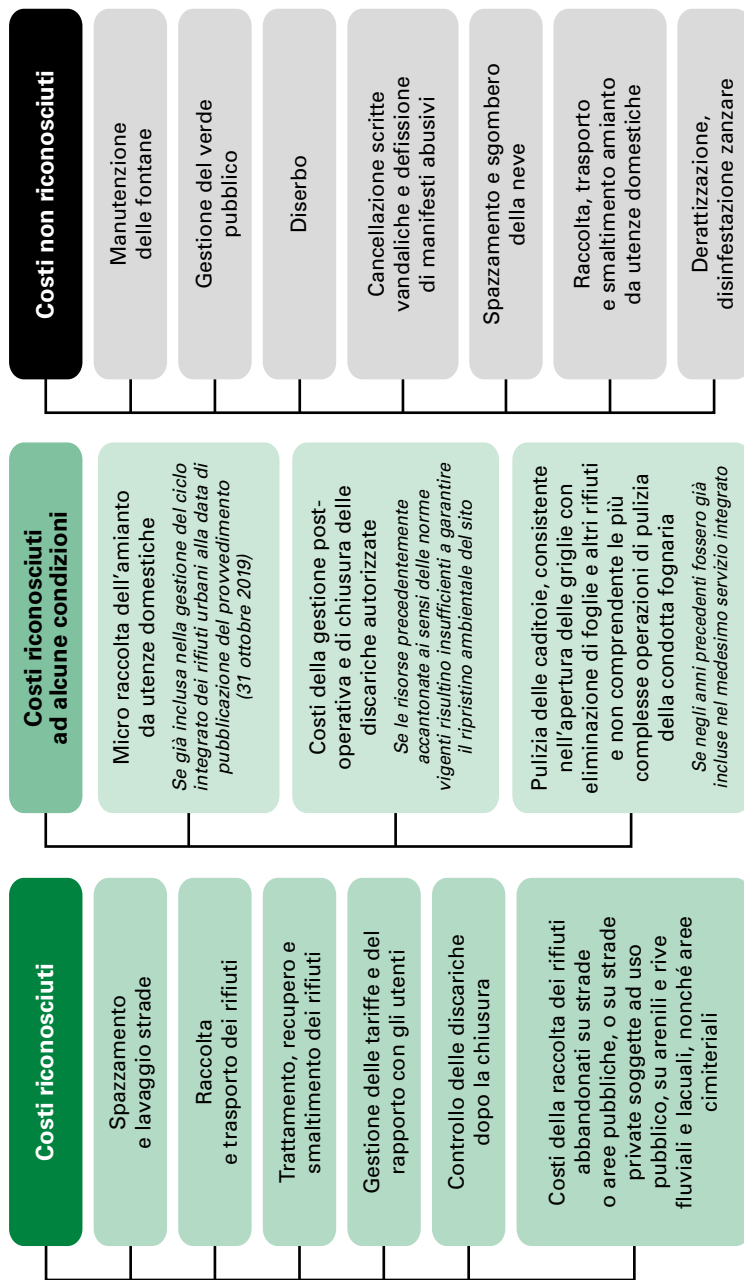
12 Delibera ARERA 443/2019 p.17, “Ritenuto, in particolare che:”, secondo punto.

13 “Schema tipo PEF”, Appendice 1 alla delibera ARERA 443/2019.

L'alternativa, peraltro applicata da alcuni Enti, è quella di finanziare con risorse di bilancio proprie (quindi non derivanti dalla tariffa del servizio rifiuti) le attività fuori perimetro regolatorio. In proposito, giova in questa sede ricordare che, ai sensi della legge 147/2013, art. 1, comma 639, la TARI è «*destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore*». Pertanto, anche se l'Autorità sembra consentire l'inserimento nel perimetro regolatorio di ulteriori costi, è opportuno riservarsi in questo contesto un supplemento di riflessione, anche in virtù delle evidenze che verranno alla luce in questo primo anno di applicazione del MTR.

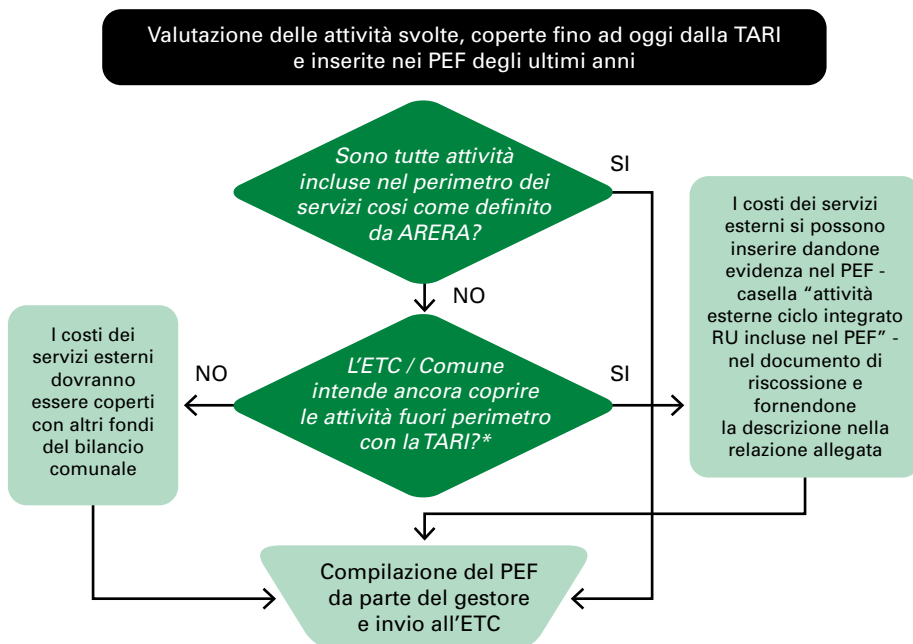
Risulta altresì utile precisare che la descrizione delle attività esterne al ciclo integrato dei rifiuti in fase di redazione del PEF è un onere del gestore e che questi deve dettagliarne i relativi costi. Nella fase di verifica da parte dell'amministrazione competente, le attività esterne dovranno quindi essere oggetto di particolare attenzione nell'attestazione richiesta. Di seguito vengono rappresentate in forma grafica la classificazione dei servizi rispetto al perimetro regolatorio e le valutazioni da compiere per il corretto inserimento dei loro costi nel PEF o nel bilancio comunale.

Figura 1. Perimetrazione del servizio soggetto a regolazione: costi riconosciuti, costi non riconosciuti ad alcune condizioni e costi non riconosciuti



Fonte: elaborazione IFEL

Figura 2. Schema a blocchi sulla valutazione della copertura dei costi dei servizi inseriti nel PEF rispetto alla definizione del perimetro



*Si ricorda che, ai sensi della legge 147/2013, art. 1, comma 639: la TARI è «destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore». Pertanto, anche se l'Autorità sembra consentire l'inserimento nel PEF di ulteriori costi, in questo contesto è opportuno riservare un supplemento di riflessione, anche in virtù delle evidenze che verranno alla luce in questo primo anno di applicazione del MTR.

Fonte: elaborazione IFEL

3. Definizione e approvazione del PEF: cosa devono fare i soggetti interessati

La prima lettura della delibera 443/2019 ha sollevato molti dubbi interpretativi, *in primis* su quali fossero i soggetti tenuti alla predisposizione del Piano economico finanziario.

Su questo tema l'ARERA stessa ha fornito un chiarimento, tramite le FAQ pubblicate sul proprio portale web⁽¹⁴⁾, precisando che «I soggetti tenuti a

14 FAQ on line ARERA aggiornate al 12/06/2020 "Metodo tariffario servizio integrato di ge-

predisporre il piano economico finanziario (di seguito: PEF) sono il gestore o i gestori del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, ivi inclusi i Comuni che gestiscono il servizio in economia. Qualora un servizio o una porzione dello stesso sia affidato ad uno o più gestori (ossia siano operativi più gestori nell'ambito del servizio integrato di gestione dei rifiuti), gli obblighi regolatori ricadono su tutti i gestori. Spetta all'Ente territorialmente competente verificare che tali soggetti siano identificabili come gestori del servizio, ovvero come soggetti effettivamente responsabili della gestione o, piuttosto, come meri prestatori d'opera⁽¹⁵⁾».

Viene quindi individuata una nuova figura, il "prestatore d'opera" (per la cui definizione si rimanda al successivo paragrafo 3.4). Nelle FAQ l'Autorità chiarisce che «*ferme restando le disposizioni contrattuali che regolano i rapporti fra Enti territorialmente competenti e meri prestatori d'opera, questi ultimi non sono tenuti a predisporre il PEF ai sensi del metodo tariffario rifiuti (di seguito: MTR)⁽¹⁶⁾».*

Per quanto attiene alla competenza alla trasmissione del PEF e le possibili interpretazioni sul ruolo di Enti d'ambito e Comuni, nella delibera 57/2020⁽¹⁷⁾ ARERA ha chiarito che qualora le funzioni attribuite all'Ente territorialmente competente siano svolte in parte dai Comuni e in parte dall'Ente di Governo, debba essere quest'ultimo a trasmettere all'Autorità il PEF comunale o pluricomunale. Si deve precisare che in quest'ultima evenienza il PEF dovrà essere prima approvato con delibera di Consiglio comunale perché le tariffe che i Comuni dovranno approvare si basano, appunto, sul PEF approvato. Inoltre, solo in tal modo il Comune/Gestore

stione dei rifiuti - Domande e risposte", articolo 1.

15 Ibid., articolo 1, paragrafo 1.

16 FAQ on line ARERA aggiornate al 12/06/2020 "Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti - Domande e risposte", articolo 1, paragrafo 2.

17 Delibera ARERA 3 marzo 2020, n. 57/2020/R/rif, "Semplificazioni procedurali in ordine alla disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti e avvio di procedimento per la verifica della coerenza regolatoria delle pertinenti determinazioni dell'Ente territorialmente competente", articolo 1.6.

può dimostrare nella delibera tariffaria che le entrate ricavabili dalle tariffe garantiscono la copertura integrale dei costi di riferimento⁽¹⁸⁾.

La sopracitata delibera n. 57 stabilisce anche le modalità di composizione e di invio del PEF. All'articolo 1 (intitolato "Semplificazioni procedurali") si chiarisce che «*In continuità con le modalità seguite, secondo la normativa vigente, per i procedimenti di approvazione dei piani economico finanziari e dei corrispettivi, i gestori di cui al comma 1.1 del MTR che erogano il servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, ovvero i singoli servizi che lo compongono, trasmettono all'Ente territorialmente competente gli atti di competenza ai sensi dei commi 6.1 e 6.2 della deliberazione 443/2019/R/rif*»⁽¹⁹⁾.

Vengono inoltre individuati alcuni casi particolari:

- Caso di più gestori operativi nell'ambito del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e simili, ovvero dei singoli servizi che lo compongono, secondo quanto stabilito dalla normativa di settore: «*l'Ente territorialmente competente acquisisce, da ciascun soggetto affidatario, inclusi i comuni che gestiscono in economia, la parte di piano economico finanziario di competenza, nonché i dati e gli atti di pertinenza, al fine di ricomporre il piano economico finanziario da trasmettere all'Autorità ai sensi del comma 6.4 della deliberazione 443/2019/R/rif*»⁽²⁰⁾.
- Caso dei prestatori d'opera: «*Non sono soggetti all'obbligo di predi-*

¹⁸ Si veda il Capitolo IV, par. 4, della Guida alla tariffazione puntuale dei rifiuti urbani pubblicata da IFEL a novembre 2019.

¹⁹ Delibera ARERA 443/2019, art. 6.1: «*I costi ammessi a riconoscimento tariffario sono calcolati secondo criteri di efficienza, considerando i costi al netto dell'IVA detraibile e delle imposte. Nel caso di IVA indetraibile, i costi riconosciuti devono comunque essere rappresentati fornendo separata evidenza degli oneri relativi all'IVA secondo le modalità di cui al comma 18.3*»; art. 6.2 «*I costi efficienti di esercizio e di investimento riconosciuti per ciascun anno a={2020,2021} per il servizio del ciclo integrato sono determinati sulla base di quelli effettivi rilevati nell'anno di riferimento (a-2) come risultanti da fonti contabili obbligatorie*».

²⁰ Delibera ARERA 3 marzo 2020, n. 57/2020/R/rif, «*Semplificazioni procedurali in ordine alla disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti e avvio di procedimento per la verifica della coerenza regolatoria delle pertinenti determinazioni dell'Ente territorialmente competente*», articolo 1.4

sporre il citato piano i meri prestatori d'opera, ossia i soggetti che, secondo la normativa di settore, sono stabilmente esclusi dall'obbligo di predisporre una parte di piano economico finanziario. L'Ente territorialmente competente, nell'ambito delle procedure di acquisizione delle informazioni, verifica che i soggetti precedentemente tenuti a collaborare alla redazione del piano economico finanziario non siano considerati, a parità di attività svolte, meri prestatori d'opera»⁽²¹⁾.

- Definizione di Ente territorialmente competente in caso di funzioni condivise tra Ente di governo d'ambito e Comune: *«Laddove le funzioni attribuite all'Ente territorialmente competente prevedano attività sia da parte dell'Ente di governo dell'ambito, sia da parte dei comuni ricadenti nel medesimo territorio, l'Autorità richiede all'Ente di governo dell'ambito la trasmissione del piano economico finanziario pluri-comunale o di ambito e, nel caso di differenziazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, su base comunale, richiede altresì la trasmissione dei piani corrispondenti ai singoli enti locali»⁽²²⁾.*

Il processo di approvazione del costo complessivo del servizio rifiuti urbani è invece delineato dall'art. 6 della delibera n. 443/2019. Gli attori di tale procedimento sono tre:

- 1) Il gestore del servizio: ha il compito di predisporre il PEF secondo quanto previsto dal MTR; deve quindi provvedere a rettificare le voci di costo, riclassificarle e allocarle secondo la metodologia stabilita dal MTR, nonché a corredare il Piano con una dichiarazione attestante la sua veridicità e una relazione che illustri il raccordo tra i dati riportati e i valori contabili (del. ARERA 443/2019, artt. 6.1 e 6.2).
- 2) L'Ente territorialmente competente (ETC): ha il compito di consolidare i PEF "grezzi" di ciascun gestore, di creare un PEF finale e di validarlo, verificando completezza, coerenza e congruità dei contenuti; per la validazione può avvalersi anche di un soggetto "dotato di adeguati profili

21 *Ibid.*, comma 1.5.

22 *Ibid.*, comma 1.6.

di terzietà rispetto al gestore” (Ibid., art. 6.3). L’ETC, inoltre «assume le pertinenti determinazioni e provvede a trasmettere all’Autorità la predisposizione del piano e i corrispettivi del servizio» (Ibid., art. 6.4). Correlando quest’ultima espressione - non proprio lineare - con la clausola di salvaguardia costituita dall’art. 6.6⁽²³⁾, emerge con assoluta chiarezza il fatto che le “pertinenti determinazioni” dell’ETC corrispondono alla necessaria e usuale “approvazione” del PEF in sede locale, elemento imprescindibile e propedeutico alla determinazione delle tariffe applicabili. Si ricorda di nuovo che l’ETC è l’Ente di governo d’ambito (EGATO), se identificato dalla (non uniforme) normativa regionale e se operativo, mentre coincide con il Comune in tutti i contesti nei quali gli EGATO non sono stati definiti o non sono ancora operativi (cioè non svolge nessuna delle funzioni attribuite all’Ente Territorialmente Competente).

- 3) L’ARERA: verifica la coerenza regolatoria della documentazione e dei dati ricevuti, riservandosi la facoltà di richiedere ulteriori informazioni; in caso di esito positivo procede con l’approvazione finale dei corrispettivi (Ibid., comma 6.5).

Per quanto attiene alla verifica della coerenza regolatoria, è opportuno precisare che le disposizioni dell’Autorità attengono esclusivamente alle modalità di calcolo dei costi nelle loro diverse componenti e alla suddivisione fra costi fissi e variabili nel caso di TARI tributo, ovvero all’ammontare complessivo del corrispettivo del servizio rifiuti nel caso di tariffa corrispettiva; l’Autorità pertanto, in questo primo periodo di avvio della regolazione, non verifica le tariffe finali da applicarsi agli utenti del servizio rifiuti, ossia l’articolazione tariffaria in senso proprio.

Ai tre attori del nuovo metodo tariffario va conseguentemente aggiunto (di nuovo) il Comune, quale unico soggetto competente all’approvazione delle tariffe, sia in caso di TARI tributo che in caso di tariffa avente natura

23 Ibid., comma 6.6: «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».

corrispettiva. Una funzione evidentemente “esterna” al MTR (per quanto fondamentale ad assicurare in concreto il finanziamento del servizio) ma ad esso strettamente correlata per il tramite del PEF, che ne costituisce il necessario presupposto.

3.1 Il gestore del servizio

Il gestore è inteso come il soggetto economico che ha in carico lo svolgimento dell'intero servizio rifiuti, o come l'insieme dei diversi soggetti che erogano singole parti del servizio, ivi inclusi i Comuni in caso di gestione in economia. Pertanto, nel prosieguo del presente volume, ogni riferimento al “gestore” andrà riferito, eventualmente, anche al Comune. È opportuno precisare anche in questo contesto che nel Comune possono inoltre assommarsi sia la qualifica di “gestore” che quella di “Ente territorialmente competente”, in caso di non istituzione o non operatività dell'Ente d'ambito.

In base all'articolo 6 della delibera n. 443/2019, il gestore ha la responsabilità di predisporre annualmente il PEF “grezzo”, cioè al netto dei coefficienti e della relazione di accompagnamento, che sono invece di competenza dell'ETC (dell'EGATO, o, qualora esso non sia stato ancora istituito o non sia ancora operativo, del Comune stesso): deve quindi procedere “rettificando” e riclassificando le voci di costo secondo quanto previsto dal MTR.

Il gestore deve inoltre:

- allocare correttamente le componenti di costo di investimento e di esercizio riconoscibili per ciascun anno ($a = 2020; 2021$), determinati sulla base di quelli effettivi rilevati nell'anno di riferimento ($a-2 = 2018$) come risultanti da fonti contabili obbligatorie.
- determinare la componente a conguaglio relativa alle annualità pregresse e, nello specifico, ai costi ricalcolati riferiti all'anno $a-2$ (2018) confrontati con i ricavi di effettiva competenza;
- calcolare la componente di costo fisso (TF_a) e variabile (TV_a), riclassificandola secondo le disposizioni previste all'art. 3 del MTR.

Secondo il MTR definito dall'ARERA, quindi, il gestore non definisce completamente il costo del servizio che egli eroga, essendo lo stesso determinato solo dopo la definizione della parte di PEF finale di competenza dell'ETC. Ciascun gestore, inoltre, deve trasmettere il PEF "grezzo" all'ETC in modo da consentire non solo la conclusione del processo di validazione dei piani e di determinazione dei costi, ma anche l'approvazione dell'articolazione tariffaria da parte dei Comuni.

Nel predisporre il PEF "grezzo" il gestore quindi non conosce il costo del servizio, perché lo stesso sarà definito dall'ETC con la definizione dei parametri di propria competenza; ricordando che il PEF deve garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione⁽²⁴⁾, nella relazione di accompagnamento il gestore deve però evidenziare se vi è il rischio di non raggiungere tale equilibrio e quali sono le motivazioni (ad esempio eventuali valori di picco degli oneri attribuibili alle componenti CTS_a e CTR_a ⁽²⁵⁾).

Di seguito alcuni casi particolari:

- Caso di più soggetti gestori: è possibile identificare più soggetti gestori tenuti all'adempimento delle disposizioni regolatorie, qualora le attività del servizio siano affidate a più soggetti ed essi siano indetificati come tali dall'Ente territorialmente competente⁽²⁶⁾.
- Caso di raggruppamento temporaneo di imprese (Rti): a seguito di gara a evidenza pubblica i servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e/o di spazzamento e lavaggio strade potrebbero essere stati affidati ad un RTI⁽²⁷⁾. Premesso che, ai sensi dell'art. 1.5 della delibera ARERA 57/2020, spetta all'Ente territorialmente competente identificare i gestori del servizio effettivamente responsabili della gestione escludendo i meri pre-

24 Articolo 18.4 del MTR.

25 Articolo 4.5 del MTR.

26 FAQ on line ARERA aggiornate al 12/06/2020 "Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti - Domande e risposte", articolo 1, paragrafo 4; le FAQ sono disponibili all'indirizzo www.arera.it/it/operatori/MTR_faq.htm

27 Ibid., articolo 1 paragrafo 6.

statori d'opera, nel caso di Rti l'onere di trasmissione della documentazione di cui alle Appendici 1, 2 e 3 del MTR è posto in capo a ciascun operatore partecipante al raggruppamento identificato come gestore. In sostanza, ogni operatore che costituisce l'Rti è destinatario della regolazione dell'Autorità e, dunque, è individualmente responsabile dell'adempimento agli obblighi previsti dalla medesima, inclusi quelli di predisposizione e trasmissione del PEF. In ogni caso è consentito alla mandataria di assolvere agli obblighi di trasmissione per conto delle mandanti.

- Caso di gestore che svolge attività per più Enti: pur non essendo ancora state definite regole di separazione contabile, qualora un soggetto eroghi il servizio rifiuti per più enti, l'ARERA richiede comunque al gestore di ripartire sia i costi generali che quelli di gestione fra le varie gestioni (ovvero per ogni singolo Ente). In particolare, nelle citate FAQ pubblicate sul proprio portale web, l'Autorità chiarisce che, premesso che nell'MTR non vi sono indicazioni per l'individuazione dei *driver* di divisione dei suddetti costi, *«Tali driver sono individuati sulla base di criteri di ragionevolezza ed in ogni caso si possono continuare a seguire le usuali modalità di attribuzione dei costi alle voci del PEF, posto che non confliggano con quanto indicato nel MTR»*⁽²⁸⁾.

Similmente, per quanto concerne la suddivisione dei costi relativi alla gestione del servizio sostenuti dal gestore, l'Autorità afferma che: *«Nelle more della definizione dei criteri di separazione contabile da parte di ARERA, l'attribuzione dei costi del gestore alle varie gestioni (Comuni) può essere effettuata in base a criteri aziendali, fatta salva l'approvazione da parte dell'Ente territorialmente competente, anche in continuità con quanto disposto precedentemente all'entrata in vigore del MTR; a tal fine è fondamentale che i suddetti criteri, in assenza di possibilità di imputazione diretta dei costi alle singole gestioni, siano sempre ricostruibili ed evidenzino l'utilizzo di driver ritenuti adeguatamente rappresentativi del costo sostenuto»*⁽²⁹⁾.

28 Ibid., articolo 2 paragrafo 1.

29 Ibid., articolo 2, paragrafo 2.

3.2 L'Ente territorialmente competente (ETC)

L'ETC è l'Ente di governo dell'ambito territoriale ottimale, laddove esso è stato costituito ed è operativo. In caso contrario, e salvo diverse disposizioni della Regione o della Provincia autonoma, l'ETC, come più volte specificato, deve essere individuato nel Comune.

All'ETC sono attribuite varie e articolate competenze:

- a. la ricezione del PEF "grezzo" da parte del gestore;
- b. la validazione del PEF (*completezza, coerenza e congruità* dei dati);
- c. la definizione dei parametri/coefficienti per il completamento del PEF previsti dal MTR;
- d. la redazione del paragrafo 4 della relazione di accompagnamento al PEF, compresa l'eventuale istanza per il superamento del limite di crescita annuale (Appendice 2 alla delibera 443/2019);
- e. l'assunzione della determinazione di approvazione del PEF nei termini utili per consentire le successive deliberazioni inerenti all'articolazione tariffaria;
- f. la trasmissione ad ARERA del PEF predisposto e dei corrispettivi massimi "provvisori" del servizio integrato o dei singoli servizi, nel termine di 30 giorni dall'assunzione delle "*pertinenti determinazioni*" (cioè dall'approvazione in sede locale), ovvero dal termine stabilito dalla normativa statale di riferimento, in base all'articolo 8 della delibera ARERA n. 443/2019 (vale a dire, per l'anno 2020, dal 31 ottobre).

Se distinto dal Comune, inoltre, l'ETC deve trasmettere tempestivamente ad ogni Comune il PEF di propria competenza (cioè opportunamente disaggregato per il territorio comunale di pertinenza), validato e determinato per consentire i successivi adempimenti relativi all'approvazione dello stesso e dell'articolazione tariffaria.

La procedura di validazione consiste, appunto, nella verifica della completezza, della coerenza e della *congruità* dei dati e delle informazioni necessarie alla elaborazione del Piano economico finanziario e viene svolta

dalla struttura interna dell'ETC, o in alternativa da un soggetto dotato di adeguati profili di terzietà rispetto al gestore (articolo 6, comma 6.4, del. ARERA n. 443/2019). Sul tema si veda il par. 2 della successiva Parte C.

I prezzi risultanti dal PEF finale validato dall'ETC costituiscono i prezzi massimi del servizio, che possono essere applicati agli utenti dei servizi: assumono quindi piena e immediata efficacia *“fino all'approvazione da parte dell'Autorità”*⁽³⁰⁾.

L'approvazione finale del PEF, invece, non compete né all'ETC né ai Comuni, ma soltanto ARERA (articolo 6.5, della delibera n. 443/2019), dopo aver verificato la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa dagli ETC. Ciò si spiega anche in considerazione del fatto che gli ETC sono direttamente e attivamente coinvolti nel procedimento di elaborazione del PEF e, pertanto, il sistema configura un assetto multilivello nel quale anche le funzioni di controllo risultano distribuite localmente. Oltre a validare i dati contenuti nei PEF “grezzi” trasmessi dai gestori, infatti, gli ETC hanno il compito di:

- determinare i coefficienti relativi al limite di crescita annuale delle entrate tariffarie nell'ambito dell'intervallo di valori determinati dall'Autorità, quali: il coefficiente di recupero di produttività (X_a), il coefficiente per il miglioramento previsto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate agli utenti (QL_a), il coefficiente per la valorizzazione di modifiche del perimetro gestionale con riferimento ad aspetti tecnici e/o operativi (PG_a);
- determinare il fattore di *sharing* (b) sulla vendita di materiale e di energia nell'ambito dei *range* individuati da ARERA per la determinazione delle tariffe 2020-2021;
- determinare l'ulteriore parametro che contribuisce a definire il fattore di *sharing* sui proventi CONAI (ω) per la determinazione delle tariffe 2020-2021, sempre nei *range* individuati da ARERA;

30 Articolo 6.6 della delibera 443/2019. Come si vedrà nel paragrafo successivo, tale previsione dovrà tuttavia essere coordinata con le nuove regole in materia di efficacia delle delibere comunali di definizione di aliquote e/o tariffe dei tributi comunali (dl 34/2019, art. 15-bis).

- effettuare la valorizzazione della componente di gradualità nella determinazione dei conguagli sulla base dei range di valori individuati da ARERA e delle performance del gestore, quali la raccolta differenziata (γ_1), la preparazione per il riutilizzo e riciclaggio (γ_2) e la soddisfazione degli utenti del servizio, anche con rispetto alla carta dei servizi (γ_3);
- definire la vita utile delle discariche in accordo con il gestore⁽³¹⁾, sulla base delle capacità residue e delle stime sui tempi di esaurimento delle stesse;
- effettuare il riconoscimento dei costi della gestione post-operativa e di chiusura delle discariche autorizzate nel caso in cui le risorse precedentemente accantonate risultino insufficienti a garantire il ripristino ambientale del sito medesimo⁽³²⁾;
- verificare l'equilibrio economico finanziario del gestore.

L'elenco dei coefficienti e dei valori di competenza dell'ETC è riportato nella tabella che segue.

³¹ Articolo 13.4 del MTR.

³² Articolo 9.3 del MTR.

Tabella 1. Estratto dall'appendice 1 alla delibera ARERA n. 443/2019 - Schema tipo PEF. Voci necessarie alla definizione del PEF stabilite dell'Ente territorialmente competente

1	Fattore di Sharing - b
2	Fattore di Sharing - $b(1+\omega)$
3	Rateizzazione r
4	Fabbisogno standard €cent/kg
5	Costo medio settore €cent/kg, per Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano
6	Valutazione rispetto agli obiettivi di RD% - γ_1
7	Valutazione rispetto all'efficacia dell'attività di preparazione per il riutilizzo e riciclo - γ_2
8	Valutazione rispetto alla soddisfazione degli utenti del servizio - γ_3
9	Coefficiente di recupero di produttività - X_a
10	Coeff. Per il miglioramento previsto della qualità - QL_a
11	Coeff. Per la valorizzazione di modifiche del perimetro gestionale - PG_a
12	$\sum TV_{a-1}$ = somma delle entrate tariffarie relative alle componenti di costo variabile - anno $a-1$

Fonte: elaborazione IFEL

Si rammenta che tutti i parametri sopraelencati incidono, seppur in maniera diversa, nel calcolo dell'ammontare delle entrate tariffarie previste e quindi devono essere valutati e ponderati con particolare attenzione da parte dell'ETC. La loro dimensione, sebbene definita all'interno di specifici *range*, deve essere motivata e descritta nella relazione di accompagnamento al PEF (commi 4.6 e 4.7 della relazione), anche con riferimento al rispetto dell'equilibrio economico della gestione.

Come si dirà nel prosieguo del presente Volume, i parametri di *sharing* dei ricavi (b e ω) e di gradualità di applicazione dei conguagli sono fra le principali leve di variazione della tariffa su cui può agire l'ETC. Essi vanno scelti in relazione ai ricavi derivanti da più fonti, alle caratteristiche del

33 Per l'approfondimento dei fabbisogni standard in relazione alle previsioni del MTR si veda la nota di approfondimento IFEL pubblicata il 23/12/2019, "Costi standard rifiuti 2020", consultabile all'indirizzo www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/9964-costi-standard-rifiuti-2020-nota-di-approfondimento-ifel-e-applicativo-di-simulazione.

servizio e della gestione, nonché agli obiettivi da raggiungere in termini di %RD, performance di riutilizzo e riciclo e di soddisfazione dell'utenza. Appare evidente che i compiti attribuiti all'ETC sono rilevanti, in quanto la sua attività contribuisce in maniera determinante alla definizione del fabbisogno tariffario per l'anno di riferimento.

Alcuni casi particolari:

- Caso in cui l'Ente territorialmente competente coincida con il gestore: tale caso può verificarsi, ad esempio, qualora *«l'ente locale gestisca in economia il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati ovvero un singolo servizio che lo compone, oppure qualora abbia affidato porzioni del servizio a soggetti terzi identificati come meri prestatori d'opera»*⁽³⁴⁾.
- Caso in cui le funzioni attribuite all'Ente territorialmente competente comprendano attività che devono essere svolte sia da parte dell'Ente di governo dell'ambito, sia da parte degli Enti locali ricadenti nel medesimo territorio: in tal caso le disposizioni regolatorie si applicano sia all'Ente di governo d'ambito sia agli Enti Locali, ognuno per gli aspetti di rispettiva competenza.

3.3 Il Comune

Il Comune riceve il PEF validato e corredato da tutte le determinazioni di competenza dell'ETC, qualora non sia esso stesso ETC; in tal caso il PEF, come sopra anticipato, dovrà essere approvato con delibera di Consiglio comunale. In conformità al PEF approvato, entro i termini di approvazione del bilancio, il Comune approva le tariffe da applicarsi agli utenti domestici e non domestici della TARI o della tariffa corrispettiva. Si osserva che, nei casi in cui l'ETC sia un soggetto distinto dal Comune, il PEF non viene determinato dal Comune, se non attraverso i meccanismi parteci-

³⁴ FAQ on line ARERA aggiornate al 12/06/2020 "Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti - Domande e risposte", Articolo 1, paragrafo 3; sono disponibili all'indirizzo www.arera.it/it/operatori/MTR_faq.htm

pativi che di norma caratterizzano il funzionamento degli ambiti territoriali. Il Comune, però, qualora gestisca direttamente il servizio tariffe e rapporti con gli utenti o altri servizi in economia, dovrà elaborare un proprio PEF “grezzo” secondo le modalità già descritte nel paragrafo 3.1, che sono riportate anche nel “Manuale d’uso del Modello di simulazione dei costi efficienti del servizio integrato dei rifiuti in base alla delibera ARERA n. 443/2019 e MTR integrato con delibera ARERA n. 238/2020”, che IFEL ha messo a disposizione sul proprio portale assieme a un Modello di simulazione dei costi efficienti del servizio. Il Manuale e il Modello sono scaricabili dal sito, previa compilazione di un apposito *form*.

Il Modello di simulazione proposto da IFEL ha due finalità essenziali:

- a) supportare i Comuni, che in molti casi rivestono anche il ruolo di “Ente territorialmente competente” (ETC), nella predisposizione del Piano (PEF), coadiuvandoli nel reperimento delle informazioni necessarie e nell’individuazione dei soggetti coinvolti nel processo, anche al fine di superare le problematiche computazionali sulla base di un ordinato flusso di calcolo e di applicazione delle formule necessarie al calcolo dei costi del servizio rifiuti per il 2020;
- b) supportare i Comuni, anche nei casi in cui non svolgano il ruolo di ETC, nella comprensione degli effetti dei parametri previsti dal MTR, parte dei quali di diretta competenza del Comune, in qualità di soggetto preposto alla determinazione delle tariffe da applicare alle diverse categorie di utenza.

Il Modello di simulazione si struttura in tre file: PEF “grezzo” Gestore, PEF “grezzo” Comune e PEF Finale. I costi efficienti di esercizio e di investimento dovranno essere calcolati con riferimento al servizio integrato rifiuti (SIR), attingendo informazioni da ciascun operatore, siano essi Enti territorialmente competenti (ETC), Comuni o gestori. Ciascun operatore dovrà presentare all’ETC le informazioni necessarie, contenute in PEF grezzi, perché quest’ultimo componga un PEF consolidato e costruisca il modello tariffario (tramite il PEF Finale).

3.4 Il prestatore d'opera

Sin dalla pubblicazione della delibera 443/2019 ad ARERA è stato chiesto numerose volte di sapere quali gestori dovessero predisporre il PEF e per quali soggetti pur fornitori di servizi si potesse ritenere che tale obbligo non sussista. La risposta è contenuta nella delibera 3 marzo 2020, n. 57/2020/R/rif, dove testualmente al paragrafo 1.5 è riportato: «*Non sono soggetti all'obbligo di predisporre il citato piano i meri prestatori d'opera, ossia i soggetti che, secondo la normativa di settore, sono stabilmente esclusi dall'obbligo di predisporre una parte di piano economico finanziario. L'Ente territorialmente competente, nell'ambito delle procedure di acquisizione delle informazioni, verifica che i soggetti precedentemente tenuti a collaborare alla redazione del piano economico finanziario non siano considerati, a parità di attività svolte, meri prestatori d'opera*».

Quindi per chi opera in continuità, un "gestore" che in precedenza non aveva mai inviato il PEF non dovrà farlo neanche questo anno.

3.5 L'ARERA

Come anticipato, i compiti assegnati ad ARERA sono relativi alla verifica della coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa, costituente il Piano economico finanziario. In caso di esito positivo delle verifiche l'Autorità approva il fabbisogno tariffario, ma si riserva la possibilità di richiedere ulteriori informazioni ai gestori e agli ETC.

Si tenga presente che l'ARERA dovrà approvare alcune migliaia di PEF validati e corredati dalle pertinenti determinazioni degli ETC, in molti casi rappresentati dai Comuni medesimi. L'Autorità dovrà approvare sia i PEF ordinari - ovvero quelli in cui il fabbisogno economico è inferiore o uguale al limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie di cui all'art. 4 del MTR - sia i PEF che determinano aumenti delle entrate tariffarie oltre i limiti previsti, che dovranno essere corredati dalle relazioni degli ETC. Ad oggi, le tempistiche entro le quali l'Autorità procederà a questi adempimenti non sono note né dichiarate.

Nell'articolo 2 della delibera n. 57/2020 - intitolato *“Avvio di un procedimento per la verifica della coerenza regolatoria delle pertinenti determinazioni dell'Ente territorialmente competente”* - vengono definiti gli step della verifica regolatoria da parte di ARERA; in particolare:

- con riferimento ai piani economico finanziari e ai corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, si avvia un procedimento volto alla verifica della coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa ai sensi dei commi 6.1 e 6.2 della delibera 443/2019/R/rif, ai fini della relativa approvazione da parte dell'Autorità;
- è dato mandato al Direttore della Direzione Ciclo dei Rifiuti Urbani e Assimilati di acquisire gli elementi necessari per procedere alla verifica della coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa ai sensi dei commi 6.1 e 6.2 della delibera 443/2019/R/rif;
- l'Autorità approva con o senza modificazioni le predisposizioni tariffarie deliberate, sulla base della normativa vigente, dagli Enti territorialmente competenti e trasmesse all'Autorità secondo quanto previsto dal comma 6.4 della delibera 443/2019. In caso di modificazioni, l'Autorità ne disciplina all'uopo gli effetti alla luce della normativa vigente, con particolare riferimento alla tutela degli utenti, tenuto conto dell'efficacia delle decisioni assunte dall'Ente territorialmente competente e delle misure volte ad assicurare la sostenibilità finanziaria efficiente della gestione;
- nelle more dell'approvazione da parte dell'Autorità, si applicano le decisioni assunte dall'Ente territorialmente competente, ivi comprese quelle assunte dai comuni con riferimento ai piani economico finanziari e ai corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione.

Ancora nella delibera 57/2020, ma al comma 3.4, si definisce infine cosa fare in caso di inerzia del gestore: *«(...) l'Ente territorialmente competente provvede alla predisposizione del piano economico finanziario sulla base degli elementi conoscitivi a disposizione, ivi compresi i valori dei fabbisogni standard o il dato del costo medio di settore come risultante*

dall'ultimo Rapporto dell'ISPRA, e in un'ottica di tutela degli utenti. Sono comunque esclusi incrementi dei corrispettivi e adeguamenti degli stessi all'inflazione».

3.6 I meccanismi di garanzia

L'articolo 7 della delibera ARERA n. 443/2019 prevede dei meccanismi di garanzia a tutela sia dell'ETC che del gestore nel caso di inerzia della controparte. Essi sono stati descritti nella nota IFEL del 9 dicembre 2019, intitolata *“Le modalità e le tempistiche di predisposizione degli atti relativi ai Piani economico-finanziari (PEF) e alle tariffe della TARI e della tariffa corrispettiva per l'anno 2020”*, che giova qui ricordare.

In caso di inerzia del gestore nella predisposizione del Piano economico finanziario, l'ETC che abbia provveduto a richiedere i dati e gli atti necessari, ne dà comunicazione all'Autorità, informando contestualmente il gestore. L'Autorità, ricevuta la comunicazione provvede a diffidare il gestore; in caso di perdurante inerzia, gli intima l'adempimento agli obblighi regolatori.

In caso di inerzia dell'ETC, analogamente, il gestore che abbia predisposto il PEF per le parti di propria pertinenza ne dà comunicazione all'Autorità, informando contestualmente l'Ente medesimo. L'Autorità, ricevuta la comunicazione, provvede a diffidare l'ETC e, in caso di perdurante inerzia, ad intimare l'adempimento agli obblighi regolatori.

In entrambi i casi l'Autorità si riserva comunque di procedere in senso sanzionatorio, secondo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95⁽³⁵⁾.

35 La norma citata prevede che l'Autorità irroghi, salvo che il fatto costituisca reato, in caso di inosservanza dei propri provvedimenti o in caso di mancata ottemperanza da parte dei soggetti esercenti il servizio, alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli, ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti acquisiti non siano veritieri, sanzioni amministrative pecuniarie “non inferiori nel minimo a euro 2.500 e non

Con l'articolo 3 della delibera 57/2020 l'ARERA prevede un rafforzamento dei meccanismi di garanzia di cui all'articolo 7 della delibera 443/2019, definendo che:

- la mancata collaborazione da parte del gestore nei confronti dell'Ente territorialmente competente nell'ambito della procedura di approvazione di cui all'articolo 6 della delibera 443/2019 è da considerarsi inerzia ai sensi dell'articolo 7 della medesima delibera. Alla luce di tale disposizione, l'Ente ne dà comunicazione all'Autorità, che procede secondo la normativa vigente;
- è dato mandato al Direttore della Direzione Ciclo dei Rifiuti Urbani e Assimilati di provvedere agli atti di competenza secondo quanto previsto dal comma 7.2 della citata delibera. L'Autorità si riserva comunque di procedere secondo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95;
- le diffide di cui al precedente punto possono contenere, ai fini dell'esercizio delle funzioni di controllo, specifiche richieste di informazioni e di dati necessari per i seguiti di competenza dell'Autorità.

