

Nota di approfondimento

La deliberazione ARERA n. 443/2019 di avvio della regolazione del servizio rifiuti e il relativo Metodo Tariffario-MTR (periodo 2018-2021)

Roma, 2 marzo 2020

Indice

INTRODUZIONE.....	3
1. LA PERIMETRAZIONE DEL SERVIZIO SOGGETTO A REGOLAZIONE.....	7
2. LE COMPETENZE ATTRIBUITE DALL'ARERA.....	8
2.1 I compiti del gestore del servizio.....	9
2.2 Compiti dell'Ente territorialmente competente.....	10
2.3 Compiti del Comune.....	14
2.4 Compiti di ARERA.....	15
2.5 Meccanismi di garanzia.....	16
3. IL PEF "GREZZO"	16
3.1 La classificazione dei costi riconosciuti per l'anno 2020	20
3.2 Crediti non riscossi e crediti inesigibili in caso di Tari tributo e di tariffa corrispettiva	27
3.3 Componenti a conguaglio anno 2018.....	29
3.4 Fattore di <i>sharing</i> per il calcolo del conguaglio <i>b</i>	31
3.5 Il costo standard dopo la deliberazione n. 443.....	32
4. ADEMPIMENTI A CURA DELL'ENTE TERRITORIALMENTE COMPETENTE.....	32
4.1 Il limite alla crescita annuale del gettito tariffario.....	33
4.2 Il Fattore di <i>sharing</i> (<i>b</i>) e il coefficiente ($\bar{\omega}$).....	34
4.3 Componente a conguaglio 2018-2019: fattore di gradualità (γ) e numero di rate (<i>r</i>)	37
4.4 I Costi Operativi Incentivanti (COITVexpCOITF, exp).....	39
5. ACCORGIMENTI PER L'ARMONIZZAZIONE DELL'ARTICOLAZIONE TARIFFARIA CON IL MTR.....	40
5.1 Le novità nella ripartizione della parte fissa e parte variabile	42
5.2 La tariffazione puntuale	44
GLOSSARIO ESSENZIALE.....	45

INTRODUZIONE

Fin dall'estate dello scorso anno, nella fase di consultazione dei documenti ARERA di avvio della regolazione del servizio rifiuti, l'ANCI ha evidenziato importanti criticità in considerazione del contesto di forte disomogeneità dei metodi e dei modelli organizzativi di gestione del servizio nelle diverse aree del Paese e del rischio di un impatto non controllato sul sistema di finanziamento che coinvolge, nella quasi totalità dei casi, un tributo di notevole incidenza sui bilanci dei Comuni. Diverse delle osservazioni formulate nell'ambito della consultazione¹ sono state poi accolte nelle delibere di avvio della regolazione e, in particolare nella delibera ARERA n. 443 del 31 ottobre 2019 e del relativo allegato "*Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti 2018-2021*" (MTR), oggetto di questa nota di approfondimento. Tra queste, i criteri in materia di perimetro dei servizi oggetto di copertura con la tariffa rifiuti, la considerazione tra i costi del servizio dell'incidenza dell'IVA, delle componenti dovute alle mancate riscossioni e ai costi residui di gestione *post mortem* delle discariche. Resta critico, tuttavia, il percorso di assimilazione delle nuove regole da parte di un'ampia platea di operatori comunali, di gestori operativi del servizio, di autorità d'ambito (spesso non costituite o non in grado di svolgere i compiti indicati da ARERA). Percorso che dovrebbe compiersi nel volgere di un semestre, considerando che i Comuni hanno l'obbligo di determinare le tariffe applicabili all'utenza tassativamente entro l'ormai prossima scadenza del 30 aprile 2020.

Questa nota intende fornire un supporto a tutti i Comuni, nel **percorso di transizione** necessario per adempiere alle prescrizioni contenute nella **deliberazione ARERA n. 443 del 31 ottobre 2019 e nell'Allegato MTR**, che dovranno essere recepite entro il prossimo 30 aprile 2020, anche ai fini dell'approvazione, da parte dei Comuni, delle tariffe del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati in regime TARI o tariffa corrispettiva. Si ricorda che il 29 gennaio u.s. è stata pubblicata la nota di approfondimento sulla delibera ARERA n.444, sempre del 31 ottobre 2019, riguardante gli obblighi in materia di trasparenza nella gestione del servizio rifiuti².

L'obbligatorietà delle prescrizioni contenute nella delibera in esame deriva dall'**attribuzione all'ARERA**, per opera del comma 527 della legge di Bilancio per il 2018, **delle funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti** urbani e assimilati, da esercitarsi "*con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria*" stabiliti dalla legge istitutiva dell'Autorità stessa (legge 14 novembre 1995, n. 481) e già esercitati negli altri settori di competenza.

Tale obbligatorietà non è mai venuta meno, non essendo state accolte né la proposta di proroga al 2021 dell'entrata in vigore del nuovo metodo, né quella di sospensione delle sanzioni per il solo 2020. Tuttavia, **è auspicabile e prevedibile un ampio margine di flessibilità da parte dell'Autorità**, la quale, come è emerso in diversi incontri delle scorse settimane, valuterà positivamente tutte le azioni tese al rispetto del nuovo metodo regolatorio da parte dei soggetti obbligati, anche laddove esse conducano ad una condizione di non completa implementazione del metodo. In questo primo periodo di applicazione è necessario, quindi, il massimo impegno di tutti gli attori coinvolti per il

¹ Cfr. il documento di osservazioni: <https://www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/9838-consultazione-arera-inviata-le-osservazioni-di-comuni-e-citta-metropolitane>.

² La nota è disponibile sul sito IFEL all'indirizzo: <https://www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/9996-nota-ai-comuni-sulla-deliberazione-arera-n-444-del-31-ottobre-2019-e-sul-testo-in-tema-di-trasparenza>.

rispetto delle nuove prescrizioni, ferma restando l'esigenza di concludere il processo di prima attuazione delle nuove regole con la deliberazione delle tariffe TARI (o tariffa corrispettiva) entro il prossimo mese di aprile.

Qualsiasi fattore che determini un irragionevole rallentamento del processo va segnalato tempestivamente all'Autorità, con posta elettronica certificata, all'indirizzo **protocollo.aeegsi@pec.energia.it**. La segnalazione dovrà essere, in particolare, effettuata in caso di inerzia nella trasmissione di dati necessari per l'elaborazione del Pef e/o per l'approvazione delle tariffe, da parte di un soggetto gestore del servizio o dell'autorità d'ambito, nei tempi utili per il rispetto del termine di approvazione delle tariffe (attualmente il 30 aprile p.v.) e quindi con il congruo anticipo che rende possibile le deliberazioni di competenza dei Comuni.

Il supporto formativo da parte di Ifel è iniziato già con la pubblicazione sul sito della nota su *“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”*³ e, successivamente, con l'invio a tutti i Comuni di una comunicazione sui nuovi obblighi derivanti dalle Delibere in esame, sia relativamente alla predisposizione dei Piani economico-finanziari – e delle conseguenti deliberazioni di approvazione delle tariffe all'utenza – che dovrà avvenire in tempo utile per deliberare le nuove tariffe all'utenza, che per la loro validazione ai fini di un successivo esame ed “approvazione” da parte di ARERA⁴.

Giova ribadire in questa sede che lo spirito con il quale l'ARERA ha intrapreso l'attività che gli è stata affidata dalla legge è quello di porre al centro della nuova regolazione **l'utente del servizio di gestione rifiuti**, applicando a tutti le stesse regole, seppur nell'ambito di una dichiarata gradualità e asimmetria, vale a dire prevedendo una differenziazione della regolazione in funzione dei diversi livelli prestazionali e di efficienza degli operatori. L'Autorità punta, inoltre, alla realizzazione di un sistema nel quale la **costruzione del Piano economico finanziario (PEF) avvenga con regole definite e univoche**, attraverso l'aggiornamento e, in taluni casi, il superamento – pur confermandone le linee generali – del DPR 158/99, che di fatto viene così ad essere sostituito dalla delibera n. 443/2019 per quanto attiene la struttura dei costi da inserire nel PEF.

Nello specifico, il provvedimento adottato da ARERA relativamente al riconoscimento dei costi cosiddetti “efficienti” è finalizzato, da un lato, a garantire veridicità, chiarezza, completezza e congruità delle informazioni e, dall'altro, coerenza tra corrispettivi applicati agli utenti e i costi “efficienti”. Questi obiettivi costituiscono un'evoluzione rispetto ai contenuti e al contesto applicativo del DPR 158/99, in quanto tendono ad assicurare nel tempo una diversa composizione dei costi del servizio rifiuti e, almeno nelle intenzioni, il contenimento della loro dinamica.

³ La nota è disponibile all'indirizzo internet <https://www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/9934-modalita-e-tempistiche-di-predisposizione-degli-atti-relativi-ai-PEF-e-alle-tariffe-tari-e-tariffa-corrispettiva-nota-ifel>.

⁴ La nota è disponibile al seguente indirizzo internet: <https://www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/9943-nuove-delibere-ARERA-rinviato-al-30-aprile-2020-termini-approvazione-dei-regolamenti-e-tariffe-rifiuti>. Come più avanti meglio argomentato, l'esame del PEF da parte di ARERA ai fini dell'“approvazione” da parte della stessa Autorità (a norma dell'articolo 6 della del. n.443/2019) non incide sulla completa ed immediata efficacia delle deliberazioni di approvazione dei PEF da parte degli enti territorialmente competenti e delle tariffe da parte dei Comuni, che sono immediatamente applicabili se approvate dai rispettivi organi entro i termini previsti dalla legge.

L'insieme di formulazioni e regole – soprattutto quelle contenute nella delibera 443/2019 – è complesso, anche dal punto di vista terminologico, dato che vengono utilizzati approcci spesso estranei al mondo degli enti locali. Per questo, in calce al presente documento è disponibile un Glossario, al quale si rimanda per eventuali chiarimenti di termini e acronimi presenti nella deliberazione in esame.

Il nuovo approccio impone ai funzionari e agli amministratori dei Comuni una rilevante attività di studio, formazione e interpretazione. Ifel si propone di dare il proprio contributo, nei limiti del suo ruolo, anche attraverso un intervento di formazione in presenza e a distanza, tramite l'organizzazione di *webinar* dedicati. Tutte le date degli eventi formativi e le registrazioni dei *webinar* potranno essere consultate nella sezione del sito Ifel dedicata alla formazione. Con lo stesso scopo è stato attivato anche l'indirizzo e-mail assistenzaMTR@fondazioneifel.it, **cui inviare osservazioni in merito alle principali criticità incontrate dal Comune nell'applicazione delle delibere ARERA (sia la 443 MTR che la 444 TITR)**. Questo approccio consentirà di avere informazioni dettagliate sulle criticità e le problematiche più frequenti, che Ifel sottoporrà ad ARERA, auspicando un riscontro urgente e puntuale.

In questo **processo ha importanza decisiva l'approfondimento e il confronto con i gestori dei servizi di igiene urbana e con gli altri Comuni**, per condividere le difficoltà in ordine all'adeguamento alle disposizioni di ARERA e, al tempo stesso, per usufruire dei vantaggi cui la nuova regolazione ambisce attraverso la più ampia circolazione di informazioni ed esperienze.

Indispensabile appare anche la collaborazione tra i diversi uffici che, all'interno dei Comuni, si occupano del tema "rifiuti" (ufficio tecnico/ambiente, ufficio contabilità e bilancio e ufficio tributi), i quali, ciascuno per il proprio pezzo, dovranno necessariamente collaborare per il buon esito dell'implementazione della nuova regolazione.

Tornando agli obiettivi dichiarati dell'Autorità, che orientano questa prima attività di regolazione, meritano di essere richiamati i seguenti:

- migliorare la **qualità delle prestazioni** del servizio in rapporto agli strumenti a disposizione per il loro conseguimento;
- promuovere il conseguimento degli **obiettivi di carattere ambientale**, in coerenza con il quadro comunitario e nazionale, in particolare l'incremento dei livelli di riutilizzo e di riciclaggio;
- migliorare l'**efficienza complessiva delle gestioni contenendo la possibile crescita complessiva delle entrate tariffarie**, attraverso l'introduzione del limite all'incremento delle tariffe;
- definire **adeguamenti dei corrispettivi ancorati a valutazioni**, da parte della comunità interessata, **sulle prestazioni di servizio** da fornire o sulle più idonee modalità organizzative da realizzare;
- 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 i medesimi operatori e gli utenti** (c.d. *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.