3.7 L'approvazione del Piano finanziario: adempimenti formali

Gli Enti territorialmente competenti, una volta raccolti i PEF "grezzi" dei gestori (e del Comune, se gestisce parte del servizio) elaborano un PEF finale e, ai fini dell'approvazione da parte dell'Autorità, provvedono alla trasmissione degli atti, dei dati e della documentazione di cui ai commi 6.1 e 6.2 della delibera 443/2019, come elaborati nel rispetto dei criteri e delle modalità contenute nel MTR e sulla base delle semplificazioni procedurali di cui all'articolo 1 della delibera 57/2020.

superiori nel massimo a lire 300 miliardi". In caso di reiterazione delle violazioni, ARERA ha la facoltà, qualora ciò non comprometta la fruibilità del servizio da parte degli utenti, di sospendere l'attività di impresa fino a 6 mesi ovvero proporre al Ministro competente la sospensione o la decadenza della concessione.

Nel dettaglio, trasmettono:

- a) il PEF con la tabella elaborata, con riferimento al singolo ambito tariffario, sulla base dello schema tipo di cui all'Appendice 1 del MTR (Allegato 1);
- b) la relazione di accompagnamento predisposta secondo lo schema fornito nell'Appendice 2 del MTR;
- c) la dichiarazione/i di veridicità del gestore predisposta secondo lo schema tipo di cui all'Appendice 3 del MTR;
- d) la delibera di approvazione del PEF e dei corrispettivi tariffari relativi all'ambito tariffario.

Gli atti, i dati e la documentazione di cui sopra vengono trasmessi tramite apposita procedura resa disponibile via extranet, con compilazione di maschere web e caricamento di moduli a partire dai format resi disponibili sul sito dell'ARERA⁽³⁶⁾.

A partire dal mese di ottobre 2020 sul portale dell'Autorità sono state pubblicate le prime delibere di approvazione dei PEF. Se ne consiglia la lettura, per comprendere al meglio come avviene la fase di approvazione da parte dell'ARERA⁽³⁷⁾.

36 La piattaforma di inserimento ARERA e la spiegazione circa il suo utilizzo sono anche raggiungibili al seguente indirizzo: www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/10268-regolazione-rifiuti-on-line-la-piattaforma-arera-per-l-inserimento-dei-pef-2020

37 Si veda ad esempio la delibera ARERA 22 settembre 2020 345/2020/R/rif, disponibile all'indirizzo www.arera.it/it/docs/20/345-20.htm.

PARTE B

Il calcolo del PEF “grezzo”

1. Contenuti minimi del PEF

Come anticipato nei precedenti paragrafi, il PEF è redatto in conformità al MTR a cura del gestore/dei gestori del servizio integrato rifiuti. Appare utile ribadire che qualora il Comune gestisca in tutto o in parte, direttamente e in economia, attività riferite al servizio di raccolta e trasporto, spazzamento o (come avviene di frequente) gestione tariffe e rapporti con gli utenti, dovrà redigere il PEF “grezzo” per i costi di propria competenza.

Una volta redatto il PEF, il gestore (ed eventualmente il Comune) dovrà trasmetterlo all’ETC (se istituito e operativo; altrimenti al Comune), che a sua volta dovrà completarlo in un PEF finale, individuando anche diversi coefficienti e parametri (vedi Tabella 1 al precedente par. 3.2).

Il PEF redatto dal gestore (o dal Comune) non è il PEF definitivo: è stato quindi definito “grezzo”, in quanto necessita, appunto, di ulteriori ed essenziali interventi da parte dell’ETC.

Il PEF sarà soggetto alla determinazione (a tutti gli effetti una “approvazione”) dell’ETC e poi in caso di ETC diverso dal Comune, ritrasmesso al Comune per la conseguente approvazione con delibera di Consiglio comunale e determinazione delle tariffe, e successivamente all’ARERA per l’esame e la definitiva approvazione.

Il PEF determinato dall'ETC viene denominato "consolidato" o "finale". Nella tabella successiva sono elencati i contenuti che il gestore deve trasmettere all'ETC e che costituiscono il PEF "grezzo".

Tabella 2. Estratto dall'Appendice 1 alla delibera ARERA n. 443/2019 - Schema tipo PEF. Voci necessarie alla definizione del PEF stabilite dal Gestore e costituenti il PEF "grezzo"

Costi dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati - <i>CRT</i>
Costi dell'attività di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani - <i>CTS</i>
Costi dell'attività di trattamento e recupero dei rifiuti urbani - <i>CTR</i>
Costi dell'attività di raccolta e trasporto delle frazioni differenziate - <i>CRD</i>
Costi operativi incentivanti variabili di cui all'articolo 8 del MTR - <i>COI^{EXP}_{TV}</i>
Proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti - <i>AR</i>
Ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dal CONAI - <i>AR_{CONAI}</i>
Componente a conguaglio relativa ai costi variabili - <i>RC_{TV}</i>
Oneri relativi all'IVA e altre imposte
Costi dell'attività di spazzamento e di lavaggio - <i>CSL</i>
Costi per l'attività di gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti - <i>CARC</i>
Costi generali di gestione - <i>CGG</i>
Costi relativi alla quota di crediti inesigibili - <i>CCD</i>
Altri costi - <i>Coal</i>
Costi comuni - <i>CC</i>
Ammortamenti - <i>Amm</i>
Accantonamenti - <i>Acc</i>
- di cui costi di gestione post-operativa delle discariche
- di cui per crediti
- di cui per rischi e oneri previsti da normativa di settore e/o dal contratto di affidamento
- di cui per altri non in eccesso rispetto a norme tributarie
Remunerazione del capitale investito netto - <i>R</i>
Remunerazione delle immobilizzazioni in corso - <i>R_{fic}</i>
Costi d'uso del capitale - <i>CK</i>
Costi operati incentivanti fissi di cui all'articolo 8 del MTR - <i>COI^{EXP}_{TF}</i>
Componente a conguaglio relativa ai costi fissi - <i>RC_{TF}</i>
Oneri relativi all'IVA e altre imposte
Attività esterne Ciclo integrato RU incluse nel PEF
Percentuale di raccolta differenziata - <i>RD%</i>
Quantità di RU complessivamente prodotti all'anno (<i>a-2</i>) - <i>qa-2</i>

Fonte: elaborazione IFEL sulla base dell'Appendice 1 alla delibera ARERA n. 443/2019 - Schema tipo PEF

L'articolo 18 del MTR stabilisce i contenuti minimi del PEF "grezzo" predisposto dal gestore, che deve essere corredato dalle informazioni e dagli atti necessari alla validazione dei dati impiegati e da eventuali ulteriori elementi richiesti dall'ETC.

In dettaglio, il PEF "grezzo" deve comprendere almeno i seguenti elementi:

- il programma e il piano finanziario degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani (RU);
- la specifica dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili per l'effettuazione del servizio di gestione integrata dei RU, nonché il ricorso eventuale all'utilizzo di beni e strutture di terzi, o all'affidamento di servizi a terzi;
- le risorse finanziarie necessarie per effettuare il servizio di gestione integrata dei RU ovvero dei singoli servizi che lo compongono;
- una relazione, nella quale devono essere forniti i seguenti elementi:
 - il modello gestionale e organizzativo, le eventuali variazioni previste rispetto all'anno precedente e le relative motivazioni;
 - i livelli di qualità del servizio, le eventuali variazioni previste rispetto all'anno precedente e le relative motivazioni;
 - la ricognizione degli impianti esistenti.

Il PEF deve inoltre includere:

- una tabella - elaborata sulla base dello schema tipo di cui all'Appendice 1 del MTR - che riporti le voci dei costi di gestione e del capitale relativi al servizio integrato di gestione dei rifiuti, valorizzati secondo i criteri illustrati nell'MTR. Nella tabella vanno inclusi, dandone separata evidenza, gli oneri relativi all'IVA e alle imposte;
- la relazione di accompagnamento (di cui allo schema tipo fornito nell'Appendice 2 del MTR);
- la dichiarazione di veridicità predisposta secondo lo schema tipo di cui all'Appendice 3 del MTR.

I contenuti della relazione di accompagnamento dovranno essere esaustivi, analitici e conformi alle disposizioni del MTR; in linea generale, il gestore dovrà commentare i dati inseriti nelle diverse sezioni di compila-

zione della modulistica in excel elaborata da ARERA per la raccolta dati, che è allegata al MTR di cui alla del. 443/2019. Nella relazione dovranno essere presenti almeno i seguenti contenuti:

- descrizione del territorio servito con riferimento a ciascuna gestione;
- attività effettuate in relazione a ciascun Comune servito⁽³⁸⁾;
- indicazione della eventuale cessazione o acquisizione di Comuni serviti, servizi forniti o attività avvenuta a partire dal 2018, nonché le date delle modifiche nel servizio integrato;
- stato giuridico-patrimoniale (es. procedure fallimentari, concordato preventivo, altro);
- ricorsi pendenti e le sentenze passate in giudicato;
- eventuali variazioni attese di perimetro (*PG*), costituite dalla variazione delle attività effettuate dal gestore, come, ad esempio, il passaggio dalla raccolta stradale alla raccolta porta a porta o i processi di aggregazione delle gestioni, evidenziando le variazioni rispetto agli anni precedenti e motivando le scelte adottate;
- eventuali variazioni attese delle caratteristiche del servizio (*QL*), intese come variazioni delle modalità e caratteristiche del servizio integrato di gestione dei RU ovvero dei singoli servizi che lo compongono o dal miglioramento delle prestazioni erogate agli utenti⁽³⁹⁾.
- l'obiettivo relativo alla percentuale di raccolta differenziata da conseguire in ciascun Comune/affidamento per ciascun anno e il livello effettivamente conseguito nell'anno *a-1* e *a-2*;
- eventuali risultanze di indagini di soddisfazione degli utenti svolte da soggetti indipendenti (tali indagini devono essere allegate alla relazio-

38 Come già spiegato, dovranno essere distinte le attività incluse nel servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani (SEIGRU) dalle attività esterne, anche se ricomprese nello stesso contratto di gestione. In relazione alle attività esterne dovrà essere fornita una descrizione delle medesime, evidenziando quelle incluse nelle entrate tariffarie del 2018 e del 2019 e dando separata evidenza ai relativi costi e ricavi. Si dovrà precisare se la micro raccolta dell'amianto da utenze domestiche è da considerarsi tra le attività di gestione dei RU, ove questa sia inclusa nel SEIGRU alla data di pubblicazione del MTR.

39 Quali, ad esempio, una frequenza maggiore nelle attività di spazzamento e di raccolta, eventuali incrementi dei livelli di riutilizzo e riciclaggio e/o incrementi significativi della percentuale di raccolta differenziata.

ne di accompagnamento al PEF “grezzo”), anche con riferimento al grado di rispetto della Carta della qualità del servizio;

- l’efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo, anche allegando per ciascun Comune/affidamento l’indicatore relativo alle impurità/frazioni estranee della frazione relativa alla raccolta differenziata come risultante dal conferimento al CONAI;
- il dettaglio delle fonti di finanziamento, con particolare riferimento a quelle derivanti da mezzi di terzi, evidenziando le modifiche significative rispetto agli anni precedenti, nonché commentare nello specifico le operazioni finanziarie relative agli anni 2018 e 2019;
- le notizie disponibili aggiornate sull’esaurimento delle discariche fornendo le migliori stime in merito ai fini di consentire all’ETC di definire la relativa vita utile regolatoria.

Per quanto riguarda i dati del conto economico con riferimento a ciascun anno a , le componenti di costo riportate nel/i PEF dovranno essere riconciliate con la somma dei costi effettivamente sostenuti dal gestore nell’anno $a-2$. A tal fine sarà necessario indicare:

- il criterio e i *driver* con i quali sono state ripartite le poste comuni (costi e ricavi), specificando se tali criteri sono variati rispetto a quelli utilizzati nella precedente metodologia tariffaria;
- il dettaglio dei costi legati alle campagne ambientali e ad eventuali misure di prevenzione;
- il dettaglio $CO_{AL,a}$ oneri di funzionamento degli ETC, di ARERA, nonché gli oneri locali, che comprendono gli oneri aggiuntivi per canoni/compensazioni territoriali, gli altri oneri tributari locali, gli eventuali oneri relativi a fondi perequativi fissati dall’Ente territorialmente competente;
- le singole voci di ricavo che devono essere rappresentate dettagliatamente distinguendo tra i ricavi derivanti da vendita di materiali ed energia e ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dal CONAI;
- dovranno essere altresì isolate le poste che vanno ad aumentare/ridurre il totale costi del PEF, quali ad esempio poste di competenza di esercizi precedenti come i conguagli o altri contributi/perequazioni/premi/penalità deliberate dall’Ente territorialmente competente.

Il totale delle poste contabili riportate nel PEF dovrà essere riconciliato con la somma delle poste contabili afferenti alle tipologie di attività di cui sopra, riportate nei bilanci del gestore.

Per quanto attiene ai dati relativi ai costi di capitale, in caso di più Comuni serviti o di più servizi gestiti, anche esterni al perimetro della regolazione, i cespiti afferenti all'area dei costi comuni e generali dovranno essere ripartiti con opportuni *driver*, determinati secondo criteri di significatività, attendibilità, ragionevolezza e verificabilità.

Nella relazione di accompagnamento al PEF "grezzo" occorrerà indicare, fornendo adeguata motivazione, tutti gli eventuali criteri generali di ricostruzione dei dati (con indicazione dei criteri specifici applicati nelle relative sezioni). Anche i criteri utilizzati per la ripartizione dei costi generali e dei cespiti comuni andranno sempre descritti nella relazione di accompagnamento del PEF.

Dal punto di vista metodologico, infine, l'Autorità precisa che per quanto riguarda la rendicontazione, il costo sarà attribuito a terzi (Comune/altro gestore) se non transita dal bilancio del gestore. Se invece esso transita come costo per servizio acquisito da terzi, deve essere comunque riportato tra i costi di competenza del gestore. Ciò vuol dire che i gestori dovranno rendicontare i costi di propria competenza, tra i quali si intendono inclusi anche quelli relativi ai servizi che sono stati "acquistati" da altri soggetti, ovvero esternalizzati o subappaltati.

È opportuno sottolineare che i criteri di rendicontazione precedentemente esaminati si applicano sia al gestore che al Comune nel caso di gestione diretta e in economia del servizio rifiuti (tutto o parti di esso). Tuttavia, dal momento che il Comune è tenuto principalmente a una contabilità finanziaria, potrebbero emergere difficoltà interpretative sulle grandezze contabili a cui fare riferimento.

A tal riguardo, IFEL ha posto ad ARERA un quesito specifico:
“Bisogna fare riferimento agli impegni di spesa rilevati nel rendiconto di gestione dell’anno (a-2), o occorre fare riferimento ad altre grandezze contabili, quali, ad esempio, i costi riportati nel conto economico dell’anno (a-2)”?

ARERA ha risposto di ritenere che la rendicontazione delle spese debba far riferimento alle spese impegnate, come rilevate dal Rendiconto della gestione dell’anno (a-2), assumendo che tale impostazione sia conforme al principio generale della delibera 443/2019, basato su costi “effettivi”, dati certi, verificabili e desumibili da fonti obbligatorie. La contabilità finanziaria armonizzata, ormai a pieno regime, dà infatti certezza che gli impegni del rendiconto siano riferiti ad obbligazioni giuridicamente perfezionate e con scadenza nell’esercizio di riferimento.

Qualora invece l’Ente disponga di una contabilità analitica e/o di una contabilità economico-patrimoniale in grado di rilevare i fatti gestionali in modo puntuale e disaggregato, si ritiene possibile fare riferimento alle specifiche voci di costo rilevate dal conto economico dell’anno (a-2).

Quanto ai costi e ai servizi “comuni” e “indiretti”, la mancanza di specifici *driver* di riferimento porta a concludere che spetti allo stesso Comune la scelta della modalità di rendicontazione, purché siano chiari ed esplicitati i criteri di riparto (presenza di contabilità analitica, richiamo ai criteri di cui al Testo integrato *unbundling* contabile - TIUC, ecc.).

È sempre e comunque necessario che il Comune espliciti e motivi chiaramente le proprie scelte nella relazione di accompagnamento.

Il PEF “grezzo” dovrà essere corredato dalle informazioni e dagli atti necessari alla validazione dei dati impiegati, come indicato dall’art. 6, comma 2 della delibera ARERA 443/2019.

2. La classificazione dei costi riconosciuti per l’anno 2020-2021

In base all’articolo 6, comma 1, del MTR *«I costi ammessi a riconoscimento tariffario sono calcolati secondo criteri di efficienza, considerando i costi al netto dell’IVA detraibile e delle imposte. Nel caso di IVA indetraibile, i costi riconosciuti devono comunque essere rappresentati fornendo separata evidenza degli oneri relativi all’IVA secondo le modalità di cui al comma 18.3 del MTR»*.

Come anticipato, inoltre, *«I costi efficienti di esercizio e di investimento riconosciuti per ciascun anno a ={2020, 2021} per il servizio del ciclo integrato sono determinati sulla base di quelli effettivi rilevati nell’anno di riferimento (a-2) come risultanti da fonti contabili obbligatorie»* (MTR, comma 2, art. 6).

I costi riconosciuti comprendono tutte le voci sostenute nell’esercizio (a-2), al netto dei costi attribuibili alle attività capitalizzate e delle poste rettificative relative alla sommatoria delle voci di costo operativo, riferite alle attività afferenti al ciclo integrato dei rifiuti.

I costi (costi per beni di consumo, personale, servizi, variazione rimanenze, accantonamenti, ecc.) sono elencati al comma 3 dell’articolo 6 del MTR, che riportiamo integralmente.

In *“un’ottica di omogeneità nella rappresentazione e nella trattazione degli oneri ammissibili”*, tali costi (co.4) devono essere riclassificati nelle componenti:

- costi operativi, di cui al Titolo III del MTR, che comprendono costi operativi di gestione (CGa) e costi comuni (CCa);
- costi d’uso del capitale (CKa), di cui al Titolo IV del MTR, per quanto concerne le voci riferite agli accantonamenti (Acca).

Ai costi effettivamente riconosciuti vanno inoltre sommate algebricamente due ulteriori componenti:

- quota dei proventi derivanti dalla vendita di materiali ed energia dai rifiuti (ARa) e quota dei ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dal CONAI ($AR_{CONAI,a}$); i fattori di riduzione dell'ammontare delle componenti di ricavo che operano in riduzione dei costi vengono denominati fattori di *sharing* (b);
- quota della componente a conguaglio relativa all'annualità $a-2$ ($RCTV,a$). I fattori di riduzione che operano sull'ammontare della componente a conguaglio vengono denominati fattori di gradualità (γ e r).

Tutte le componenti di costo e ricavo sono declinate per anno solare; per l'anno 2020, appunto, sono riferite alle fonti contabili obbligatorie relative al 2018.

L'Autorità ha inoltre stabilito il tasso di inflazione relativo all'anno $a^{(40)}$, per i mesi da luglio dell'anno $(a-1)$ rispetto al mese di giugno dell'anno successivo: per le annualità 2019 e 2020 esso è pari a $I^{2019} = 0,90\%$, a $I^{2020} = 1,10\%$ e $I^{2021} = 0,10\%$ (art. 6, co. 5 del MTR). Questo tasso è utilizzato per attualizzare i costi del 2018 al 2020 e del 2019 al 2021. Per il 2020 e il 2021, pertanto, dovranno essere utilizzati rispettivamente i costi 2018 e 2019 attualizzati utilizzando i tassi di inflazione indicati.

⁴⁰ Inteso come variazione percentuale della media calcolata su 12 mesi dell'Indice mensile ISTAT per le Famiglie di Operai ed Impiegati (FOI esclusi i tabacchi).

Box 1. Quadro di sintesi della deliberazione ARERA 24 novembre 2020, 493/2020/r/rif “Aggiornamento del metodo tariffario rifiuti (MTR) ai fini delle predisposizioni tariffarie per l’anno 2021”

Adeguamenti monetari:

- introduzione del coefficiente per l’adeguamento dei costi storici all’inflazione per l’anno 2021 (Inflazione ISTAT giugno-luglio -FOI esclusi i tabacchi): $I_{2021} = 0,10\%$;
- confermato anche per il 2021 il tasso di inflazione programmata $r_{pi_a} = 1,7\%$;
- pubblicati i valori dei deflatori per il calcolo del valore delle immobilizzazioni per l’anno 2021;
- mantenuto anche per il 2021 il limite massimo alla crescita = 6,6%.

Istanza superamento limite alla crescita:

- mantenuta l’emergenza COVID-19 come motivo aggiunto per la presentazione dell’istanza di sfioramento del limite alla crescita;
- mantenuto il coefficiente $C19_{2021}$ con valore compreso tra 0 e 3% per le azioni COVID-19 come contributo al limite alla crescita 2021.

Costi operativi previsionali:

- mantenuti anche per il 2021 i $COV_{TV,TF}$ sia per la parte fissa che variabile.

Rata Conguaglio 2018:

- da riportare nel PEF 2021 sia per la componente fissa che variabile tenuto conto del numero di rate scelto nel PEF 2020.

Mantenimento componenti prospettiche di rinvio e incidenza nel calcolo del limite alla crescita:

- Le componenti prospettiche di rinvio (COS_{TV} , $RCND_{TV}$ e $RCU_{TV,TF}$) contribuiscono al calcolo dell'ammontare dei costi da confrontare con il limite alla crescita.

Si rammenta che:

- COS_{TV} è la componente di natura previsionale destinata alla copertura degli oneri sociali variabili derivanti dall'attuazione delle misure di tutela a favore delle utenze domestiche economicamente disagiate come individuate dalla delibera 158/2020/R/rif;
- $RCND_{TV}$ è la componente per il recupero delle mancate entrate tariffarie relative all'anno 2020 a seguito dell'applicazione dei fattori di correzione adottati con la delibera 158/2020/R/rif per le utenze non domestiche;
- $RCU_{TV,TF}$ è la quota annuale del conguaglio (recuperabile in tre anni) relativo alla differenza tra i costi variabili e fissi determinati per l'anno 2019 (e sottostanti alle tariffe in deroga applicate sulla base di quanto disposto dall'articolo 107 comma 5 del decreto-legge 18/20) e i costi variabili e fissi risultanti dal PEF per l'anno 2020, approvato entro il 31 dicembre 2020 in applicazione del MTR.

Inoltre:

- È rinviata a successive determinazioni la definizione delle modalità operative per la trasmissione del PEF 2021.

L'Autorità, infine, ha reso disponibile il MTR n. 443 integrato con le delibere n. 238/2020 e n. 493/2020 e la nuova appendice 1 (con formule)⁽⁴¹⁾.

Fonte: elaborazione IFEL

41 reperibile al seguente link: www.arera.it/it/docs/19/443-19.htm

In sostanza, l'articolazione generale dei costi ammissibili che deve essere controbilanciata dalle entrate tariffarie di riferimento è così definita:

$$\Sigma T_a = \text{Costi Operativi} + \text{Costi d'uso del capitale} - \text{Quota Proventi} + \text{Quota componente a conguaglio}$$

dove i costi operativi sono suddivisi in costi operativi di gestione e costi comuni. In formula l'equazione generale è la seguente:

$$\sum T_a = CG_a + CC_a + CK_a - b[(AR_a + (1 + \omega_a)AR_{CONAI,a}] + (1 + \gamma_a)RC_a/r$$

Tabella 3. Legenda

Parametro	Descrizione
CG_a	Costi operativi di gestione
CC_a	Costi comuni
CK_a	Costi d'uso del capitale
b	Coefficiente di sharing
AR_a	Proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti
ω_a	Fattore correttivo del coefficiente di sharing sui ricavi CONAI
$AR_{CONAI,a}$	Ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dal CONAI
γ_a	Coefficiente di gradualità per il conguaglio
RC_a	Componente a conguaglio
r	Numero di rate per il conguaglio

Fonte: elaborazione IFEL

Il MTR, inoltre, classifica ulteriormente le partite economiche attraverso formule generali (riportate all'articolo 2, commi 2.2 e 2.3 del MTR e anche qui di seguito) da utilizzarsi per il calcolo delle entrate tariffarie di riferimento nell'anno a suddivise nelle componenti di costo fisso e variabile; esse ricalcano in buona parte quelle previste dal metodo normalizzato di cui al DPR 158/99, presentando tuttavia diverse e importanti novità che potranno avere conseguenze anche significative nell'articolazione tariffaria applicata agli utenti. Di esse si parlerà nel paragrafo 5 del capitolo IV.

$$\sum T_a = \sum TF_a + \sum TV_a$$

$$\sum TF_a = CSL_a + CC_a + CK_a + COI_{TF,a}^{exp} + (1 + \gamma_a) RC_{TF,a}/r$$

Tabella 4. Legenda

Parametro	Descrizione
CSL_a	Costi dell'attività di spazzamento e di lavaggio
CC_a	Costi comuni
CK_a	Costi d'uso del capitale
$COI_{TF,a}^{exp}$	Costi operati incentivanti
γ_a	Coefficiente di gradualità per il conguaglio
$RC_{TF,a}$	Componente a conguaglio relativa ai costi fissi
R	Numero di rate per il conguaglio

Fonte: elaborazione IFEL

$$\sum TV_a = CRT_a + CTS_a + CTR_a + CRD_a + COI_{TV,a}^{exp} - b[(AR_a + (1 + \omega_a)AR_{CONAI,a}] + (1 + \gamma_a) RC_{TV,a}/r$$

Tabella 5. Legenda

Parametro	Descrizione
CRT_a	Costi dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati
CTS_a	Costi dell'attività di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani
CTR_a	Costi dell'attività di trattamento e recupero dei rifiuti urbani
CRD_a	Costi dell'attività di raccolta e trasporto delle frazioni differenziate
$COI_{TV,a}^{exp}$	Costi operativi incentivanti variabili
b	Coefficiente di sharing
AR_a	Proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti
ω_a	Fattore correttivo del coefficiente di sharing sui ricavi CONAI
$AR_{CONAI,a}$	Ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dal CONAI
γ_a	Coefficiente di gradualità per il conguaglio
$RC_{TV,a}$	Componente a conguaglio relativa ai costi variabili
r	Numero di rate per il conguaglio

Fonte: elaborazione IFEL

Buona parte del metodo (Titoli III e IV del MTR) è dedicata alla descrizione analitica e alla definizione dei costi operativi e dei costi d'uso del capitale in cui si suddividono i costi di competenza dell'anno corrente. Per la costruzione del PEF "grezzo" i gestori devono attenersi alle indicazioni fornite dall'Autorità nella forma e nel metodo di rilevazione di tali costi.

In particolare, il MTR introduce alcuni nuovi parametri - riportati nella tabella 6 - che non erano presenti nel dPR 158/99: ad essi viene dedicato uno specifico approfondimento, in quanto l'attività dell'ETC dovrà concentrarsi proprio sulla definizione di questi parametri/costi. Oltre ai parametri e alle componenti di costo indicate nelle tabelle 6 e 7 vi sono ulteriori elementi che vengono utilizzati per calcolare i costi evidenziati e che trovano esplicita definizione nel MTR.

Tabella 6. Nuovi parametri/componenti di costo introdotti dall'MTR di competenza dell'ETC e loro rispettiva incidenza.

Parametro	Incidenza del costo/ parametro	Riferimento comma MTR
$COI_{TF,a}^{exp}$ COI_{TV}^{exp} : costi fissi e variabili operativi incentivanti	Costi anno a	2.2
b e $\omega^{(41)}$: coefficienti inerenti lo <i>sharing</i>	Costi anno a	2.2
γ_a : coefficiente di gradualità per il conguaglio	Conguaglio anno $a-2$	16.1 -16.8
r : numero di rate per il conguaglio	Conguaglio anno $a-2$	2.2

Fonte: elaborazione IFEL

Il MTR introduce inoltre le seguenti nuove classificazioni di costi non previste dal dPR 158/99:

⁴² Il coefficiente ω è in realtà un fattore correttivo del fattore di *sharing* b , utilizzato esclusivamente per i ricavi CONAI; in effetti il fattore di *sharing* per tali ricavi è $b(1+\omega)$.

Tabella 7. Nuove componenti di costo introdotte dal MTR - calcolo a cura del gestore

Parametro	Descrizione	Riferimento comma MTR
$CO_{AL,a}$	Quota degli oneri di funzionamento degli enti competenti per l'anno a	9.1
$RCTF_a$ e $RCTV_a$	Componenti del conguaglio per l'anno a relative ai costi fissi e variabili	15
$R_{LIC,a}$	Componente relativa alla remunerazione delle immobilizzazioni in corso	12.6
AR_a	Somma dei proventi per l'anno a della vendita di materiale ed energia derivante dai rifiuti	2.2
$AR_{CONAI,a}$	Somma dei ricavi derivanti dal CONAI per l'anno a derivanti dalla copertura dei maggiori oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio	2.2

Fonte: elaborazione IFEL

Nello specifico, il MTR classifica i costi secondo le categorie riportate nello schema seguente:

Box 2. Classificazione dei costi riportata nel MTR al titolo III e IV

• **COSTI OPERATIVI:**

- Costi operativi di gestione Cg_a
- Costi operativi incentivanti COI_a
- Costi comuni Cc_a

• **COSTI D'USO DEL CAPITALE**

- Determinazione dei costi d'uso del capitale Ck_a
- Valore delle immobilizzazioni IMN_a
- Remunerazione del capitale R_a
- Ammortamento delle immobilizzazioni AMM_a
- Accantonamenti ammessi al riconoscimento tariffario Acc_a

Fonte: elaborazione IFEL

Nel rimandare, come anticipato, alla necessaria lettura integrale del Titolo III (Costi Operativi) e del Titolo IV (Costi d'uso del Capitale) del MTR, la definizione di queste categorie di costi - che costituiscono l'ossatura del PEF "grezzo" redato dal gestore - in questa sede si ritiene opportuno evidenziare alcune importanti discontinuità rispetto al dPR 158/99 che ha finora regolato la costruzione dei PEF.

Per quanto concerne i costi comuni l'algoritmo di riferimento è il seguente:

$$CC_a = CARC_a + CGG_a + CCD_a + CO_{ALa}$$

L'esame delle voci $CARC_a$ e CCD_a è oggetto del successivo paragrafo 2.1.

È opportuno precisare che l'Autorità si è posta l'obiettivo di adottare misure tese al rafforzamento della coerenza anche con gli obiettivi dell'economia circolare e della corretta allocazione degli incentivi nelle diverse fasi della filiera; a tal fine ha individuato sostanzialmente due meccanismi attraverso i quali i gestori possono ottenere una marginalità rispetto ai costi effettivi:

- a) il primo meccanismo si articola mediante una condivisione dei benefici derivanti dai ricavi ottenibili dalla valorizzazione dei rifiuti, in modo da incentivare la possibilità per gli operatori di conseguire ricavi sfruttando le potenzialità insite nelle singole fasi della filiera, con benefici che devono essere ripartiti tra gli operatori stessi e gli utenti. Viene quindi introdotto il fattore di "sharing" b e il coefficiente di adattamento ω , della cui valorizzazione si tratterà al paragrafo 4.1. Si ricorda che anche il MEF, con le Linee guida emanate in occasione della TARES⁽⁴³⁾, poneva i ricavi integralmente in detrazione dei costi in applicazione del punto 2.1 dell'allegato 1 al dPR 158/99. In sostanza, mentre la regolazione precedente poneva i benefici della valorizzazione dei rifiuti integralmente a favore degli utenti, l'impostazione dell'ARERA punta a incentivare anche i gestori virtuosi.

43 AA.VV. 2013. *Linee Guida TARES*, pag. 17, capoverso "Entrate derivanti dalla vendita di materiale ed energia".

b) Il secondo meccanismo, invece, si attua attraverso la determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito del servizio, che tiene conto del criterio della media ponderata del tasso di rendimento del capitale proprio e del capitale di debito (*Weighted Average Cost of Capital, WACC*), considerando così la natura composita del servizio del ciclo integrato dei rifiuti, nonché la forte eterogeneità della struttura finanziaria dei soggetti gestori. Il tasso di remunerazione del capitale investito del servizio del ciclo integrato è determinato sulla base di specifici criteri⁽⁴⁴⁾.

La figura 3 rappresenta graficamente la costruzione dei costi efficienti, in particolare il meccanismo di remunerazione del gestore sopradescritto.

Il *WAAC* in ciascun anno $a = \{2020, 2021\}$ è pari a 6,3%. Si tenga inoltre conto che l'Autorità prevede che agli investimenti più recenti (effettuati successivamente al 31 dicembre 2017) si applica una maggiorazione del tasso (*time lag*) pari all'1%, a copertura degli oneri derivanti dallo sfasamento temporale tra l'anno di realizzazione degli investimenti ($a-2$) e l'anno di riconoscimento tariffario (a). Si tenga conto che il *WACC* agisce sulle immobilizzazioni nette IMN_a , calcolate sulla base dei criteri indicati nell'articolo 11 del MTR, moltiplicate per il capitale circolante netto CIN_a .

In sostanza, gli investimenti nel ciclo di gestione dei rifiuti - per lo più finalizzati all'acquisto di mezzi, attrezzature e, soprattutto, alla realizzazione dell'impiantistica necessaria al trattamento dei rifiuti - sono, in coerenza con gli obiettivi dichiarati dall'Autorità, assoggettati ad un tasso medio ponderato del capitale che non solo si colloca nella fascia alta dei *range* utilizzati nei settori già regolati⁽⁴⁵⁾, ma che è decisamente superiore a quello previsto dal dPR 158/99⁽⁴⁶⁾. Ciò dovrebbe spingere i gestori a per-

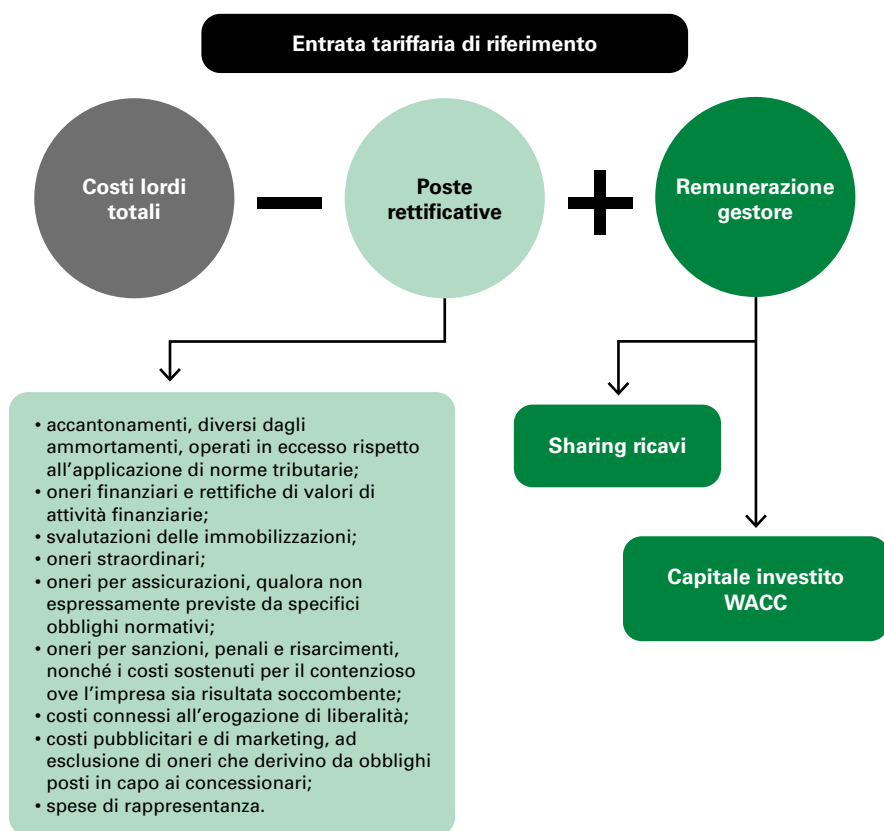
44 Si tratta dei criteri recati dal TIWACC, ovvero l'allegato A alla delibera ARERA n. 583/2015/R/COM, come successivamente integrato e modificato, riguardante la determinazione e l'aggiornamento del tasso di remunerazione del capitale investito per i servizi infrastrutturali dei settori elettrico e gas per il periodo 2016-2021 (TIWACC 2016-2021).

45 Nel servizio idrico integrato, ad esempio, il WACC è fissato al 5,3%.

46 La remunerazione del capitale è prevista al punto 2.3 dell'Allegato 1 al dPR 158/99 ed

seguire la realizzazione degli investimenti necessari a “chiudere” il ciclo dei rifiuti nei territori che presentano un deficit impiantistico. Si deve tuttavia osservare che tale risultato non è prevedibilmente ottenibile senza interventi diretti sull’assetto e la tariffazione degli impianti, aspetto che pure costituisce parte della *mission* dell’ARERA.

Figura 3. Costruzione dei costi efficienti e meccanismo di remunerazione del gestore



Fonte: elaborazione IFEL

è pari al prodotto tra tasso di remunerazione r indicizzato all'andamento medio annuo del tasso dei titoli di Stato aumentato di 2 punti percentuali e capitale netto investito aumentato dei nuovi investimenti.

2.1. Il $CARC_a$ e gli accantonamenti su crediti CCD_a ed ACC_a

L'art. 9 del MTR specifica che i costi operativi comuni Cca sono dati dal seguente algoritmo:

$$CC_a = CARC_a + CGG_a + CCD_a + CO_{ALa}$$

Si ritiene utile approfondire, in particolare, le voci $CARC_a$ e CCD_a .

La voce $CARC_a$ è data dai costi operativi per l'attività di gestione tariffe e rapporti con gli utenti, che comprende le operazioni di:

- accertamento e riscossione (incluse le attività di bollettazione e l'invio degli avvisi di pagamento);
- gestione dei rapporti con gli utenti (inclusa la gestione dei reclami), anche mediante sportelli dedicati o call-center;
- gestione della banca dati degli utenti e delle utenze, dei crediti e del contenzioso;
- promozione di campagne ambientali di cui al comma 9.2, lett. A) del MTR;
- prevenzione della produzione di rifiuti urbani di cui al comma 9.2, lett. B) del MTR.

Si precisa che con l'adozione del MTR l'Autorità ha deciso di includere nei costi riconosciuti gli eventuali oneri per la realizzazione delle misure di prevenzione previste dall'articolo 9 della direttiva 2008/98/CE, finalizzate, appunto, a ridurre la produzione di rifiuti.

Così come avviene per altre voci del PEF, secondo la metodologia del MTR la rendicontazione di questi costi compete al soggetto (gestore oppure Comune) titolare delle relative voci di spesa in bilancio, a prescindere dal fatto che l'attività sia svolta direttamente o attraverso soggetti terzi. Qualora la determinazione del $CARC$ sia di competenza del Comune:

- non sarà possibile riportare semplicemente quanto inserito a suo tempo nel PEF 2018, ma occorrerà provvedere alla sua rideterminazione secondo la metodologia MTR;

- si ritiene di poter fare riferimento alle spese impegnate, rilevate dal conto del bilancio dell'anno (*a-2*); qualora l'Ente disponga di contabilità analitica e/o di contabilità economico-patrimoniale in grado di rilevare i fatti gestionali in modo puntuale e disaggregato, è possibile fare riferimento alle specifiche voci di costo rilevate dal conto economico dell'anno (*a-2*) (cfr paragrafo 3);
- è possibile riportare una quota-parte dei costi comuni e dei costi indiretti, purché siano stati chiaramente esplicitati i criteri di riparto e di imputazione (cfr paragrafo 3).

Come confermato da ARERA, il dato che si rileva è un costo massimo ammesso. Resta quindi a carico del Comune esplicitare e motivare i criteri scelti per l'imputazione della spesa.

Box 3. Esempi pratici di attribuzione dei costi del CARC nel caso in cui sia il Comune a gestire il servizio

a) Nel corso dell'anno (*a-2*) è stata effettuata una nuova assunzione.

In tal caso il Comune potrebbe scegliere di inserire questa nuova spesa nel PEF, motivando - nella relazione di accompagnamento - la necessità di incrementare il *CARC* rispetto a quanto indicato a suo tempo nel PEF 2018. Oppure potrebbe scegliere di inserire nel *CARC* i costi comuni e indiretti, come per esempio i costi di struttura, di funzionamento, dei servizi informatici, ecc. anche se a suo tempo essi non erano stati considerati. L'operazione potrebbe essere semplice nel caso in cui l'Ente sia dotato di contabilità analitica; in caso contrario l'ente dovrà individuare dei parametri di riparto.

b) Il Comune conosce il costo annuo complessivo per la manutenzione e la gestione dell'edificio che ospita i servizi tariffe e rapporti con gli utenti (pulizia, altri servizi, elettricità, ecc.).