Tali obiettivi, assieme alle sfide che la regolazione pone anche agli enti locali, potrebbero rappresentare un'ulteriore spinta verso un **percorso di gestione associata o di collaborazione fra i Comuni**, nonché di aggregazione fra i gestori più piccoli.

Un ulteriore effetto di questo primo pacchetto regolatorio per i Comuni sarà anche quello di avere a disposizione una maggiore quantità di informazioni da utilizzare nelle procedure di affidamento, per **scegliere gestori più preparati e capaci di accettare la sfida della regolazione e del confronto prestazionale basato sulle effettive performance di efficacia ed efficienza**.

Prima di entrare nel merito degli argomenti, è opportuno precisare che **la delibera 443**, costituisce la prima parte dell'intervento previsto da ARERA in materia di "metodo tariffario", in quanto **riguarda esclusivamente la determinazione dei costi del servizio rifiuti** (e quindi la quantificazione del Piano finanziario) **e non incide direttamente sulla determinazione delle tariffe a carico dell'utenza**, dalla suddivisione in categorie omogenee all'applicazione dei coefficienti tariffari. Queste restano interamente regolate dalla legge (in particolare la n. 147 del 2013) e dal DPR 158/1999, esattamente come avveniva negli scorsi anni.

In questa nota verranno analizzati i temi contenuti nella delibera n. 443/2019, con l'avvertenza che essa non fornisce una "interpretazione autentica" delle prescrizioni dettate dall'Autorità, ma vuole rappresentare una facilitazione per tutti gli enti che hanno l'obbligo di applicarla, anche riportando **le principali risultanze dei contatti che sono intercorsi con i vertici operativi dell'ARERA** in questa fase di avvio della regolazione.

I temi approfonditi nei paragrafi che seguono sono: la perimetrazione del servizio soggetto a regolazione; i compiti attribuiti da ARERA ai vari soggetti che fanno parte della *governance* multilivello (gestore, ente territorialmente competente, Autorità e Comune); l'articolazione dei costi in parte fissa e variabile; i nuovi parametri di regolazione (fattori di *sharing*, coefficienti di gradualità e rateizzazione nei conguagli, etc.); la quantificazione dei CARC e dei crediti non riscossi; le problematiche di calcolo del conguaglio; il limite alla crescita annuale; i coefficienti relativi al recupero di produttività ($X\alpha$), all'incremento di qualità ($QL\alpha$) e alle modifiche del perimetro gestionale ($PG\alpha$); i costi previsionali relativi al conseguimento di target di miglioramento (COI_{TV}^{exp} e COI_{TF}^{exp}). Nel paragrafo conclusivo verranno discussi alcuni aspetti di definizione delle tariffe, anche nei casi di tariffazione puntuale.

1. LA PERIMETRAZIONE DEL SERVIZIO SOGGETTO A REGOLAZIONE

L'articolo 1 della deliberazione n.443/2019 prevede⁵ che il perimetro gestionale assoggettato al Metodo Tariffario Rifiuti, allegato alla stessa delibera, sia uniforme su tutto il territorio nazionale e che includa, relativamente alla gestione dei rifiuti urbani e assimilati, 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, i costi della raccolta dei rifiuti abbandonati** su strade o aree pubbliche, o su strade private soggette ad uso pubblico, su arenili e rive fluviali e lacuali, nonché aree cimiteriali (articolo 7 del MTR allegato alla deliberazione n.443).

In merito ai costi della gestione post-operativa e di chiusura delle discariche autorizzate⁶, l'Autorità dispone inoltre 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 definiti o non sono ancora operativi) possa includerli tra i costi riconosciuti nel caso in cui le risorse precedentemente accantonate ai sensi delle norme vigenti risultino insufficienti a garantire il ripristino ambientale del sito medesimo.

L'Autorità definisce⁷ come "**Attività esterne al ciclo integrato dei Rifiuti Urbani**" tutte quelle attività che, anche qualora siano state incluse nella concessione di affidamento del servizio di gestione integrata del ciclo dei rifiuti ai sensi della normativa vigente, non possano essere incluse nel perimetro sottoposto a regolazione; 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 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;*
- *disinfestazione 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.*

Su questo tema, tuttavia, l'Autorità ha inteso adottare un approccio *soft*, in cui pur rimanendo elemento dirimente la certezza di ciò che rimane fuori dall'ambito regolatorio, si consente che gli oneri non attinenti alle attività ricomprese nel perimetro, ma eventualmente inseriti nei corrispettivi tariffari, siano indicati separatamente negli avvisi

⁵ Articolo 1, comma 1.2, della deliberazione 31 ottobre 2019, n.443/2019.

⁶ Articolo 9, comma 9.3, del MTR, allegato alla deliberazione 31 ottobre 2019, n.443/2019.

⁷ Articolo 1, comma 1.1, del MTR, allegato alla deliberazione 31 ottobre 2019, n.443/2019.

di pagamento, al fine di non introdurre discontinuità nel processo di monitoraggio e recupero dei costi⁸. Tale evenienza è confermata dal fatto che il prospetto per la redazione del PEF⁹ consente di inserire i costi di tali attività, dandone appunto “separata evidenza”.

Attività esterne Ciclo integrato RU incluse nel PEF	G
TOT PEF	C

Quello che risulta evidente dalla redazione del PEF è che la descrizione delle attività esterne al ciclo integrato dei rifiuti:

- è un onere del gestore;
- il gestore deve descrivere dettagliatamente la costruzione dei costi relativi a questi servizi.

Nella fase di verifica da parte dell’amministrazione competente, le attività esterne dovranno quindi essere oggetto di particolare attenzione nell’attestazione richiesta.

L’Autorità, inoltre, indica che “*nel caso in cui nell’ambito delle entrate tariffarie identificate in precedenza*” all’adozione del MTR sia stato “*previsto il recupero di costi relativi ad attività esterne al perimetro gestionale*” relativo ai 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*”¹⁰. Tale concetto è ribadito anche all’art. 6 del Testo integrato in tema di Trasparenza allegato alla delibera n.444/2019 (TITR), nel quale 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.

2. LE COMPETENZE ATTRIBUITE DALL’ARERA

Come già si avuto occasione di precisare in precedenti note, il processo di approvazione del costo complessivo del servizio rifiuti urbani è delineato dall’art 6 della deliberazione n. 443 (“Procedura di approvazione”). Gli attori di tale procedimento sono tre:

- **il gestore del servizio:** ha il compito di **predisporre il PEF** “secondo quanto previsto dal MTR”, provvedendo quindi a rettificare le voci di costo, riclassificarle e allocarle secondo la metodologia stabilita dal Metodo tariffario integrato (MTR) allegato alla delibera 443, nonché di corredare il piano con una dichiarazione “*attestante la veridicità*” e una relazione che illustra il raccordo tra i dati riportati e i valori contabili (commi 6.1 e 6.2);
- **l’ente territorialmente competente (ETC):** ha il compito di **validare il PEF** verificando “*la completezza*”, “*la coerenza*” e “*la congruità*” dei contenuti, anche attraverso un soggetto “*dotato di adeguati profili di terzietà rispetto al gestore*” (co. 6.3). L’ETC, inoltre, “**assume le pertinenti determinazioni e provvede a trasmettere all’Autorità la predisposizione del piano e i corrispettivi del**

⁸ Pag.17 della delibera ARERA 443/2019 “Ritenuto, in particolare che:”, secondo punto.

⁹ Appendice 1 “Schema tipo PEF” della delibera ARERA 443/2019.

¹⁰ Articolo 5, comma 5.3, della delibera ARERA 443/2019.

servizio” (co. 4). Correlando quest’ultima, non proprio lineare, espressione con la clausola di salvaguardia costituita dal 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*”), emerge con assoluta chiarezza il fatto che **le “pertinenti determinazioni” dell’ETC corrispondono alla necessaria ed usuale “approvazione” del PEF in sede locale**, elemento imprescindibile e propedeutico alla determinazione delle tariffe applicabili. **L’ETC è l’ente di governo d’ambito (EGATO)**, se identificato dalla (non uniforme) normativa regionale e se operativo, **oppure coincide con il Comune** in tutti quei contesti nei quali gli EGATO non sono stati definiti o non sono ancora operativi;

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

In proposito, si precisa 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, e non anche alla definizione delle tariffe finali da applicarsi agli utenti del servizio rifiuti, ossia all’articolazione tariffaria in senso proprio. Ai tre attori del nuovo Metodo va quindi 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 corrispettiva. Una funzione “esterna” al MTR** (per quanto fondamentale ad assicurare in concreto il finanziamento del servizio), **ma a questo strettamente correlata per il tramite del PEF**, che ne costituisce il necessario presupposto.

2.1 I compiti del gestore del servizio

Il gestore, inteso come il soggetto economico che ha in carico lo svolgimento dell’intero servizio rifiuti, o come insieme di diversi soggetti che erogano singole parti del servizio, ivi inclusi i Comuni in caso di gestione in economia, ha la responsabilità, in base all’articolo 6 della delibera n.443 di predisporre annualmente il PEF “grezzo”, cioè il PEF al netto dei coefficienti e della parte della relazione di accompagnamento, che sono di competenza dell’ETC (EGATO o, qualora questo fosse assente o non sia ancora operativo, il Comune stesso); deve quindi procedere “rettificando” e riclassificando le voci di costo secondo quanto previsto dal MTR.

Il gestore deve **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.

Il gestore deve anche **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.

Infine, il gestore deve **calcolare la componente di costo fisso (TFa) e variabile (TVa)**, riclassificandola secondo le disposizioni previste all’art. 3 del MTR.

Secondo il MTR, quindi, il gestore non determina completamente il costo del suo servizio, essendo lo stesso determinato solo dopo la definizione della parte di PEF di competenza dell'ETC. Il 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 degli stessi, ma anche l'approvazione dell'articolazione tariffaria da parte dei Comuni, il cui termine ultimo per l'anno 2020 è fissato al 30 aprile dal nuovo comma 683-bis della legge n.147 del 2013 (legge di stabilità 2014)¹¹, introdotto dal dl n.124 del 2019 (art. 57-bis).

2.2 Compiti dell'Ente territorialmente competente

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 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 definizione dei parametri/coefficienti per il completamento del PEF previsti dal MTR;
- c. la redazione del paragrafo 4 della relazione di accompagnamento al PEF, compresa l'eventuale istanza per il superamento del limite di crescita annuale (Allegato 2 alla delibera 443);
- d. la validazione del PEF (completezza, coerenza e congruità dei dati);
- e. l'assunzione della determinazione di approvazione del PEF nei termini utili per consentire le successive deliberazioni inerenti l'articolazione tariffaria;
- f. latrasmissione 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 deliberazione n.443 (vale a dire, per l'anno 2020, dal 30 aprile).

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

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 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, delibera n.443).

L'art. 19 del MTR specifica che **tale verifica concerne almeno**:

¹¹ Legge n.147 del 27 dicembre 2013, art. 1, comma 683-bis. "*In considerazione della necessità di acquisire il piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, per l'anno 2020, i comuni, in deroga al comma 683 del presente articolo e all'articolo 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, approvano le tariffe e i regolamenti della TARI e della tariffa corrispettiva entro il 30 aprile. Le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano anche in caso di esigenze di modifica a provvedimenti già deliberati*".

- a) la coerenza degli elementi di costo riportati nel PEF rispetto ai dati contabili dei gestori;
- b) il rispetto della metodologia prevista dal MTR per la determinazione dei costi riconosciuti;
- c) il rispetto dell'equilibrio economico finanziario del gestore.

L'ETC descrive nella relazione di accompagnamento l'attività di validazione annuale svolta sui dati trasmessi dal gestore, sia riguardo agli anni a (2020) e $a+1$ (2021) sia relativamente alla determinazione dei costi efficienti delle annualità 2018 e 2019.