In tal caso il costo imputabile al *CARC* potrà essere calcolato in proporzione ai mq occupati dal servizio TARI rispetto al totale dei mq

dell'edificio (in pratica: spesa impegnata nel 2018 sul totale dell'edificio, diviso i suoi mq complessivi, moltiplicato per i mq occupati dal servizio TARI).

c) Gestione costi per i servizi informatici: se diretti (come ad esempio il costo annuo della licenza del software per la gestione della TARI).

Tali costi possono essere totalmente imputati al *CARC*, se indiretti (come il costo per assistenza e manutenzione dei pc), possono essere imputati in proporzione alle postazioni di lavoro dei servizi TARI rispetto alle postazioni totali cui si riferisce la spesa (in pratica: spesa impegnata nel 2018 per assistenza e manutenzione *hardware*, diviso il totale delle postazioni oggetto dell'impegno, moltiplicato per le postazioni del servizio TARI).

Fonte: elaborazione IFEL

È evidente che un'accurata imputazione di tutti i costi diretti e indiretti riferibili alla gestione TARI, qualora non fosse stata già effettuata con il "vecchio" PEF 2018, può portare ad avere maggiori costi rispetto al passato, con conseguente maggior conguaglio.

Diversamente, il Comune potrebbe decidere di non modificare i criteri di imputazione a suo tempo adottati; in questo caso i maggiori costi nel frattempo rilevati saranno recuperati dall'anno 2021.

2.2 Crediti non riscossi e crediti inesigibili in caso di TARI tributo e di tariffa corrispettiva. Valorizzazione del FCDE nel PEF 2020

L'art. 9.1 del MTR individua la voce *CCD_a* tra i costi comuni. Essa si riferisce ai costi relativi alla quota di crediti inesigibili, così determinati:

- nel caso di TARI tributo, secondo la normativa vigente;
- nel caso di tariffa corrispettiva, considerando i crediti per i quali il gestore abbia esaurito infruttuosamente tutte le azioni giudiziarie a sua

disposizione per il recupero del credito o, alternativamente, qualora sia stata avviata una procedura concorsuale nei confronti del soggetto debitore, per la parte non coperta da fondi svalutazione o rischi ovvero da garanzia assicurativa.

Successivamente, la determina n. 2/2020 di ARERA, ha precisato al punto 1.7 che «*Ai sensi del comma 9.1, del MTR la determinazione della componente CCD_a viene effettuata in funzione della natura della tariffa applicata nell'ambito tariffario, indipendentemente dal regime tariffario pregresso da cui i crediti inesigibili hanno avuto origine*». Pertanto, in linea di principio le quote di crediti inesigibili possono riguardare anche crediti maturati nei pregressi regimi tariffari (TIA 1, TIA 2, TARES).

L'art. 14 del MTR riguarda invece la componente "Accantonamenti ammessi al riconoscimento tariffario", *Acc_a*, comprensivi degli accantonamenti relativi ai crediti di dubbia esigibilità, prevedendo che:

- nel caso di TARI tributo, non possa eccedere il valore massimo pari all'80% di quanto previsto dalle norme sul fondo crediti di dubbia esigibilità di cui al punto 3.3 dell'allegato 4/2 al d.Lgs n. 118/2011;
- nel caso di tariffa corrispettiva, non possa eccedere il valore massimo previsto dalle norme fiscali.

In buona sostanza, così come già in passato, è possibile quantificare due distinte voci, con diversa natura:

- le perdite su crediti: voci di costo che derivano da crediti effettivamente inesigibili, per i quali è stata già accertata l'impossibilità di riscossione, ad esempio perché l'atto di accertamento tributario è stato annullato, o sono state esperite senza successo le procedure cautelari ed esecutive, oppure il soggetto passivo è fallito, o infine non vi sono eredi del soggetto deceduto;
- l'accantonamento per il rischio su crediti, riferito a crediti esigibili ma di dubbia esigibilità, per i quali viene costituito un apposito fondo attraverso quote annue di accantonamento, da iscrivere nello stato patrimoniale.

In merito a quest'ultimo punto, l'Autorità ha accolto le richieste avanzate dall'Anci/IFEL nella fase di consultazione. È stata riconosciuta, in particolare, la valorizzazione della componente a copertura degli accantonamenti relativi ai crediti non riscossi, che come si è visto per i Comuni a Tari tributo non potrà eccedere l'80% del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) riferito ai crediti Tari. Per i Comuni in Tariffa-corrispettiva è invece ammissibile la valorizzazione entro il valore massimo previsto dalle norme fiscali.

Pertanto, sempre con riferimento specifico ai crediti di dubbia esigibilità nel caso di TARI tributo, dai contenuti della delibera ARERA n. 443/2019 si ritiene che per tale voce si debba fare riferimento al valore relativo all'anno *a-2*, cioè quello dell'anno 2018 desunto dal conto consuntivo riproporzionato⁽⁴⁷⁾ alla soglia del 100%, così da non considerare le possibili diverse scelte fatte dai Comuni in relazione alle norme di graduale avvicinamento alla quota integrale di accantonamento al FCDE disposte transitoriamente in attuazione della riforma contabile. I Comuni a TARI tributo potranno valorizzare quindi sulla "componente costi" fino all'80% dell'accantonamento FCDE a consuntivo "riproporzionato", riferito però alla differenza tra l'anno 2018 e l'anno 2017 (anch'esso da riproporzionare al 100%). Ciò implica lo scorporo dal totale degli importi che confluiscono nel FCDE della quota riferita alla TARI per considerare, all'interno di questa componente, solo la parte relativa ai crediti 2018, escludendo i residui attivi connessi ad accertamenti TARI riferiti ad esercizi finanziari precedenti.

47 È opportuno ricordare che essendo concessa agli Enti locali la possibilità di stabilire la percentuale da mettere a FCDE, è giusto che nella sede che ci interessa - quella della valorizzazione del FCDE fino all'80% - essa sia valorizzata (o riproporzionata) in relazione al valore massimo consentito del 100% e non in base alle scelte effettuate a suo tempo da ciascun Comune. Si ricorda difatti che, secondo la legge 27 dicembre 2017, n. 205, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020", pubblicata in G.U. 29 dicembre 2017, n. 302, S.O. Art. 1 - Comma 882, al paragrafo 3.3 dell'allegato 4.2, recante il "Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria", annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, le parole «nel 2018 è pari almeno all'85 per cento e dal 2019 l'accantonamento al fondo è effettuato per l'intero importo» sono sostituite dalle seguenti: «(...) nel 2018 è pari almeno al 75 per cento, nel 2019 è pari almeno all'85 per cento, nel 2020 è pari almeno al 95 per cento e dal 2021 l'accantonamento al fondo è effettuato per l'intero importo».

In alternativa, fatta sempre salva la necessità di riproporzionare al 100% la dimensione finanziaria del FCDE, appare ammissibile valorizzare l'80% degli stanziamenti previsionali definitivamente assestati per l'anno 2018. Tale opzione è del tutto robusta sul piano economico-finanziario, dal momento che la determinazione del FCDE a previsione è comunque alimentata da valori certi e affidabili di fonte consuntiva.

Per quanto riguarda invece i Comuni che hanno optato per il regime della tariffa corrispettiva, l'Autorità rimanda alle *"specifiche norme fiscali"* di settore. A tal proposito, si ritiene che lo strumento del "fondo svalutazione crediti" debba svolgere la medesima funzione del FCDE sopra descritta. Per l'individuazione della quota da valorizzare relativa ai crediti non riscossi potrà quindi essere considerata la differenza di tale fondo registrata nell'anno considerato (per il 2018: tra il 2018 e il 2017).

In relazione invece al trattamento dei crediti inesigibili o perdite su crediti, ARERA rimanda alla *"normativa vigente"* (art. 9.1 del MTR). Va precisato che sul tema in oggetto l'unico parametro di riferimento per i Comuni in regime di TARI tributo è rappresentato dalle Linee Guida del MEF per la redazione del Piano finanziario e per l'elaborazione delle tariffe del 2013, secondo cui tale tipologia di crediti può essere inserita come costo se i crediti in questione non sono stati corrisposti sei mesi dopo la notifica della cartella di pagamento o dell'ingiunzione fiscale⁽⁴⁸⁾.

48 AA.VV. 2013. Linee Guida TARES, p. 22: «la possibilità di considerare inesigibile un credito presuppone il compiuto svolgimento delle procedure - previste a pena di decadenza - volte ad accertare l'entità delle somme dovute dal contribuente e a creare il titolo esecutivo, e quindi la tempestiva notifica dell'avviso di accertamento (d'ufficio o in rettifica o per omesso pagamento) e dell'ingiunzione fiscale o della cartella di pagamento. Solo decorso il semestre dalla notificazione del titolo esecutivo il credito potrà considerarsi inesigibile, e quindi inserito come costo nel Piano finanziario successivo. Ciò non significa che non si debbano esperire le attività di riscossione coattiva sui crediti inesigibili, sempre che ovviamente risultino concretamente fattibili. Saranno, invece, direttamente considerati inesigibili i crediti relativamente ai quali l'ente è decaduto dall'accertamento o dalla riscossione».

2.3 Chiarimenti applicativi dell'ARERA sul MTR

Dopo la pubblicazione della delibera 443/2019 (MTR) ARERA ha raccolto le richieste di chiarimento e di interpretazione che le sono pervenute.

In particolare, la determina 27 marzo 2020 n. 2/2020 - DRIF ha un titolo eloquente: *“Chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti approvata con la deliberazione 443/2019/r/rif (MTR) e definizione delle modalità operative per la trasmissione dei piani economico finanziari”*.

Ulteriori chiarimenti sono stati pubblicati nelle più volte citate FAQ intitolate *“Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti - Domande e risposte”*, pubblicate sul portale ARERA all'indirizzo www.arera.it/it/operatori/MTR_faq.htm.

Di seguito si propone una sintesi dei chiarimenti forniti dall'Autorità, raggruppati per argomento ai fini di una maggiore leggibilità.

2.3.1 La relazione di accompagnamento

ARERA sottolinea la centralità della relazione di accompagnamento di cui al comma 18.3 del MTR⁽⁴⁹⁾. L'Autorità ricorda in particolare che nella relazione vanno illustrati i criteri applicati e le eventuali specificità che caratterizzano la valorizzazione delle partite di costo e di ricavo necessarie per la predisposizione del PEF (grezzo) utilizzati ai fini della determinazione delle entrate tariffarie di riferimento di cui all'articolo 4 della delibera 443/2019 e dell'articolo 2 del MTR.

⁴⁹ Articolo 2 paragrafo 1 determina 2/2020.

2.3.2 Costi e i ricavi relativi a eventuali infrastrutture condivise da più ambiti e/o da servizi esterni al servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani⁽⁵⁰⁾

Sul tema ARERA chiarisce che essi sono attribuiti al singolo ambito tariffario e/o al servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani:

- tramite il ricorso alla contabilità separata per ciascun ambito tariffario e/o servizio;
- in subordine, applicando opportuni driver, definiti secondo criteri di ragionevolezza e verificabilità.

2.3.3 Componente Ar_a

Ai fini della determinazione della componente Ar_a ⁽⁵¹⁾ di cui all'articolo 2, comma 2, del MTR, i ricavi derivanti da incentivi all'energia prodotta da fonti rinnovabili sono valorizzati in continuità con quanto disposto dagli Enti territorialmente competenti prima dell'entrata in vigore del MTR.

La voce Ar_a include, tra gli altri, i ricavi derivanti dai corrispettivi relativi a frazioni di rifiuti oggetto di gestione da parte di consorzi (o altri tipi di organizzazione) diversi da CONAI⁽⁵²⁾.

2.3.4 Componente CCD_a

Ai sensi del comma 9.1, del MTR la determinazione della componente CCD_a ⁽⁵³⁾ viene effettuata in funzione della natura della tariffa applicata nell'ambito tariffario, indipendentemente dal regime tariffario pregresso da cui i crediti inesigibili hanno avuto origine.

⁵⁰ *Ibid.*, articolo 2 paragrafo 2.

⁵¹ *Ibid.*, articolo 1 paragrafo 6.

⁵² FAQ on line ARERA aggiornate al 12/06/2020 "Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti - Domande e risposte", Articolo 3, paragrafo 1; le FAQ sono disponibili all'indirizzo www.arera.it/it/operatori/MTR_faq.htm.

⁵³ Articolo 1 paragrafo 7 delibera 2/2020.

2.3.5 Componente $CO_{AL,a}$

La componente $CO_{AL,a}$ definita al punto 9.1 del MTR include la quota degli oneri di funzionamento degli ETC, di ARERA nonché gli oneri locali, che comprendono gli oneri aggiuntivi per canoni/compensazioni territoriali, gli oneri tributari locali, gli oneri relativi a fondi perequativi fissati dall'ETC, con la determina 2 citata⁽⁵⁴⁾ l'Autorità ha specificato che possono essere inseriti in questa componente anche gli oneri di funzionamento di ARERA effettivamente sostenuti dal gestore nell'anno 2020 con riferimento alla competenza relativa all'anno 2018.

Inoltre, come chiarito nelle FAQ, ai sensi del MTR i proventi relativi alla distribuzione da parte delle Regioni del gettito della cosiddetta "ecotassa"⁽⁵⁵⁾ sono contabilizzati nel rispetto della normativa rilevante in vigore (in detrazione) nella componente $CO_{AL,a}$ inclusa nei costi operativi comuni, dandone separata evidenza nella relazione di accompagnamento alla proposta tariffaria.

2.3.6 Componente Acc_a

Con specifico riferimento alla valorizzazione della componente Acc_a ⁽⁵⁶⁾ di cui al comma 14.2 del MTR, il valore del fondo crediti di dubbia esigibilità da utilizzare nell'anno a è quello effettivo risultante dalle fonti contabili obbligatorie relative all'anno $a-2$.

54 *Ibid.*, articolo 1 paragrafo 8.

55 FAQ on line ARERA aggiornate al 12/06/2020 "Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti - Domande e risposte", Articolo 3, paragrafo 1; le FAQ sono disponibili all'indirizzo www.arera.it/it/operatori/MTR_faq.htm, articolo 4 paragrafo 1.

56 Articolo 1 paragrafo 9 delibera 2/2020.

2.3.7 Contratti di leasing operativo e leasing finanziario

L'Ente territorialmente competente, su proposta del gestore, valorizza i contratti di leasing operativo e leasing finanziario⁽⁵⁷⁾ considerando le relative immobilizzazioni nelle componenti di costo dei costi d'uso del capitale di cui all'articolo 10 del MTR e, contestualmente, includendo i canoni riconosciuti dal gestore al proprietario del bene oggetto del contratto di leasing nelle poste rettificative dei costi operativi di cui al comma 1.1. del MTR.

In alternativa⁽⁵⁸⁾, in considerazione delle specificità del settore, nella determinazione dei costi operativi l'Ente territorialmente competente, su proposta del gestore, può valorizzare i contratti di leasing operativo e leasing finanziario e i relativi canoni; laddove tali oneri siano di natura previsionale, i canoni di leasing possono essere considerati ai fini della determinazione dei costi operativi incentivanti di cui all'articolo 8 del MTR, a condizione che siano generati da variazioni delle caratteristiche del servizio *QL* e/o variazioni del perimetro gestionale *PG* e nel rispetto dei vincoli di cui al medesimo articolo 8.

2.3.8 Ricavi da incentivi all'energia prodotta da fonti rinnovabili

I ricavi derivanti da incentivi all'energia prodotta da fonti rinnovabili⁽⁵⁹⁾ possono essere computati o meno nella componente AR_a in continuità con la regolazione preesistente e fanno in ogni caso riferimento ai valori di consuntivo dell'anno *a-2*.

57 Ibid., articolo 1 paragrafo 10.

58 Ibid., articolo 1 paragrafo 11.

59 FAQ on line ARERA aggiornate al 12/06/2020 "Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti - Domande e risposte", articolo 3, paragrafo 2; le FAQ sono disponibili all'indirizzo www.arera.it/it/operatori/MTR_faq.htm

2.3.9 I costi e ricavi di natura straordinaria

I costi e ricavi di natura straordinaria⁽⁶⁰⁾, incluse minusvalenze e plusvalenze, sono esclusi dalla valorizzazione dei costi efficienti.

2.3.10 CTS_a e CTR_a - Ripartizione dei costi delle operazioni effettuate presso gli impianti di trattamento meccanico-biologico⁽⁶¹⁾

Nelle more di eventuali interventi futuri di questa Autorità, l'applicazione dei criteri di cui al comma 7.9 del MTR deve essere effettuata dal gestore impiegando i migliori driver a disposizione, anche sulla base di dati trasmessi dall'operatore che gestisce gli impianti di trattamento meccanico-biologico; i suddetti *driver* devono essere illustrati nella relazione di cui al comma 6.2, lettera b) della delibera 443/2019 e successivamente riportati nella relazione di accompagnamento al PEF di cui al comma 18.3 e all'Appendice 2 del MTR, in modo da consentire la verifica della corrispondenza tra i valori riportati nella modulistica e i valori desumibili dalla documentazione contabile di riferimento tenuta ai sensi di legge.

2.3.11 COI: miglioramenti della qualità del servizio erogato realizzati nel 2019

Le componenti prospettiche COI⁽⁶²⁾ si applicano solo con riferimento ai costi sostenuti a partire dal 2020.

2.3.12 Caso di un cespite uscito dal ciclo produttivo nel 2019

Ai fini della determinazione dei costi d'uso del capitale per l'anno 2020 (a), il perimetro delle immobilizzazioni comprende i cespiti⁽⁶³⁾ in esercizio

⁶⁰ *Ibid.*, articolo 3 paragrafo 3.

⁶¹ *Ibid.*, articolo 4 paragrafo 2.

⁶² *Ibid.*, articolo 4 paragrafo 3.

⁶³ *Ibid.*, articolo 5 paragrafo 1.

al 31/12/2018 (a-2), così come desumibili dalle fonti contabili obbligatorie. Pertanto, nel caso in esame, la dismissione di un cespite nell'anno 2019 avrà effetto sulla determinazione delle tariffe 2021.

2.3.13 Anno di attribuzione dei contributi in conto capitale erogati da enti pubblici

Per contributi in conto capitale erogati da enti pubblici⁽⁶⁴⁾, l'anno di attribuzione è quello in cui il contributo è stato incassato, non quello in cui il cespite che ha beneficiato del contributo è entrato in funzione.

2.3.14 Immobilizzazioni nette e del fondo di ammortamento nel periodo di regolazione 2018-2021

Il riferimento a partire dal quale calcolare il fondo di ammortamento⁽⁶⁵⁾ (FA) nell'intero periodo di regolazione è il dato desumibile dal bilancio 2017, vale a dire quello riferito alle immobilizzazioni presenti in bilancio al 31 dicembre 2017 (FA_{2017}). Gli aggiornamenti del fondo di ammortamento nelle annualità successive vengono determinati a partire da tale valore, incrementando il FA delle quote di ammortamento riconosciute ai fini tariffari. I valori delle immobilizzazioni nette sono calcolati secondo le disposizioni del MTR, considerando il valore del fondo di ammortamento come sopra calcolato e tenendo presente che:

- per la determinazione dei costi dell'anno 2018 e dell'anno 2019, si deve far riferimento alle immobilizzazioni presenti nel bilancio dell'anno 2017;
- per la determinazione dei costi degli anni 2020 e 2021, si deve far riferimento alle immobilizzazioni presenti in bilancio dell'anno (a-2), vale a dire rispettivamente gli anni 2018 e 2019.

⁶⁴ *Ibid.*, articolo 5 paragrafo 2.

⁶⁵ *Ibid.*, articolo 5 paragrafo 3.

2.3.15 Assimilazione accantonamenti ammessi al riconoscimento tariffario agli accantonamenti per la copertura dei costi di chiusura e gestione post-operativa delle discariche autorizzate e dei costi relativi al ripristino ambientale dei siti attualmente occupati da impianti di trattamento dei rifiuti urbani che dovranno essere dismessi

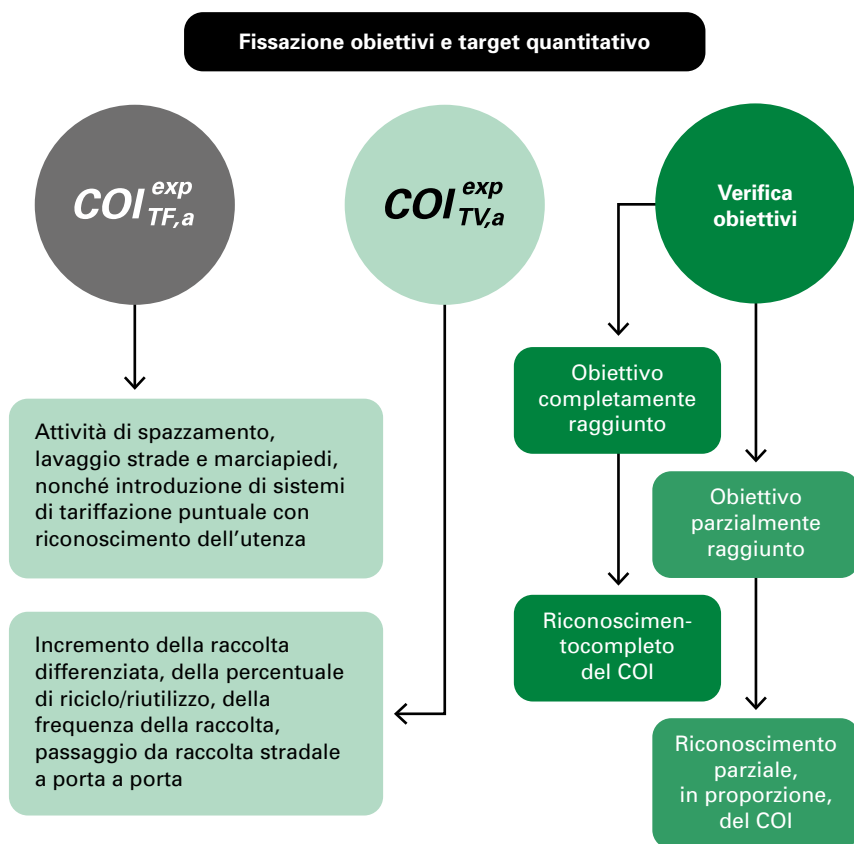
ARERA chiarisce che è possibile assimilare gli accantonamenti ammessi⁽⁶⁶⁾ al riconoscimento tariffario (di cui al comma 14.1 del MTR) agli accantonamenti effettuati ai fini della copertura dei costi di gestione post-operativa delle discariche autorizzate e dei costi di chiusura, nonché a quelli relativi al ripristino ambientale dei siti attualmente occupati da impianti di trattamento dei rifiuti urbani che dovranno essere dismessi, a condizione che gli accantonamenti in questione siano effettuati ai sensi della normativa vigente.

2.4 Costi operativi incentivanti (COI)

Nell'ottica di promuovere il miglioramento dei livelli di qualità del servizio o modifiche del perimetro gestionale del servizio, l'Autorità ha previsto anche la possibilità di inserire nel PEF una componente di costo di natura previsionale, anch'essa suddivisa in oneri fissi e variabili. Tali componenti sono le uniche di natura previsionale "concesse" dall'Autorità in tutta la struttura del MTR.

⁶⁶ *Ibid.*, articolo 5 paragrafo 4.

Figura 4. I costi operativi incentivanti - COI



Fonte: elaborazione IFEL

Le componenti COI_{TV}^{EXP} COI_{TF}^{EXP} , determinate secondo i criteri di cui all'articolo 8 del MTR, sono relative al conseguimento di target di miglioramento dei livelli di qualità e/o alle modifiche del perimetro gestionale.

Tra gli oneri di natura previsionale di carattere variabile rientrano quelli associati al possibile incremento della raccolta differenziata, della percentuale di riciclo/riutilizzo e della frequenza della raccolta, ovvero dell'eventuale

passaggio dalla raccolta stradale al "porta a porta". Tra gli oneri di natura fissa rientrano invece l'eventuale miglioramento delle prestazioni relative alle attività di spazzamento, lavaggio strade e marciapiedi, nonché l'introduzione di sistemi di tariffazione puntuale con riconoscimento dell'utenza.

I costi operativi incentivanti sono definiti dall'ETC, che ha il compito di promuovere il miglioramento del servizio prestato a costi efficienti. L'ETC, quindi, preliminarmente deve fissare gli obiettivi specifici da conseguire e, coerentemente, determinare i valori dei coefficienti QL_a e PG_a relativi al limite annuale della crescita, nei limiti fissati dal comma 4.4 della delibera n. 443 e secondo il limite complessivo derivante dalla formula generale del limite alla crescita di cui al comma 4.3 del MTR.

Ne consegue che l'inserimento dei COI non consente di per sé lo sfioramento dei limiti alla crescita annuale delle entrate tariffarie prevista dall'Autorità, anche se potrebbe determinare il ricorso all'istanza di cui al comma 4.5 del MTR.

L'introduzione delle componenti COI_{TV}^{EXP} COI_{TF}^{EXP} può avvenire nel caso in cui si verifichino congiuntamente le seguenti condizioni:

- sia possibile identificare puntualmente la corrispondenza tra il target di miglioramento da conseguire e le citate componenti;
- la valorizzazione delle medesime possa essere effettuata sulla base di dati oggettivi, verificabili e ispirati all'efficienza dei costi, tenuto conto dei potenziali effetti di scala.

È evidente che in tal modo l'operatore si assume il rischio di conseguire l'obiettivo a risorse definite *ex ante* ed è tenuto a rendicontare *ex post* gli oneri effettivamente sostenuti per il raggiungimento dell'obiettivo riferito.

In caso di mancato conseguimento degli obiettivi sottesi alla quantificazione delle componenti di costo di natura previsionale COI_{TV}^{EXP} COI_{TF}^{EXP} per l'anno $(a+2)$ è previsto un recupero (solo se a vantaggio dell'utenza) dell'eventuale scostamento tra la quantificazione delle menzionate com-

ponenti in ciascun anno $a = \{2020, 2021\}$ e gli oneri effettivamente sostenuti e rendicontati dal gestore nelle medesime annualità. L'entità di tale recupero è proporzionale alla distanza tra l'obiettivo fissato e il livello effettivamente raggiunto.

2.5 I conguagli anni 2018-2019 (Rc)

Una delle parti più controverse della delibera ARERA 443/2019/R/rif è quella concernente il calcolo dei conguagli sulla gestione, relativi alle annualità pregresse.

Nonostante le perplessità espresse in fase di consultazione anche dall'ANCI, l'Autorità ha confermato la volontà di determinare *ex-post* i costi efficienti anche per le annualità 2018 e 2019, argomentando che il suo mandato iniziava da quelle annualità e pertanto i cittadini dovevano già avere - per quelle annualità, appunto - un ritorno in termini di raccordo tra costo del servizio ed efficienza.

In base all'articolo 15 del MTR, i costi efficienti di esercizio e di investimento riconosciuti per gli anni 2018 e 2019 per il servizio integrato di gestione dei RU sono determinati a partire da quelli effettivi rilevati nell'anno di riferimento, ovvero l'anno 2017, come risultanti da fonti contabili obbligatorie. Il conguaglio, che va a sommarsi ai costi per la annualità 2020, è relativo al solo anno 2018; nel calcolo della tariffa 2021 dovrà pertanto essere calcolato il conguaglio relativo all'anno 2019. I costi 2018 e 2019 non sono però quelli a consuntivo, ma i costi 2017 aggiornati attraverso dei coefficienti ISTAT, il cui valore è definito dall'Autorità (per il 2018 è pari a 0,70%, per il 2019 a 0,90%).

2.5.1 L'algoritmo di calcolo dei conguagli

L'algoritmo per il calcolo del conguaglio è riportato all'art. 15 del MTR per l'anno " a " (RC_a); esso si suddivide in una parte fissa e una variabile ($RC_{TF,a}$ e $RC_{TV,a}$).

Il conguaglio può essere di segno negativo o positivo a seconda che il gestore/i gestori abbia/abbiano incassato effettivamente nell'anno di riferimento più o meno di quanto previsto dal MTR per la medesima annualità.

$$RC_{Tv,a} = \sum TV_{a-2}^{new} - \sum TV_{a-2}^{old}$$

$$RC_{TF,a} = \sum TF_{a-2}^{new} - \sum TF_{a-2}^{old}$$

dove:

$$\sum TV_{a-2}^{new} = CRT_{a-2}^{new} + CTS_{a-2}^{new} + CTR_{a-2}^{new} + CRD_{a-2}^{new} - \bar{b}(AR_{a-2}^{new} + AR_{CONAI,a-2}^{new})$$

Tabella 8. Legenda	
Parametro	Descrizione
CRT_{a-2}^{new}	Costi dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati riferito all'anno (a-2)
CTS_{a-2}^{new}	Costi dell'attività di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani riferito all'anno (a-2)
CTR_{a-2}^{new}	Costi dell'attività di trattamento e recupero dei rifiuti urbani riferito all'anno (a-2)
CRD_{a-2}^{new}	Costi dell'attività di raccolta e trasporto delle frazioni differenziate riferito all'anno (a-2)
\bar{b}	Coefficiente di sharing calcolato e relativo ai conguagli
AR_{a-2}^{new}	Proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti riferito all'anno (a-2)
$AR_{CONAI,a-2}^{new}$	Ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dal CONAI riferito all'anno (a-2)

Fonte: elaborazione IFEL

$$\sum TF_{a-2}^{new} = CSL_{a-2}^{new} + CC_{a-2}^{new} + CK_{a-2}^{new}$$

Tabella 9. Legenda	
Parametro	Descrizione
CSL_{a-2}^{new}	Costi dell'attività di spazzamento e di lavaggio riferito all'anno (a-2)
CC_{a-2}^{new}	Costi comuni riferito all'anno (a-2)
CK_{a-2}^{new}	Costi d'uso del capitale riferito all'anno (a-2)

Fonte: elaborazione IFEL

Come per l'ammontare dei costi, anche la componente di conguaglio è definita da una rendicontazione analitica del gestore e da coefficienti che determina l'ETC.

L'ammontare del conguaglio incide nella determinazione dei costi per l'anno corrente (2020) secondo un criterio di gradualità, che prevede la definizione a cura dell'ETC sia del parametro (γ , gamma, dato dalla somma di $\gamma_1, \gamma_2, \gamma_3$), che del parametro relativo alla rateizzazione r (si veda al riguardo il paragrafo 5 della Parte C che segue).

Per la determinazione dei parametri RC si dovrà quindi operare un vero e proprio ricalcolo secondo il nuovo metodo tariffario con alcune semplificazioni definite nel MTR.

PARTE C

Determinazione del PEF “CONSOLIDATO” o “FINALE”

1. Le fasi della procedura di approvazione

L'articolo 6 della delibera ARERA n. 443/2019 disciplina la procedura di approvazione del PEF valida per l'anno 2020 e per il 2021. Nel box 4 che segue si riporta integralmente il testo dell'articolo citato.

Dall'analisi letterale del testo e dalla verifica delle esperienze reali si delinea una articolazione in sei fasi per la costruzione del PEF “finale”; le fasi sono ordinate cronologicamente e rappresentano la sequenza di attività che devono essere effettuate dall'ETC:

1. redazione e trasmissione del PEF “grezzo” da parte del gestore (qualora vi sia più di un gestore, ognuno predispone il PEF “grezzo”);
2. validazione del PEF “grezzo” da parte dell'ETC;
3. definizione dei vari coefficienti di competenza dell'ETC;
4. valutazione dell'equilibrio economico finanziario da parte dell'ETC;
5. completamento della Relazione di accompagnamento (ETC);
6. assunzione della deliberazione e dei corrispettivo/i del servizio/i (ETC).

I punti da 3 a 6 rappresentano le attività a carico dell'ETC che l'Autorità riassume nel termine “pertinenti deliberazioni” di cui al punto 6.4 della delibera sopraccitata.

Nel caso - frequentissimo - in cui il servizio rifiuti sia erogato da più soggetti⁽⁶⁷⁾, l'ETC, dopo aver raccolto le informazioni relative ai singoli PEF "grezzi" e una volta completata la raccolta delle informazioni relative ai PEF "grezzi" di ciascun attore del sistema integrato dei rifiuti, può procedere alla composizione del Piano economico finanziario finale. Esso può essere anche definito come PEF "consolidato", in quanto deriva da operazioni di consolidamento dei PEF "grezzi" che non sono necessariamente costituite dalla mera somma algebrica degli stessi.

L'attività di costruzione del PEF "consolidato" consiste nella costruzione di un PEF contenente tutte le informazioni relative al perimetro dell'intero servizio di gestione dei rifiuti urbani, nel quale sono pertanto integrati i dati di conto economico e i dati patrimoniali contenuti in ciascun PEF "grezzo".

L'operazione di consolidamento non deve però portare a duplicazioni di costi e/o ricavi tra i diversi operatori aventi titolo nel sistema integrato. Ciò significa che le poste che compaiono nel bilancio di più di un gestore devono essere contate una sola volta. Questa situazione potrebbe determinarsi nel caso di flussi economico/finanziari interni al ciclo integrato, per esempio ricavi percepiti per conto di un altro attore che ad esso vengono rigirati, e che pertanto compaiono nel prospetto dei costi della produzione senza effettivamente configurare un reale costo operativo della gestione; tipico, al riguardo, è l'esempio dei contributi CONAI incassati per delega dal gestore e riversati in tutto o in parte al Comune.

67 Ad esempio: uno o più gestori del servizio di raccolta e spazzamento e il gestore delle tariffe e rapporti con gli utenti, tipicamente rappresentato - nelle gestioni in regime tributo - dal Comune.

Box 4. Testo deliberato dall’Autorità che descrive la procedura di approvazione del PEF (delibera 443/2019, art. 6)

Articolo 6. Procedura di approvazione

6.1 Sulla base della normativa vigente, il gestore predispone annualmente il Piano economico finanziario, secondo quanto previsto dal MTR, e lo trasmette all’ETC.

6.2 **Il Piano economico finanziario è corredato dalle informazioni e dagli atti necessari alla validazione** dei dati impiegati e, in particolare, da:

- una **dichiarazione, ai sensi del d.P.R. 445/00, sottoscritta dal legale rappresentante, attestante la veridicità** dei dati trasmessi e la corrispondenza tra i valori riportati nella modulistica con i valori desumibili dalla documentazione contabile di riferimento tenuta ai sensi di legge;
- una **relazione che illustra** sia i criteri di corrispondenza tra i valori riportati nella modulistica con i valori desumibili dalla documentazione contabile, sia le evidenze contabili sottostanti;
- eventuali **ulteriori elementi richiesti dall’Ente territorialmente competente**.

6.3 La **procedura di validazione** consiste nella verifica della completezza, della coerenza e della congruità dei dati e delle informazioni necessarie alla elaborazione del Piano economico finanziario e **viene svolta dall’ETC, o in alternativa da un soggetto dotato di adeguati profili di terzietà rispetto al gestore**.

6.4 Sulla base della normativa vigente, l’Ente territorialmente competente **assume le pertinenti determinazioni e provvede a trasmettere all’Autorità** la predisposizione del Piano economico finanziario e i

corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, in coerenza con gli obiettivi definiti.

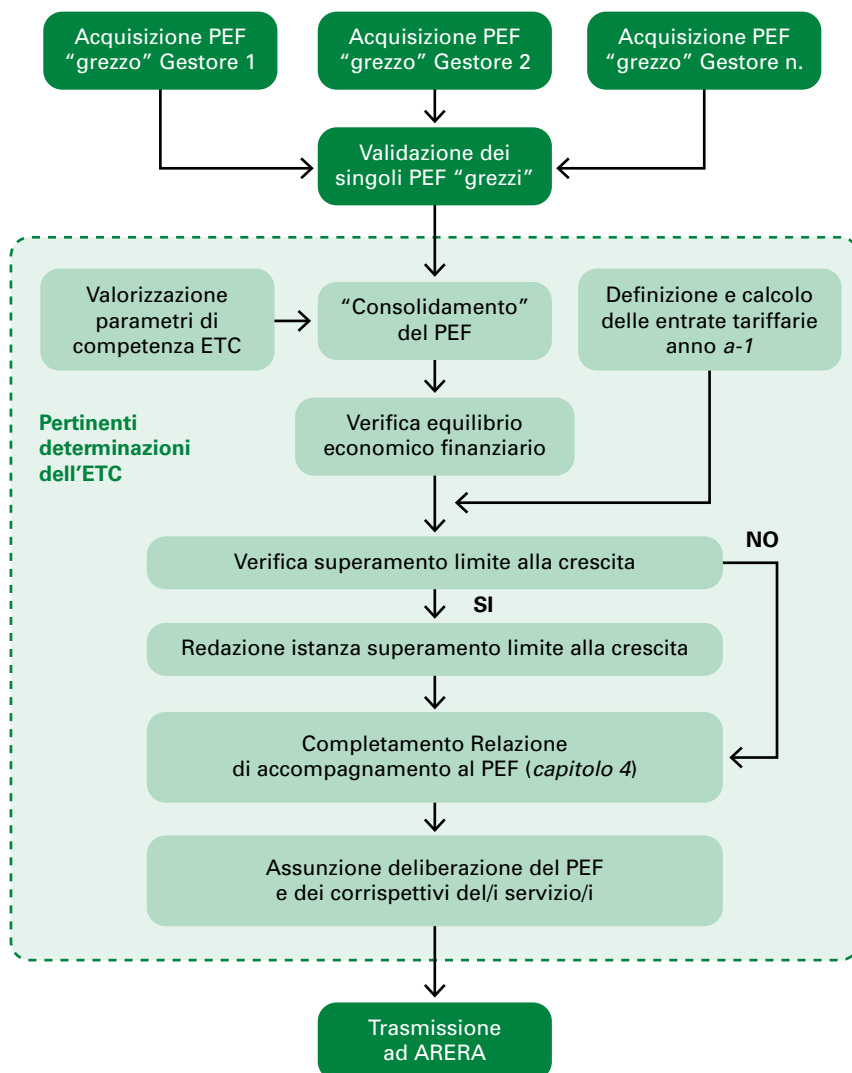
6.5 L'Autorità, salva la necessità di richiedere ulteriori informazioni, **verifica la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa** ai sensi dei commi 6.1e 6.2 e, in caso di esito positivo, conseguentemente approva.

6.6 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.

Fonte: delibera ARERA 31 ottobre 2019 n. 443 "Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021", p. 22

Nella figura 5 vengono rappresentate in forma di diagramma le fasi della procedura di approvazione del PEF.

Figura 5. Schema logico della procedura di approvazione del PEF definita da ARERA



Fonte: elaborazione IFEL

2. La validazione del PEF

La validazione, disciplinata dai punti 2 e 3 dell'articolo 6 della delibera ARERA n. 443/2019, è una fase importante e ineludibile della procedura di approvazione del PEF.

L'Autorità attribuisce tale competenza all'ETC, che deve individuare - ed eventualmente contribuire a correggere - eventuali anomalie dei PEF "grezzi" a tutela del funzionamento del sistema di determinazione dei costi efficienti e, in ultima analisi, anche degli utenti del servizio cui viene applicata la tariffa. Con la validazione l'ETC tutela in effetti anche sé stesso dai rischi derivanti da una eventuale attività di determinazione e definizione del PEF non conforme alle regole imposte dall'Autorità.

L'esecuzione materiale della validazione può essere svolta sia da risorse interne all'ETC che affidata ad altro soggetto dotato di adeguati requisiti, come vedremo in seguito.

Come si evince dal dettato della delibera dell'Autorità e dallo schema rappresentato in figura 5, la validazione opera sul PEF redatto dal gestore (PEF "grezzo"), che deve essere corredato dalla dichiarazione di veridicità, dalla relazione illustrativa e da eventuali ulteriori elementi richiesti dall'ETC. La validazione precede le "pertinenti deliberazioni", che consentono all'ETC di concludere l'iter di definizione del PEF "finale" o "consolidato", che dovrà essere infine trasmesso ad ARERA. Attenzione: nel caso vi siano più PEF "grezzi", la validazione dovrà essere eseguita su ciascuno di essi.