Nel caso il servizio sia erogato da più gestori, l'ETC deve procedere nello stesso modo, cioè validando e determinando i prezzi dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, in coerenza con gli obiettivi definiti e integrando gli stessi nel PEF complessivo. In questo caso l'ETC deve indicare nel PEF i costi in base al soggetto competente (gestore/i o Comune, in funzione di chi eroga i servizi).

I prezzi risultanti dal PEF finale validato dall'ETC costituiscono i prezzi massimi del servizio che possono essere applicati agli utenti dei servizi – e quindi assumono piena ed immediata efficacia – *“fino all'approvazione da parte dell'Autorità”*¹².

L'approvazione finale del PEF, invece, non compete né all'ETC né ai Comuni, ma soltanto all'Autorità (articolo 6, comma 6.5, della delibera n.443), **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 (Xa), il coefficiente per il miglioramento previsto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate agli utenti (QLa), il coefficiente per la valorizzazione di modifiche del perimetro gestionale con riferimento ad aspetti tecnici e/o operativi (PGa);
- 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 2020-21;
- determinare l'ulteriore parametro che contribuisce a definire **il fattore di sharing sui proventi CONAI (ω)** per la determinazione delle tariffe 2020-21, sempre nei *range* individuati da ARERA;
- 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);

¹² Articolo 6, comma 6, della delibera 443. 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).

- definire la **vita utile delle discariche** in accordo con il gestore¹³, 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 medesimo¹⁴;
- verificare l'**equilibrio economico finanziario del gestore**.

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

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

1	Fattore di <i>Sharing</i> – b
2	Fattore di <i>Sharing</i> – b(1+ω)
3	Rateizzazione r
4	Fabbisogno standard €cent/kg ¹⁵
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% - γ1
7	Valutazione rispetto all' efficacia dell'attività di preparazione per il riutilizzo e riciclo - γ2
8	Valutazione rispetto alla soddisfazione degli utenti del servizio - γ3
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

Come sopra evidenziato, 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. Ad esempio, l'articolo 4 della delibera 443 prevede che in assenza di obiettivi di miglioramento della qualità delle prestazioni erogate e di modifiche al perimetro gestionale, definiti dall'ETC, le entrate tariffarie possono essere incrementate al massimo per il valore corrispondente alla differenza tra il tasso di inflazione programmata e il miglioramento della produttività, valore che per il 2020 è compreso nel *range* tra 1,2% e 1,6%.

Nel caso in cui l'ETC ritenga, invece, che per sostenere il processo di integrazione delle attività gestite o per il superamento di situazioni di squilibrio economico e finanziario sia necessario superare il limite previsto dal MTR ai fini del raggiungimento degli obiettivi migliorativi definiti, ai sensi dell'articolo 4, comma 4.5 del MTR, dovrà presentare

¹³ Articolo 13, comma 13.4 del MTR.

¹⁴ Articolo 9, comma 9.3 del MTR.

¹⁵ Per l'approfondimento dei fabbisogni standard in relazione alle previsioni del MTR si veda la nota IFEL pubblicata sul sito il 23/12/2019, denominata "Costi standard rifiuti 2020. Nota di approfondimento IFEL e applicativo di simulazione" - <https://www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/9964-costi-standard-rifiuti-2020-nota-di-approfondimento-ifel-e-applicativo-di-simulazione>

all'Autorità un'istanza apposita corredata da una relazione in cui siano attestate 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. 147/13¹⁶ 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 *CTSa* e *CTRa*;
- c. l'effetto **relativo alla valorizzazione del fattore di *sharing* in corrispondenza dell'estremo superiore dell'intervallo**;
- d. le **valutazioni relative agli eventuali oneri aggiuntivi** relativi ad incrementi di qualità nelle prestazioni o a modifiche nel perimetro gestionale.

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; pertanto il valore derivante dal sistema dei fabbisogni standard non rappresenta una definizione in grado di tutte le realtà del nostro territorio. Vi saranno quindi casi non contemplati dai fabbisogni standard che possono necessitare di adeguamenti non previsti dal MTR. Si consiglia comunque agli ETC il massimo rigore tecnico nella redazione dell'analisi relativa alle motivazioni per gli eventuali maggiori oneri, così da fornire all'Autorità tutti gli elementi utili alla approvazione dell'ammontare risultante.

In merito al punto c) occorre osservare che la stessa Autorità ha previsto¹⁷ 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 CTsa e CTRa 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). Le suddette componenti saranno valutate alla luce della determinazione, con successivo provvedimento, dei criteri di cui all'articolo 1, comma 527, lettera g), della legge n. 205/17”*. Ciò vuol dire che se sono rilevati significativi incrementi dei costi di trattamento/smaltimento nell'anno **a** rispetto all'anno **a-2**, gli stessi, solo in caso di ricorso alla istanza di cui al comma 4.5 del MTR, potrebbero essere computati nel costo interamente, ad esempio, per garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione.

La deroga al limite di crescita delle entrate tariffarie potrebbe quindi essere necessaria 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; ciò potrebbe compromettere l'equilibrio economico-finanziario di alcuni gestori. Tale considerazione concorre a segnalare l'importanza che può assumere nel contesto della regolazione un intervento regolatorio specifico sulla diffusione degli

¹⁶ 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.

¹⁷ Articolo 7, comma 7.7 del MTR.

impianti di smaltimento e trattamento e sui relativi costi, elemento che appare tra i più incidenti sul buon andamento della gestione del servizio rifiuti.

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), provveda a individuare puntualmente le modalità volte a recuperare la sostenibilità efficiente della gestione. L'ETC ha quindi la possibilità di tutelare l'equilibrio economico e finanziario del gestore, ma 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 ben precisato che – come anche emerso a seguito di un quesito specifico posto dall'Ifel ad ARERA – anche a fronte di un PEF che preveda il superamento del limite alla crescita delle entrate previsto dall'art. 4 del MTR e della formulazione dell'istanza di cui al punto 4.5 del MTR, il Comune approva l'articolazione tariffaria sulla base del PEF così predisposto, senza attendere alcuna ulteriore autorizzazione dell'Autorità.

Vale la pena di ulteriormente precisare, in proposito, 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'ARERA, che potrà pervenire anche dopo il periodo di applicazione del PEF, non avrà le caratteristiche che spesso caratterizzano l'intervento giurisdizionale (tipicamente 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.

Infine, va ricordato che, in attuazione dell'articolo 2, comma 17, della legge 481/95¹⁸, il costo oggetto di copertura da entrate tariffarie determinato ai sensi del MTR è considerato come valore massimo. L'Autorità ammette comunque (cfr. art 4, co. 5, della delibera n. 444/2019) la possibilità di applicare valori inferiori, a condizione che sia garantito l'equilibrio economico finanziario del gestore, o dei gestori.

2.3 Compiti del Comune

Il Comune riceve il PEF validato e corredato da tutte le determinazioni di competenza dell'ETC e in conformità ad esso, entro il 30 aprile 2020, approva le tariffe da applicarsi agli utenti domestici e non domestici della TARI o della tariffa corrispettiva. Pertanto, nei casi in cui l'ETC è un soggetto distinto dal Comune, il PEF non viene determinato dal Comune, se non attraverso i meccanismi partecipativi che di norma caratterizzano il funzionamento degli ambiti territoriali. Il Comune, però, nei casi molto diffusi di cura delle attività di gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti, contribuisce alla costruzione del PEF "grezzo", secondo le modalità che saranno descritte nel successivo paragrafo 3.1.1.

¹⁸ Comma 17 dell'art. 2 della legge 481/95: "Ai fini della presente legge si intendono per tariffe i prezzi massimi unitari dei servizi al netto delle imposte".

Come si è detto i costi definiti dal PEF determinato dall'ETC possono essere considerati ai fini delle delibere tariffarie, in quanto "prezzi massimi" applicabili nelle more del definitivo esame da parte dell'ARERA.

A questo proposito, va tuttavia ricordato che, come precisato dal Dipartimento delle Finanze del MEF con circolare 2/DF del 22 novembre 2019, a seguito dell'emanazione dell'art. 15-bis del decreto legge n.34 del 2019, **la pubblicazione sul sito internet www.finanze.gov.it è ora condizione di efficacia anche per le deliberazioni tariffarie e i regolamenti comunali relativi alla TARI.** In precedenza, tale pubblicazione aveva esclusivamente valenza informativa.

In sostanza, per il 2020, ai fini della piena efficacia delle tariffe oggetto di deliberazione comunale, sono necessari due elementi:

- la valida **deliberazione delle tariffe entro il 30 aprile;**
- la tempestiva **trasmissione al MEF delle deliberazioni** regolamentari e tariffarie, in modalità telematica ed entro il 14 ottobre, condizione necessaria e sufficiente per la pubblicazione entro il successivo 28 ottobre sul sito dello stesso MEF.

Lo stesso dl n. 34/2019, al comma 15-ter, ferma restando la facoltà per il Comune di determinare le scadenze di versamento di ciascun tributo, prevede che **i versamenti che vengono a scadenza prima del 1° dicembre di ciascun anno siano effettuati sulla base degli atti adottati per l'anno precedente**, fatto salvo il successivo conguaglio. In tal modo si vuole assicurare che tra la pubblicazione (28 ottobre) e i versamenti da effettuare a decorrere dal 1° dicembre intercorra un lasso di tempo sufficiente a consentire ai contribuenti e agli intermediari la piena conoscibilità dell'atto.

Questa disposizione, pertanto, avrà effetto anche sulla dinamica introdotta da ARERA con il MTR in materia di contenuti ed approvazione dei PEF secondo il MTR, che porterà – anche a prescindere dal conguaglio previsto dallo stesso MTR – a differenze dell'ammontare del prelievo rispetto agli anni precedenti, differenze che andranno recuperate (sia in negativo che in positivo) con il conguaglio annuale da richiedere in ogni caso dopo il 1° dicembre.

2.4 Compiti di ARERA

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.** L'Autorità, in caso di esito positivo delle verifiche, approva il fabbisogno tariffario, ma si riserva la possibilità di richiedere ulteriori informazioni ai gestori e agli ETC. Si tenga presente che ARERA dovrà approvare circa 7mila 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 saranno corredati dalle relazioni degli ETC. Ad oggi, le tempistiche entro le quali l'Autorità procederà con questi adempimenti non sono note né dichiarate.

2.5 Meccanismi di garanzia

L'articolo 7 della delibera n. 443 prevede dei meccanismi di garanzia a tutela sia dell'ETC che del gestore nel caso di inerzia della controparte, già anticipati nella precedente nota Ifel del 9 dicembre 2019 su *“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 qui giova 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 e, in caso di perdurante inerzia, ad intimare l'adempimento agli obblighi regolatori.

Analogamente, in caso di inerzia dell'ETC, il gestore che ha predisposto il piano economico finanziario per le parti di propria pertinenza, ne dà comunicazione all'Autorità, informando contestualmente l'Ente medesimo. L'Autorità, ricevuta la comunicazione di cui al precedente comma, 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 481/95¹⁹.

3. IL PEF “GREZZO”

Come evidenziato nei paragrafi 2.1 e 2.3, il PEF è redatto in conformità al MTR a cura di più soggetti: il gestore, che può essere uno o più di uno, e il Comune, per tutte le attività svolte direttamente ed in economia, siano esse riferite al servizio o al rapporto con gli utenti. L'ETC deve completare il PEF individuando diversi coefficienti e parametri (vedi Tabella 1).

Il PEF redatto e trasmesso all'ETC dal gestore e dal Comune, per i costi di rispettiva competenza, non è pertanto il PEF definitivo. Per questo l'abbiamo definito “PEF grezzo”, in quanto necessita di ulteriori ed essenziali interventi.

Il PEF grezzo sarà soggetto alla determinazione (a tutti gli effetti un'“approvazione”) dell'ETC e poi trasmesso al Comune per la conseguente determinazione delle tariffe e all'ARERA per l'esame e la definitiva approvazione.