L'Autorità ha posto un'enfasi particolare sul concetto di terzietà del soggetto incaricato della validazione rispetto al gestore o, nel caso siano più di uno, ai gestori.

Tale requisito non sembrerebbe soddisfatto nel caso in cui l'ETC sia anche soggetto gestore, anche solo di uno dei servizi che devono poi essere va-

lidati. Infatti, accade spesso che il Comune sia contemporaneamente gestore del servizio tariffe e rapporti con gli utenti ed ETC (perché l'EGATO non è stato definito o non è ancora operativo): in tal caso il PEF "grezzo" che l'ETC/Comune deve predisporre per le attività svolte in qualità di gestore dovrà essere validato da un soggetto terzo. A precisare il concetto di "terzietà" è però intervenuta l'Autorità stabilendo al punto 1.2 della delibera n. 57/2020 che *«laddove l'ETC risulti identificabile con il gestore, la procedura di validazione (...) può essere svolta da un soggetto, che può esser inteso come una specifica struttura o un'unità organizzativa, nell'ambito dell'Ente medesimo o identificabile in un'altra amministrazione territoriale, dotato di adeguati profili di terzietà rispetto all'attività gestionale, al fine di evitare sovrapposizioni tra chi è investito della responsabilità di dichiarare la veridicità dei dati da considerare, ossia il responsabile dell'attività gestionale, e chi è chiamato a validarli. Nel caso in cui l'ETC documenti di trovarsi nelle condizioni di non ricevere adeguata collaborazione da altre amministrazioni per lo svolgimento dell'attività di validazione, ne dà comunicazione all'Autorità nell'ambito della trasmissione degli atti di competenza»⁽⁶⁸⁾.*

Un ulteriore caso particolare in cui sembrerebbe venire meno il requisito di "terzietà" è quello delle società *in house*, nelle quali l'ETC è socio del gestore. Per questa situazione specifica l'Autorità non ha fornito indicazioni precise, ma si ritiene che la terzietà possa essere garantita utilizzando lo stesso criterio di cui al punto precedente, ovvero ponendo la validazione a carico di un ufficio del Comune, in quanto struttura o unità organizzativa autonoma rispetto alle scelte gestionali effettuate dalla società *in house*.

Ancora sul tema della terzietà del soggetto che deve validare il PEF, in risposta ad un quesito posto da ANCI Lombardia, la Direzione Ciclo dei Rifiuti urbani dell'ARERA ha fornito riscontro positivo alla possibilità di

68 Punto 1.2 della delibera 3 marzo 2020, n. 57 "Semplificazioni procedurali in ordine alla disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti e avvio del procedimento per la verifica della coerenza regolatoria delle pertinenti determinazioni dell'Ente territorialmente competente".

«considerare l'organo di revisione del Comune come un soggetto, inteso come una specifica struttura o un'unità organizzativa, nell'ambito dell'Ente medesimo, dotato di adeguati profili di terzietà rispetto all'attività gestionale ai sensi della Delibera ARERA 57/2020/R/rif e quindi equiparare il parere dell'organo di revisione alla validazione dei PEF» ⁽⁶⁹⁾. ANCI Lombardia, pertanto, ha ritenuto che *«(...) i Comuni che non siano nelle condizioni di avvalersi di altre soluzioni, descritte dalle delibere ARERA n. 443/2019 e n. 57/2020, possano trasmettere all'Autorità, a titolo di validazione, il parere che l'organo di revisione dell'ente deve necessariamente esprimere sulla delibera di approvazione del Piano Economico Finanziario della tassa/tariffa rifiuti»*. Con successiva circolare ANCI Lombardia ha poi fornito riscontro alla posizione dell'Associazione Nazionale Certificatori e Revisori degli Enti Locali (ANCREL), comunicando che *«l'attività di validazione non rientra tra i compiti attribuiti dall'ordinamento all'Organo di Revisione come individuati dall'art. 239 del TUEL. L'attività di validazione richiede un'istruttoria complessa e specifica, che travalicherebbe i normali compiti dell'organo di revisione non risultando equiparabile alla tipologia di controlli posti in capo all'Organo di Revisione»* ⁽⁷⁰⁾.

L'Autorità non sembra avere fornito ulteriori indicazioni esplicite e dirette per un'ulteriore e più precisa definizione della attività di validazione. L'analisi delle esperienze di questo primo periodo di avvio del MTR ci consente tuttavia di fornire una definizione abbastanza accurata di questa attività.

Di seguito verranno descritti i vari aspetti del processo, precisando che la validazione ha per oggetto i dati di origine contabile rappresentati in ciascun PEF "grezzo" e la finalità di verificarne la completezza, la coerenza e la congruità. In altre parole, deve essere verificato che i dati del PEF "grezzo":

69 AncI Lombardia. Circolare 17 agosto 2020, n. 585; prot. n. 2761/2020. Il documento è consultabile all'indirizzo <https://anci.lombardia.it/dettaglio-circolari/20208171729-validazione-piani-economici-finanziari-tassa-rifiuti/>

70 AncI Lombardia. Circolare 1° ottobre 2020, n. 673, prot. n. 3060/2020. Il documento è consultabile all'indirizzo https://anci.lombardia.it/documenti/10706-Circolare%20%20673%202020%20_ARERA%20validazione%20PEF%20precisazioni%20int.pdf

- siano stati effettivamente dedotti dalle fonti contabili obbligatorie,
- siano effettivamente ammissibili al riconoscimento tariffario secondo quanto stabilito dalla regolazione.

È molto importante evidenziare che le ulteriori verifiche, come quelle previste all'art 19.1 del MTR (fra cui, per esempio, la verifica dell'equilibrio economico finanziario del gestore o del superamento del limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie, o della corretta attribuzione dei parametri/coefficienti all'interno dei range prefissati), pur essendo di competenza del medesimo ETC non rientrano nelle operazioni di validazione, ma dovranno essere compiute dall'ETC successivamente, ovvero contestualmente al "consolidamento" del PEF nella sua definizione finale e prima dell'adozione delle "pertinenti determinazioni".

Oltre alla terzietà del validatore, di cui si è già detto, va certamente soddisfatto anche il requisito della competenza tecnica. Nel box 5 vengono descritti entrambi.

Box 5. Requisiti di indipendenza e competenza del soggetto incaricato della validazione

Requisiti di indipendenza e competenza del validatore:

Modalità per garantire la terzietà nel caso in cui l'ETC sia anche soggetto gestore:

- individuazione di specifica struttura o un'unità organizzativa, nell'ambito dell'Ente medesimo, dotato di adeguati profili di terzietà rispetto all'attività gestionale, al fine di evitare sovrapposizioni tra chi è investito della responsabilità di dichiarare la veridicità dei dati da considerare, ossia il responsabile dell'attività gestionale, e chi è chiamato a validarli;
- individuazione di altra amministrazione territoriale dotata di adeguati profili di terzietà rispetto all'attività gestionale che può

attuarsi attraverso una convenzione/protocollo d'intesa con Enti di livello superiore oppure una convenzione tra enti con individuazione di un Comune capofila;

- incarico a soggetto terzo esterno incaricato (aziende o singoli professionisti). L'individuazione di un soggetto validatore esterno all'amministrazione deve avvenire con criteri che garantiscano la terzietà rispetto al gestore.

Requisiti di competenza:

Le verifiche previste in sede di validazione riguardano la conformità dei dati di origine contabile rispetto alle norme tariffarie di settore nel contesto della gestione dei rifiuti urbani; le competenze devono coprire i seguenti ambiti:

- approfondita conoscenza della regolazione in particolare del MTR;
- contabilità generale e analitica, nonché, preferibilmente, anche di separazione contabile;
- competenze tecniche in materia di ciclo integrato dei rifiuti urbani (struttura e assetto del servizio rifiuti urbani).

Fonte: elaborazione IFEL

La validazione è un'attività di tipo documentale, che deve essere effettuata su quello che abbiamo genericamente chiamato PEF "grezzo"; esso si compone degli specifici documenti riportati nel box 6.

Ai fini della conduzione delle verifiche, il validatore potrà richiedere ulteriori elementi, il cui contenuto presenti il livello di dettaglio necessario per la verifica di specifici requisiti, quali ad esempio schede contabili, destinazione di specifiche poste, situazioni inerenti ai cespiti, accantonamenti, ecc.

Nel caso in cui il gestore non svolga (in tutto o in parte) direttamente l'attività di trattamento e smaltimento e l'attività di trattamento e recupe-

ro, deve ritenersi oggetto della validazione la verifica e il controllo delle grandezze il cui prodotto determina le componenti di costo CTS_a e CTR_a che rappresentano il corrispettivo unitario del servizio (espresso in euro/tonnellata) e i quantitativi conferiti (espressi in tonnellate).

Nel caso di PEF pluricomunale o per ambito, invece, deve essere oggetto di specifica validazione da parte di un soggetto terzo la definizione del coefficiente di gradualità specifico $(1+\gamma_a)^{(71)}$ previsto dal punto 16.4 del MTR nel calcolo dei conguagli.

Box 6. Documenti oggetto e input della validazione.

Per ogni PEF "grezzo":

- a) Tabella numerica, redatta secondo il modello di cui all'Appendice 1 della delibera ARERA 443/2019, come integrata dalla delibera 238/2020;
- b) Relazione di accompagnamento, redatta secondo lo schema di cui all'Appendice 2 della del. 443/2019;
- c) Dichiarazione di veridicità, redatta ai sensi del d.P.R. 445/00, secondo lo schema di cui all'Appendice 3 della delibera 443/2019;
- d) Piano finanziario degli investimenti, da redigere a schema libero (punto 18.2 del MTR), che deve essere composto dal programma e piano finanziario degli investimenti, dall'elenco dei beni, strutture e servizi disponibili per l'effettuazione del servizio, dalle risorse finanziarie necessarie e dalla relazione recante descrizione di modello gestionale e organizzativo riportante i livelli di qualità del servizio e la ricognizione degli impianti esistenti.

Note:

- *la tabella numerica contiene solo i dati di competenza del di-*

71 Per le Regioni a statuto ordinario calcolato sulla base del confronto tra costo unitario effettivo ($CU_{eff,a,2}$) e il benchmark di riferimento, o l'adattamento del fabbisogno standard di cui all'articolo 1, comma 653, della legge n. 147/2013.

chiarante, identificati in Appendice 1 con la lettera "G", vale a dire dati economici di origine contabile (oltre ad eventuali dati economici di origine previsionale).

- *La relazione di accompagnamento contiene solo i capitoli 1, 2 e 3, e reca in allegato copia delle fonti contabili obbligatorie alle quali fa riferimento nel suo paragrafo 3.2.*
- *La dichiarazione di veridicità attesta la veridicità dei dati trasmessi e la loro corrispondenza con i valori desumibili dalla documentazione contabile di riferimento; è sottoscritta dal legale rappresentante della società o dell'ente dichiarante.*

*Inoltre, per ogni ambito di gestione che genera un PEF finale, devono essere fornite le **tabelle con i dati quantitativi e le tariffe unitarie di conferimento da cui vengono calcolati i costi CTS_a e CTR_a.***

Fonte: elaborazione IFEL

Il soggetto indipendente e competente incaricato della validazione ha la responsabilità di verificare l'assenza di elementi tali da indurre a ritenere che i dati di origine contabile presenti nel PEF "grezzo" non siano rispondenti ai requisiti di completezza, coerenza e congruità richiesti dalla regolazione.

Affinché tale affermazione sia significativa, qualora si ritenga con ragionevole consapevolezza che i dati in discorso siano conformi, è necessario che le verifiche effettuate siano dotate di adeguata estensione e di appropriato livello di approfondimento, che andranno determinati in funzione degli aspetti dimensionali del PEF da validare (abitanti serviti, valore complessivo del PEF).

Si rammenta anche che l'ETC deve descrivere nella relazione di accompagnamento - e precisamente al paragrafo 4.1 - l'attività di validazione annuale svolta sui dati trasmessi dal gestore/dai gestori, sia riguardo all'anno corrente che alle annualità soggette a conguaglio (2018 e 2019).

Box 7. Scopo della validazione

La validazione consiste nel verificare la veridicità del PEF e la sua conformità rispetto alla regolazione, vale a dire che i dati di origine contabile presenti nel PEF provengano effettivamente da fonti contabili obbligatorie (principio di effettività) e siano stati effettivamente determinati nel rispetto dei principi stabiliti dalla regolazione - con particolare riferimento ai principi di pertinenza, ricorrenza ed ammissibilità- e quindi siano completi, coerenti e congrui.

Fonte: elaborazione IFEL

Le prime verifiche della validazione dovrebbero riguardare la completezza e la correttezza formale della documentazione in input, vale a dire:

- l'effettiva presenza di tutta la documentazione prevista;
- il formato della tabella numerica, che deve corrispondere alla versione vigente dell'Appendice 1 della delibera 443/2019;
- la completezza della tabella numerica, vale a dire l'effettiva valorizzazione delle poste di origine contabile;
- il formato della Relazione di accompagnamento, che deve essere coerente e completo delle varie informazioni contenute nello schema tipo di cui all'Appendice 2 della del. 443/2019 e di quanto indicato al punto 18.2 del MTR;
- la completezza della Relazione di accompagnamento, che deve contenere una descrizione ragionevolmente esauriente dei criteri seguiti per dedurre i dati inseriti nella tabella numerica dalla documentazione contabile, nonché copia della documentazione contabile stessa;
- il formato della dichiarazione di veridicità, che deve essere conforme all'Appendice 3 della del. 443/2019.

La relazione di validazione dovrebbe dare evidenza delle verifiche sostanziali eseguite su ciascun PEF "grezzo", vale a dire delle verifiche compiute, volte a stabilire se i dati di origine contabile inseriti siano stati calcolati

applicando correttamente i criteri stabiliti dalla regolazione e se essi sono coerenti e congruenti:

- con la documentazione contabile, nel senso che sono calcolati a partire da valori riscontrabili nelle fonti contabili obbligatorie;
- rispetto alla regolazione, nel senso che riflettono costi effettivamente pertinenti con il servizio rifiuti, così come definito dalla regolazione, per quanto attiene l'attività svolta nel territorio.

L'elenco delle verifiche da eseguire e di cui dare evidenza nella Relazione di validazione è riportato nel box n. 8.

Nell'ambito delle verifiche sostanziali si ritiene che i valori $\sum TV_{a-2}^{old}$ e $\sum TF_{a-2}^{old}$ possano essere acquisiti come dati di *input* previa conferma dell'Ente territorialmente competente. Una eventuale attività di verifica su queste poste potrebbe essere disposta dall'ETC, qualora ne rilevasse la necessità o utilità.

Le verifiche qui descritte dovrebbero essere condotte secondo principi di significatività e materialità⁽⁷²⁾.

72 La significatività (dell'errore) è un concetto tecnico-contabile fondamentale della revisione, esplicitato nei principi di revisione ISA Italia 320 ("Significatività nella pianificazione e nello svolgimento della revisione contabile") e ISA Italia 450 ("Valutazione degli errori identificati nel corso della revisione contabile"). In tale ambito, gli errori sono considerati significativi quando «ci si può ragionevolmente attendere che essi, considerati singolarmente o nel loro insieme, siano in grado di influenzare le decisioni economiche prese dagli utilizzatori sulla base del bilancio». La materialità (o significatività) è rappresentata da un valore numerico che definisce la misura dell'errore che non inficia i dati del bilancio, o meglio definisce il limite totale degli errori individuati dal revisore che non dovrebbe modificare il giudizio positivo sul bilancio nel suo complesso: se gli errori rilevati superano il valore della materialità (o significatività), il revisore deve emettere un giudizio negativo sul bilancio.

Box 8. Elenco indicativo delle verifiche sostanziali previste dalla validazione

1. Effettiva esclusione, come definito dalla regolazione, dei costi presenti nelle fonti contabili che non sono attinenti al servizio rifiuti o che non sono ammissibili al riconoscimento tariffario per natura o destinazione:

- corretta identificazione e del corretto trattamento delle poste rettificative;
- esclusione dei costi relativi ad attività diverse, non riconducibili al perimetro del servizio rifiuti;
- congruità delle attribuzioni al servizio rifiuti dei costi indiretti;
- congruità delle attribuzioni dei costi comuni al servizio rifiuti;
- corretta identificazione dei costi di trattamento e smaltimento, in relazione al fatto che tali attività siano svolte in tutto o in parte dal gestore o da un soggetto terzo;
- esclusione degli accantonamenti non ammissibili.

2. Verifica del calcolo dei costi d'uso del capitale, ossia del fatto tali costi siano determinati applicando il metodo del costo storico rivalutato con le specificità stabilite dal MTR e dalla regolazione:

- corretta identificazione dei cespiti in esercizio, non radiati, dismessi, sostituiti o completamente ammortizzati;
- corretta determinazione del fondo di ammortamento da computare ai fini del calcolo dei costi d'uso del capitale, tenendo conto di quanto risultante dalle fonti contabili;
- corretta identificazione delle immobilizzazioni in corso e dell'anno di ultima variazione dei relativi saldi;
- corretta identificazione del costo storico originario dei cespiti in esercizio, come risultante dalle fonti contabili;
- valutazione del costo storico dei cespiti al netto di eventuali rivalutazioni economiche o monetarie o di altri costi non ammissibili;
- corretta imputazione di eventuali contributi in conto capitale;

- oneri riconosciuti al proprietario per l'uso del bene in relazione a cespiti di proprietari diversi dal gestore;
- coerenza del calcolo della remunerazione del capitale per quanto attiene la valorizzazione delle immobilizzazioni nette, del capitale circolante netto e delle poste rettificative, nonché l'applicazione del tasso di remunerazione del capitale opportunamente differenziato con riferimento ai lavori in corso.

3. Verifica del corretto trattamento di eventuali ricavi diversi da quelli relativi al servizio integrato di gestione dei RU effettuato nell'ambito dell'affidamento e riconducibili ad altri servizi effettuati avvalendosi di *asset* e risorse del servizio del ciclo integrato; in particolare dovrà essere verificato che:

- la sussistenza di tali ricavi sia stata esclusa, ovvero tali ricavi siano stati individuati;
- nel caso in cui tali ricavi sussistano, siano stati computati nella componente *AR* oppure la quota di costo degli *asset* e delle risorse utilizzate per produrre detti ricavi sia stata identificata ed esclusa dal riconoscimento tariffario.

4. Verifica del corretto calcolo delle componenti a conguaglio; in particolare dovranno essere eseguite almeno le seguenti verifiche:

- determinazione di tutte le componenti di costo che concorrono alla valorizzazione di $\sum TV_{a-2}^{new}$ e di $\sum TF_{a-2}^{new}$; che devono riguardare i dati provenienti dalle fonti contabili obbligatorie relative all'anno 2017 e con riferimento a tale annualità devono avere le stesse caratteristiche ed estensione di quelle descritte nei punti precedenti;
- verifica della correttezza del calcolo del parametro \bar{b} .

A complemento di tali verifiche dovrà anche essere valutata la coerenza dei driver utilizzati per il riparto di poste relative alla gestione sovracomunale.

Fonte: elaborazione IFEL

Il processo di validazione, inoltre, dovrebbe avere le caratteristiche di un procedimento partecipato. In sostanza, il verificatore dovrebbe poter rappresentare le proprie richieste di verifica delle specifiche poste, e l'eventuale formulazione di riserve circa l'ammissibilità al riconoscimento tariffario di specifici costi confluiti nel PEF "grezzo", mentre il soggetto destinatario della verifica dovrebbe poter esporre le proprie motivazioni a sostegno della loro ammissibilità, fornendo eventuali informazioni che potrebbero essere recepite e integrate nel PEF precedentemente trasmesso.

Pertanto, qualora il verificatore confermasse la propria posizione anche dopo aver esaminato le controdeduzioni, il gestore il cui PEF è oggetto dell'attività di validazione potrebbe avere facoltà, laddove convenisse sui motivi di esclusione, di riproporre il proprio PEF "grezzo" previa esecuzione delle rettifiche richieste.

L'output dell'attività di validazione dovrebbe consistere in una Relazione di validazione comprendente almeno gli elementi indicati nel box successivo.

Box 9. Contenuto minimo della relazione di validazione

1. Esatta identificazione del PEF "grezzo" al quale si riferisce;
2. Descrizione delle verifiche eseguite e delle considerazioni conseguenti;
3. Evidenza motivata delle eventuali specifiche poste presenti nel PEF "grezzo" finale che non sono ritenute ammissibili al riconoscimento tariffario;
4. Conclusioni circa la completezza, la coerenza e la congruità dei dati riportati nel PEF, fatte salve le eccezioni di cui al punto precedente.

Fonte: elaborazione IFEL

In esito all'attività di validazione e della presentazione della relazione finale, nelle fasi di consolidamento e predisposizione del PEF complessivo (evidenziate in figura 5) l'ETC dovrebbe non tener conto delle eventuali poste ritenute dal validatore non ammissibili ma che il Gestore ha insistito per mantenere all'interno del proprio PEF "grezzo". Tale attività dovrebbe essere eseguita dandone rappresentazione nel capitolo 4 della relazione di accompagnamento al PEF e fornendone specifica evidenza all'Autorità, affinché quest'ultima possa tenerne conto nel momento in cui opererà le proprie verifiche propedeutiche all'approvazione finale del PEF.

3. Dal PEF "grezzo" al PEF "consolidato" o "finale"

Come anticipato, tra i compiti dell'ETC vi è la definizione di alcuni parametri che possono incidere in modo molto rilevante sull'ammontare complessivo dei costi riconosciuti e, di conseguenza, sulla quantificazione delle entrate tariffarie previste per l'anno *a*. Nel seguito si descriveranno questi parametri in relazione alle possibili scelte dell'ETC, che - come più volte ricordato - può in molti casi coincidere con il Comune.

In generale l'Autorità dispone che *«l'Ente territorialmente competente argomenta e motiva, puntualmente, la scelta dei valori degli ulteriori parametri per i quali è prevista la decisione da parte del medesimo Ente sulla relativa quantificazione»*⁽⁷³⁾.

4. Il fattore di *sharing* (*b*) e il coefficiente (*w*)

Come già specificato, il fattore di *sharing* *b* concerne le seguenti categorie di ricavo:

- ricavi derivanti dalla vendita di materiale o energia ottenuti dai rifiuti sul libero mercato;
- componenti di ricavo diverse da quelle relative alla gestione dei RU

⁷³ Articolo 4, comma 4.7 dello schema tipo della relazione di accompagnamento del PEF di cui all'Appendice 2 del MTR.

- ottenute avvalendosi di *asset* e risorse del servizio del ciclo integrato;
- ricavi derivanti dai corrispettivi CONAI.

L'introduzione di questo parametro, accompagnato al parametro ω , ovvero il correttivo del fattore di *sharing* sui proventi CONAI, è una significativa novità del MTR rispetto alla previgente regolazione.

Il fattore di *sharing* incide infatti nel computo dell'ammontare delle entrate tariffarie relative alle componenti di costo variabile:

$$\sum TV_a = CRT_a + CTS_a + CTR_a + CRD_a + COI_{TV,a}^{exp} - b[(AR_a + (1 + \omega_a)AR_{CONAI,a}] + (1 + \gamma_a)RC_{TV,a}/r$$

Dove:

- AR_a è la somma dei proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti; in tale voce sono incluse anche le componenti di ricavo diverse da quelle relative al servizio integrato di gestione dei RU effettuato nell'ambito dell'affidamento e riconducibili ad altri servizi erogati avvalendosi di *asset* e risorse del servizio integrato; tale voce non comprende, invece, i ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dal CONAI a copertura dei maggiori oneri per la raccolta dei rifiuti di imballaggio;
- b è il fattore di *sharing* dei proventi, che può assumere un valore compreso nell'intervallo [0,3; 0,6];
- $AR_{CONAI,a}$ è la somma dei ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dal CONAI a copertura dei maggiori oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio;
- $b(1 + \omega_a)$ è il fattore di *sharing* dei proventi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dal CONAI;
- ω_a è il fattore correttivo del fattore di *sharing* applicato ai proventi CONAI; è determinato dall'ETC in coerenza con le valutazioni compiute ai fini della determinazione dei parametri $\gamma_{1,a}$ e $\gamma_{2,a}$ ($\gamma_{1,a}$ è valorizzato tenendo conto della valutazione del rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata da raggiungere; $\gamma_{2,a}$ invece è quantificato considerando l'efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo); ω_a può assumere un valore compreso nell'intervallo [0,1; 0,4].

Al fine di comprendere al meglio il significato del fattore di *sharing* b e del correttivo del fattore di *sharing* per i proventi CONAI ω , si consideri che essi sono fattori moltiplicativi dei ricavi derivanti dai rifiuti, che sono posti in riduzione dei costi che devono pareggiare le entrate tariffarie. Nella tabella successiva vengono evidenziate le correlazioni.

Tabella 10. Nuovi parametri/componenti di costo introdotti dal MTR di competenza dell'ETC e loro rispettiva incidenza

Fattore di <i>sharing</i>	Valori min. del range ammesso per i fattori di <i>sharing</i>	Valori max del range ammesso per i fattori di <i>sharing</i>
b	Massimo ammontare dei ricavi a favore del gestore e massimo incentivo per lo stesso nella valorizzazione dei rifiuti	Minimo ammontare dei ricavi a favore del gestore e minimo incentivo per lo stesso nella valorizzazione dei rifiuti
	Minima detrazione dei costi da inserire nel PEF e minimo beneficio e tariffe più alte per gli utenti del servizio	Massima detrazione dei costi da inserire nel PEF e massimo beneficio e tariffe più basse per gli utenti del servizio
		Necessità di giustificare la scelta da parte dell'ETC

Fonte: elaborazione IFEL

Tale fattore è stato inserito per incentivare i gestori a massimizzare i ricavi derivanti dalla valorizzazione energetica o dei materiali ceduti derivanti dalla raccolta. I fattori di *sharing* sono determinati dall'ETC in totale indipendenza all'interno di *range* prestabiliti dall'Autorità, sebbene l'ARERA richieda che nella relazione di accompagnamento al PEF l'ETC descriva «*le modalità di individuazione dei fattori di sharing dei proventi in modo da favorire gli incentivi alla crescita dei ricavi dalla vendita di materiali e/o energia*».

La disposizione indica che l'ETC possa decidere di detrarre dai costi una quota massima dei proventi dalla vendita di energia o di materiali (utilizzando coefficienti di *sharing* elevati), ma debba giustificarlo nel PEF.

In una prima versione del MTR l'ARERA aveva previsto la possibilità di *sharing* solo per i proventi CONAI; nella versione definitiva del MTR ha invece contemplato sia la possibilità di vendita di materiali (ed energia)

a privati che al circuito CONAI. La modifica di tale orientamento è derivata dal fatto che, a seguito delle osservazioni pervenute nella fase di consultazione, l'Autorità ha riconosciuto che *«la mancata applicazione del fattore di sharing alla componente dei ricavi derivanti dalla vendita dei materiali di recupero degli imballaggi alle piattaforme del Consorzio CONAI potrebbe comportare una distorsione al corretto funzionamento del mercato, nella misura in cui indurrebbe il gestore a effettuare conferimenti a soggetti diversi dal Consorzio CONAI, anche qualora i valori assoluti di ricavo da questi assicurato siano inferiori»*⁽⁷⁴⁾.

Per tenere conto della diversa natura dei ricavi dalla vendita nel mercato rispetto ai corrispettivi del CONAI è stato introdotto il fattore correttivo ω .

In funzione delle scelte dei coefficienti si determineranno diverse situazioni, di seguito descritte:

- $b(AR_a)$ nel caso di vendita di materiali o energia a privati l'Ente può trattenere al gestore e detrarre dai costi da inserire nel PEF dal 30% al 60% del ricavo; quindi, il gestore potrà avere riconosciuto dal 40% al 70% del ricavo dal libero mercato;
- $b(1 + \omega_a) AR_{CONAI,a}$ nel caso di proventi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dal CONAI le trattenute dipendono dai due parametri ω_a e b . Verifichiamo cosa accade nei casi limite:
 - nel caso in cui vi siano performance molto elevate e quindi sia possibile porre $\omega_a=0,1$: l'Ente può trattenere al gestore e detrarre dai costi da inserire nel PEF dal 33% ($b=0,3$) al 66% ($b=0,6$) del ricavo; quindi, il gestore potrà avere riconosciuto dal 34% al 67% del ricavo derivante dal CONAI;
 - nel caso in cui le performance siano molto basse e quindi sia possibile porre $\omega_a=0,4$: l'Ente può trattenere al gestore e detrarre dai costi da inserire nel PEF dal 42% ($b=0,3$) all'84% ($b=0,6$) del ricavo quindi il gestore potrà avere riconosciuto dal 16% al 58% del ricavo.

⁷⁴ Delibera ARERA n. 443/2019, pag. 11 dei considerata.

Nelle tabelle successive viene esemplificato quanto sopra indicato.

Tabella 11. Quota detratta dai costi del PEF sui ricavi dai rifiuti nel libero mercato

$b(AR_a)$		
	ETC	Gestore
$b=(0,3)$ <i>sharing</i> massimo	30%	70%
$b=(0,6)$ <i>sharing</i> minimo	60%	40%

Fonte: elaborazione IFEL

Tabella 12. Quota detratta dai costi del PEF sui proventi dal CONAI

$b(1 + \omega) AR_{CONAI,a}$				
	Performance elevate $\omega_a = 0,1$		Performance basse $\omega_a = 0,4$	
	$(1 + \omega a) = 1,1$		$(1 + \omega a) = 1,4$	
	ETC	Gestore	ETC	Gestore
$b=(0,3)$ <i>sharing</i> massimo	33%	67%	42%	58%
$b=(0,6)$ <i>sharing</i> minimo	66%	34%	84%	16%

Fonte: elaborazione IFEL

Risulta evidente che in caso di vendita a privati di materiali derivanti dai rifiuti, o sfruttando i medesimi *asset* per erogare servizi diversi da quelli della gestione dei RU, il gestore massimizza i suoi ricavi con un minimo garantito equivalente al 40% degli stessi; in caso di cessione al CONAI, invece, i suoi ricavi, oltre che dalla scelta dell'ente sul fattore b dipendono dai risultati della raccolta differenziata o dall'efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo.

Questo orientamento dell'Autorità, quindi, tende a favorire o comunque a incentivare l'accesso dei gestori a conferimenti di mercato, riconoscendo loro una quota maggiore dei proventi a fronte del rischio di mercato.

5. La gradualità dei conguagli

5.1 Il calcolo del fattore gamma (γ)

A norma dell'articolo 16 del MTR, in ciascun anno $a = \{2020, 2021\}$ l'ETC determina i conguagli relativi alle annualità 2018 e 2019 applicando alla somma delle componenti $RC_{TV,a}$ e $RC_{TF,a}$ precedentemente calcolate, il coefficiente di gradualità $(1 + \gamma_a)$.

Il significato di questo coefficiente, che agisce in egual misura sulla componente a conguaglio dei costi sia variabili che fissi, è quello di mitigare l'effetto dei conguagli sull'ammontare dei costi previsti per l'anno a , riconoscendo al gestore una percentuale crescente nel caso di gestione *sottoremunerata* (conguaglio positivo), ovvero in funzione della maggiore efficienza nella gestione valutata con il coefficiente $CUeff_{a-2}$. In caso di gestione *sovra remunerata* (ovvero con conguaglio negativo), viceversa, i gestori efficienti potranno "restituire" una quota inferiore in funzione della loro maggiore efficienza, sempre valutata con il parametro $CUeff_{a-2}$. Il coefficiente γ_a è il risultato della somma di tre componenti

$$\gamma_a = \gamma_{1a} + \gamma_{2a} + \gamma_{3a}$$

dove:

- γ_{1a} è valorizzato tenendo conto della valutazione del rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata da raggiungere;
- γ_{2a} è quantificato considerando l'efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo;
- γ_{3a} è determinato sulla base delle risultanze di indagini di soddisfazione degli utenti del servizio, svolte in modo indipendente, o con riferimento al grado di rispetto della Carta dei servizi.

Il costo unitario effettivo ($CUeff_{a-2}$) da considerare nell'ambito della gradualità è il seguente:

$$CUeff_{a-2} = \frac{\sum TV_{a-2}^{old} + \sum TF_{a-2}^{old}}{q_{a-2}}$$

dove q_{a-2} indica la quantità di RU complessivamente prodotti all'anno $(a-2)$.

In ciascun anno $a = \{2020, 2021\}$ il coefficiente di gradualità $(1 + \gamma_a)$ è calcolato sulla base del confronto tra costo unitario effettivo ($CU_{eff,a-2}$) e il *benchmark* di riferimento, che:

- nel caso di PEF per singolo Comune è rappresentato da:
 - fabbisogno standard di cui all'articolo 1, comma 653, della legge n. 147/2013 per le Regioni a Statuto ordinario;
 - costo medio di settore come risultante dall'ultimo Rapporto ISPRA per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano.
- nel caso di PEF pluricomunale o per Ambito è dato da:
 - adattamento del fabbisogno standard di cui all'articolo 1, comma 653, della legge n. 147/2013, per le Regioni a Statuto ordinario, qualora validato da un soggetto terzo;
 - costo medio di settore come risultante dall'ultimo Rapporto ISPRA negli altri casi, nonché per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano.

A seconda della condizione di $CU_{eff,a-2}$, della somma $RC_{TV,a} + RC_{TF,a}$ (che in caso positivo verificano un costo riconosciuto minore di quello efficiente) e dei componenti di γ_a (cioè dei fattori di qualità riconosciuti), vi sarà una differente condizione di conguaglio: quindi i conguagli sono direttamente determinati dal costo efficiente e da fattori di qualità rilevabili, determinati dall'ETC.

In sintesi, nel caso in cui:

- $RC_{TV,a} + RC_{TF,a} > 0$ quindi gestione sottoremunerata rispetto a quella risultante dai costi efficienti, ovvero conguaglio positivo:
 - se $CU_{eff,a-2} < benchmark$, cioè il costo efficace è minore del costo standard: l'ente può recuperare dal 50% al 90% di quanto risulta dal RC ;
 - se $CU_{eff,a-2} > benchmark$ cioè il costo efficace è maggiore del costo standard: l'Ente può recuperare dal 10% al 50% di quanto risulta dal RC per riconoscerlo al gestore.
- $RC_{TV,a} + RC_{TF,a} < 0$ quindi gestione sovraremunerata rispetto a quella risultante dai costi efficienti, ovvero conguaglio negativo:

- se $CU_{eff_{a-2}} < benchmark$, cioè costo efficace minore del costo standard: il recupero a favore dei cittadini va dal 10% al 50% di quanto risulta dal RC ;
- se $CU_{eff_{a-2}} > benchmark$ cioè costo efficace maggiore del costo standard: il recupero a favore dei cittadini va dal 50% al 98% di quanto risulta dal RC .

Infine, il valore effettivo del conguaglio dovuto ogni anno sarà determinato in funzione del numero di rate (r) per il recupero della componente di conguaglio, che sarà discrezionalmente definito dall'ETC fino ad un massimo di quattro rate.

5.2 I fabbisogni standard

Come è noto, il comma 653 dell'art. 1 L. 147/2013 ha previsto che a decorrere dall'anno 2018 nella determinazione dei costi che costituivano il PEF i Comuni dovessero avvalersi anche delle risultanze dei fabbisogni standard.

Va in proposito osservato che i fabbisogni standard del servizio rifiuti rappresentano, in genere, solo un paradigma di confronto per permettere all'Ente locale di valutare l'andamento della gestione del servizio rifiuti e che quelli attualmente disponibili sono stati elaborati con finalità perequative, cioè pensati come strumento da utilizzare per la ripartizione delle risorse all'interno del Fondo di solidarietà comunale. Pertanto, i fabbisogni standard potrebbero non corrispondere integralmente alle finalità cui sottende la disposizione recata dal citato comma 653.

Con l'avvento della regolazione - e, quindi, dall'annualità 2020 - il costo standard, così come definito dal sistema dei fabbisogni standard comunali, di fatto non è più il riferimento della tariffa, anche se continua a essere l'unico elemento di confronto ad oggi esistente. L'Autorità ne prevede pertanto l'utilizzo come *benchmark*. Può essere inoltre utilizzato dalle Amministrazioni comunali come elemento di confronto in sede di valutazione del costo di un affidamento.

Di conseguenza, il richiamo dell'ARERA alle *"risultanze dei fabbisogni standard"* operato dal sopracitato comma 653 deve essere letto in modo coordinato con l'avvio del nuovo sistema di regolazione del servizio previsto dal MTR, che ha modificato il quadro della discrezionalità riservato al Comune in quanto responsabile del servizio rifiuti, orientandolo in primo luogo alla verifica del rispetto dei criteri innovati in materia di determinazione dei costi da parte dei gestori nell'ambito del Piano finanziario. Nel nuovo sistema di regolazione, quindi, le risultanze dei fabbisogni standard del servizio rifiuti assumono un valore di riferimento obbligatorio ai fini del punto 16 del MTR per ciò che riguarda l'applicazione della gradualità dell'adozione di alcune componenti tariffarie, in particolare del calcolo del conguaglio relativo agli anni 2018 e 2019.

Nel MTR il riferimento al costo standard è inoltre contemplato qualora l'ETC ritenga necessario il superamento del limite alla crescita tariffaria. In questo caso l'ETC dovrà presentare una relazione, in cui, tra l'altro, dovrà attestare le valutazioni di congruità compiute anche sulla base delle risultanze dei fabbisogni standard di cui all'articolo 1, comma 653, della legge n. 147/13 (ovvero, per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, sulla base del costo medio di settore come risultante dall'ultimo Rapporto dell'ISPRA) e l'analisi delle risultanze che presentino oneri significativamente superiori ai valori standard.

6. Il limite alla crescita annuale del gettito tariffario (p)

Uno degli elementi di maggiore novità introdotto dal MTR e dall'intera attività di regolazione definita dall'Autorità è il limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie. Per ciascun anno esso deve essere considerato come una determinante per la valutazione delle dinamiche relative ai costi specifici ammessi nel PEF.

Tale determinante può incidere sia sulla riconoscibilità dei costi trasmessi dai gestori che sulla effettiva incidenza dei valori dei coefficienti che l'Ente territorialmente competente (ETC) deve scegliere e specificare. Si ritiene, pertanto, che l'attività di definizione del limite alla crescita attribuibile ad

ogni ambito tariffario dovrebbe essere effettuata dall'ETC preliminarmente rispetto alle altre attività previste dalla procedura di costruzione del PEF.

Con l'applicazione di un limite alla crescita annuale del totale delle entrate tariffarie l'ARERA ha introdotto uno strumento finalizzato alla sostenibilità tariffaria e alla tutela dell'utenza, anche volto a «*contemperare l'introduzione di un primo segnale di contenimento e di razionalizzazione dei costi, con opportuni incentivi al miglioramento della qualità del servizio offerto e, conseguentemente, con l'esigenza di consentire il finanziamento di iniziative di potenziamento infrastrutturale o di rafforzamento gestionale*⁽⁷⁵⁾».

All'articolo 4 del MTR allegato alla delibera 443/2019 l'Autorità impone che, in ciascun anno $a = \{2020, 2021\}$, il totale delle entrate tariffarie di riferimento rispetti il seguente limite alla variazione annuale:

$$\frac{\sum T_a}{\sum T_{a-1}} \leq (1 + \rho_a)$$

dove ρ_a è il parametro per la determinazione del limite alla crescita delle tariffe, che deve essere definito per ciascun anno in funzione di parametri assegnati dalla Autorità.

Nello specifico, le entrate tariffarie determinate per ciascuna delle annualità 2020 e 2021 non possono eccedere quelle relative all'anno precedente più il limite alla variazione annuale, che considera i seguenti elementi:

- tasso di inflazione programmata;
- miglioramento della produttività assegnato al gestore;
- miglioramento previsto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate agli utenti;
- modifiche del perimetro gestionale, con riferimento ad aspetti tecnici e/o operativi.

75 Delibera ARERA 31 ottobre 2019, n. 443/2019/R/rif. "Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021", p. 12.

Al comma 4.4 bis del MTR si precisa inoltre che per l'anno 2020 il valore del limite alla crescita in regime ordinario - ovvero non assoggettato alla istanza di superamento del limite alla crescita di cui al comma 4.5 - non può comunque superare il 6,6%, a prescindere dalla situazione emergenziale determinata dall'emergenza COVID-19.

Qualora l'Ente territorialmente competente non individui obiettivi di miglioramento della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate né preveda modifiche al perimetro gestionale, le entrate tariffarie possono quindi essere incrementate al massimo del valore corrispondente alla differenza tra il tasso di inflazione programmata e il miglioramento della produttività, ovvero, per il 2020 di un *range* compreso tra 1,2 e 1,6%.