In Tabella 2 sono elencati i contenuti che **il gestore** deve trasmettere all'Etc e che costituiscono il PEF “grezzo”.

¹⁹ 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 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.

Tabella 2. Estratto dell'appendice 1 MTR della delibera ARERA n. 443.

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

L'articolo 18 del MTR prevede i contenuti minimi del PEF predisposto dal gestore, che è comunque corredato dalle informazioni e dagli atti necessari alla validazione dei dati impiegati e da eventuali ulteriori elementi richiesti dall'Etc. Il PEF 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 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 sono indicati 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), corredata dalla **relazione di accompagnamento** (di cui allo schema tipo fornito in **Appendice 2** del MTR) e dalla **dichiarazione di veridicità** (secondo lo schema tipo di cui all'**Appendice 3** del MTR), che riporta le voci dei costi di gestione e del capitale relativi al servizio integrato di gestione dei rifiuti, valorizzati secondo i criteri illustrati nel presente provvedimento. In tale tabella, sono inclusi, dandone separata evidenza, gli oneri relativi all'IVA e alle imposte.

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 compilazione della modulistica *excel* di raccolta dati. Nella relazione dovranno essere descritti almeno i seguenti aspetti:

- descrizione del territorio servito con riferimento a ciascuna gestione;
- attività effettuate in relazione a ciascun Comune servito²⁰;
- 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 utenti²¹.
- 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), anche con riferimento al grado di rispetto della Carta della qualità del servizio;

²⁰ Come già indicato, 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.

²¹ 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.

- 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 il quale 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 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 esso invece 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 compresi anche quei servizi che sono stati “acquistati” da altri soggetti ovvero esternalizzati o subappaltati.

I criteri di rendicontazione appena esaminati si applicano sia al gestore, sia al Comune, nel caso di gestione in economia.

Tuttavia, dal momento che il Comune è tenuto principalmente ad una contabilità finanziaria, possono sorgere difficoltà interpretative sulle **grandezze contabili a cui fare riferimento**.

A tal riguardo IFEL ha posto ad ARERA un quesito specifico, per sapere se è corretto fare riferimento agli impegni di spesa rilevati nel rendiconto di gestione dell'anno (a-2), ovvero se occorre fare riferimento ad altre grandezze contabili quali, ad esempio, i costi riportati nel conto economico dell'anno (a-2). In proposito, ARERA ritiene 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 deliberazione 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.

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

Quanto ai costi ed ai servizi “comuni” ed “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.²²).

E' sempre e comunque necessario che l'ente espliciti e motivi chiaramente le proprie scelte in una 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 deliberazione ARERA 443/2019.

3.1 La classificazione dei costi riconosciuti per l'anno 2020

In base all'articolo 6 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”* (co.1).

Come anticipato, **“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”** (co.2 dello stesso art. 6).

²² Disponibile all'indirizzo internet: <https://www.arera.it/allegati/docs/16/137-16all.pdf>

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 seguenti voci di costo operativo, riferite alle attività afferenti al ciclo integrato dei rifiuti.

L'elencazione dei costi viene esposta al comma 3 dall'articolo 6 del MTR, al quale si rimanda integralmente (costi per beni di consumo, personale, servizi, variazione rimanenze, accantonamenti, ecc.). 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 sono appunto riferite alle fonti contabili obbligatorie relative al 2018.**

L'Autorità fornisce inoltre il **tasso di inflazione** relativo all'anno a^{23} , nei mesi da luglio dell'anno ($a-1$) rispetto a giugno dell'anno successivo; per le annualità 2019 e 2020 è pari a $I^{2019} = 0,90\%$ e a $I^{2020} = 1,10\%$ (art. 6, co.5 del MTR). **Questo tasso è utilizzato per attualizzare i costi del 2018 al 2020. Per il 2020, pertanto, dovranno essere utilizzati i costi 2018 attualizzati con il tasso di inflazione indicato.**

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 formule, l'equazione generale è la seguente:

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

²³ 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).

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

Il metodo, inoltre, classifica ulteriormente le partite economiche attraverso formule generali (riportate all'articolo 2, commi 2.2 e 2.3 del MTR) 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 cui si parlerà nel successivo paragrafo 5.

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

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

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

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

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

Buona parte del metodo (Titoli III e IV del MTR) è dedicata alla descrizione e definizione dei costi operativi e dei costi d'uso del capitale in cui si suddividono i costi di competenza dell'anno corrente. Il MTR descrive in maniera analitica tali costi; **il gestore, per la costruzione del PEF grezzo, deve attenersi nella forma e nel metodo di rilevazione di tali costi alle indicazioni fornite dall'Autorità.**

In particolare, **il MTR introduce i seguenti nuovi parametri, che non erano presenti nel dPR 158/99**, ai quali si dedicherà uno specifico approfondimento, in quanto proprio sulla definizione di questi parametri/costi si dovrà concentrare l'attività dell'ETC. Oltre ai parametri e alle componenti di costo indicate nelle tabelle 3 e 4 vi sono ulteriori elementi che vengono utilizzati per calcolare i costi evidenziati e che trovano esplicita definizione nel MTR.

Tabella 3. Nuovi parametri/componenti di costo introdotti dall'MTR di competenza dell'ETC e loro rispettiva incidenza

Parametro	Incidenza del Costo/Parametro	Riferimento comma MTR
$COI_{TF}^{exp}, COI_{TV}^{exp}$: costi fissi e variabili operativi incentivanti	Costi anno a	2.2
b e ω^{24}: 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

²⁴ 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 $b(1+\omega)$.

Inoltre, il MTR introduce le seguenti nuove classificazioni di costi non previste dal DPR 158/99.

Tabella 4. Nuove componenti di costo introdotte dal MTR il cui calcolo è a cura del gestore

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

Nello specifico, il metodo classifica i costi secondo queste categorie riportate nello schema seguente:

Schema 1. Classificazione dei costi riportata nel MTR al titolo III e IV

<ul style="list-style-type: none"> ▪ COSTI OPERATIVI: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Costi operativi di gestione CG_a ✓ Costi operativi incentivanti COI_a ✓ Costi comuni CC_a ▪ COSTI D'USO DEL CAPITALE <ul style="list-style-type: none"> ✓ 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
--

Nel rimandare, come anticipato, alla necessaria lettura integrale del Titolo III (Costi Operativi) e 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 fino ad ora ha regolato la costruzione dei PEF.