L'ARERA, inoltre, chiarisce che il limite si applica con riferimento al totale delle entrate tariffarie relative al singolo ambito tariffario⁽⁷⁶⁾ e non al singolo corrispettivo dovuto a ciascun gestore: nel caso in cui vi siano più gestori operanti in uno specifico ambito tariffario, pertanto, l'ETC dovrà valutare quale sia la specifica dinamica di variazione del corrispettivo del singolo gestore, in modo da garantire che il corrispettivo complessivo rispetti il limite alla crescita.

6.1 Calcolo e definizione dei parametri che determinano il limite alla crescita (rpi , X , QL , PG)

Il limite alla crescita è definito sulla base della seguente formula⁽⁷⁷⁾:

$$\rho_a = rpi_a - X_a + QL_a + PG_a$$

dove:

- rpi_a è il tasso di inflazione programmata, il cui valore è fornito dall'Autorità; per il 2020 e il 2021 è pari all'1,7%;

⁷⁶ Articolo 1, paragrafo 3 della determina ARERA 27 marzo 2020 n. 2/2020 - DRIF.

⁷⁷ Al paragrafo 3.3.1 si dà conto di come la formula sia stata modificata nel caso in cui si ritenga di inserire le componenti facoltative relative all'emergenza COVID-19.

- X_a è il coefficiente di recupero di produttività⁽⁷⁸⁾ determinato dall'ETC nell'ambito dell'intervallo di valori compreso fra 0,1% e 0,5%. L'ETC ha ampia discrezionalità nel determinare tale parametro nell'ambito del *range* prefissato. Tale coefficiente, in effetti, sembra essere l'unico parametro di efficienza offerto dal MTR. Il parametro X_a determina, anno per anno, la riduzione dell'ammontare dei ricavi totali rispetto all'anno precedente di cui il/i gestore/i devono farsi carico adottando misure di efficientamento progressivo;
- QL_a è il coefficiente per il miglioramento previsto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate agli utenti, con valori compresi tra 0 e 2%; i valori più elevati sono applicabili, ad esempio, qualora siano previsti incrementi significativi della percentuale di raccolta differenziata, di frequenza maggiore nelle attività di spazzamento e di raccolta, incrementi nei livelli di riutilizzo e riciclo, etc.;
- PG_a è il coefficiente per la valorizzazione di modifiche del perimetro gestionale con riferimento ad aspetti tecnici e/o operativi, con valori compresi tra 0 e 3% (ad esempio in caso di passaggio dalla raccolta stradale a quella porta a porta).

In sostanza, p_a è il limite massimo percentuale consentito⁽⁷⁹⁾ per la crescita delle entrate tariffarie da un anno all'altro.

Ai fini della verifica del limite alla crescita delle tariffe, per l'anno 2020 si considerano le entrate tariffarie T_{2019}^{old} , ovvero quelle determinate per l'anno 2019 ai sensi della previgente regolazione (comma 4.2 del MTR).

L'Autorità non precisa quale sia il valore tra i diversi possibili documenti di bilancio (previsionale, preconsuntivo, consuntivo) cui ci si debba riferire per la determinazione delle entrate tariffarie relative all'anno precedente (T_{a-1}). Si deve tuttavia ritenere che, poiché il PEF è elaborato in un periodo precedente⁽⁸⁰⁾ alla definizione del gettito delle entrate a consun-

78 Da taluni anche ridenominato "X factor".

79 Come si è detto, questo limite può essere derogato dall'istanza di cui al comma 4.5 del MTR.

80 Ovvero entro il termine del bilancio di previsione.

tivo, tale valore debba essere coincidente con quello delle entrate previsionali indicate in fase di elaborazione della manovra tariffaria relativa all'anno 2019 e, in genere, all'anno $a-1$.

In ciascun anno $a= (2020,2021)$, i coefficienti QL_a e PG_a sono determinati dall'ETC sulla base della tabella che segue, che combina le diverse possibili situazioni di variazione della qualità del servizio e delle attività gestionali svolte (perimetro):

Tabella 13. Determinazione dei coefficienti QL_a e PG_a per il calcolo del limite alla crescita

		Perimetro gestionale (PG_a)	
		NESSUNA VARIAZIONE NELLE ATTIVITÀ GESTIONALI	PRESENZA DI VARIAZIONI NELLE ATTIVITÀ GESTIONALI
QUALITÀ PRESTAZIONI (OLA)	Mantenimento dei livelli di qualità	SCHEMA I Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie: $PG_a = 0$ $QL_a = 0$	SCHEMA II Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie: $PG_a \leq 3\%$ $QL_a = 0$
	Miglioramento dei livelli di qualità	SCHEMA III Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie: $PG_a = 0$ $QL_a \leq 2\%$	SCHEMA IV Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie: $PG_a \leq 3\%$ $QL_a = 2\%$

Fonte: MTR 443, allegato A, punto 4.4, p. 11 (versione integrata con le modifiche apportate dall'Autorità con la delibera 23 giugno 2020 n. 238)

Come anticipato, per l'anno 2020 il valore del limite alla crescita non può superare per gli anni 2020 e 2021 il 6,6% anche qualora si utilizzi il coefficiente facoltativo $C19_{2020}$ o $C19_{2021}$, che tiene conto dei costi derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali, in particolare della previsione dei costi sostenuti - o che si prevede che il gestore sosterrà - al fine di garantire la continuità e il mantenimento dei livelli di qualità del servizio a seguito dell'emergenza da COVID-19. Il coefficiente $C19_{2020}$ (o $C19_{2021}$) potrà essere valorizzato dall'ETC sia per il 2020 che per il 2021 nell'intervallo di valori compreso fra 0 e 3%.

Nel successivo Capitolo III *“La regolazione della gestione rifiuti ai tempi del COVID-19”* viene approfondito il tema delle disposizioni facoltative previste da ARERA per tenere conto dell’eccezionalità della situazione venutasi a creare in seguito alla pandemia.

Appare chiaro che il sistema a matrice riportato in tabella 13 traduce non solo l’intento regolatorio di calmierare l’incremento possibile dei costi, ma anche la volontà di collegare tale dinamica ad un miglioramento della qualità o delle prestazioni del servizio.

È utile osservare che lo schema predisposto dall’Autorità non considera le ulteriori possibili cause di un incremento tariffario indipendenti dalla volontà del gestore o dell’amministrazione comunale, fra cui, ad esempio, l’aumento dei costi di trattamento e smaltimento dei rifiuti residui dei flussi raccolti in forma differenziata. Il caso di un incremento, rilevato da fonti contabili certe anche di natura previsionale, maggiore rispetto a quello previsto dal limite alla crescita può tuttavia verificarsi e mettere in seria difficoltà l’Amministrazione competente all’approvazione del PEF.

Poiché l’ETC deve garantire l’equilibrio economico e finanziario della gestione, per consentire il mantenimento dell’equilibrio economico, in questo caso l’Autorità fornisce una sorta di “uscita di emergenza” dai contorni molto delicati, ovvero la gestione dell’istanza definita al comma 4.5 e 4.5 bis del MTR. Al tema è dedicato il paragrafo successivo.

6.2 L’istanza per il superamento del limite alla crescita

Il limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie può essere superato solo con motivata decisione (istanza) da parte dell’ETC, qualora ricorrano specifiche condizioni e comunque a garanzia dell’equilibrio economico finanziario della gestione.

In pratica, ove gli ETC ritengano necessario il superamento del limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie - per assicurare il raggiungimento

dei previsti miglioramenti di qualità, oppure per sostenere il processo di integrazione delle attività gestite, o ancora per superare situazioni di squilibrio economico e finanziario - i medesimi devono presentare all'Autorità un'apposita istanza corredata da una Relazione attestante le valutazioni compiute. Ovvero:

- a) le valutazioni di congruità compiute sulla base delle risultanze dei fabbisogni standard di cui all'articolo 1, comma 653, della legge n. 147/13 (ovvero, per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, sulla base del costo medio di settore come risultante dall'ultimo Rapporto ISPRA) e l'analisi delle risultanze che presentino oneri significativamente superiori ai valori standard;
- b) le valutazioni in ordine all'equilibrio economico-finanziario delle gestioni, con specifica evidenza degli effetti di eventuali valori di picco degli oneri attribuibili alle componenti relative ai costi di trattamento e smaltimento dei rifiuti (CTS_a e CTR_a);
- c) l'effetto relativo alla valorizzazione del fattore di *sharing* b , in corrispondenza dell'estremo superiore dell'intervallo, vale a dire quando al gestore viene riconosciuta solo la frazione minima consentita (coefficienti b e ω) dei ricavi derivanti dalle attività di valorizzazione dei rifiuti;
- d) le valutazioni relative agli eventuali oneri aggiuntivi determinati da incrementi di qualità nelle prestazioni o da modifiche del perimetro gestionale richieste al gestore;
- e) per l'anno 2020 e per il 2021 gli eventuali oneri per gestione dell'emergenza da COVID-19, sostenuti per garantire la continuità nella fornitura di servizi, nonché per il mantenimento di adeguati livelli qualitativi del servizio.

In merito al punto a) e all'utilizzo dei fabbisogni standard, va precisato che gli stessi derivano da un approccio meramente statistico, indipendente dall'effettivo livello di qualità del servizio erogato. Il valore derivante dal sistema dei fabbisogni standard non può pertanto rappresentare una definizione in grado esprimere adeguatamente l'effettivo livello di fabbisogno di riferimento di un determinato servizio erogato in un determinato contesto territoriale. L'applicazione e l'utilizzo degli stessi deve quindi avvenire

con prudenza, ponderando complessivamente tutti i fattori che determinano le principali componenti di costo. Vi saranno pertanto casi che non sono contemplati dai fabbisogni standard, ovvero che pur presentando costi superiori rispetto agli stessi fabbisogni possono necessitare di adeguamenti e di superare il limite alla crescita, o, viceversa, casi che pur essendo al di sotto dei fabbisogni standard potrebbero non necessitare di un superamento del limite alla crescita. In considerazione di ciò è necessario che gli ETC adottino il massimo rigore tecnico nell'analisi dei costi che portano alla richiesta dei maggiori oneri, così da fornire all'Autorità tutti gli elementi utili all'approvazione dell'ammontare risultante.

In merito al punto c) - ovvero alla valorizzazione del fattore di *sharing b* - occorre osservare che la stessa Autorità ha previsto che «*Nel caso in cui il gestore non svolga (in tutto o in parte) direttamente l'attività di trattamento e smaltimento e l'attività di trattamento e recupero, le rispettive componenti di costo CTS_a e CTR_a sono ottenute come prodotto tra il corrispettivo unitario del servizio (coerente con i valori di mercato ed espresso in euro/tonnellata) e i quantitativi conferiti (espressi in tonnellate)*»⁽⁸¹⁾. Ciò significa che qualora fossero stati rilevati incrementi significativi dei costi di trattamento/smaltimento nell'anno *a* rispetto all'anno *a-2*, solo in caso di ricorso alla istanza di cui al comma 4.5 del MTR essi potrebbero essere computati nel costo riconosciuto.

La deroga al limite alla crescita delle entrate tariffarie, quindi, potrebbe essere necessaria proprio per tutelare i gestori, ad esempio dalla dinamica dei costi di recupero/smaltimento che si è registrata negli ultimi anni, che può mettere in difficoltà diverse realtà a causa del *lag* regolatorio che prevede che le entrate tariffarie di riferimento nell'anno *a* siano determinate facendo riferimento all'anno *a-2*. La presenza di questo ritardo imposto dalla regolazione (*time lag*) presupporrebbe infatti che i maggiori costi possano essere recuperati solo a distanza di due anni: è evidente che ciò potrebbe compromettere l'equilibrio economico-finanziario di alcuni gestori.

⁸¹ Articolo 7, comma 7.7 del MTR.

L'Autorità dispone infine che qualora l'ETC accerti eventuali situazioni di squilibrio economico e finanziario, oltre a quanto stabilito ai punti da a) a d) dell'elenco precedente, provveda a individuare puntualmente le modalità volte a recuperare la sostenibilità efficiente della gestione. L'ETC quindi ha la possibilità di tutelare l'equilibrio economico e finanziario del gestore: in questo caso si richiede un'analisi delle cause e un piano di rientro finalizzato a recuperare la sostenibilità economica della gestione in tempi certi. L'istanza per l'eventuale superamento del limite previsto dal MTR deve quindi essere corredata da una specifica relazione, predisposta dall'ETC e trasmessa ad ARERA per l'esame e gli eventuali provvedimenti di propria competenza.

Va inoltre specificato che l'ARERA, anche su richiesta espressa di IFEL, con la delibera n. 57 del 3 marzo 2020⁽⁸²⁾ ha precisato (ai punti 2.3 e 2.4) che l'Autorità approva con o senza modificazioni le predisposizioni tariffarie deliberate dagli ETC. In caso di modificazioni, l'Autorità disciplina gli effetti con particolare riferimento alla tutela degli utenti, tenuto conto dell'efficacia delle decisioni assunte dall'ETC e delle misure volte ad assicurare la sostenibilità finanziaria efficiente della gestione. In ogni caso, *«Nelle more dell'approvazione da parte dell'Autorità, si applicano le decisioni assunte dall'ETC, ivi comprese quelle assunte dai comuni con riferimento ai piani economico finanziari e ai corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione»*. In altre parole, anche a fronte di un PEF che preveda il superamento del limite alla crescita delle entrate e della formulazione dell'istanza di cui al punto 4.5 del MTR, il Comune deve approvare l'articolazione tariffaria sulla base del PEF così predisposto, senza attendere alcuna ulteriore autorizzazione da parte dell'Autorità.

82 Delibera 3 marzo 2020 57/2020/R/rif "Semplificazioni procedurali in ordine alla disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti e avvio di procedimento per la verifica della coerenza regolatoria delle pertinenti determinazioni dell'ente territorialmente competente".

In proposito, è opportuno ulteriormente precisare che l'azione dell'ARERA in relazione all'esame dei PEF e alla loro definitiva approvazione non potrà in nessun caso portare ad un "annullamento" del PEF e dei conseguenti provvedimenti tariffari adottati efficacemente dai Comuni. L'eventuale "diniego" da parte dell'Autorità, che potrà pervenire anche dopo il periodo di applicazione del PEF, non avrà le caratteristiche che spesso caratterizzano l'intervento giurisdizionale (tipicamente quello dei TAR), ma sarà necessariamente corredato da prescrizioni circa le modalità e i tempi per emendare le quantificazioni o gli altri elementi del PEF non condivisi dall'Autorità e riportare la gestione del servizio su binari considerati coerenti con la regolazione.

7. Considerazioni sull'equilibrio economico finanziario e sulle riduzioni nel PEF dei costi massimi ammissibili

L'equilibrio economico è condizione essenziale per il funzionamento dell'impresa; si realizza quando i ricavi coprono i costi e residua per differenza una marginalità, che rappresenta l'utile. Con il termine "equilibrio finanziario" si intende invece la capacità mantenuta nel tempo da parte di un'impresa di disporre del capitale monetario necessario per far fronte agli obblighi di pagamento (per investimenti, servizi, remunerazione del capitale, etc.) attraverso la liquidità generata dai realizzi, o mediante nuovi finanziamenti resi economicamente sostenibili dai ricavi della gestione, realizzando quindi la condizione che consente all'impresa di mantenere sempre in equilibrio le entrate e le uscite monetarie senza compromettere l'equilibrio economico.

Nell'applicazione del MTR l'Autorità considera⁽⁸³⁾ il concetto di equilibrio economico finanziario come centrale: il PEF deve *«consentire il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario e, in ogni caso, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche*

⁸³ MTR n. 443, Titolo VI - "Indicazioni metodologiche per l'aggiornamento del Piano economico finanziario", Articolo 18 "Contenuti minimi del PEF", comma 4.

in relazione agli investimenti programmati». L’Autorità riprende ancora il concetto all’articolo 19 del MTR, dedicato alle modalità di aggiornamento del PEF, quando stabilisce⁽⁸⁴⁾ che «Il PEF è sottoposto a verifica da parte dell’ETC nell’ambito del procedimento di approvazione. La verifica concerne almeno il rispetto dell’equilibrio economico finanziario del gestore» e inoltre che «Il PEF viene successivamente aggiornato annualmente dall’ETC entro il termine previsto dalla normativa vigente garantendo il raggiungimento dell’equilibrio economico finanziario della gestione»⁽⁸⁵⁾.

Si osservi come da un lato l’Autorità preveda che il PEF sia sempre sottoposto alla verifica dell’equilibrio economico finanziario da parte dell’ETC, e dall’altro utilizzi - nell’ambito dello stesso articolo, sebbene in due commi diversi - due concetti collegati ma fra loro distinti, ovvero l’equilibrio economico finanziario “del gestore” e “della gestione”. In effetti, nel caso di gestioni sovracomunali, i due concetti assumono un significato diverso: il primo è relativo al perimetro riconducibile all’intera gestione del gestore e quindi, ad esempio, a più ambiti tariffari Comunali e/o ad altre eventuali attività del gestore, anche diverse da quella inerente ai rifiuti urbani. L’equilibrio economico finanziario della gestione, invece, deve essere raggiunto anche all’interno del singolo ambito tariffario - di norma rappresentato dal singolo Comune - esclusivamente per il perimetro regolatorio definito dal MTR.

Una interpretazione letterale di quanto scritto dall’Autorità porta a considerare come in prima approvazione debba essere comunque garantito l’equilibrio economico finanziario del gestore e che in fase di aggiornamento del PEF negli anni successivi debba essere conseguito anche l’equilibrio economico finanziario specifico nella singola gestione, ovvero nel singolo ambito tariffario.

Come si è visto nel paragrafo precedente, l’applicazione indiscriminata

84 Ibid., punto 19 comma 1.

85 Ibid., punto 19 comma 2.

del limite alla crescita può determinare situazioni di squilibrio economico e finanziario, alle quali l'ETC deve porre rimedio sia attraverso lo strumento dell'istanza di superamento del limite che andando «*a declinare puntualmente le modalità volte a recuperare la sostenibilità efficiente della gestione*»⁽⁸⁶⁾.

L'accertamento dell'equilibrio economico finanziario del gestore e/o della gestione rappresenta una fase inedita del procedimento di approvazione del PEF, che gli ETC non avevano gestito da quando trova applicazione il DPR 158/99. Questa fase ora deve essere condotta dedicando una specifica attenzione e attivando un dialogo costante e continuo con il gestore relativamente all'andamento economico finanziario della gestione medesima. Risulta utile ricordare che mentre l'equilibrio economico finanziario della gestione deve essere accertato relativamente all'anno *a*, le fonti contabili consultate che danno origine al PEF sono quelle relative all'anno *a-2*. Ciò porta a considerare che nei casi in cui vi siano fondati elementi di criticità rispetto all'accertamento dell'equilibrio economico finanziario sarà necessario acquisire e verificare le fonti contabili, come ad esempio il budget previsionale o le situazioni infrannuali nel caso di approvazione del PEF nel corso dell'anno. Per far fronte all'obbligo che l'Autorità pone in capo all'ETC lo stesso potrà richiedere al/ai gestori di fornire una dichiarazione di equilibrio economico finanziario da depositare agli atti.

In relazione a questo tema deve essere fatto un ulteriore ragionamento, e cioè che ai sensi del dell'articolo 2, comma 17, della legge 481/95⁽⁸⁷⁾, il costo oggetto di copertura delle entrate tariffarie determinato ai sensi del MTR è considerato come valore massimo. L'Autorità, infatti, consente all'ETC la possibilità di applicare valori inferiori «*in caso di equilibrio economico finanziario della gestione*»⁽⁸⁸⁾.

86 *Ibid.*, punto 4 comma 6.

87 Legge 481/95, art. 2, comma 17: «Ai fini della presente legge si intendono per tariffe i prezzi massimi unitari dei servizi al netto delle imposte».

88 Punto 4 comma 5 MTR n. 443.

È perciò evidente che l'ETC avrà a disposizione l'applicazione sia del limite alla crescita che delle detrazioni di cui al comma 4.5 del MTR come efficace possibilità per tutelare l'utenza da richieste economiche non congrue da parte dei gestori. Allo stesso tempo, tuttavia, per non compromettere l'equilibrio economico del/dei gestori l'ETC dovrà utilizzare questi strumenti con molta prudenza e misura, soprattutto avendo preventivamente acquisito dagli stessi gestori informazioni basate su riscontri circostanziati e specifici relativi alla contabilità anche previsionale.

Si osservi come in questo caso la condizione per applicare le riduzioni citate è quella del mantenimento dell'equilibrio economico finanziario della gestione e non del gestore. Per disciplinare meglio questa facoltà assegnata all'ETC l'Autorità ha ritenuto opportuno precisare il concetto con la delibera n. 57 del 3 marzo 2020, che al punto 1.3 precisa: *«Laddove - a norma del comma 4.5 della deliberazione 443/2019/R/RIF - ci si avvalga, in caso di equilibrio economico finanziario della gestione, della facoltà di applicare valori inferiori alle entrate tariffarie determinate ai sensi del MTR, dovranno essere indicate, con riferimento al piano economico finanziario, le componenti di costo ammissibili ai sensi della disciplina tariffaria che non si ritengono di coprire integralmente, al fine di verificare la coerenza con gli obiettivi definiti».*

Nel diagramma di flusso rappresentato in figura 5 si può apprezzare come questa fase si inserisce nel processo di applicazione del limite alla crescita e di verifica dell'equilibrio economico finanziario. In sostanza, l'ETC ha facoltà di operare riduzioni sui costi massimi previsti dal MTR fino al limite costituito dall'equilibrio economico finanziario del gestore valutato con riferimento all'ambito tariffario su cui è perimetrato il PEF (equilibrio economico finanziario della gestione). Per operare in questo senso deve indicare quali specifiche componenti di costo (o porzioni delle stesse) previste nel PEF "grezzo" trasmesso dal gestore ritiene di non coprire con il gettito tariffario. Questi costi vengono pertanto detratti dall'ammontare del PEF e non vengono riconosciute al gestore.

Questa operazione di “taglio”, che riveste caratteristiche di facoltatività, deve essere condotta solo in seguito ad una approfondita analisi della situazione contabile prevista per l’anno *a*, perché solo così facendo si può avere contezza di non intaccare l’equilibrio economico finanziario della gestione.

8. Semplificazioni in caso di avvicendamenti gestionali

L’applicazione del MTR n. 443/2019 in qualche modo presuppone che il gestore (o i gestori) operi nello specifico ambito tariffario considerato con una certa continuità nel corso degli anni. Il metodo approvato per questo semiperiodo regolatorio (2020-2021) prevede infatti che debbano essere considerate le fonti contabili obbligatorie del gestore con riferimento all’anno *a-2* e, al fine di alimentare il calcolo dei conguagli, anche dell’anno 2017.

È evidente, quindi, che il cambio del gestore o dei gestori determina una discontinuità che non consente l’applicazione del MTR. Per la gestione di questi casi l’Autorità fornisce (al punto 17.1 del MTR) una specifica modalità di “semplificazione” rispetto al calcolo dei costi efficienti relativi alle annualità 2018 e 2019, ovvero che *«qualora siano intervenuti avvicendamenti gestionali, il calcolo viene effettuato con riferimento al periodo di operatività del gestore a partire dal primo bilancio disponibile»*.

Con la determina n. 2 del 27/03/2020⁽⁸⁹⁾ l’ARERA ritorna sul tema e precisa che *«ove, in conseguenza di avvicendamenti gestionali⁽⁹⁰⁾, non siano disponibili i dati di costo di cui all’articolo 6 del MTR, il gestore tenuto alla predisposizione del PEF deve:*

⁸⁹ Determina 27 marzo 2020 2/2020 - DRIF “Chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti approvata con la delibera 443/2019/R/rif (MTR) e definizione delle modalità operative per la trasmissione dei piani economico finanziari”.

⁹⁰ *Ibid.*, Articolo 1 paragrafo 5.

- nei casi di avvicendamenti gestionali aventi decorrenza negli anni 2018 o 2019:
 - utilizzare i dati parziali disponibili - ossia riferiti al periodo di effettiva operatività - opportunamente riparametrati sull'intera annualità;
 - determinare la componente a conguaglio di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della deliberazione 443/2019/R/rif, facendo riferimento al periodo di effettiva operatività del gestore;
- nei casi di avvicendamenti gestionali aventi decorrenza a partire dal 2020, fare ricorso alle migliori stime possibili dei costi del servizio per il medesimo anno e porre pari a zero le componenti RC relative agli anni 2018 e 2019».

Nella tabella successiva è riportato un quadro di sintesi di quanto disposto dall'Autorità.

Tabella 14. Riferimento per le fonti contabili da utilizzare nel calcolo del conguaglio o dei costi per l'anno 2020 e 2021 in funzione dell'anno di subentro del nuovo gestore

		<2017	2018	2019	2020	2021
MTR 2020	Conguaglio 2018	2017	2018	Nessuno RC=0	Nessuno RC=0	Nessuno RC=0
	Costi efficienti anno 2020	2018	2018	2019	Previsionale Migliori stime	-
MTR 2021	Conguaglio 2019	2017	2018	2019	Nessuno RC=0	Nessuno RC=0
	Costi efficienti anno 2021	2019	2019	2019	2020	Previsionale Migliori stime

Fonte: elaborazione IFEL

Nota bene: occorre fare riferimento al periodo di effettiva operatività del gestore, in particolare in caso di subentro nel corso dell'anno, anche utilizzando i dati parziali disponibili opportunamente riparametrati sull'intera annualità.

Ad esempio, nel caso di avvicendamento gestionale nel 2019, il PEF 2020 dovrebbe essere calcolato utilizzando le fonti contabili del gestore relative all'anno 2019 e ponendo il conguaglio RC=0.

All'art. 3.1 della delibera 23 giugno 2020 n. 238⁽⁹¹⁾, l'ARERA ha inoltre previsto la necessità di eterointegrare i contratti, ovvero di inserire nei contratti di affidamento del servizio in essere una clausola aggiuntiva che preveda, nel caso di subentro di un gestore in un ambito o bacino di affidamento del servizio, che il gestore subentrante corrisponda al gestore uscente i conguagli e le rate a quest'ultimo spettanti e non ancora recuperate ($RCND_{TV}/r'$, RCU_{TV} , RCU_{TF} e le componenti di conguaglio di cui ai commi 2.2 e 2.3 del MTR) qualora le stesse siano già quantificate e approvate dall'ETC.

9. Altre voci in detrazione dal PEF e gestione del contributo MIUR

L'ammontare del corrispettivo applicato all'utenza è costituito dal totale dei costi efficienti detratto di alcune poste di varia origine e natura. Anche con provvedimenti successivi rispetto alla delibera n. 443/2019, l'Autorità si è preoccupata di precisarli e definirli, sempre in un'ottica di tutela dell'utenza.

In particolare, il comma 1.4 della determina n. 2 del 27 marzo 2020 stabilisce che dal totale dei costi del PEF siano sottratte le seguenti entrate:

- il contributo del MIUR per le istituzioni scolastiche statali ai sensi dell'articolo 33 bis del decreto-legge 248/2007;
- le entrate effettivamente conseguite a seguito dell'attività di recupero dell'evasione;
- le entrate derivanti da procedure sanzionatorie;
- le ulteriori partite approvate dall'Ente territorialmente competente.

L'applicazione di queste disposizioni dell'Autorità ha creato qualche preoccupazione tra gli operatori: non era chiaro, in particolare, se e come queste detrazioni potessero interferire con il riconoscimento dei costi efficienti trasmessi dal gestore anche in relazione all'applicazione del limite alla crescita.

91 Delibera 23 giugno 2020 238/2020/R/rif "Adozione di misure per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per il periodo 2020-2021 tenuto conto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19".

L’Autorità, tuttavia, ha implicitamente chiarito la questione rendendo disponibile il nuovo format⁽⁹²⁾ dell’Appendice 1 al MTR (versione integrata con la delibera n. 238/2020) da utilizzare nella procedura extranet. Il format contiene gli algoritmi di calcolo con cui vengono considerate le detrazioni, da cui si evince che il contributo MIUR, le somme percepite per attività di recupero evasione o per applicazione di sanzioni e le eventuali ulteriori partite disposte dall’ETC hanno effetto nel determinare l’ammontare complessivo di gettito richiesto agli utenti, ma non sul calcolo dell’ammontare totale del PEF che viene confrontato con il limite alla crescita.

In sostanza, le detrazioni di cui al comma 1.4 della delibera 57/2020 sono effettuate a valle dell’importo finale ottenuto dalla somma dei costi ritenuti ammissibili dall’ETC e quindi vanno a scomputo dei costi riconosciuti che devono essere pareggiati con il gettito tariffario applicato alla generalità degli utenti, ma non rilevano per il confronto con il valore risultante dall’applicazione del limite alla crescita, essendo lo stesso calcolato al netto di tali poste.

Diverso è il trattamento delle componenti di cui al punto 4.5 della delibera 443/2019 di cui si è detto sopra, che hanno effetto in riduzione sia nel determinare l’ammontare complessivo richiesto agli utenti sia nel calcolo dell’ammontare totale del PEF che viene confrontato con il limite alla crescita.

Per quanto attiene infine ai costi di gestione del servizio rifiuti alle scuole assoggettate al contributo MIUR, si ritiene che gli stessi debbano essere ricompresi nel totale dei costi rendicontati ed espressi nel MTR e che non sia necessario operare una specifica distinzione dagli altri costi.

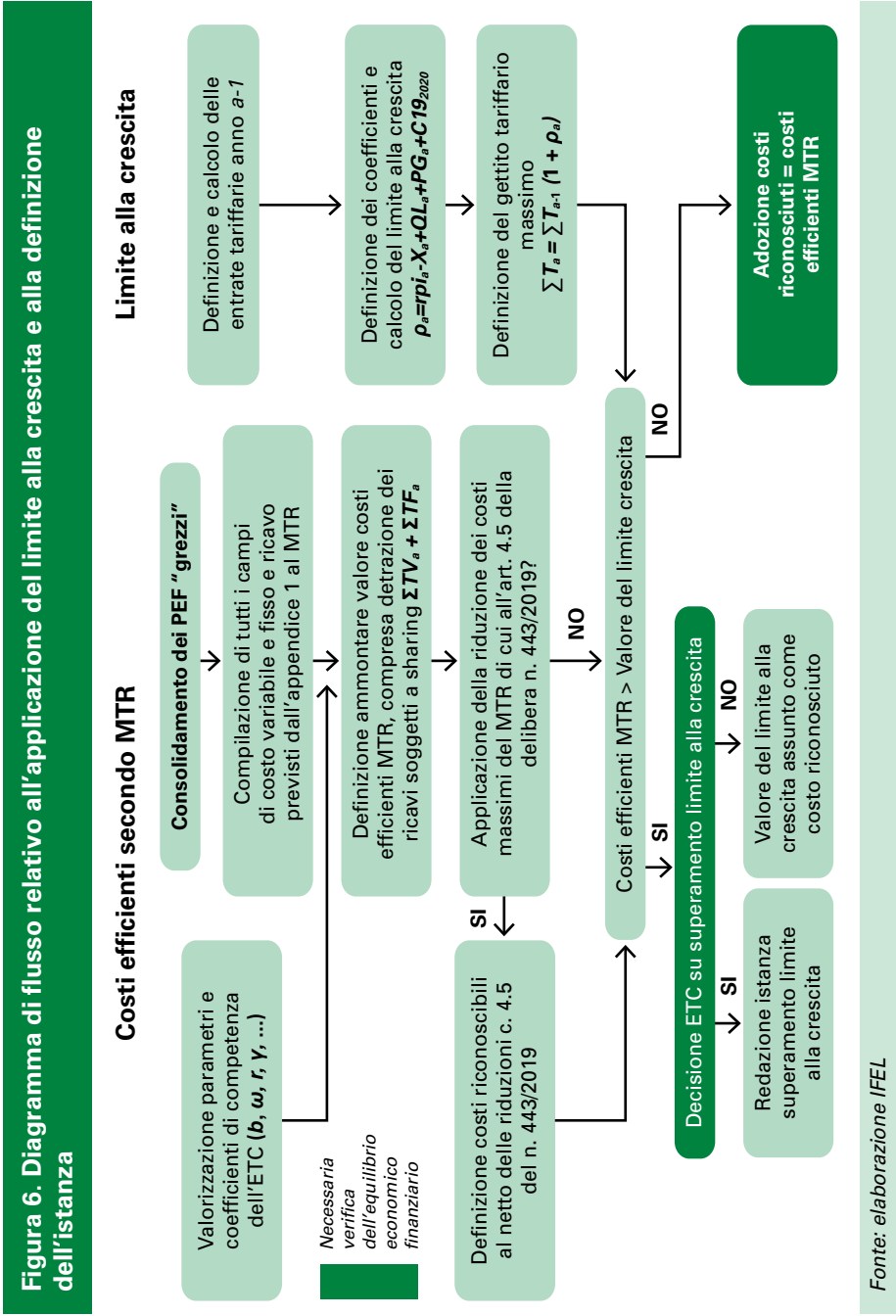
92 Peraltro disponibile con le formule in chiaro solo nel file acquisibile nella procedura extranet.

L'applicazione della disposizione prevista dal comma 655, art. 1, della legge 147/2013⁽⁹³⁾ relativa alla disciplina applicabile alle istituzioni scolastiche statali verrà sostanzialmente rispettata dall'autorità responsabile dell'approvazione delle tariffe, come disposto dall'ARERA, attraverso la detrazione del contributo del MIUR dal totale del PEF, al fine di tenere conto del fatto che le istituzioni scolastiche statali non sono tenute a corrispondere ai Comuni la tariffa per il servizio rifiuti. Nel PEF saranno quindi rappresentati tutti i costi del servizio. L'effetto di tale disposizione è pertanto uguale a quello che si otteneva dalla indicazione del MEF nelle Linee guida TARES⁽⁹⁴⁾, che prevedevano che il costo relativo alla gestione dei rifiuti delle istituzioni scolastiche statali fosse sottratto - per un importo pari al contributo a carico del MIUR - dal costo che deve essere coperto con il tributo comunale sui rifiuti.

Riteniamo utile fornire uno schema riepilogativo delle fasi che intervengono nella definizione dei costi efficienti del servizio di gestione dei rifiuti, con particolare riferimento all'applicazione del limite alla crescita e alla definizione dell'istanza di superamento di tale limite.

93 «Resta ferma la disciplina del tributo dovuto per il servizio di gestione dei rifiuti delle istituzioni scolastiche, di cui all'articolo 33-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31. Il costo relativo alla gestione dei rifiuti delle istituzioni scolastiche è sottratto dal costo che deve essere coperto con il tributo comunale sui rifiuti».

94 AA.VV. 2013. *Linee guida per la redazione del piano finanziario e per l'elaborazione delle tariffe*, p. 16.



Si può osservare che le entrate tariffarie massime applicabili nel rispetto del limite alla crescita sono calcolate come il valore minimo tra le entrate tariffarie di riferimento ΣTa e il valore delle entrate tariffarie dato dal prodotto di $\Sigma Ta-1$ e il limite alla crescita tariffaria.

Le entrate tariffarie di riferimento (ΣTa) sono determinate al netto delle detrazioni di cui al punto 4.5 della delibera n. 443/2019, come previsto al punto 1.3 della delibera n. 57/2020 e al lordo delle detrazioni di cui al comma 1.4 della determina n. 2/2020. Anche la componente di rinvio $RCND_{tv}$ non interferisce per il 2020 nelle entrate tariffarie di riferimento utilizzate per il confronto con il limite alla crescita.

Tutte le detrazioni sopracitate, comprese le componenti di rinvio come $RCND_{tv}$, le componenti perequative prospettiche/previsionali destinate alla copertura degli oneri sociali ($COS_{TV,\alpha}^{exp}$, $COS_{TV,\alpha}^{exp}$) e le detrazioni di cui al comma 1.4 della determina n. 2/2020 (contributo MIUR, somme percepite per le attività di recupero evasione o per applicazione di sanzioni ed eventuali ulteriori partite disposte dall'ETC), invece, determinano l'effettivo valore delle entrate (gettito tariffario) da recuperare dagli utenti del servizio.

Con la delibera n. 493/2020 l'Autorità ha integrato il MTR⁽⁹⁵⁾ per l'anno 2021 e ha anche pubblicato⁽⁹⁶⁾ l'Appendice 1, costituita dalla tabella numerica che riporta i valori del PEF. Dall'analisi della tabella numerica e dalle formule ivi riportate si deduce che l'ammontare delle entrate tariffarie calcolate per il 2021 comprende, oltre alle componenti di conguaglio dei costi in ragione del numero di rate scelto dall'ETC, anche le componenti di rinvio e prospettiche che sono state via via introdotte, in seguito all'emergenza COVID-19 e alla conversione in legge del dl "Cura Italia", ovvero le componenti COS_{TV} , $RCND_{TV}$, RCU_{TV} e RCU_{TF} . Da ciò deriva che il superamento del limite alla crescita in linea teorica potrebbe anche derivare dal conteggio di queste componenti in ragione dell'effettiva consistenza delle stesse nel PEF 2021.

95 Si veda il box n. 1 del Capitolo II.

96 www.arera.it/it/docs/19/443-19.htm

10. Le poste da recupero evasione, annualità da considerare

Come sopra anticipato, con la determina 27 marzo 2020 n. 2/2020 - DRIF l'Autorità ha precisato e definito che l'ammontare del corrispettivo applicato all'utenza è costituito dal totale dei costi efficienti detratto di alcune poste di varia origine e natura.

In particolare, al comma 1.4 stabilisce che dal totale dei costi del PEF siano sottratte, oltre a tutte le voci riportate nel precedente paragrafo 9, anche «*le entrate effettivamente conseguite a seguito dell'attività di recupero dell'evasione*».

Valgono pertanto le medesime considerazioni già espresse in precedenza, con riferimento al fatto che tutte le detrazioni sono effettuate a valle dell'importo finale ottenuto dalla somma dei costi ritenuti ammissibili dall'ETC, che vanno poste a scomputo dei costi riconosciuti da coprire con il gettito tariffario, e che non rilevano per il confronto con il valore risultante dall'applicazione del limite alla crescita (essendo quest'ultimo calcolato al netto di tali poste).

Per quanto attiene la formulazione letterale della voce in esame, l'Autorità prevede che nello scomputo di questa voce dagli altri costi del PEF debbano essere considerate «*le entrate effettivamente conseguite*», inducendo quindi a ritenere che ciò che rileva sono le riscossioni e non la presenza di atti di accertamento tributari, anche se definitivi. Per quanto riguarda le annualità accertate e riscosse, si precisa che la voce da recupero evasione dovrà essere coordinata e allineata con i criteri di calcolo del FCDE.

Relativamente alla rappresentazione in bilancio delle entrate effettivamente conseguite a seguito dell'attività di recupero dell'evasione è opportuno rammentare che:

- esse comprendono gli accertamenti per il recupero della base imponibile del tributo o della tariffa corrispettiva e le sanzioni sul recupero degli importi non versati;

- in ossequio al principio contabile 4/2 allegato al d.Lgs 118/2011 (c.d. Principio applicato della contabilità finanziaria), le sanzioni e gli interessi correlati ai ruoli coattivi sono accertati (contabilmente) per cassa;
- la previsione contenuta nel richiamato punto 1.7 della determina 2/2020, pare considerare, almeno a regime, le entrate da riscossione realizzate anche nei previgenti prelievi (TIA 1, TIA 2 e Tares), e con riferimento alla tariffa corrispettiva, le entrate da riscossione realizzate in vigenza della TARI tributo.

In proposito, è opportuno evidenziare che quale che sia la natura del credito da recupero evasione riscosso, ciò che rileva è che esso debba essere rilevato come un "extra gettito", ovvero un'entrata eccedente a quella necessaria alla copertura integrale dei costi del servizio; si tratta, evidentemente, di un'indicazione necessaria ad evitare eccessi di copertura dei costi del prelievo.

In merito alla copertura dei costi occorrerà pertanto individuare:

- a) il totale entrate da tariffe previste;
- b) il riscosso ordinario;
- c) il riscosso da ruoli coattivi relativi a entrate già accertate (es. omessi versamenti);
- d) il riscosso nell'anno da recupero evasione (es. infedele od omessa dichiarazione, sanzioni, interessi);
- e) la quota crediti coperta da accantonamenti nel PEF;
- f) il saldo riscosso ($f = b + c + d + e - a$).

Si dovrà poi verificare se la quota d) relativa ai proventi dalla lotta all'evasione corrisponda a un saldo positivo (la lettera f)), prima di applicare tale quota alla riduzione del PEF.

Si precisa inoltre che la quota dei proventi derivanti da tale voce, insieme a tutte le altre contemplate nel punto 1.4 della determina 2/2020, dovendo essere detratta "a valle" dal totale dei costi dell'MTR, non dovrà seguire le regole di quest'ultimo, che, come noto, rimandano alle due

annualità precedenti per la determinazione dei costi efficienti del servizio. Pertanto, va osservato che non dovrà essere operato il rinvio ai proventi riscossi dell'anno *a-2*.

Quindi, nella scelta delle annualità da utilizzare a scomputo dei costi inseriti nel PEF, si ritiene che ciascun Ente possa adottare le scelte che ritiene più opportune, anche se sembra consigliabile considerare un arco di tempo superiore alla singola annualità, ben potendo il Comune impiegare gradualmente le eventuali maggiori risorse derivanti dal recupero dell'evasione per attenuare nel tempo le tariffe. È evidente, infatti, che l'impiego di un ammontare significativo da recupero dell'evasione potrebbe determinare dei picchi di riduzione delle tariffe non facilmente replicabili negli anni successivi. È quindi opportuno "spalmare" gli extra gettiti su più anni, anche in coerenza con quanto sostenuto dal Dipartimento delle finanze nelle più volte citate Linee guida alla redazione del regolamento e PEF TARES.

Si tenga inoltre conto che le eventuali maggiori entrate devono comunque avere una loro rappresentazione in bilancio. Si tratta di entrate non vincolate per legge, che tuttavia possono diventarlo con decisione del Consiglio comunale in base a quanto disposto dall'art. 187, comma 3, Tuel. Si ritiene che tale vincolo di destinazione, una volta impresso dal bilancio comunale, facendo confluire gli importi nell'avanzo di amministrazione, non debba essere obbligatoriamente utilizzato nella sua interezza nel primo anno utile.

Qualora invece l'Ente abbia omissis di creare il vincolo nel senso sopra prospettato pur in presenza di "maggior riscossioni", la quota di extra gettito potrà essere anticipata con risorse correnti proprie dell'Ente, per essere poi "recuperata" nella eventuale quota libera del risultato di amministrazione dopo l'approvazione del rendiconto di gestione. L'utilizzo della quota del risultato di amministrazione presunto costituita dai fondi vincolati è difatti consentita nel rispetto dei principi contabili e delle disposizioni dei commi 897 e 898 dell'art. 1 della L. 145/2018 (Legge di bilancio 2019).

11. La contabilizzazione in bilancio delle spese in caso di adozione delle tariffe 2020 sui livelli del 2019

L'art. 107, comma 5, del dl 17 marzo 2020, n. 18, ha come noto concesso ai Comuni la facoltà di confermare per il 2020 le tariffe della TARI e della tariffa corrispettiva dell'anno 2019, prevedendo anche l'obbligo di determinare e approvare il PEF 2020 entro il prossimo 31 dicembre. Inoltre, è disposto che *«l'eventuale conguaglio tra i costi risultanti dal PEF per il 2020 ed i costi determinati per l'anno 2019 può essere ripartito in tre anni, a decorrere dal 2021»*. Tale conguaglio si prefigura pertanto come una ripartizione su tutta l'utenza del servizio rifiuti della differenza tra i costi sostenuti nel 2020 e le tariffe applicate dai Comuni sui livelli del 2019.

Per quanto questa previsione abbia consentito ai Comuni di disporre di più tempo per implementare il MTR all'interno dei PEF 2020, ha tuttavia determinato uno sfasamento tra entrate e uscite nei bilanci degli Enti: mentre i costi sostenuti dal/dai gestori del servizio rifiuti dovranno essere pagati dai Comuni già dal 2020, sulla base dei contratti di servizio⁽⁹⁷⁾, il conguaglio di copertura di questi costi sarà imputato sulle tariffe di tutti gli utenti del servizio solo nel prossimo triennio 2021-2023.

Tale circostanza ha indotto alcuni Enti ad ipotizzare una copertura per il 2020 con risorse di bilancio proprie - laddove evidentemente disponibili -, rimandando il recupero del gettito 2020 al triennio 2021-2023 e ponendo, quindi, a carico dell'utenza una maggiorazione della tariffa per una spesa già finanziata dai Comuni.

Sul tema si è opportunamente pronunciato il MEF, Ufficio Legislativo-Finanze, Servizio Interrogazioni, risolvendo il problema delle risorse utilizzabili per coprire i costi sostenuti nel 2020 senza porre nuovi e maggiori

97 In alcune realtà infatti, gli extracosti sostenuti dai gestori derivano da scelte di implementazione di attività richieste dai Comuni e come tali dovrebbero essere remunerate nell'anno in cui sono state effettivamente sostenute dagli operatori.

oneri sull'utenza del servizio, già interessata dai conguagli "fisiologici" che derivano dall'applicazione del MTR.

Nel dettaglio, in risposta al Question time in Commissione VI Finanze della Camera dei Deputati n. 5-05083, il MEF ha chiarito che *«deve rilevarsi che l'articolo 106 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, ha istituito un fondo anche per i Comuni proprio al fine di concorrere ad assicurare agli enti locali le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali per l'anno 2020, tenendo conto della possibile perdita di entrate connesse all'emergenza COVID-19, compresa la TARI. Dette somme, quindi, proprio in considerazione dell'emergenza in corso, consentono ai Comuni di mantenere in equilibrio il PEF 2020 e conseguentemente di ridurre il relativo onere a carico sugli utenti TARI, nelle annualità successive, in sede di determinazione e ripartizione dei conguagli nei tre anni successivi, ai sensi del menzionato articolo 107 del decreto legge n. 18 del 2020».*

Tale chiarimento si ritiene senz'altro condivisibile, anche nello spirito generale sotteso alla metodologia utilizzata per la ripartizione del Fondo ex art. 106 del dl. "Rilancio", così come incrementato dall'articolo 39 del dl n. 104/2020, cd. DI "Agosto", desumibile dal decreto del MEF di concerto con il Ministro dell'Interno del 2 novembre 2020, reperibile sul sito istituzionale degli stessi Ministeri, fermo restando il limite massimo di variazione di entrata (perdita) stimata calcolata sulla base della nota metodologica di cui all'allegato 3 del medesimo decreto ministeriale. La predetta quota può invece essere superata in caso di maggiori spese per COVID-19 legate al contratto di servizio, quali i maggiori costi per sanificazione, raccolta di rifiuti domestici in caso di quarantena o positività, ecc.

Si precisa, infine, che qualora si decida di utilizzare le risorse in questione per la copertura delle maggiori spese sostenute nel 2020, non potrà essere utilizzato il meccanismo previsto dall'articolo 107, co. 5 del dl 18/2020 relativamente ai conguagli sull'utenza del servizio rifiuti per il triennio 2021-2023.

12. Le voci fuori dal PEF: riduzioni/agevolazioni tariffarie

Le riduzioni/agevolazioni “tipiche”⁽⁹⁸⁾ deliberate dai Comuni non vengono trattate esplicitamente dall’ARERA in quanto non sono considerate come componenti del PEF, al pari delle agevolazioni “atipiche” approfondite nel successivo paragrafo 2 del Capitolo V. Si tratta di una discontinuità rispetto a quanto avveniva fino dell’avvio della regolazione, anche in base alle indicazioni contenute nelle Linee guida del MEF per la redazione del Piano finanziario e per l’elaborazione delle tariffe del 2013.

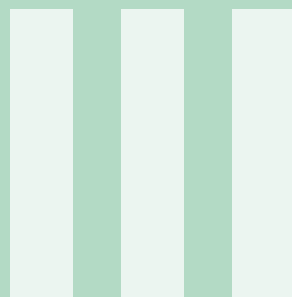
Fatto salvo quanto evidenziato ai paragrafi 2 e 3 di questo Capitolo relativamente alla definizione delle componenti prospettiche e di rinvio ($RCND_{TV}$ e COS_{TV}) e nel paragrafo 2 del Capitolo V (per quanto attiene al finanziamento delle eventuali riduzioni attraverso entrate proprie del bilancio dei Comuni, ovvero da altre risorse proprie dell’Ente quali l’avanzo di amministrazione e altre disponibilità, anche straordinarie, ivi incluso il Fondo per le funzioni fondamentali dei Comuni ex art.106 del dl “Rilancio” e articolo 39 del dl “Agosto”), l’impostazione dell’Autorità ha come conseguenza che ora le componenti agevolative dovranno essere gestite direttamente come modulazione dei ricavi nella fase dell’articolazione tariffaria da parte dei Comuni, quindi “a valle” dell’approvazione dei PEF. In relazione a quest’ultimo punto, giova ricordare che riguardo alle riduzioni “tipiche” le Linee guida del MEF suggerivano di commisurarle alla quantità dei rifiuti non prodotti e di assicurare l’integrale copertura dei costi attraverso il conteggio del minor gettito, suddiviso in quote fisse e variabili. Dunque, il minor gettito doveva essere conteggiato rispetto ad un “teorico” gettito in assenza di riduzioni e l’ammontare totale dell’incidenza delle riduzioni do-

98 Si definiscono “tipiche” in quanto individuate dalla legge le riduzioni previste per: avvio a riciclo dei rifiuti speciali assimilati (art.1, comma 649, l. 147/2013), mancato svolgimento del servizio (comma 656), zone non servite (comma 657). Nello stesso ambito ricadono anche le riduzioni facoltative previste dal comma 659: abitazioni con unico occupante, abitazioni tenute a disposizione per uso stagionale od altro uso limitato e discontinuo, locali e aree scoperte diversi dalle abitazioni adibiti ad uso stagionale o ad uso non continuativo, ma ricorrente, fabbricati rurali e infine abitazioni occupate da soggetti che risiedono o abbiano la dimora all’estero per più di sei mesi all’anno.

veva essere inserito tra i costi del PEF; allo stesso tempo il MEF suggeriva di indicare nei ricavi non l'effettivo gettito effettivamente presunto, ma di stimare il gettito teorico in assenza delle medesime riduzioni.

L'ARERA ora non consente più di inserire tra i costi l'ammontare delle riduzioni: pertanto si tratterà di calcolare il gettito tariffario prevedendo le tariffe unitarie in modo che i ricavi simulati in regime di applicazione delle riduzioni previste pareggino il PEF determinato dall'ETC. Così facendo, le riduzioni previste dalla legge continueranno ad essere "finanziate" dal PEF stesso, ovvero dalla generalità degli utenti sulla base delle quantità imponibili registrate.

La regolazione della gestione rifiuti ai tempi del COVID-19



Se la delibera 443/2019 aveva determinato una sorta di rivoluzione nel metodo di calcolo delle tariffe, con le delibere n. 158 del 5 maggio 2020⁽¹⁾ e n. 238 del 23 giugno 2020⁽²⁾ l'ARERA ha introdotto ulteriori elementi che impattano sul MTR, nel tentativo di adeguarlo "in corsa" per tenere conto delle molteplici difficoltà determinate dall'emergenza COVID-19. Tali delibere, di fatto, sono state prorogate anche per il 2021 con la delibera n. 493 del 24 novembre 2020⁽³⁾. In questo contesto, se da un lato l'Autorità ha mostrato l'ampiezza e la pervasività della propria attività, dall'altro sembra aver complicato ulteriormente il sistema.

Nel presente capitolo vengono sinteticamente descritte le modifiche apportate al MTR e gli ulteriori correttivi individuati da ARERA; per una lettura completa delle sopraccitate delibere 158/2020 e 238/2020 si rimanda alle relative Note di approfondimento pubblicate dalla Fondazione IFEL⁽⁴⁾.

1 Delibera ARERA 05 maggio 2020 158/2020/R/rif "Adozione di misure urgenti a tutela delle utenze del servizio di gestione integrata dei rifiuti, anche differenziati, urbani ed assimilati, alla luce dell'emergenza da COVID-19".

2 Delibera ARERA 23 giugno 2020 238/2020/R/rif "Adozione di misure per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per il periodo 2020-2021 tenuto conto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19".

3 Delibera 24 novembre 2020 493/2020/R/rif "Aggiornamento del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR) ai fini delle predisposizioni tariffarie per l'anno 2021".

4 IFEL. Nota di approfondimento. La delibera ARERA n. 158/2020 nell'ambito della potestà

In particolare, nell'intento di risolvere alcune delle difficoltà determinate nella gestione dei rifiuti dall'emergenza COVID-19 - incluse le agevolazioni da applicare alle utenze più colpite dalla crisi economico-finanziaria - le suddette delibere n. 158/2020 e n. 238/2020 hanno ancor più evidenziato i limiti di una regolazione ancorata ai dati dei due anni precedenti. Come noto, infatti, il PEF 2020 è determinato sulla base dei dati 2018, ad eccezione di due elementi, *Qa* e *Pa*, che, unitamente ai *COI* consentono di inserire elementi previsionali sulla base dello stato attuale del servizio.

Come meglio argomentato nel successivo Capitolo V, al fine di introdurre agevolazioni per le utenze non domestiche in proporzione alle chiusure ordinate dal Governo, da ordinanze locali o da situazioni contingenti, per la prima volta ARERA si è spinta a toccare le modalità di calcolo delle tariffe finali applicate agli utenti disciplinate dal DPR 158/99, modulando il valore dei *Kd*. Come più volte spiegato, con il MTR di cui alla delibera 443/2019 l'Autorità si era invece limitata a regolare la determinazione del costo del servizio.

Come vedremo, il metodo seguito da ARERA è sicuramente ineccepibile dal punto di vista matematico. È però noto, purtroppo, che la divisione tra parte fissa e parte variabile non rappresenta quasi mai fedelmente i costi del servizio e che anche per quanto concerne i *Kd*, rinviando ai minimi e massimi del DPR 158/99 la formula dell'Autorità non considera che i Comuni hanno la facoltà di discostarsi da essi nei limiti di un più o meno 50%; si sarebbe dovuto, quindi, fare riferimento ai *Kd* deliberati dai Comuni e utilizzati per calcolare le tariffe.

Nello specifico, per consentire di inserire le variazioni di costo del servizio dovute alle chiusure previste dall'emergenza COVID-19 mantenendo l'infrastruttura del MTR 443, l'ARERA ha dovuto inserire ben otto nuovi

comunale in materia di agevolazioni sulla Tari e sulla tariffa corrispettiva, del 31/05/2020. IFEL. Regolazione Rifiuti. Le principali novità del MTR integrato con la delibera ARERA n. 238/2020, del 17/09/2020.

parametri nel calcolo del metodo (che era già abbastanza complesso); in questo modo ha - come vedremo - appesantito le gestioni dei prossimi anni con ulteriori conguagli, volti a "spalmare" gli effetti delle manovre di quest'anno nel tempo.

Va sottolineato che le disposizioni del nuovo dpcm 3 novembre 2020 (in vigore dal 6 novembre) hanno di fatto reso obsolete o comunque superate le tabelle inserite nella delibera n. 158/2020, visto che, purtroppo, le chiusure parziali o totali di numerose attività commerciali sono ancora in essere.

Pertanto, soprattutto per chi si accinge ad approvare il PEF entro il 31 dicembre 2020, è opportuno valutare attentamente la situazione attuale e futura delle chiusure delle attività commerciali per proporzionare le riduzioni minime da calcolare secondo i parametri introdotti nella delibera 158/2020 di ARERA. Si auspica che questa esperienza porti a una revisione della regolazione nella sua prossima versione, nel senso di prevedere maggiori elementi di adeguamento delle tariffe che colgano le variazioni naturali di un servizio che in due anni può (anche in periodi normali) conoscere significativi mutamenti.

Si osserva che le delibere 158/2020 e 238/2020 sono complementari tra loro; in particolare:

- basandosi sul principio *"chi inquina paga"* la delibera 5 maggio 2020 158/2020/R/rif *"Adozione di misure urgenti a tutela delle utenze del servizio di gestione integrata dei rifiuti, anche differenziati, urbani ed assimilati, alla luce dell'emergenza da COVID-19"* interviene definendo un meccanismo obbligatorio (minimo) di riduzione del prelievo sui rifiuti che i Comuni dovranno riconoscere alle utenze non domestiche che hanno dovuto osservare i periodi di chiusura nel periodo dell'emergenza;
- nella stessa delibera l'Autorità considera altresì opportuno prevedere un'agevolazione tariffaria per le utenze domestiche (UD) economicamente svantaggiate che già possiedono i requisiti per l'accesso al bonus sociale per il servizio elettrico, gas e idrico, nelle more dell'adozione del dpcm previsto dall'articolo 57-bis del dl n. 124 del 2019 (cd "dl fiscale");

la scelta della dimensione dell'agevolazione tariffaria è demandata agli Enti territorialmente competenti e non direttamente ai Comuni, che in ogni caso dovranno verificare l'esistenza dei requisiti di accesso e che restano - a prescindere dai poteri regolatori - detentori delle potestà di articolazione tariffaria. In questo caso, al contrario, l'Autorità esclude ogni collegamento dell'agevolazione al principio *"chi inquina paga"*;

- la delibera 23 giugno 2020 238/2020/R/rif *"Adozione di misure per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per il periodo 2020-2021 tenuto conto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"* introduce otto parametri nel calcolo del MTR per consentire di inserire sia le variazioni di costo derivanti dall'emergenza COVID-19 che di contemplare le riduzioni tariffarie applicate alle utenze commerciali e a quelle domestiche, unitamente alla possibilità di ripartire tali riduzioni sulle annualità successive. La delibera 238/2020 prevede inoltre la possibilità di finanziamento delle riduzioni per le utenze non domestiche tramite CSEA.

1. Tempistiche e modalità di approvazione del PEF 2020

Da marzo 2020 si sono susseguite diverse proroghe (ben sei) dei termini per l'approvazione del bilancio di previsione dei Comuni, e con essi delle tariffe rifiuti. L'ultimo termine è stato fissato al 31 ottobre 2020 dal DM Interno del 30 settembre 2020. Come noto, in via ordinaria entro tale termine devono essere approvate le tariffe e le aliquote dei tributi comunali (art. 1, co.169 della legge 296 del 2006), da determinarsi sulla base di un Piano finanziario che rileva i costi del servizio. Tuttavia, il decreto *"Cura Italia"*⁽⁵⁾ ha consentito di approvare il PEF 2020 predisposto secondo il MTR entro il 31 dicembre 2020, prevedendo di spalmare il conguaglio della differenza tra PEF 2019 e PEF 2020 in tre annualità a partire dal 2021. In particolare, come anticipato al paragrafo 11 del precedente Capitolo II, l'articolo 107 comma 5 del dl 18/2020 stabilisce che:

5 DL 17 marzo 2020, n. 18 *"Cura Italia"*

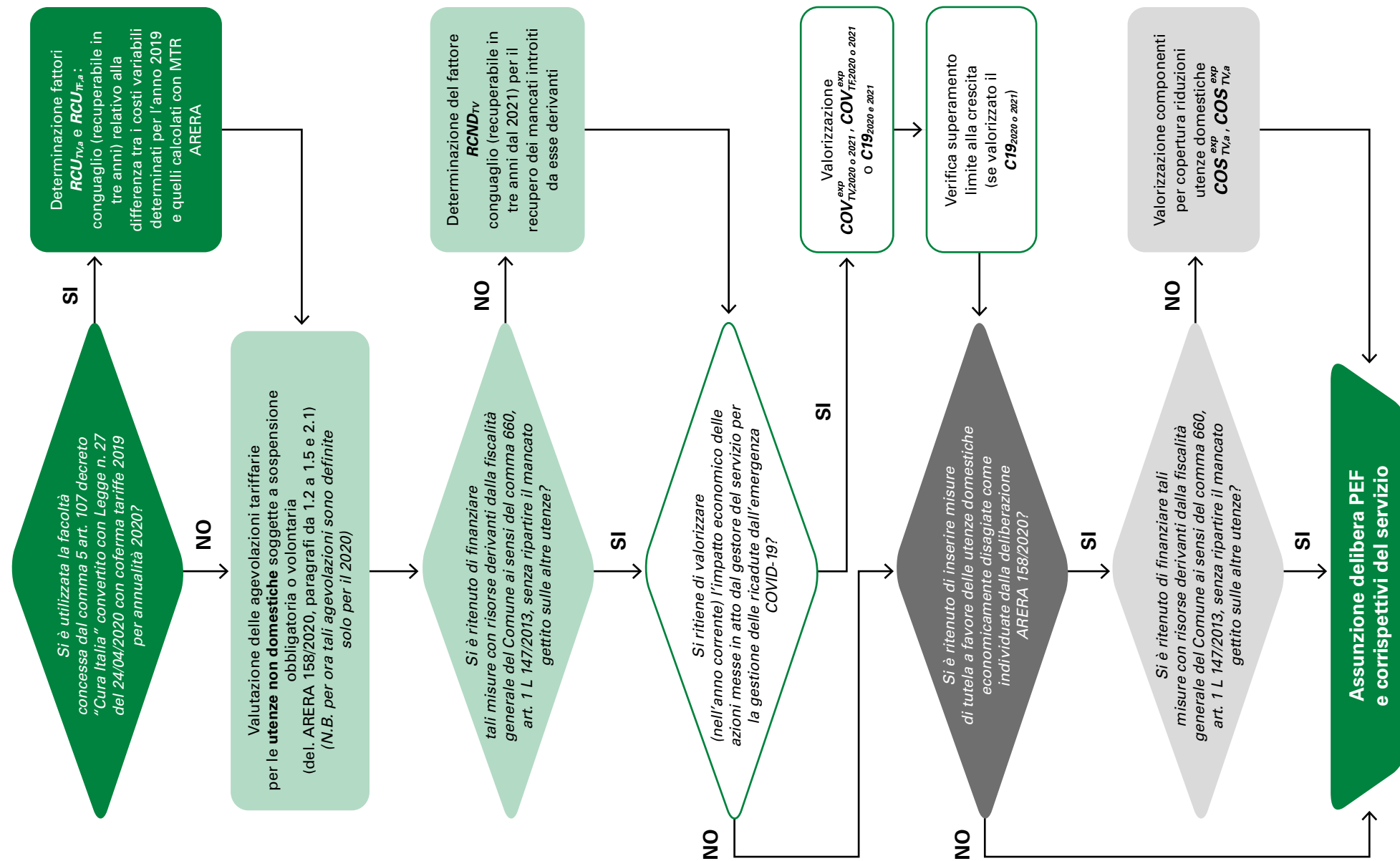
- in deroga all'articolo 1, commi 654 e 683, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, i Comuni possono approvare le tariffe della TARI e della tariffa corrispettiva adottate per l'anno 2019 anche per l'anno 2020;
- entro il 31 dicembre 2020 i Comuni possono provvedere alla determinazione e alla approvazione del PEF del servizio rifiuti per il 2020;
- l'eventuale conguaglio tra i costi risultanti dal PEF per il 2020 e i costi determinati per l'anno 2019 può essere ripartito in tre anni, a decorrere dal 2021.

Si delineano pertanto due scenari alternativi:

1. Non si approva il PEF 2020 predisposto secondo il MTR entro la data di approvazione del bilancio e si utilizza la possibilità di approvarlo successivamente, entro il 31 dicembre 2020. In questo caso, quindi, si approveranno le tariffe 2019 e successivamente si determinerà il PEF 2020. Sulla base della differenza tra PEF 2019 e PEF 2020 andrà calcolato un altro conguaglio ($RCU_{TV,a}$) (in pratica, ove non si provveda a coprire la differenza con il Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni di cui all'articolo 106 del dl "Rilancio", incrementato dall'articolo 39 del dl "Agosto", si dovrà distribuire la differenza sulle annualità successive; si veda il successivo paragrafo 3.5).
N.B. Il MTR prevede già il calcolo di un conguaglio, determinato dalla differenza tra PEF 2018 (calcolato con il metodo ARERA) e tariffe 2018. Per cui, nel caso in esame dovremo aggiungere un altro elemento di conguaglio, che ha l'effetto di complicare il calcolo.
2. Si approva il PEF 2020 predisposto secondo il MTR contestualmente al bilancio. In tal caso non vi sono variazioni nel calcolo dell'MTR e non si dovrà valorizzare il conguaglio $RCU_{TV,a}$.

Nel diagramma in figura 1 vengono rappresentate le scelte da compiere per la valutazione degli elementi previsti dalle delibere ARERA 158/2020 e 238/2020.

Figura 1. PEF 2020. Schema logico degli elementi aggiuntivi definiti da ARERA per l'emergenza COVID-19 (del. 158/2020, 238/2020 e 493/2020)



Fonte: elaborazione IFEL

Il diagramma mostra in sequenza le operazioni e le scelte richieste alla luce delle tre delibere 158/2020, 238/2020 e 493/2020; in generale è opportuno sottolineare che le opzioni di riduzione previste da ARERA sia per le utenze non domestiche che per quelle domestiche non precludono la possibilità per gli enti di finanziare con risorse proprie derivanti dal proprio bilancio tali riduzioni, né di definirle in maniera autonoma, come ampiamente argomentato nel successivo Capitolo V. In ogni caso, le riduzioni per le utenze non domestiche definite dalla delibera 158/2020 sono quelle minime obbligatorie da dover attuare e da richiamare opportunamente nei regolamenti comunali.

2. La delibera ARERA n. 158/2020

Con la delibera n. 158 si definiscono i criteri minimi di riduzione da applicare alle tariffe per gli utenti non domestici. Questa delibera, quindi, non determina degli sconti per le utenze non domestiche ma indica il modo per ridefinire il calcolo della parte variabile della tariffa “scontando” proporzionalmente i mesi di chiusura.

Come già accennato in Premessa, purtroppo le casistiche proposte dalla delibera 158/2020 sono state in gran parte superate dagli ulteriori provvedimenti governativi di chiusura, che hanno riguardato numerose attività economiche e che andranno considerati per valutare la riduzione tariffaria. Passiamo dunque in rassegna le casistiche proposte dalla delibera ARERA n. 158/2020, riprendendo il contenuto della nota IFEL del 31 maggio 2020.

2.1 Riduzioni per le attività sottoposte a sospensione e già riaperte

Il tema è disciplinato al punto 1.2 della delibera ARERA 158/2020. In questi casi, riportati *“a titolo esemplificativo e non esaustivo”* nell’Allegato A della delibera (tab. 1a), la riduzione dei coefficienti K_d deve essere proporzionale ai giorni di effettiva chiusura. Pertanto - tralasciando il caso, solo astrattamente considerabile, in cui il Comune volesse modificare i coefficienti K_d - il calcolo della riduzione applicabile consiste nella deter-

minazione della riduzione della parte variabile della tariffa (in euro/mq) di ciascuna categoria UND, calcolata in base al numero di giorni di chiusura / 365 x parte variabile, moltiplicata per il totale dei metri quadrati del locale al quale si applica la riduzione.

A fini previsionali e di valutazione dell'impatto economico, per ciascuna categoria UND interessata si dovrà stimare l'ammontare totale delle superfici oggetto della riduzione stessa.

Un procedimento del tutto analogo può essere seguito nei casi in cui il Comune si stia apprestando a deliberare il proprio schema tariffario sulla base del MTR senza prorogarne l'approvazione entro la fine dell'anno 2020. In tal caso, ovviamente, la parte variabile della tariffa unitaria da considerare (così come, ovviamente, i corrispondenti coefficienti Kd) sarà quella applicabile nel 2020.

Ad integrazione del calcolo descritto, infine, il Comune potrà ampliare le riduzioni considerate - in termini di numero di giorni, oppure portando al 25% il periodo di riduzione, con ciò ritenendo congruo un periodo di riferimento pari a tre mesi, ovvero applicare le riduzioni anche alla parte fissa della tariffa - nell'ambito delle più volte richiamate prerogative di cui alla disciplina della TARI e della tariffa corrispettiva (e, in particolare, in base al comma 660, art. 1 della legge 147/2013).

2.2 Riduzioni per le attività sottoposte a sospensione e non ancora riaperte

La casistica è disciplinata al punto 1.3 della delibera ARERA 158/2020 e riguarda le utenze non domestiche (UND) identificate (sempre *"a titolo esemplificativo e non esaustivo"*) nell'Allegato A, tab. 1b), riconducibili alle categorie oggetto di sospensione obbligatoria che non risulti revocata alla data del 7 maggio 2020 (data di pubblicazione della delibera). La riduzione che l'Autorità indica per questa casistica è pari alla decurtazione del 25% dei coefficienti Kd, relativi a ciascuna categoria di UND.

Il procedimento di calcolo è pertanto il medesimo descritto al punto precedente, ponendo pari a 0,25 la frazione calcolata in base al numero di giorni di chiusura ($n. \text{ giorni di chiusura} / 365 = 0,25$).

Valgono tutte le osservazioni ulteriori già formulate per il caso di cui al punto precedente.

2.3 Riduzioni per le attività che potrebbero risultare sospese, parzialmente o completamente

La casistica è disciplinata dal punto 1.4 della delibera 158/2020 e riguarda le utenze non domestiche (UND) identificate (*“a titolo esemplificativo e non esaustivo”*) nell’Allegato A, tab. 2), la cui sospensione non sia riconducibile alle categorie di cui ai punti precedenti. Ai fini dell’applicazione dei fattori correttivi già esplicitati nei due punti precedenti per tali UND la delibera attribuisce all’Ente territorialmente competente (e non al Comune) il compito di individuare i giorni di chiusura.

Sul punto, fatto salvo comunque un intervento fattivo da parte dell’Ente territorialmente competente, nulla osta a che il Comune, in ragione anche di eventuali sospensioni disposte con ordinanza sindacale, possa autonomamente procedere alla individuazione dei giorni di chiusura ai quali applicare la proporzionale riduzione della quota variabile applicando la metodologia sopra descritta; anche in questo caso vi è la possibilità di riconoscere una riduzione forfettaria del 25% della parte variabile, nonché - disponendo delle risorse necessarie - eventualmente anche della parte fissa.

2.4 Riduzioni per le attività nel caso di adozione della tariffa corrispettiva

La casistica (disciplinata all’art. 1.5 della delibera 158/2020) riguarda l’ipotesi in cui il Comune abbia deciso l’applicazione della tariffa corrispettiva, di cui all’art. 1, comma 668, della legge 147/2013; in questo caso l’Autorità ha prescritto (al punto 1.5 della del. 158/2020) che si provveda *«a porre pari a zero la quota variabile della tariffa per il periodo di sospensione delle attività»*.

2.5 Agevolazioni tariffarie per altre utenze non domestiche non soggette a sospensione per emergenza COVID-19

Per tutti i casi non previsti nel capitolo 1 e qualora per l'utenza non domestica sia documentabile la riduzione della produzione dei rifiuti a seguito di sospensione temporanea, anche su base volontaria, delle proprie attività, l'ETC può riconoscere riduzioni tariffarie commisurate ai minori quantitativi di rifiuti prodotti (ex art. 2 del. ARERA 158/2020).

La riduzione, in questo caso, può essere applicata dal gestore in seguito a presentazione di apposita istanza da parte dell'utente non domestico che ai sensi del dPR 445/2000, attesti e documenti l'effettiva riduzione dei quantitativi di rifiuti prodotti a seguito di sospensione temporanea dell'attività per l'emergenza legata alla pandemia da COVID-19.

2.6 Le riduzioni facoltative per le utenze domestiche

La delibera 158/2020, all'articolo 3, consente facoltativamente l'applicazione di un'agevolazione alle *"utenze domestiche economicamente svantaggiate"* sul modello del bonus sociale di cui all'art. 57-bis del dl 124/2019, non ancora attuato per il settore rifiuti. Le condizioni di accesso a tale riduzione sono identiche a quelle già previste per gli analoghi bonus introdotti il settore gas, idrico ed energia elettrica. Si tratterebbe, quindi, di una sorta di *"anticipazione"* del sostegno per le utenze svantaggiate, che evidentemente non è ancora applicabile a regime.

La delibera 158/2020 indica quale massima riduzione accordabile l'intero ammontare della quota variabile, si deve ritenere su base annua.

Stante l'assenza di indicazioni circa i mezzi di copertura finanziaria e la non obbligatorietà di questo beneficio, il Comune può deciderne autonomamente l'applicazione in virtù del citato comma 660 della legge 147/2013.

3. La delibera 238 e le modifiche al MTR

Come riportato anche dalla nota di approfondimento IFEL del 17 settembre 2020, di cui di seguito si ritiene opportuno riproporre parzialmente il contenuto, con la delibera 238/2020 l'ARERA chiude l'iter avviato con la delibera 158/2020 sulle attività inerenti all'emergenza COVID-19. Evidenziamo che con la delibera 24 novembre 2020 n. 493 le misure contenute nella delibera 238/2020 sono state quasi integralmente riproposte anche per il 2021.

In particolare, nella delibera 238/2020 vengono definiti i parametri straordinari previsti nel MTR introdotto con la delibera 443/2019 onde poter inserire, nel PEF 2020 e nel PEF 2021:

- 1) i costi previsionali nella parte fissa e variabile (COV_{TF} e COV_{TV}) per contemplare l'impatto economico delle azioni messe in atto dagli operatori per la gestione delle ricadute dell'emergenza da COVID-19;
- 2) la componente destinata alla copertura degli oneri variabili (COS_{TV}) derivanti dall'attuazione delle misure di tutela a favore delle utenze domestiche;
- 3) la possibilità di computare i costi derivanti dall'emergenza COVID-19 (C19) da inserire nel calcolo della crescita tariffaria (fino al 3%).
- 4) la componente di conguaglio ($RCU_{TV,TF}$) per gli Enti che hanno deciso di approvare il PEF 2020 entro il 31 dicembre 2020 e di aderire alla possibilità di approvare per il 2020 le tariffe 2019 (sulla base di quanto disposto dall'articolo 107 comma 5 del dl 18/20); tale componente viene calcolata come differenza tra i costi variabili e fissi determinati per l'anno 2019 e i costi variabili e fissi risultanti dal PEF per l'anno 2020 per poi essere recuperata per un massimo di tre anni a partire dal 2021⁽⁶⁾.

Per il solo PEF 2020 sono invece inseriti:

- 1) i costi previsionali nella parte fissa e variabile (COV_{TF} e COV_{TV}) per

⁶ Sulla copertura finanziaria alternativa di tale differenza prospettata dal MEF si rimanda alla lettura del paragrafo 11 della parte B del Capitolo II.

- contemplare l'impatto economico delle azioni messe in atto dagli operatori per la gestione delle ricadute dell'emergenza da COVID-19;
- 2) la componente destinata alla copertura degli oneri variabili (COS_{TV}) derivanti dall'attuazione delle misure di tutela a favore delle utenze non domestiche e sua eventuale rateizzazione;
 - 1) la possibilità di richiedere per l'anno 2020 l'anticipazione dell'importo al minor gettito derivante dall'applicazione della delibera 158/2020 per le sole utenze non domestiche.

Nota bene:

- a fronte dell'eventuale conteggio di costi derivanti dall'emergenza COVID-19 inseriti nel PEF 2020, nell'anno 2022 il gestore è tenuto a rendicontare *ex post* gli oneri effettivamente sostenuti, da cui devono essere scomputati gli effetti già intercettati, nelle previsioni 2020, attraverso la valorizzazione delle menzionate componenti, mentre le previsioni del PEF 2021 dovranno essere rendicontate nel 2023;
- la richiesta di anticipazione della CSEA - Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali - era possibile entro il 30 novembre 2020 (cfr. successivo par. 3.6); qualora il PEF fosse approvato dopo tale data non sarà possibile usufruire di questa possibilità;
- nel caso in cui l'Ente territorialmente competente abbia già trasmesso all'Autorità la predisposizione del PEF per l'anno 2020, il medesimo Ente potrà eventualmente integrarne il contenuto tramite l'apposita procedura che verrà resa disponibile via extranet sul sito dell'Autorità.

3.1 Il parametro $C19_{2020}$ e $C19_{2021}$

Oltre agli obiettivi di qualità del servizio (QL) e di ampliamento del perimetro gestionale (PG), per il 2020 e per il 2021 l'Ente territorialmente competente (ETC) ha la possibilità di valorizzare un ulteriore obiettivo, $C19_{2020}$ e $C19_{2021}$, che permette di tener conto delle azioni messe in atto dagli operatori per la gestione delle ricadute dell'emergenza da COVID-19.

$$\rho_a = rpi_a - X_a + QL_a + PG_a + C19_{2020}$$

Il coefficiente $C19_{2020}$ (e $C19_{2021}$) può essere valorizzato nell'intervallo di valori compreso fra 0% e 3% laddove ciò si sia reso necessario in ottemperanza alle raccomandazioni dell'Istituto Superiore di Sanità o alla normativa vigente, ovvero per finalità sociali. I casi contemplati, sono:

- adozione di prassi e raccomandazioni sanitarie specifiche;
- previsione di variazioni delle modalità di gestione del rifiuto in ottemperanza alle indicazioni dell'Istituto Superiore di Sanità;
- aumento della frequenza dei ritiri della raccolta della frazione indifferenziata dei rifiuti
- attivazione di servizi di raccolta dei rifiuti rivolti ai soggetti positivi al tampone o in quarantena obbligatoria;
- effettuazione di attività di igienizzazione/sanificazione e lavaggio di marciapiedi, strade e aree ad alta frequentazione.

Tale parametro viene valorizzato nel calcolo del limite della crescita p , che comunque non può assumere un valore superiore al 6,6%, fatta salva la facoltà prevista dal comma 4.5 del MTR.

3.2 I parametri $COV_{TV,2020}^{exp}$, $COV_{TF,2020}^{exp}$ e $COV_{TV,2021}^{exp}$, $COV_{TF,2021}^{exp}$

Nel totale delle entrate tariffarie possono essere considerate per il 2020 le componenti $COV_{TV,2020}^{exp}$ e $COV_{TF,2020}^{exp}$ (e per il 2021 le corrispondenti $COV_{TV,2021}^{exp}$ e $COV_{TF,2021}^{exp}$) aventi natura previsionale, destinate cioè alla copertura degli scostamenti attesi rispetto ai valori di costo effettivi dell'anno di riferimento.

Tali componenti possono assumere valore positivo o negativo.

Nella componente di costo $COV_{TV,2020}^{exp}$ (e $COV_{TV,2021}^{exp}$ per l'anno 2021) possono essere ricompresi:

- la variazione della componente CRT causata dalla maggiore frequenza dei passaggi per la raccolta indifferenziata;
- la variazione della componente CRD causata da una minore frequenza dei passaggi per la raccolta differenziata e delle componenti CTS e CTR dovute alla variazione dei quantitativi inviati a smaltimento o trat-

- tamento e/o dei corrispettivi per l'accesso alle infrastrutture dedicate;
- i costi sorgenti nell'anno 2020 riconducibili all'emergenza da COVID-19, quali, ad esempio, quelli derivanti dall'attivazione di servizi di raccolta (anche domiciliare) dei rifiuti urbani rivolta ai soggetti positivi al tampone e/o in quarantena obbligatoria.

La componente di costo fisso $COV_{TF,2020}^{exp}$ (e $COV_{TF,2021}^{exp}$ per il 2021) ha natura previsionale ed è destinata alla copertura degli scostamenti attesi rispetto ai valori di costo effettivi dell'anno di riferimento per il conseguimento degli obiettivi specifici riferiti alla gestione all'emergenza da COVID-19. Nella componente di costo possono essere ricomprese:

- le variazioni della componente CSL a copertura dei costi di spazzamento e lavaggio;
- le variazioni della componente CC a copertura dei costi comuni;
- i costi sorgenti nell'anno 2020 riconducibili all'emergenza da COVID-19 quali, ad esempio, i costi sostenuti per le attività di igienizzazione/sanificazione e lavaggio di marciapiedi, strade e aree ad alta frequentazione, connesse all'emergenza da COVID-19.

Le componenti $COV_{TV,2020}^{exp}$ e $COV_{TF,2020}^{exp}$ devono essere quantificate sulla base di criteri oggettivi e verificabili, tenuto conto a titolo esemplificativo:

- del numero di raccolte riconducibili all'emergenza da COVID-19, come ad esempio i servizi domiciliari di raccolta per i soggetti positivi al tampone o in quarantena obbligatoria;
- dell'eventuale incremento della frequenza di raccolta dei rifiuti urbani indifferenziati per ridurre l'esposizione o l'accumulo di tali rifiuti sul territorio servito;
- dell'eventuale riduzione della frequenza di raccolta dei rifiuti urbani differenziati in esito all'interruzione della medesima nelle aree maggiormente colpite dal virus COVID-19;
- delle eventuali modifiche delle modalità operative di effettuazione delle attività, quali il maggior impiego dello spazzamento manuale in luogo di quello meccanizzato o il passaggio, anche temporaneo o per talune frazioni, da modalità di raccolta porta a porta a quella stradale;

- delle superfici territoriali incrementali trattate con interventi di lavaggio/sanificazione, intesi come interventi di igiene pubblica sul territorio, comprendente sia la sanificazione delle sedi stradali che dei contenitori, qualora effettuati in esito a prescrizioni emanate da parte delle autorità locali competenti;
- dell'eventuale riduzione/sospensione di taluni servizi all'utenza, quali il ritiro dei rifiuti ingombranti, da sfalci e potature, nonché dei servizi relativi ai centri di raccolta aperti al pubblico;
- del numero di mercati settimanali o periodici non effettuati, del numero di eventi non realizzati e, nelle aree caratterizzate da flussi turistici rilevanti, dal mancato potenziamento dei servizi a fini turistici;
- del numero di interventi incrementali di sanificazione dei luoghi di lavoro e degli automezzi per garantire la sicurezza dei lavoratori nonché del numero di dispositivi di protezione individuale necessari per ridurre l'esposizione al rischio di contagio;
- dei minori oneri connessi all'attivazione dei trattamenti di cassa integrazione ordinaria (CIGO) e/o il Fondo d'Integrazione Salariale (FIS), strumenti a cui si sia fatto ricorso compatibilmente con la continuità di un servizio essenziale.

3.3 Double counting

In sede di individuazione dei criteri per la determinazione delle entrate tariffarie per l'anno 2022 l'Autorità - al fine di evitare effetti di *double counting*, ovvero di doppia contabilizzazione - tiene conto degli effetti sui costi (ricompresi nelle citate componenti $COV_{TV,2020}^{exp}$ e $COV_{TF,2020}^{exp}$) anticipati nel 2020. A tal fine, nell'anno 2022 il gestore è tenuto a rendicontare ex post gli oneri effettivamente sostenuti, da cui devono essere scomputati gli effetti già intercettati, nelle previsioni 2020, attraverso la valorizzazione delle menzionate componenti.

Analogo ragionamento vale per i parametri $COV_{TV,2021}^{exp}$ e $COV_{TF,2021}^{exp}$, che dovranno essere rendicontati nel 2023.

Per evitare l'effetto del *double counting*, l'Autorità prevede inoltre all'articolo 3 della del. 238 in esame, una precisa clausola integrativa dei contratti di affidamento dei contratti in essere. In particolare, viene precisato che «*Nel caso di subentro di un gestore nell'ambito o bacino di affidamento del servizio, il gestore subentrante, in qualità di soggetto che assume la titolarità del diritto a ricevere le componenti di conguaglio [...] corrisponde al gestore uscente i conguagli e le rate a quest'ultimo spettanti e non ancora recuperate, qualora già quantificate e approvate dall'Ente territorialmente competente ai sensi del MTR*». A ciò si aggiunge la necessità, che non appare nel testo della delibera 238, ma che comunque dovrebbe essere attentamente valutata dagli ETC (qualora non coincidano con i gestori), di responsabilizzare ulteriormente il gestore o i gestori del servizio integrato dei rifiuti o delle singole attività che lo compongono, chiedendo di redigere, a partire dall'anno 2022, una specifica sezione della dichiarazione di veridicità sull'assenza di costi previsionali (COI e/o COV) già presentati e coperti da tariffa negli anni precedenti.

3.4 Componente per la copertura riduzioni utenze domestiche $COS_{TV,a}^{exp}$

$COS_{TV,a}^{exp}$ è la componente aggiuntiva di natura previsionale destinata alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione delle misure di tutela a favore delle utenze domestiche economicamente disagiate come individuate dalla delibera ARERA 158/2020:

$$\sum TV_a = CRT_a + CTS_a + CTR_a + CRD_a + COI_{TV,a}^{exp} + COS_{TV,a}^{exp} + COV_{TV,2020}^{exp} - b[(AR_a + (1 + \omega_a)AR_{CONAI,a}) + (1 + \gamma_a)RC_{TV,a}/r + RCU_{TV,a} + RCND_{TV}/r']$$

Tale componente può essere utilizzata anche nel 2021.

3.5 Conguagli aggiuntivi

$$\text{Conguagli} = (1 + \gamma_a)RC_{TV,a}/r' + RCU_{TV,a} + RCND_{TV}/r'$$

$RCND_{TV}$ è la componente di rinvio alle annualità successive di una quota dei costi, a decurtazione delle entrate tariffarie relative alle componenti

di costo variabile; deriva dal recupero delle mancate entrate tariffarie relative all'anno 2020 a seguito dell'applicazione dei fattori di correzione adottati con la delibera 158/2020 per le utenze non domestiche, da poter recuperare per un massimo di tre anni a partire dal 2021.

Nell'anno 2020 l'Ente territorialmente competente può determinare la componente $RCND_{TV}$ nei limiti della riduzione attesa della quota variabile TV_{nd} derivante dall'applicazione dei fattori di correzione adottati con la delibera 158/2020 per le utenze non domestiche.

La valorizzazione della componente $RCND_{TV}$ può avvenire solo nel caso in cui non siano state vincolate allo scopo specifiche risorse rese disponibili nel bilancio dello Stato o in quello di altri Enti territoriali.

Tale componente, se valorizzata nel 2020, dovrà essere computata a partire dal 2021 ed è consentito un rateizzo (r') per un massimo di tre anni.

$RCU_{TV,a}$ invece è la quota annuale del conguaglio (recuperabile in tre anni) relativo alla differenza tra i costi variabili determinati per l'anno 2019 (e sottostanti alle tariffe in deroga applicate sulla base di quanto disposto dall'articolo 107 comma 5 del decreto-legge 18/20) e i costi variabili risultanti dal PEF per l'anno 2020, approvato entro il 31 dicembre 2020 in applicazione del MTR.

Nota bene: nel caso di subentro di un gestore in un Ambito o bacino di affidamento del servizio, il gestore subentrante - in qualità di soggetto che assume la titolarità del diritto a ricevere le componenti di conguaglio - corrisponde al gestore uscente i conguagli e le rate a quest'ultimo spettanti e non ancora recuperate, qualora già quantificate e approvate dall'Ente territorialmente competente ai sensi del MTR.

3.6 Finanziamento della componente $RCND_{TV}$, tramite Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA)

Per completezza si riporta anche la possibilità di finanziamento tramite la Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA) proposta da ARERA; evidenziamo che alla data di redazione del presente testo tale procedura non è più attivabile, visto che i termini per la presentazione delle richieste erano stati fissati al 30 settembre 2020 (poi prorogati al 30 novembre⁽⁷⁾).

Per ora tale possibilità di finanziamento non è stata confermata per il 2021.

L'ETC poteva richiedere alla Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA) l'anticipazione, per l'anno 2020, dell'importo corrispondente alla valorizzazione della componente $RCND_{TV}$ relativa al minor gettito derivante dall'applicazione della delibera n. 158/2020 per le utenze non domestiche. La richiesta di accesso al meccanismo di anticipazione poteva essere effettuata da tutti gli Enti territorialmente competenti che avevano applicato la metodologia tariffaria prevista dal MTR e che, pertanto, avevano trasmesso all'Autorità la documentazione prevista dall'articolo 6 della del. 443/2019. Tali Enti potevano richiedere alla CSEA l'anticipazione indicando i gestori beneficiari delle risorse richieste, in ragione delle esigenze di finanziamento connesse alla continuità dell'erogazione dei servizi essenziali.

L'ammissibilità all'anticipazione finanziaria era subordinata alle seguenti condizioni:

- 1) assenza di situazioni di scioglimento o di liquidazione del gestore beneficiario, di procedure concorsuali per insolvenza o accordi stragiudiziali o piani asseverati ai sensi dell'articolo 67, comma 3, lettera d),

7 Delibera ARERA 28 luglio 2020 299/2020/rif "Differimento dei termini di cui alla deliberazione dell'autorità 238/2020/R/RIF in materia di copertura dell'esposizione finanziaria del servizio di gestione integrata dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19". Come a suo tempo osservato, la possibilità di accesso dei Comuni (in quanto ETC) a questo tipo di sostegno appare assai dubbia per il carattere di indebitamento atipico dello strumento indicato dall'Autorità, poco compatibile con la disciplina dell'indebitamento in vigore per gli Enti locali.

della legge fallimentare di cui al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 o accordi di ristrutturazione dei debiti ai sensi dell'articolo 182 bis della medesima legge;

- 2) ottemperanza agli obblighi di predisposizione tariffaria ai sensi di quanto previsto dalla delibera 443/2019/R/rif con trasmissione degli atti, dei dati e della documentazione di cui ai commi 6.1 e 6.2 della delibera 443/2019, mediante il portale extranet appositamente predisposto dall'Autorità.

Gli ETC che intendevano avvalersi dell'anticipazione per i pertinenti gestori, dovevano trasmettere la relativa richiesta alla CSEA entro il 30 novembre 2020 (informandone l'Autorità); la richiesta doveva essere corredata da una dichiarazione, resa ai sensi dell'articolo 47 del DPR 445/2000, che attestasse il rispetto delle condizioni da parte di tutti i gestori beneficiari dell'anticipazione.

Contestualmente alla richiesta, gli ETC dovevano trasmettere la documentazione riepilogativa dell'importo per cui si richiedeva l'anticipazione, evidenziando:

- a) lo schema regolatorio selezionato, per la gestione interessata, nell'ambito della matrice di schemi di cui al comma 4.4 del MTR e il rispetto del limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie di cui al medesimo articolo 4 del MTR, ovvero la necessità di superamento del limite medesimo come risultante dalla relazione presentata all'Autorità ai sensi del comma 4.5 del MTR;
- b) la valorizzazione della voce $RCND_{TV}$ e il gestore, ovvero i gestori beneficiari dell'anticipazione, indicando altresì i criteri per l'eventuale riparto dell'anticipazione medesima tra i gestori beneficiari nel caso in cui l'Ente territorialmente competente individui più soggetti beneficiari;
- c) le modalità previste per il recupero in tariffa della componente $RCND_{TV}$, sulla base del PEF approvato dal medesimo Ente territorialmente competente per l'anno 2020;
- d) una relazione attestante le tipologie di utenze non domestiche soggette a sospensione dell'attività per emergenza da COVID-19 eviden-

- ziando i giorni di sospensione e i fattori di correzione adottati dall'Ente territorialmente competente ai sensi della delibera 158/2020/R/rif;
- e) il riferimento degli atti, dei dati e della documentazione trasmessi all'Autorità ai sensi dei commi 6.2 e 6.3 della delibera 443/2019/R/RIF per l'anno 2020.

La CSEA, verificata la completezza formale della documentazione prodotta dagli Enti territorialmente competenti e la sussistenza delle condizioni, provvede ad erogare gli importi ai gestori beneficiari «entro il mese successivo alla ricezione da parte di CSEA della richiesta di anticipazione»⁽⁸⁾.

Il gestore beneficiario dell'anticipazione deve provvedere alla restituzione alla CSEA degli importi anticipati entro il 31 dicembre 2023, in tre annualità a partire dal 2021, secondo la procedura definita dalla CSEA, sentito il Direttore della Direzione Ciclo dei Rifiuti urbani e assimilati di ARERA. La somma complessivamente rimborsata deve includere gli interessi calcolati sulla base del tasso di interesse applicato pari a quello ottenuto dalla CSEA sulle proprie giacenze liquide del proprio Istituto bancario cassiere.

Qualora in seguito a successivi controlli - anche a campione - sulle modalità di quantificazione dell'anticipazione nonché sulla veridicità e la correttezza della documentazione, la CSEA accerti - anche avvalendosi, ove necessario, di informazioni e dati comunque forniti dagli ETC e dai gestori beneficiari - che il soggetto beneficiario abbia indebitamente percepito la menzionata anticipazione, provvede a dare comunicazione degli esiti dei controlli ai soggetti interessati entro sette giorni lavorativi dall'accertamento.

Qualora il gestore riceva la comunicazione di cui sopra, deve provvedere a versare alla CSEA, entro cinque giorni lavorativi dalla data di ricevimento della comunicazione, gli importi indebitamente anticipati al lordo degli

8 Delibera ARERA 28 luglio 2020 299/2020/rif "Differimento dei termini di cui alla deliberazione dell'autorità 238/2020/R/RIF in materia di copertura dell'esposizione finanziaria del servizio di gestione integrata dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"

interessi calcolati applicando il tasso massimo previsto dall'articolo 2, comma 4, della legge 108/1996.

Qualora, in esito alle verifiche istruttorie delle predisposizioni tariffarie per l'anno 2020, l'Autorità approvi le stesse con modificazioni, l'Autorità medesima disciplina all'uopo gli effetti di una eventuale rideterminazione delle grandezze sottostanti alla quantificazione dell'anticipazione di cui al comma 4.1.

In caso di dichiarazione non veritiera dell'operatore sono fatte salve le conseguenze previste dalla legge, ivi comprese quelle di cui all'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95.

**Tariffazione puntuale
e armonizzazione
dell'articolazione tariffaria
con il MTR**

IV

1. Regimi di prelievo e MTR

Come più volte ricordato in questo volume, tra le competenze di ARERA vi è quella di fissare il metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato. Il MTR di cui alla delibera n. 443/2019 e s.m.i., tuttavia, non affronta il tema dell'articolazione tariffaria all'utente, rimandandolo a futuri provvedimenti (DCO n. 713 del 2018).

Richiamando la normativa vigente, al comma 1.1 del MTR l'Autorità riporta le definizioni relative al metodo tariffario normalizzato (MTN)⁽¹⁾, alla "TARI Tributo"⁽²⁾ e alla Tariffa corrispettiva⁽³⁾; inoltre l'Autorità utilizza diverse volte il termine "tariffazione puntuale"⁽⁴⁾.

Per approfondimenti sulla tariffazione puntuale e sui diversi regimi di prelievo applicabili per la copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani si rimanda integralmente alla pubblicazione IFEL "Guida alla

1 "Metodo tariffario normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani, istituito con dPR 27 aprile 1999, n. 158/99".

2 "(...) è la tariffa istituita ai sensi dell'art.1, comma 639, della legge n. 147/13".

3 "(...) è la tariffa istituita ai sensi dell'art. 1, comma 668, della legge n. 147/13".

4 Segnatamente ai punti 5.2, 7.1 e 17.1 lettera b del MTR n. 443.

tariffazione puntuale dei rifiuti urbani. Edizione 2019”, liberamente scaricabile dal sito della Fondazione.

In questa sede si ritiene tuttavia utile riepilogare le diverse possibili opzioni di prelievo sui rifiuti a disposizione dei Comuni in base alla legislazione ad oggi vigente.

In figura 1 sono distinti per natura (tributo o corrispettivo) o per modalità di calcolo (presuntiva o puntuale) i diversi regimi consentiti.

Con il termine “tariffazione puntuale”⁽⁵⁾ - che, sebbene di utilizzo comune, non si riscontra nella normativa vigente - si deve ritenere⁽⁶⁾ che l'ARERA intenda sia il regime del Tributo puntuale che quello della tariffa corrispettiva, come anche evidenziato in figura 1.

Di seguito sono descritte le principali caratteristiche di ciascun regime:

- La tariffa monomia (tributo) di cui all'art. 1 c. 652 L 147/2013⁽⁷⁾ è commisurata, sia per le utenze domestiche (UD) che per le utenze non domestiche (UND), alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi ed alla tipologia delle attività svolte ed al costo del servizio (ex TARSU).

5 Il termine “tariffa puntuale/tariffazione puntuale” è stato codificato da IFEL nella “Guida alla tariffazione puntuale dei rifiuti urbani. Edizione 2019”; si veda in particolare il Glossario, a pag. 461: «termini utilizzati per indicare che la ripartizione del costo del servizio rifiuti tra le utenze tenute al suo finanziamento avviene mediante la misurazione della quantità dei rifiuti conferiti a ciascuna di esse; prescindendo dalla natura tributaria e non tributaria dell'entrata, i termini sono usati sia nell'ambito del tributo puntuale che della tariffa (patrimoniale) puntuale».

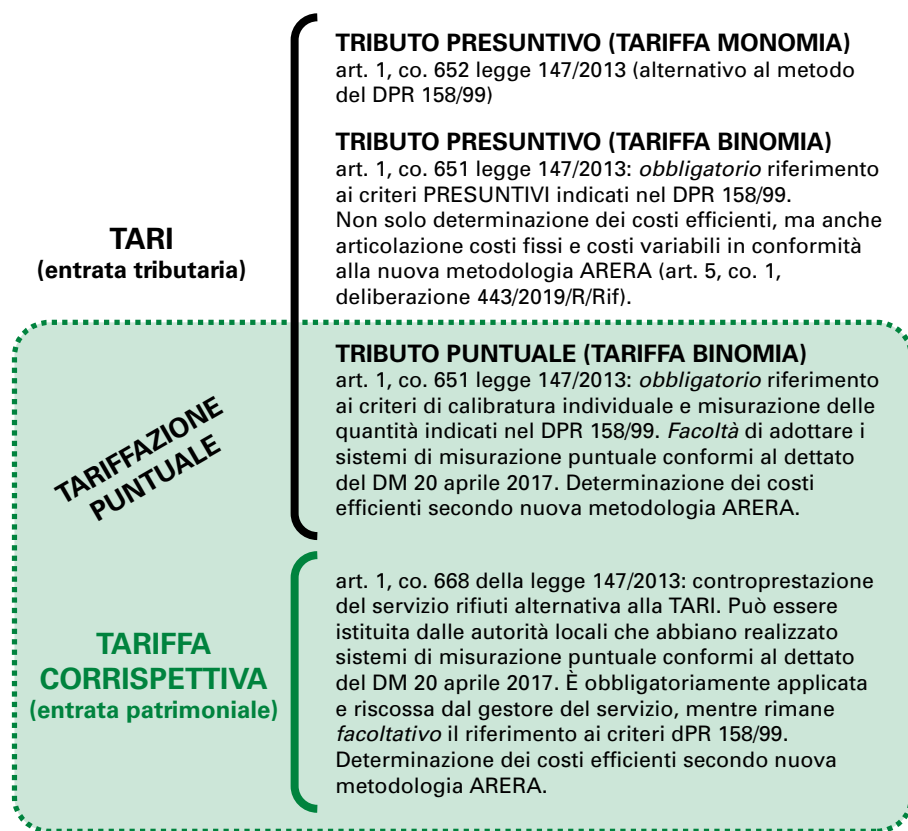
6 Da interlocuzioni dirette intrattenute da IFEL con l'Autorità.

7 Legge 147/2013, art. 1, comma 652: «Il comune, in alternativa ai criteri di cui al comma 651 e nel rispetto del principio «chi inquina paga», sancito dall'articolo 14 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti, può commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti. Le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea sono determinate dal comune moltiplicando il costo del servizio per unità di superficie imponibile accertata, previsto per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti».

- La tariffa binomia presuntiva (tributo) di cui al c. 651 art. 1 L. 147/2013 è costituita da parte fissa e parte variabile, determinata secondo il metodo normalizzato (dPR 158/99) con coefficienti prestabiliti dal regolamento (kb per le utenze domestiche, ex art. 5, co. 2, secondo periodo, e kd per le utenze non domestiche, ex art. 6, co. 2, secondo periodo dPR 158/99) nel caso non siano stati attivati criteri di calibratura individuale e misurazione delle quantità indicati nel dPR 158/99.
- La tariffa binomia puntuale (tributo) è costituita da parte fissa e parte variabile, calcolate sempre secondo il metodo normalizzato (dPR 158/99: per le utenze domestiche (UD) ai sensi dell'art. 5, co. 2, primo periodo; per le utenze non domestiche (UND) ai sensi dell'art. 6, co. 2, primo periodo) come previsto dall'articolo 1, co. 651 della legge n. 147/2013. In questo caso, però, la parte variabile è rapportata alla quantità di rifiuti indifferenziati e differenziati, specificati per Kg, prodotti da ciascuna utenza. Per tale regime di prelievo non vi è formalmente alcun obbligo di misurazione del rifiuto urbano residuo (RUR, ex DM 20 aprile 2017); la parte variabile della tariffa deve essere tuttavia determinata anche in relazione ai comportamenti reali dell'utente, ovvero ai suoi conferimenti, che possono essere "premiati" (applicazione di sconti) o dare luogo ad aumenti (nel caso di sistemi "progressivi") nella tariffa realmente applicata. Si ritiene che non rientrino invece nella categoria del tributo puntuale i sistemi nei quali l'eventuale premialità è costituita da bonus o facilitazioni attribuite tramite meccanismi extratariffari (es. sconti o premi, economici oppure in natura, riconosciuti ai cittadini virtuosi).
- La tariffa corrispettiva (entrata patrimoniale) - prevista dall'art. 1, co. 668 della legge 147/2013 - è la controprestazione del servizio rifiuti alternativa alla TARI. Può essere istituita dalle autorità locali che abbiano realizzato sistemi di misurazione puntuale conformi al dettato del DM 20 aprile 2017. È obbligatoriamente applicata e riscossa dal gestore del servizio; per quanto riguarda l'articolazione tariffaria è facoltativo il riferimento ai criteri previsti dal dPR 158/99, con riferimento alla determinazione della parte variabile in funzione della quantità di rifiuti indifferenziati e differenziati, specificati per Kg, prodotti da ciascuna utenza.

Nota bene: a prescindere dal regime di prelievo scelto, per la determinazione del PEF si deve invece sempre fare riferimento alla nuova metodologia prevista da ARERA, ovvero il MTR n. 443/2019 e s.m.i.

Figura 1. Schema riassuntivo dei possibili regimi di prelievo per la copertura dei costi della gestione dei rifiuti urbani.



Fonte: elaborazione IFEL

Con l'emanazione del MTR n. 443/2019 l'Autorità ha riformato e sostituito il dPR 158/99 (vedi box 1) per quanto attiene la determinazione del PEF, la classificazione e l'organizzazione dei costi. Non è invece intervenuta sulle modalità di calcolo delle tariffe, visto che non è stato oggetto di modifica il contenuto nella legge 147/2013 e la parte 4) del dPR 158/99.

Box 1. Schema delle parti modificate del dPR158/99 a seguito della entrata in vigore del MTR

MTN Allegato 1 dPR 158/99

Composto da 4 punti:

- i punti 1, 2, 3 riguardano la tariffa di riferimento a regime, la suddivisione dei costi del PEF (costi operativi di gestione, costi comuni, costi d'uso del capitale) e la composizione della Tariffa fissa e Tariffa variabile;
- il punto 4 riguarda l'articolazione tariffaria all'utenza, comprensiva della suddivisione UD/UND (criteri razionali) e l'attribuzione della tariffa alle singole utenze (attraverso i coefficienti Ka, Kb, Kc, Kd).

MTR Allegato A delibera 31 ottobre 2019 n. 443/2019/R/rif:

- Innova i punti 1,2,3 del MTN di cui al dPR 158/99:
- Non interviene sul punto 4 (rimangono quindi inalterate le norme sul riparto UD-UND e quelle sulla applicazione dei coefficienti presuntivi).

Fonte: elaborazione IFEL

In effetti, le uniche indicazioni sull'articolazione tariffaria si riscontrano all'art 5 del MTR, titolato "*determinazione dei corrispettivi per l'utenza*". Vi si indica che in ciascuna delle annualità 2020 e 2021, a partire dalle entrate relative alle componenti di costo variabile e di costo fisso individuate sulla base delle disposizioni del 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 dPR158/99⁽⁸⁾.

8 Va in proposito ricordato che il range di determinazione dei coefficienti resta ampliato per effetto della proroga del terzo periodo del comma 652 della legge n. 147/2013, che così

In proposito, occorre sottolineare che evidentemente l'ARERA fa riferimento solo al regime di prelievo presuntivo binomio, che come anticipato prevede l'utilizzo dei coefficienti presuntivi Ka e Kb per le utenze domestiche e Kc e Kd per quelle non domestiche. Il MTR non sembra invece considerare il caso di perdurante adozione della tariffa monomia (solo menzionata nelle premesse alla delibera 443), che, come abbiamo visto, assieme al tributo puntuale è l'ulteriore regime in cui può articolarsi la TARI tributo.

L'adozione di una tariffa monomia, in effetti, non necessiterebbe di alcuna classificazione dei costi in parte fissa e variabile, classificazione su cui il MTR invece si sofferma con particolare precisione, come si vedrà anche nel paragrafo successivo. Nel caso di adozione della tariffa "monomia" si ritiene comunque che debbano essere determinate le componenti fissa e variabile della tariffa secondo quanto previsto dal MTR se non altro anche per il calcolo dei conguagli.

2. Le novità nella ripartizione della parte fissa e variabile

Come anticipato, per gli anni 2020 e 2021 il computo complessivo delle entrate previsto dall'Autorità resta complessivamente coerente con il dPR n. 158/99, ovvero:

$$\Sigma Ta = \Sigma TVa + \Sigma TFa$$

Questa identità di formulazione macroscopica nasconde tuttavia il fatto che con il MTR la composizione dell'ammontare dei costi fissi e variabili subisce un'importante trasformazione - determinata principalmente dallo spostamento dei costi del personale dalla parte fissa alla parte varia-

dispone: «al fine di semplificare l'individuazione dei coefficienti relativi alla graduazione delle tariffe il comune può prevedere, per gli anni a decorrere dal 2014 e fino a diversa regolamentazione disposta dall'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, ai sensi dell'articolo 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, l'adozione dei coefficienti di cui alle tabelle 2, 3a, 3b, 4a e 4b dell'allegato 1 al citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 158 del 1999, inferiori ai minimi o superiori ai massimi ivi indicati del 50 per cento, e può altresì non considerare i coefficienti di cui alle tabelle 1a e 1b del medesimo allegato 1».

bile, come si vedrà nel prosieguo - che ne ha alterato i mutui rapporti in relazione alla effettiva composizione dei costi del gestore.

Infatti, i costi comuni compresi nella parte fissa, modificati dall'articolo 9.1 del MTR 443, sono così definiti:

$$CC_a = CARC_a + CGG_a + CCD_a + CO_{Ala}$$

Relativamente alla voce "costi generali di gestione" (CGG_a), essi sono relativi sia al personale non direttamente impiegato nelle attività operative del servizio del ciclo integrato rifiuti che, in generale, alla quota parte dei costi di struttura (quali ad esempio le spese generali, quota parte dei costi amministrativi della società, ecc.), non comprendendo i costi relativi al personale impiegato in attività operative del ciclo integrato, che devono essere invece integralmente inseriti tra i costi variabili.

Prima dell'avvio del MTR, invece, il punto 2.2 dell'allegato 1 al DPR 158/99 prevedeva che il costo del personale fosse computato tra i costi operativi $CGIND$ (rifiuti indifferenziati) e CGD (raccolta differenziata) solo per una percentuale non superiore al 50%, mentre la restante parte andava inserita nei Costi Comuni (CC), tra i Costi Generali di Gestione (CGG). L'entità di tale percentuale, nel limite del 50%, era un'opzione discrezionale da esercitare da parte di chi redigeva il PEF.

Tale nuova previsione comporta - soprattutto nei servizi ad alta intensità di manodopera (labour-intensive), come ad esempio i servizi di raccolta domiciliare - un significativo spostamento dei costi dalla parte fissa a quella variabile, che tuttavia potrebbe essere in parte controbilanciato dal maggior peso dei costi di capitale associato ad una maggiore remunerazione del capitale investito. Si ritiene, tuttavia, che nella maggior parte delle gestioni l'adeguamento della tariffa variabile sarà molto significativo.

Al fine di ridurre la crescita della quota variabile, l'Autorità ha inserito un limite alla variazione della tariffa TV_a ponendo un tetto massimo pari al 20%; difatti in ciascun anno $a = \{2020, 2021\}$ è applicata la seguente condizione:

$$0,8 \leq \Sigma TVa / \Sigma TVa-1 \leq 1,2$$

Per l'anno 2020 si considerano le entrate tariffarie $TV_{2019,old}$, dove il denominatore corrisponde alle entrate tariffarie accertate nel 2019.

L'eventuale quota eccedente rispetto a $\pm 20\%$ sarà ricompresa nei "costi fissi".

L'applicazione della formula sopra riportata determina un adeguamento progressivo della quota variabile al target dato dal MTR. Ad esempio, supponendo che nel 2019 la TV fosse costituita dal 30% dei costi e che il calcolo derivante dal MTR determini una TV per il 2020 del 75%, l'applicazione della formula necessiterebbe di 4 anni per il raggiungimento del valore finale (box 2).

Box 2. Esempio di applicazione della formula di limitazione della crescita della TV

2019 TV= 40,0 % (valore precedente al MTR)

2020 TV= 48,0 %

2021 TV= 57,6 %

2022 TV= 69,1 %

2023 TV= 75,0% (valore derivante dal calcolo del MTR)

Fonte: elaborazione IFEL

3. Considerazioni sugli impatti della crescita della tariffa variabile

La crescita della parte variabile della tariffa determinata dall'applicazione del MTR - sebbene progressiva e graduale, grazie all'applicazione dell'algoritmo precedentemente riportato - ha diverse conseguenze, che di seguito si rappresentano:

- a) una modifica dell'articolazione tariffaria, con un potenziale aumento della tariffa delle utenze domestiche con più componenti, che tendono a corrispondere alle fasce più deboli della popolazione;

- b) una variazione - in genere al rialzo - delle tariffe per le utenze non domestiche, con rischio di perdite di gettito a causa della maggior incidenza delle riduzioni e delle agevolazioni - che come noto incidono prevalentemente sulla TV - e che quindi andranno opportunamente ricalibrate;
- c) una necessaria rivalutazione dei gettiti, con possibile modifica del regolamento comunale, con la verifica dell'effetto degli sgravi (che solitamente pesano percentualmente sulla parte variabile) sull'equilibrio generale della tariffa.

Le conseguenze descritte ai punti b) e c) potrebbero essere particolarmente rilevanti alla luce delle modifiche introdotte dalla entrata in vigore del d.Lgs 116/20202 (box 3), che modifica in modo sostanziale la Parte IV del Testo Unico Ambientale (d.Lgs 152/2006), ridisegnando le regole sui rifiuti in attuazione delle direttive UE del "Pacchetto economia circolare" e di cui si tratterà nel successivo Capitolo V.

Box 3. Impatti del d.Lgs 116/2020 relativi al prelievo del servizio di gestione dei rifiuti urbani

- Nuova definizione di rifiuto urbano (art. 183 d.Lgs 152/06);
- Eliminazione del potere degli Enti locali di regolamentare l'assimilazione per qualità e quantità (soppressione art. 198 punto g d.Lgs 152/06);
- Nuova disciplina dell'avvio a recupero in relazione all'applicazione del prelievo (art. 238 c.10).

Fonte: elaborazione IFEL

In effetti, il combinato disposto della nuova definizione di rifiuto urbano e la conseguente eliminazione del potere dei Comuni di disporre in materia di assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani, comporterà conseguenze significative sulle tariffe applicate ai cittadini.

La nuova disciplina dell'avvio a recupero dei rifiuti prodotti dalle utenze

non domestiche⁽⁹⁾ consente alle stesse di avviare interamente il loro rifiuto a recupero di materia e/o energia e ottenere l'esenzione dell'intera quota variabile.

Contemporaneamente, il progressivo ma significativo aumento della quota variabile e la conseguente riduzione della quota fissa disposto dall'ARERA comporterà inevitabilmente perdite di gettito via via crescenti, alle quali difficilmente corrisponderanno equivalenti riduzioni di costi (che, peraltro, si tradurrebbero dopo due anni a causa del *lag* regolatorio).

L'effetto del combinato disposto dell'aumento della quota variabile determinata dall'applicazione del MTR e dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni su rifiuto urbano e avvio a recupero previste dal d.Lgs 116/2020, pertanto, potrà comportare significativi adeguamenti al rialzo delle tariffe agli utenti, nel tentativo di riequilibrare la corrispondenza tra il gettito tariffario e i costi del servizio e di assicurare l'equilibrio economico dei gestori. Tutto ciò potrebbe avvenire a prescindere dall'applicazione del limite alla crescita posto da ARERA; per come è attualmente definito, peraltro, esso non sarebbe efficace, in quanto agisce sul montante complessivo dei costi (o del gettito tariffario, vista la loro necessaria equivalenza) e non sulle tariffe unitarie.

4. Tariffazione puntuale e MTR

Come già evidenziato al Capitolo 1, nel Quadro strategico 2019-2021 l'Autorità afferma di essere «*orientata al recupero di una stretta coerenza tra*

9 Il c. 10 dell'art. 238 del d.Lgs 152/06 così come modificato dal d.Lgs 116/2020 stabilisce che «Le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani di cui all'articolo 183 comma 1, lettera b-ter) punto 2, che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e dimostrano di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti; le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a cinque anni, salva la possibilità per il gestore del servizio pubblico, dietro richiesta dell'utenza non domestica, di riprendere l'erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale».

il costo e la qualità del servizio» e, con riferimento alla gestione del ciclo dei rifiuti, che «è necessario superare il sistema di copertura dei costi nella forma di tributo, a favore di un meccanismo tariffario che sia in grado di passare al consumatore segnali di prezzo corretti e coerenti con indicatori di qualità del complessivo ciclo dei rifiuti»⁽¹⁰⁾.

Nel testo del MTR, come detto, compare alcune volte il termine “tariffazione puntuale”, che indica sia le gestioni in tariffa corrispettiva che quelle relative al tributo puntuale.

La precisazione è significativa, in quanto l'articolo 17.1, lettera b) del MTR stabilisce che *«qualora si sia verificato il passaggio a sistemi di tariffazione puntuale, ovvero lo stesso sia previsto a partire dal 2020, l'applicazione della metodologia assume rilievo unicamente per la determinazione del valore massimo dei costi da riconoscere alla gestione».*

Alla luce di tale previsione si ritiene pertanto che in queste casistiche, fatta salva l'applicazione del metodo per il calcolo del corrispettivo complessivo del PEF, debbano ritenersi comunque obbligatorie le disposizioni relative alla determinazione della TF e della TV, anche - e soprattutto - in relazione al calcolo dei conguagli, sebbene resti ammissibile che il soggetto competente all'approvazione dell'articolazione tariffaria all'utenza prosegua con i metodi di calcolo fin qui utilizzati.

Si evidenzia, infine, che ai sensi del comma 7.10 del MTR i costi sostenuti per l'introduzione di sistemi di *“tariffazione puntuale con riconoscimento dell'utenza”* possono essere inseriti nelle componenti aventi natura previsionale (COI_{TF}) descritte al paragrafo 2.4 del Capitolo 2 parte B, destinate alla copertura degli oneri fissi attesi relativi al conseguimento di target di miglioramento dei livelli di qualità e/o alle modifiche del perimetro gestionale.

¹⁰ Delibera ARERA 18 giugno 2019 242/2019/a “Quadro strategico 2019-2021 dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente”, p. 8.

Un'analisi sommaria dei costi necessari all'avvio dei sistemi di tariffazione puntuale porta a considerare le seguenti categorie di costi, tutti rientranti nella categoria dei costi fissi come suscettibili di inserimento nei COI_{TF} :

- studio e progettazione del sistema di tariffazione puntuale;
- aggiornamento banche dati necessarie per l'avvio del sistema;
- fornitura e installazione dei tag/microchip sulle/nelle attrezzature;
- fornitura e installazione del sistema di lettura dei tag/microchip (antenne);
- software di elaborazione e calcolo della tariffa;
- campagna informativa nei confronti dei cittadini/utenti.

Per quanto riguarda i target di miglioramento da conseguire e l'associazione con le componenti dei dati oggettivi verificabili, che devono essere definiti quando si inseriscono i COI nel PEF, questi potrebbero essere legati all'effettivo avanzamento delle attività di avvio del sistema di tariffazione puntuale nel territorio, fino ad arrivare alla messa a regime dello stesso. Tale target si concretizzano quantomeno con la realizzazione operativa della misurazione puntuale delle frazioni di rifiuto individuate e la successiva attività di commisurazione, che prevede l'impiego dei dati derivanti dalla misurazione puntuale per ottenere specifici addebiti o accrediti nella tariffa rifiuti.

**Tariffe rifiuti 2020.
Rischi e complessità
tra d.Lgs 116/2020,
MTR e COVID-19**



1. Le tariffe sul prelievo rifiuti per il 2020

Le difficoltà iniziali registrate nell'applicazione del nuovo metodo tariffario rifiuti (MTR) di cui alla delibera ARERA n. 443/2019 e l'emergenza epidemiologica scoppiata da marzo 2020 hanno indotto il legislatore a consentire il rinvio del debutto della nuova TARI al 2021.

Come anticipato nel precedente Capitolo III, l'art. 107, comma 5, del dl n. 18/2020, ha previsto che *«I comuni possono, in deroga all'articolo 1, commi 654 e 683, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, approvare le tariffe della TARI e della tariffa corrispettiva adottate per l'anno 2019, anche per l'anno 2020, provvedendo entro il 31 dicembre 2020 alla determinazione ed approvazione del piano economico finanziario del servizio rifiuti (PEF) per il 2020. L'eventuale conguaglio tra i costi risultanti dal PEF per il 2020 ed i costi determinati per l'anno 2019 può essere ripartito in tre anni, a decorrere dal 2021»*.

La norma rappresenta una deroga "temporanea" al principio secondo il quale le entrate della TARI devono garantire la copertura integrale del servizio. In proposito, si osserva che se è vero che in talune realtà l'emergenza epidemiologica potrebbe aver determinato una riduzione del costo del servizio a causa della riduzione della produzione dei rifiuti delle utenze non domestiche soggette a chiusura, è altrettanto vero che ad una

modesta riduzione delle quantità gestite non corrisponde quasi mai una riduzione dei costi complessivi, soprattutto a causa dell'elevata incidenza dei costi fissi. La conseguenza delle riduzioni accordate alle utenze non domestiche, al contrario, dovrebbe generalmente determinare un incremento delle tariffe 2021.

Invero, la norma considera solo il conguaglio determinato dalla differenza fra i costi risultanti dal PEF 2020 redatto con il nuovo metodo tariffario rifiuti ARERA e il PEF 2019, redatto secondo criteri previsionali. A ben vedere tuttavia, le tariffe 2021 subiranno una variazione non solo per recepire il differenziale di costo, determinato forse più dal cambio di metodo di costruzione del PEF che da una significativa variazione dei costi, ma anche per una significativa variazione della base imponibile dovuta alla chiusura di molte attività (*cf.* il paragrafo 11 del Capitolo II, in cui è descritta un'alternativa alla copertura del *gap* tra PEF 2020 e PEF 2019, prospettata dal Mef).

Il PEF 2020, come detto, dovrà essere approvato entro il 31 dicembre 2020 - ove non si sia provveduto ad approvarlo entro i termini del bilancio di previsione, posti al 31 ottobre 2020 - indipendentemente dall'approvazione delle tariffe per il 2021. La normativa non precisa, nelle Regioni ove è istituita e operativa l'Autorità d'ambito con funzioni di ETC, quale sia il soggetto che decide l'eventuale ripartizione del conguaglio sui tre anni. In considerazione dell'impatto della scelta sulla quantificazione delle tariffe, si ritiene che essa debba essere operata dal Comune in sede di approvazione delle tariffe e non possa essere attribuita all'Autorità d'ambito, qualora essa coincida con l'ETC, neanche nell'ipotesi di vigenza della tariffa corrispettiva, posto che anche in questo caso la competenza all'approvazione delle tariffe è attribuita direttamente al Comune, eliminando così quei problemi di competenza pur sorti in passato⁽¹⁾. Detto in altri termini, la possibilità di ripartizione del conguaglio non attiene alla costruzione del PEF, ma alla politica tariffaria, di competenza comunale.

¹ Come ricordato in precedenza, il tema è stato approfondito nel Capitolo IV, par. 4 della "Guida sulla tariffazione puntuale dei rifiuti urbani" pubblicata da IFEL a novembre 2019.

Contrariamente a quanto appena sostenuto, invece, con la delibera n. 238/2020, ARERA ha ricondotto la scelta all'interno del PEF⁽²⁾.

2. Le riduzioni TARI per l'emergenza COVID-19

In piena emergenza epidemiologica, i Comuni si sono subito mostrati sensibili alle richieste di riduzione della TARI per tener conto della minor produzione dei rifiuti determinata dalle chiusure delle attività economiche, imposte o volontarie⁽³⁾, e supportare le stesse attività per scongiurarne gravi ripercussioni economiche.

IFEL ha affrontato il tema con la nota di chiarimento sulle agevolazioni Tari⁽⁴⁾ del 24 aprile 2020, intitolata *“Nota di chiarimento. La facoltà di disporre riduzioni del prelievo sui rifiuti anche in relazione all'emergenza da virus COVID-19”*.

Nella nota si osserva che, sotto il profilo generale, il prelievo sui rifiuti - sia esso articolato sotto forma di tributo (TARI) o di prelievo avente natura corrispettiva (Taric o Tarip) - deve garantire l'integrale copertura dei costi del servizio rifiuti. Dispone, infatti, l'art. 1, comma 654, della legge n. 147 del 2013 che *“in ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio”*. Il comma 660,

2 Nella nota *“Regolazione Rifiuti- Le principali novità del MTR integrato con la delibera ARERA n. 238/2020”* IFEL precisa che l'ARERA ha previsto la *“facoltà”* per l'Autorità d'ambito di prevedere due componenti a conguaglio, recuperabili al massimo in tre rate a partire dal 2021, espresse come quote annuali RCUTV,a e RCUTF, per coprire lo scostamento tra le entrate tariffarie - alla luce del comma 5, dell'articolo 107, del decreto-legge n. 18 del 2020 - e quelle ricalcolate, entro il 31 dicembre, in coerenza con il PEF e con il MTR».

3 Si traslascia volutamente di trattare della problematica se le riduzioni TARI debbano qualificarsi come aiuti di Stato, eventualità peraltro allo stato attuale del tutto improbabile, trattandosi di tema attenzionato dal legislatore sul quale l'ANCI ha chiesto un intervento ai Ministeri competenti. Si veda la nota al Governo del 1° ottobre 2020 *“Aiuti di Stato. Anci: escludere le agevolazioni comunali dalla disciplina degli “aiuti di Stato”, reperibile dal link www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/10355-aiuti-di-stato-anci-escludere-le-agevolazioni-comunali-dalla-disciplina-degli-aiuti-di-stato*.

4 Scaricabile dal seguente link: www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/10155-covid-19-nota-di-chiarimento-ifel-sulle-agevolazioni-tari

della legge n. 147 del 2013, introduce però un'eccezione a tale regola, prevedendo che il Comune possa deliberare "ulteriori riduzioni ed esenzioni" rispetto a quelle già previste dalla normativa (elencate nel comma 659). Su questa base, si è determinata un'ampia gamma di riduzioni ed esenzioni, che ovviamente devono sottostare ai principi generali di ragionevolezza, e di non discriminazione tra contribuenti. Si tratta di "riduzioni atipiche" della tariffa, ovvero agevolazioni che non hanno specifica attinenza con il servizio rifiuti. Tra queste figurano, ad esempio, quelle collegate all'ISEE e, più in generale, alle condizioni di disagio sociale riguardanti in prevalenza - ma non esclusivamente - le utenze domestiche.

Per quanto riguarda la modalità di copertura delle "riduzioni atipiche", sebbene non si registri uniformità di pensiero a causa della imprecisa formulazione del comma 660 della legge n. 147 del 2013, la stessa norma è sufficientemente esplicita nel dire che *«può essere disposta attraverso apposite autorizzazioni di spesa e deve essere assicurata attraverso il ricorso a risorse derivanti dalla fiscalità generale del comune»*, ovvero - in altri termini - a carico del bilancio comunale. Si deve dunque ritenere che esse debbano essere iscritte nel bilancio comunale come autorizzazioni di spesa, la cui copertura è assicurata da risorse diverse dal prelievo sui rifiuti relativo all'anno di riferimento⁽⁵⁾.

Altra e diversa fattispecie di riduzione del prelievo sui rifiuti è quella delle "riduzioni tipiche", definite tali poiché individuate dalla legge, la cui attivazione ed entità sono in vario grado soggette alla potestà regolamentare comunale, pur con criteri predeterminati. A differenza delle riduzioni

5 I dubbi interpretativi espressi da una parte della dottrina nascono dal fatto che mentre da un lato la disposizione prevede che la relativa copertura "può" essere disposta da apposite autorizzazioni di spesa, dall'altro prescrive che la medesima copertura "deve" essere assicurata dal bilancio comunale. Il dubbio è accentuato dalla circostanza che la TARI si pone in continuità con la precedente TARES, per la quale, si prevedeva che «Il consiglio comunale può deliberare ulteriori agevolazioni rispetto a quelle previste dai commi da 15 a 18 e dal comma 20. La relativa copertura può essere disposta attraverso la ripartizione dell'onere sull'intera platea dei contribuenti, ovvero attraverso apposite autorizzazioni di spesa che non possono eccedere il limite del 7 per cento del costo complessivo del servizio» (art. 14, comma 19).

atipiche, al fine di assicurare l'integrale copertura dei costi l'onere delle riduzioni tipiche è posto a carico della generalità dei contribuenti/utenti del servizio di gestione dei rifiuti, in quanto direttamente collegate a una minore produzione di rifiuti o a un minor utilizzo del servizio pubblico⁽⁶⁾.

Tornando alle riduzioni per l'emergenza da COVID-19, nella nota sopra citata, IFEL osserva che le eventuali riduzioni deliberate dal Comune per quelle categorie di utenza non domestica che sono state costrette a sospendere l'attività o a esercitarla in forma ridotta a causa della situazione emergenziale determinata dalla pandemia, potrebbero essere ascritte a una categoria di tipo "misto". In primo luogo, infatti, non è possibile inquadrarle tra le riduzioni tipiche, in quanto se è incontestabile una minor produzione di rifiuti da parte di tali categorie è altrettanto vero che si tratta di una minor produzione di rifiuti che influisce in misura limitata sull'ammontare complessivo dei costi, ivi compresi quelli variabili.

Trattandosi infatti di riduzione di rifiuti imprevista e imprevedibile e, di conseguenza, non programmata e caratterizzata da discontinuità all'interno dei territori comunali, non ha influito in misura significativa sull'ammontare dei costi di raccolta e trasporto, dal momento che il servizio resta comunque erogato sull'intero territorio comunale per tutta la durata delle chiusure obbligatorie. Pertanto, qualora ad esempio si volesse riconoscere il carattere di agevolazione "tipica" all'ipotesi di riduzione della parte variabile della tariffa sui rifiuti delle utenze non domestiche (in quanto correlata ad un minor servizio fruito dai beneficiari) commisurata ai mesi di chiusura, la relativa copertura all'interno dell'articolazione tariffaria determinerebbe automaticamente un aumento delle tariffe a carico

6 Fanno parte di questa tipologia di riduzioni quelle previste per: avvio a riciclo dei rifiuti speciali assimilati (art.1, comma 649, l. 147/2013), mancato svolgimento del servizio (comma 656), zone non servite (comma 657). Nello stesso ambito ricadono anche le riduzioni facoltative previste dal comma 659: abitazioni con unico occupante, abitazioni tenute a disposizione per uso stagionale od altro uso limitato e discontinuo, locali, diversi dalle abitazioni, ed aree scoperte adibiti ad uso stagionale o ad uso non continuativo, ma ricorrente, abitazioni occupate da soggetti che risiedono o abbiano la dimora, per più di sei mesi all'anno, all'estero, fabbricati rurali.

degli altri utenti, comprese le utenze domestiche, parte dei quali si trova in sofferenza economica sempre a causa dell'emergenza epidemiologica.

L'esperienza maturata in altre situazioni emergenziali, in primo luogo i principali eventi sismici verificatisi negli ultimi dieci anni, ha dimostrato che a fronte di una riduzione dei cespiti imponibili, i costi del servizio rifiuti non hanno registrato sensibili contrazioni, sicché si è reso necessario un contributo finanziario esterno, da parte dello Stato e in qualche caso delle Regioni interessate, rispetto all'ordinario sistema di gestione dei rifiuti. Diversamente ragionando, in assenza di variazioni dei costi o in presenza di riduzioni delle entrate non direttamente proporzionate alla riduzione dei costi, si rischierebbe di contravvenire al principio comunitario *"chi inquina paga"*, perché il costo delle riduzioni sarebbe automaticamente posto a carico dei soggetti che non beneficiano di tali riduzioni, e in misura significativamente più marcata dei casi di perequazione tariffaria a sostegno di fasce di utenza deboli. Si deve dunque ritenere che le riduzioni in questione, rivolte a specifiche categorie economiche o a fasce di utenza domestica colpite dalle conseguenze dell'emergenza, possono essere finanziate con entrate proprie del bilancio dei Comuni, derivanti da eventuali maggiori entrate riscosse a seguito dell'attività di contrasto dell'evasione (su TARI o su altre fonti di entrata), ovvero da altre risorse proprie del Comune, quali l'avanzo di amministrazione e altre disponibilità, anche straordinarie, dell'Ente.

Nella richiamata nota del 25 aprile 2020, IFEL ha evidenziato la necessità che le riduzioni in questione trovassero un sollecito sollievo in termini di partecipazione dei Comuni al sostegno che lo Stato sta via via definendo, anche attraverso un significativo aumento delle spese finanziabili mediante un - ben motivato - aumento del deficit pubblico. Tale auspicio si è poi concretizzato, visto che le riduzioni TARI partecipano al riparto del Fondo per le funzioni fondamentali previsto dall'art. 106 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, incrementato dall'articolo 39 del dl 104 del 2020, destinato a sostenere le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province, anche a copertura del mancato gettito registrato a causa dell'emergenza epidemiologica.

Per quanto riguarda la TARI, il decreto del MEF di concerto con il Ministro dell'Interno, n. 212342 del 3 novembre 2020, sulla certificazione delle perdite di gettito connesse all'emergenza epidemiologica stabilisce le modalità di rendicontazione da parte dei Comuni delle risorse assegnate prevedendo un ristoro "fisso" calcolato direttamente dallo Stato (sia per la TARI che per la Tariffa corrispettiva⁽⁷⁾), pari mediamente al 10% del gettito ordinario e commisurato alla dimensione delle unità locali più colpite dalle conseguenze della crisi e dalle famiglie in difficoltà, stimata per ciascun Comune. L'importo assegnato al Comune non può considerarsi un'entrata con destinazione vincolata alla TARI, tant'è che viene riconosciuto al Comune anche in vigenza di tariffa corrispettiva. Pertanto, nel caso in cui l'Ente abbia finanziato con risorse proprie le riduzioni TARI-COVID per un importo inferiore a quello riconosciuto, le risorse assegnate saranno comunque trattenute nel bilancio comunale. Nel caso inverso - finanziamento delle riduzioni TARI per un importo superiore a quello assegnato - non vi sarà alcun reintegro statale.

In tema di riduzioni TARI, come anticipato nel precedente Capitolo III è intervenuta anche ARERA, con la delibera n. 158 del 5 maggio 2020.

Per le utenze non domestiche costrette alla chiusura forzata, e successivamente riaperte, la delibera prevede, una riduzione "obbligatoria", da applicare alla parte variabile delle tariffe e da proporzionare al periodo di chiusura. L'art. 1 riporta la formula da applicare, che a sua volta rinvia al coefficiente di produzione (Kd) individuato dal dPR n. 158 del 1999. La formula, tuttavia, rinviando ai minimi e massimi del dPR 158, non considera che i Comuni hanno la facoltà di discostarsi da questi nei limiti di un più o meno 50%, sicché si sarebbe dovuto fare riferimento ai Kd deliberati dai Comuni e utilizzati per calcolare le tariffe.

Per le attività chiuse e non riaperte alla fine del lockdown, invece, ARERA prevede una riduzione obbligatoria dei Kd della quota variabile pari al 25%.

7 Sebbene la Tariffa corrispettiva non sia iscritta nel bilancio comunale.

La previsione è risultata di difficile attuazione, perché nei gestionali TARI l'utenza è di norma iscritta per categoria di contribuenza, di cui agli alleghi al dPR n. 158/1999, e non per codici Ateco (individuati dall'Autorità). Per le utenze non domestiche non obbligate alla chiusura, l'Autorità d'ambito con funzioni di ETC - e non il Comune - se vuole, può concedere delle riduzioni, ma solo su istanza dell'utente, che deve dimostrare "documentalmente" la minor produzione di rifiuti.

Nella delibera ARERA 158/2020 si anticipa anche il bonus sociale previsto dal dl n. 124 del 2019: ma qui si tratta di mera possibilità e non è chiaro a chi spetti la decisione, se all'ETC (nel caso coincida con l'Autorità d'ambito) o al Comune. Di certo è previsto che l'ammontare sia quantificato dall'ETC *"in accordo con l'ente locale"*. Anche qui il beneficio è subordinato alla presentazione di certificazioni varie e si traduce in un importo da portare in compensazione di quanto dovuto a titolo di TARI che non può comunque superare la quota variabile dovuta. Al punto 3.1 della del. 158/2020 si precisa che l'ETC può "approvare" eventuali riduzioni decise dal Comune.

La delibera ha subito destato non poche perplessità, perché per la prima volta ARERA è intervenuta sul tema delle riduzioni tariffarie, tipicamente di competenza del Comune. Peraltro, anche l'MTR di cui alla delibera 443/2019 risulta in parte modificato da questo intervento, visto che con la successiva delibera 238/2020 l'ARERA ha aggiornato il Metodo⁽⁸⁾.

⁸ Si veda la Nota IFEL del 22 luglio 2020 "Regolazione Rifiuti- Le principali novità del MTR integrato con la delibera ARERA n. 238/2020", scaricabile dal seguente link: www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/10333-regolazione-rifiuti-nota-ifel-sulle-principali-novita-del-mtr-integrato-con-la-delibera-arera-n-238-2020.

A complicare ulteriormente il quadro di riferimento sono state introdotte anche due nuove componenti necessarie a valorizzare le minori entrate⁽⁹⁾ tariffarie conseguenti alle riduzioni.

Pare evidente che i vari interventi contribuiscono a creare un quadro caotico, perché l'intervento dell'ARERA sembra autorizzare l'intervento delle Autorità d'ambito in qualità di ETC nella materia delle riduzioni finanziarie, fino al punto che l'ETC, anche se diverso dal Comune, può decidere la modalità di copertura delle riduzioni, il cui costo è pari alle minori entrate tariffarie. La confusione dei ruoli, l'assenza di chiari meccanismi di confronto tra l'Autorità d'ambito e i Comuni, rendono la materia oggi particolarmente confusa. Invero, se è sicuramente apprezzabile l'intervento regolatorio, necessario ad uniformare a livello nazionale l'applicazione del prelievo sui rifiuti, non pare accettabile la modalità, ovvero le prescrizioni contenute nelle delibere di ARERA. Il sistema che si va prefigurando pare poco ordinato, in quanto mischia e sovrappone ambiti regolatori ad ambiti di discrezionalità tariffaria, tipicamente di competenza comunale. Anzi, il sistema risulta ancor più disomogeneo, perché le Autorità d'ambito sono state istituite e operative con funzioni di ETC in poche Regioni, sicché nella maggior parte delle realtà i poteri di approvazione del PEF sono in capo ai Comuni, ed in queste realtà non si realizza quella discrasia tra ambito fiscale ed ambito regolatorio.

9 Nella Nota del 22/07/2020 IFEL precisa che i due nuovi coefficienti $RCND_{TV}$ e $COS_{TV,a}$ esp non riguardano costi, ma mancati ricavi legati all'applicazione delle riduzioni/agevolazioni previste dalla delibera 158/2020, e che a seguito di chiarimenti forniti direttamente dall'Autorità, stante la formulazione poco chiara della previsione, è emerso che per quanto attiene la componente $RCND_{TV}$ le voci devono essere popolate sia con le riduzioni derivanti dall'applicazione dei commi 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 (tariffa puntuale), 1.6 (tariffa monomia), meglio identificate come riduzioni obbligatorie, e sia con la riduzione (facoltativa) prevista dal comma 2.1, fintanto che la riduzione della produzione dei rifiuti sia coerente con la ratio espressa nell'art 1; nel $COS_{TV,a}$ exp invece, le voci devono essere popolate esclusivamente con le riduzioni derivanti dall'applicazione del comma 3.1 (bonus sociale).

Sul punto IFEL ha elencato tutte le criticità generate dalla delibera 158 nella Nota di approfondimento del 31 maggio 2020 *“La delibera ARERA n. 158/2020 nell’ambito della potestà comunale in materia di agevolazioni sulla Tari e sulla tariffa corrispettiva”*⁽¹⁰⁾.

Sotto il profilo tecnico, la nota citata osservava che i coefficienti “Kd”, indicati dal decreto Ronchi nel lontano 1999 quale griglia di riferimento per la graduazione delle tariffe tra le categorie delle utenze non domestiche, sono da molti anni oggetto di possibile deroga da parte dei Comuni in base al comma 652 della legge n. 147 del 2013, che permette di adattarne la valorizzazione in un campo molto più esteso rispetto ai minimi e ai massimi originariamente previsti (+/- 50% dei valori indicati nelle tabelle allegate al dPR 158/1999) e, pertanto, un intervento basato sui coefficienti risultava inutilmente complicato, se non fuorviante. Ciononostante, come a suo tempo osservato, si deve comunque ritenere che non si possa prescindere dall’orientamento dettato dall’ARERA nella definizione della politica agevolativa comunale a fronte dell’emergenza, non solo in ossequio alla potestà regolatoria ad essa conferita dalla legge di bilancio 2018, ma anche in considerazione della duplice necessità di evitare problematiche “regolatorie” su un argomento sostanzialmente marginale, nonché di abbattere i possibili rischi di contestazione delle scelte del Comune da parte di singoli contribuenti o associazioni di categoria che possano per qualche motivo ritenersi danneggiati.

3. Le novità del d.Lgs n. 116/2020 in materia di rifiuti

A complicare ulteriormente la normativa tributaria sul prelievo sui rifiuti, nella sua connessione con le tematiche ambientali è intervenuto anche il d.Lgs n. 116 del 2020, con il quale è stata data attuazione alla legge di delegazione europea 2018, n. 117 del 2019 di recepimento delle direttive UE del 2018 (da 849 a 852/2018) in materia ambientale.

¹⁰ Scaricabile al seguente link: www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/10228-regolazione-rifiuti-nota-di-commento-alla-delibera-n-158-di-arera.

Invero, tra le varie e rilevanti modifiche introdotte, quelle che più qui interessano sono dettate in attuazione dell'art. 16 della legge delega⁽¹¹⁾, anche se il mandato era molto più ampio di quello poi effettivamente realizzato, posto che al comma 1, lett. d) è previsto che nell'attuazione della legge delega il Governo deve anche «*individuare uno o più sistemi di misurazione puntuale e presuntiva dei rifiuti prodotti che consentono la definizione di una tariffa correlata al principio di "chi inquina paga"*».

Sicuramente si registra la necessità di una disciplina unica nazionale che garantisca quella parità di trattamento imposta dalla Carta Costituzionale, che non vuol dire pagare tutti la stessa somma - perché occorre ovviamente tener conto di quelle particolarità locali che influiscono sulla quantificazione dei costi - ma, semplicemente, mettere tutti i contribuenti nelle medesime condizioni di applicazione delle stesse regole di costruzione delle tariffe. Non è questa la sede per approfondire ulteriormente il quadro di riferimento sul prelievo dei rifiuti. Ma è evidente che il d.Lgs n. 116/2020 contribuisce ad aggrovigliare ulteriormente le regole.

Le disposizioni contenute nel d.Lgs 116 che impattano maggiormente sulle amministrazioni comunali sono quelle relative alla eliminazione per i Comuni della possibilità di disporre l'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani, alla fuoriuscita dal perimetro dell'assoggettamento alla tassa rifiuti delle attività agricole, anche per connessione, e delle industrie, anche se per queste ultime si sta lavorando per impedirne la fuoriuscita, attraverso percorsi argomentativi che riparino il danno creato dalla eliminazione della categoria "20-industrie" dall'allegato L-*quinquies*.

Nel dettaglio, la prima rilevante novità è la modifica all'art. 198 del d.Lgs n. 152 del 2006, con l'intervento operato sul comma 2, lettera c), dove si elimina il riferimento ai rifiuti "assimilati", e si dispone l'abrogazione della lette-

¹¹ L'art. 16 si occupa dell'attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa a rifiuti, e della direttiva (UE) 2015/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

ra g), la quale prevedeva il potere di assimilazione da parte dei Comuni, da esercitare con regolamento comunale. Si ricorda in proposito che la mancata emanazione del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico, a cui era rimessa «*la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani*» e la determinazione dei «*criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani*», prevista dall'art.195, co.2, lett e), ha fatto sì che l'unica disciplina a cui i Comuni hanno potuto fare riferimento fosse la deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica del 27 luglio 1984 che ha definito i «*Criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani*», integrata negli anni da una consolidata giurisprudenza di legittimità che ha sempre ritenuto necessaria un'assimilazione non solo per qualità, ma anche per quantità, in ragione dell'impatto igienico ambientale che può essere determinato da un quantitativo eccessivo di rifiuti conferiti al pubblico servizio.

Le modifiche recate all'art. 198 sopra descritte sono conseguenti alla nuova definizione di rifiuto urbano, dettata dall'art. 183, comma 1, lett. b-ter, che qualifica ora come «*rifiuti urbani*»:

1. *«i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili;*
2. *i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-quinquies;*
3. *i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini portarifiuti;*
4. *i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;*
5. *i rifiuti della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati;*

6. *i rifiuti provenienti da aree cimiteriali, esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui ai punti 3, 4 e 5».*

In particolare, si osserva che il punto 2 qualifica rifiuti urbani anche i rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche che hanno natura e composizione simile a quella dei rifiuti domestici. Il cambio di regime col passato qui è rilevante. Per fare un esempio: la carta prodotta da un'utenza domestica, finora era qualificata come "rifiuto urbano", mentre l'identica carta prodotta da un'attività non domestica (esempio uffici) era considerata come "rifiuto speciale", sebbene assimilabile da parte del Comune al rifiuto urbano. Oggi i rifiuti di carta sono, indipendentemente da chi li produce, (quasi sempre) un rifiuto urbano, gestito in regime di privativa dal Comune.

Per comprendere quanto appena sostenuto, occorre analizzare anche le nuove definizioni di rifiuti speciali dettate dall'art. 184 del d.Lgs n. 152 del 2006, come modificato dal d.Lgs n. 116 del 2020. In particolare, il comma 2 ribadisce che sono rifiuti urbani i rifiuti di cui all'art. 183, comma 1, lettera b-ter), mentre il comma 3, dispone che sono rifiuti speciali:

- a) *«i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività agricole, agro-industriali e della silvicoltura, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2135 del codice civile, e della pesca;*
- b) *i rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 184-bis;*
- c) *i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali se diversi da quelli di cui al comma 2;*
- d) *i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni artigianali se diversi da quelli di cui al comma 2;*
- e) *i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività commerciali se diversi da quelli di cui al comma 2;*
- f) *i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività di servizio se diversi da quelli di cui al comma 2;*
- g) *i rifiuti derivanti dall'attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fan-*

ghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue, nonché i rifiuti da abbattimento di fumi, dalle fosse settiche e dalle reti fognarie;

- h) *i rifiuti derivanti da attività sanitarie se diversi da quelli all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter);*
- i) *i veicoli fuori uso».*

Dalla lettura del comma 3 si ricava quindi che:

- a) chi svolge attività agricola, anche per connessione, produce esclusivamente rifiuti speciali, e mai urbani; pertanto, per gli agricoltori il suddetto foglio di carta è sempre un rifiuto speciale;
- b) tutte le attività economiche, escluse quelle industriali, producono anche rifiuti urbani, in quanto i rifiuti speciali sono solo quelli relativi, ad esempio, alle "lavorazioni" artigianali, sicché i rifiuti prodotti negli uffici, mense, magazzini, ovvero nelle parti ove non si effettuano le lavorazioni, sono rifiuti urbani;
- c) c'è un serio problema di coordinamento normativo per le attività industriali, perché la lett. c) definisce speciali solo i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali, ma solo se diversi da quelli di cui al comma 2, ovvero diversi dai rifiuti urbani come definiti dall'art. 183, comma 2-ter, che però considera urbani i rifiuti prodotti dalle attività elencate nell'allegato L-*quinquies*, dove non compare l'attività industriale.

Per le attività agricole, la volontà del legislatore è chiara nell'escludere che queste producano rifiuti urbani, con la conseguenza che dal 1° gennaio 2021 - qualora non venga accolto l'emendamento di proroga al 2022 proposto dall'Anci al dl "Ristori" e al ddl bilancio 2021 - tali attività, anche se riferite ad agriturismo-ristoranti o agriturismo-alberghi, sono escluse dal campo di applicazione della TARI, posto che il presupposto per l'applicazione della TARI è - per quanto disposto dall'art. 1, comma 642, legge n. 147 del 2013 - il possesso o la detenzione di locali od aree suscettibili di produrre rifiuti "urbani". Qualche apertura si potrebbe registrare per la tariffa corrispettiva disciplinata dal comma 668 della legge n. 147 del 2013, considerato che qui la norma si riferisce genericamente alla presenza di

sistemi di misurazione dei rifiuti, senza nessun'altra specificazione della qualità dei rifiuti. Tuttavia, occorre anche ricordare che il decreto ministeriale 20 aprile 2017, all'art. 2, definisce il rifiuto urbano residuo come "rifiuto residuale dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati".

Pertanto, in assenza della suddetta proroga, dal 2021 gli agriturismi non saranno più assoggettati alla TARI o alla tariffa corrispettiva e non potranno conferire alcunché al servizio pubblico. È evidente che la nuova disposizione normativa crea non pochi problemi applicativi, soprattutto laddove sono presenti sistemi di raccolta stradale che non impediranno l'utilizzo del cassonetto anche da parte di tali attività, senza considerare che non appare ragionevole e razionale l'esclusione così disposta, svincolata da ragioni ambientali.

Altrettanto deve dirsi per le attività industriali. Se infatti si guarda alla semplice lettera della norma, anche le industrie dovrebbero essere escluse dal campo di applicazione della TARI, sia per la quota fissa che per la quota variabile.

Tuttavia, si potrebbe argomentare che, benché si sia eliminata la categoria 20 dall'allegato L-*quinquies*, rimane il fatto che dalla lettura dell'art. 183 emerge che i rifiuti speciali sono solo quelli derivanti dalle lavorazioni industriali. Pertanto, il resto dei rifiuti prodotti nei magazzini, uffici, mense, dovendo trovare una collocazione potrebbe ben rientrare nella categoria residuale presente nell'allegato L-*quinquies*, dove si precisa che le «Attività non elencate, ma ad esse simili per loro natura e per tipologia di rifiuti prodotti, si considerano comprese nel punto a cui sono analoghe». Pertanto, riferendosi a tale casistica residuale per le superfici dell'industria non utilizzate per le lavorazioni industriali, si può ricorrere allo "spacchettamento" delle diverse fattispecie imponibili all'interno di una medesima superficie. Ovvero, in pratica: gli uffici vengono tassati con la categoria 11, i magazzini con la categoria 3, e così via, e ciò sia con riferimento alla quota fissa che a quella variabile.

Naturalmente, i tempi dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni del d.Lgs 116 non sono compatibili con dubbi interpretativi di tale portata, che rischiano di influenzare pesantemente l'articolazione tariffaria 2021. Appare pertanto necessaria una pronta modifica normativa che sgombri il campo da qualsiasi dubbio interpretativo.

Il riferimento alla quota fissa sopra operato consente di affrontare un'altra rilevante novità recata dal d.Lgs n. 116 del 2020, ovvero la possibilità di "uscire" dal pubblico servizio.

Dispone l'art. 198, comma 2-bis (introdotto dal d.Lgs n. 116) che le *«utenze non domestiche possono conferire al di fuori del servizio pubblico i propri rifiuti urbani previa dimostrazione di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi. Tali rifiuti sono computati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani»*.

La disposizione presenta ricadute significative sulle tariffe applicate dai Comuni, a causa della previsione di un eventuale ma plausibile mancato conferimento al servizio pubblico dei rifiuti urbani delle utenze non domestiche. A tal fine, la disposizione dovrebbe essere letta in combinato disposto con la modifica recata alla soppressa TIA 2, di cui all'art. 238 del d.Lgs n. 152 del 2006. In particolare il "nuovo" comma 10 inserito dal d.Lgs 116 dispone che *«Le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani di cui all'articolo 183 comma 1, lettera b-ter) punto 2, che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e dimostrano di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti; le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a cinque anni, salva la possibilità per il gestore del servizio pubblico, dietro richiesta dell'utenza non domestica, di riprendere l'erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale»*.

La lettura combinata degli artt. 198 e 238 crea tuttavia alcune perplessità. In primo luogo, va osservato che manca una tempistica entro la quale il soggetto può comunicare al Comune l'eventuale "uscita" dal pubblico servizio. Invero, pare evidente che potenzialmente l'uscita può riguardare, almeno nel primo anno di applicazione, un consistente numero di aziende, soprattutto quelle di medio-grandi dimensioni, sicché il loro numero rappresenta una variabile importante nella costruzione del PEF, le cui regole andranno comunque riviste, visto che si basa sui costi del biennio precedente, pur aggiornati. Risulta quindi evidente che l'uscita dal servizio pubblico deve essere possibile almeno un anno per l'altro. Inoltre, l'uscita dal servizio pubblico dovrebbe essere permessa solo quando l'utenza non domestica avvia al recupero tutti i rifiuti urbani prodotti e non solo una frazione di essa.

Qui si registra un altro nodo critico, perché non è possibile fare un parallelismo con il comma 649 della legge n. 147 del 2013, il quale prevede una riduzione della parte variabile della tariffa proporzionale alla quantità di rifiuti assimilati "avviati al riciclo", mentre il d.Lgs n. 116 del 2020 fa riferimento all'"avvio al recupero". Volendo accedere ad un'interpretazione rigida, visto che l'art. 238 riguarda un prelievo oggi non vigente e che il comma 649 dispone riduzioni solo per l'avvio al riciclo - e solo con riferimento ai rifiuti speciali assimilati - l'uscita dal servizio pubblico, con avvio al recupero dei rifiuti urbani prodotti dalle utenze non domestiche, non dovrebbe portare ad alcun beneficio sul piano delle riduzioni TARI. Ma ovviamente tale interpretazione, seppur possibile con l'attuale quadro normativo, sarebbe del tutto ingiustificata. Pare evidente la necessità di interventi normativi che ricompongano un quadro unitario tra disciplina fiscale e disciplina ambientale.

Ovviamente, anche i regolamenti comunali dovranno essere aggiornati, sia nella parte delle riduzioni che nella parte ove si dispone l'assimilazione, anche se tale parte può considerarsi tacitamente abrogata, in conseguenza dell'entrata in vigore del d.Lgs 116 che si sostituisce alla regolamentazione comunale sull'assimilazione che risulta espressamente abrogata.

Si ritiene, infine, opportuno comunque stabilire nel regolamento il limite di tenuta del sistema pubblico, in quanto, venuto meno il potere di assimilazione, il rischio di un aumento incontrollato dei quantitativi di rifiuti aggiuntivi rispetto a quelli attuali, incrementati per effetto dei nuovi criteri sui rifiuti "simili" agli urbani, è significativo. Al fine di evitare tale incremento, ragioni igienico - ambientali ben possono legittimare la fissazione di quantitativi massimi conferibili dalle utenze non domestiche, quantitativi che possono anche coincidere con quelli già previsti ai fini della soppressa assimilazione, purché abbiano una correlazione con i Kd previsti dalle tabelle allegate al DPR n. 158 del 1999. Ed infatti, se è vero che i Kd ministeriali rappresentano la produzione media ordinaria di rifiuti da parte di ogni singola attività economica, è altrettanto vero che il sistema pubblico può non essere in grado di ricevere produzioni anomale di rifiuti, come quelle pari a 5/10 volte i Kd. Ferma restando la possibilità di conferimento al pubblico servizio, ma solo previa autorizzazione del Comune/gestore, volta a verificare la capacità del sistema di assorbimento di quantitativi non ordinari.

In ultimo, ma non tale in ordine di importanza, si pone il tema dei controlli di ciò che esce dal sistema della privativa comunale, rispetto al quale sarebbe auspicabile un maggior coordinamento tra le autorità amministrative e di polizia preposte, nonché un maggior stanziamento di risorse da parte dello Stato.

Sempre sul tema del controllo sarebbe auspicabile una determinazione unica per la verifica periodica, a partire dai FIR (Formulari Identificazione Rifiuti), degli affidamenti a terzi delle raccolte da parte dell'utenza commerciale per evitare abusi del sistema di scontistica e possibili dispersioni di materiale dal sistema tracciato.

Bibliografia

AA.VV. 2020. Green Book 2020. I dati sulla gestione dei rifiuti in Italia. A cura di Mazzarella, Francesca, Luca Mariotto, Edoardo Agostini, Andrea Bordin, Alessia Caputo, Andrea Di Piazza, Alessandro Fessina, Mattia Galipò, Rita Mileno, Bernardo Piccioli et al.. Roma: Fondazione Utilitatis.

AA.VV. 2013. Linee guida per la redazione del piano finanziario e per l'elaborazione delle tariffe. Realizzate nell'ambito del Programma Operativo "Governance e azioni di sistema" FSE 2007 - 2013 Obiettivo 1 – Convergenza Asse E "Capacità Istituzionale" Obiettivo specifico 5.2 "Migliorare la cooperazione interistituzionale e le capacità negoziali con specifico riferimento al settore del Partenariato Pubblico Privato (PPP)". Progetto "Sviluppo della capacità di monitorare l'andamento dei costi di servizi e funzioni pubbliche nella prospettiva del federalismo fiscale". Gruppo di lavoro: Prof. Gennaro Terracciano, Avv. Maurizio Lovisetti, Dott. Alessandro Maggio, Dott.ssa Mariacristina Angelucci. Referenti Direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale: Dott. Paolo Puglisi, Dott.ssa Claudia Rotunno, Dott.ssa Virginia Giorgini, Dott.ssa Lucia Solitro.

ANCI Lombardia. 2020. *Circolare 17 agosto 2020, n. 585; prot. n. 2761/2020.*

ARERA. 2020 a. Materiali didattici del Webinar del 15 luglio 2020 *Rifiuti: il metodo tariffario e i provvedimenti in fase COVID-19. Come sta cambiando la TARI, dall'approvazione del MTR alle prossime scadenze.*

ARERA. 2020 b. *Guida alla compilazione per la raccolta dati: Tariffa rifiuti 2020.* Aggiornata il 03/07/2020.

ARERA. 2020 c. *Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti - Domande e risposte.* FAQ predisposte dall'Autorità aggiornate al 12/06/2020.

Barabaschi, Nicoletta. 2020. Materiale didattico e video registrazione del webinar IFEL del 16/07/2020 *Il modello di calcolo dei costi del servizio rifiuti in base al MTR (delibera ARERA n. 443/2019 integrata alla luce della delibera n. 238/2020)*; materiale didattico e video registrazione del webinar IFEL del 05/05/2020 *Il modello di calcolo dei costi del servizio rifiuti in base al MTR (Delibera ARERA n. 443/2019).*

Berardi, Donato. Traini, Samir. Valle, Nicolò. 2019. "Metodo tariffario rifiuti: un "salto di qualità" per il futuro settore". *REF Ricerche, Laboratorio SPL Collana Ambiente*, n. 138.

Berardi, Donato. 2019. *I meccanismi di rinforzo della qualità nel MTR.* Presentazione di REF Ricerche per il convegno *Sistemi tariffari e regolazione nella gestione dei rifiuti.* Ecomondo, Rimini, 7 novembre 2019.

Doni, Cristina. 2020. "La regolazione dei rifiuti: la rivoluzione copernicana che vuole trasformarne la gestione". In *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2020. Il governo locale: modelli ed esperienze in Italia e in Europa*, a cura di Marcello Degni, 595-IV. Roma: Castelvecchi.

Giacetti, Walter. 2020. Ciclo di Webinar IFEL gennaio – luglio 2020 "Avvio della nuova regolazione ARERA relativa alla gestione rifiuti"; materiale didattico e registrazioni video: webinar del 13/07/2020, *Piano economico finanziario e tariffe rifiuti alla luce delle ultime modifiche normative e dei provvedimenti dell'ARERA (delibera 238/2020)*; webinar del 25/03/2020, *Tariffe rifiuti per l'anno 2020: scadenze e adempimenti dopo il decreto "Cura Italia" e le "semplificazioni" disposte da ARERA*; webinar del

26/02/2020, *Deliberazione ARERA n° 443: competenze, articolazione tariffaria e limite alla crescita tariffaria - II edizione*; webinar del 30/01/2020, *Deliberazione ARERA n° 443: competenze, articolazione tariffaria e limite alla crescita tariffaria*.

Iacotucci, Francesco. 2020 a. Ciclo di Webinar IFEL gennaio - luglio 2020 "Avvio della nuova regolazione ARERA relativa alla gestione rifiuti"; materiale didattico e registrazioni video: webinar del 20/07/2020 *Piano Economico Finanziario e tariffe rifiuti alla luce dei provvedimenti ARERA legati all'emergenza COVID-19 (delibere 158/2020 e 238/2020)*; webinar del 24/03/2020 *Deliberazione ARERA n. 443 - Le nuove tempistiche ed obblighi alla luce del decreto "Cura Italia" e delibere ARERA 57/2020 e 59/2020*; webinar del 25/02/2020 *Deliberazione ARERA n. 443. I contenuti del PEF e le componenti a conguaglio 2018 e 2019 - II edizione*; webinar del 29/01/2020 *Deliberazione ARERA n. 443. I contenuti del PEF e le componenti a conguaglio 2018 e 2019*.

Iacotucci, Francesco. 2020 b. "La gestione dei rifiuti: un caso di economia circolare". In *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2020. Il governo locale: modelli ed esperienze in Italia e in Europa*, a cura di Marcello Degni, 583-IV. Roma: Castelvecchi.

IFEL. 2020 a. *Regolazione Rifiuti. Le principali novità del MTR integrato con la delibera ARERA n. 238/2020*. Nota del 22/07/2020.

IFEL. 2020 b. *La delibera ARERA n. 158/2020 nell'ambito della potestà comunale in materia di agevolazioni sulla Tari e sulla tariffa corrispettiva*. Nota di approfondimento del 31/05/2020.

IFEL. 2020 c. *Regolazione rifiuti. I nuovi interventi ARERA sulla determinazione dei costi del servizio. La deliberazione 3 marzo 2020, n. 57, e la determinazione 26 marzo 2020 n. 02/DRIF*. Nota del 29/04/2020.

IFEL. 2020 d. *La facoltà di disporre riduzioni del prelievo sui rifiuti anche*

in relazione all'emergenza da virus COVID-19. Nota di chiarimento del 24/04/2020.

IFEL. 2020 e. *Le nuove scadenze sulle tariffe rifiuti e sul PEF 2020 del decreto "Cura Italia" (dl 18/2020). Le opzioni percorribili su tariffe e applicazione del MTR ARERA.* Presentazione del 28/03/2020.

IFEL. 2020 f. *La deliberazione ARERA n. 443/2019 di avvio della regolazione del servizio rifiuti e il relativo Metodo Tariffario-MTR (periodo 2018-2021).* Nota di approfondimento del 02/03/2020.

IFEL. 2019 a. *Costi standard rifiuti 2020. Nota di approfondimento IFEL e applicativo di simulazione* del 23/12/2019.

IFEL. 2019 b. *Le modalità e le tempistiche di predisposizione degli atti relativi ai Piani economico-finanziari (PEF) e alle tariffe della TARI e della tariffa corrispettiva per l'anno 2020.* Nota del 09/12/2019.

IFEL. 2019 c. Guida alla tariffazione puntuale dei rifiuti urbani. IFEL, Dipartimento Finanza Locale. Roma: IFEL.

ISPRA. 2019. Rapporto Rifiuti Urbani - Edizione 2019. Roma: ISPRA.

Mazzarella, Francesca. 2019. *Metodo Tariffario Servizio Integrato di gestione rifiuti 2018 2021.* Presentazione di Utilitatis. per il convegno Sistemi tariffari e regolazione nella gestione dei rifiuti. Ecomondo, Rimini, 7 novembre 2019.

Traini, Samir. 2020. *La predisposizione del PEF e il ruolo dei gestori a supporto degli enti locali.* Presentazione di REF ricerche per il *Question time: Piano economico-finanziario del servizio gestione rifiuti.* Anci Lombardia, Milano, 15 settembre 2020.

iFEL Fondazione ANCI

**Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale**

Piazza San Lorenzo in Lucina 26
00186 Roma
Tel. 06.688161
e-mail: info@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it