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

$$CC_a = CARC_a + CGG_a + CCD_a + COAL_a$$

L'esame delle voci CARC_a e CCD_a è oggetto del successivo punto 3.1.1.

Si tiene a 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 TARES²⁵, poneva i ricavi integralmente in detrazione dei costi in applicazione del punto 2.1 dell'allegato 1 al DPR 158/99. In sostanza, **la regolazione precedente poneva integralmente a favore degli utenti i benefici della valorizzazione dei rifiuti, mentre l'impostazione dell'ARERA punta a valorizzare anche i possibili vantaggi da incentivazione del gestore.**
- 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 criteri²⁶.

Il WAAC in ciascun anno $\alpha = \{2020, 2021\}$ 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 ($\alpha-2$) e l'anno di riconoscimento tariffario (α). Si tenga conto che il WACC agisce sulle immobilizzazioni nette **IMNa**, calcolate sulla base dei criteri indicati nell'articolo 11 del MTR, moltiplicate per il capitale circolante netto **CINa**.

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 regolati²⁷, ma che è decisamente superiore a quello previsto dal DPR 158/99²⁸. Ciò dovrebbe spingere i gestori a perseguire 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

²⁵ https://www.finanze.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/Fiscalita-locale/Linee_guida_TARES_.pdf, pag. 17, capoverso "Entrate derivanti dalla vendita di materiale ed energia".

²⁶ Si tratta dei criteri recati dal TIWACC, ovvero l'allegato A alla deliberazione 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).

²⁷ Nel servizio idrico integrato ad esempio il WACC è fissato al 5,3%.

²⁸ La remunerazione del capitale è prevista al punto 2.3 dell'allegato 1 al DPR 158/99 ed 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.

prevedibilmente ottenibile senza interventi diretti sull'assetto e la tariffazione degli impianti, aspetto che pure costituisce parte della *mission* dell'ARERA.

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

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

$$CC_a = CARC_a + CGG_a + CCD_a + COAL_a$$

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

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

- accertamento, riscossione (incluse le attività di bollettazione e l'invio degli avvisi di pagamento);
- gestione dei rapporti con gli utenti (inclusa la gestione 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);
- prevenzione della produzione di rifiuti urbani di cui al comma 9.2, lett. b).

Vale la pena evidenziare che nei costi $CARC_a$ è possibile imputare i costi di gestione del rapporto con gli utenti (inclusa la gestione reclami) anche mediante sportelli dedicati o *call-center*, la gestione della banca dati degli utenti e delle utenze, dei crediti e del contenzioso, nonché per la promozione di campagne ambientali e di prevenzione della produzione di rifiuti urbani.

In particolare, **con l'adozione del MTR l'Autorità ha ritenuto di includere nei costi riconosciuti eventuali oneri per le misure di prevenzione, di cui all'articolo 9 della direttiva 2008/98/CE, volte appunto a ridurre la produzione di rifiuti.**

La rendicontazione di questi costi, così come avviene per altre voci del PEF, competerà al soggetto (Comune/gestore) titolare delle relative voci di spesa in bilancio (ed a prescindere dal fatto che l'attività sia svolta direttamente o attraverso soggetti terzi), secondo la metodologia del MTR.

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)**, oppure qualora l'Ente disponga di contabilità analitica e/o di una 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.

Ad esempio, nel caso in cui sia stata avviata una nuova assunzione nel corso dell'anno (a-2) il Comune potrebbe scegliere di inserire tale nuova spesa, 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 ed indiretti, come i costi di struttura, di funzionamento, dei servizi informatici, ecc. anche se a suo tempo non erano stati considerati. L'operazione potrebbe essere semplice, nel caso in cui l'Ente sia dotato di contabilità analitica, più complessa in assenza. In quest'ultimo caso l'ente dovrà individuare dei parametri di riparto.

Ad esempio, se l'ente conosce qual è il costo annuo complessivo di manutenzione e gestione dell'edificio (pulizia, altri servizi, elettricità, ecc.), il costo imputabile al CARC potrà essere calcolato in proporzione ai mq occupati dal servizio TARI rispetto al totale dei mq dell'edificio (spesa impegnata nel 2018 sul totale dell'edificio, diviso i suoi mq complessivi, moltiplicato per i mq occupati dal servizio Tari). Un altro esempio potrebbe essere quello dei costi per servizi informatici che, se diretti (come il costo annuo della licenza del software TARI), possono essere totalmente imputati al CARC, se indiretti (come il costo di 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 (spesa impegnata nel 2018 per assistenza e manutenzione *hardware*, diviso il totale delle postazioni oggetto dell'impegno, moltiplicato per le postazioni del servizio TARI).

Un'accurata imputazione di tutti i costi diretti ed indiretti riferibili alla gestione Tari, se non già effettuata con il *vecchio* PEF 2018, può portare ad avere maggiori costi rispetto al passato, con conseguente maggior conguaglio.

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

3.2 Crediti non riscossi e crediti inesigibili in caso di Tari tributo e di tariffa corrispettiva

L'art. 9 del MTR, tra i Costi comuni individua la voce **CCDa**. Essa si riferisce ai costi relativi alla quota di **crediti inesigibili** determinati:

- nel caso di TARI tributo, secondo la normativa vigente;
- nel caso di tariffa corrispettiva, considerando i crediti per i quali l'ente locale/gestore abbia esaurito infruttuosamente tutte le azioni giudiziarie a sua disposizione per il recupero del credito o, alternativamente, nel caso 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.

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 l'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, o il soggetto passivo è fallito, o 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, da iscrivere nello stato patrimoniale, attraverso quote annue di accantonamento.

In merito a quest'ultima componente relativa alla copertura dei **crediti non riscossi di dubbia esigibilità**, l'Autorità ha accolto le richieste avanzate dall'Anci/Ifel nella fase di consultazione. In particolare, come anticipato, è stata riconosciuta la valorizzazione della componente a copertura degli accantonamenti relativi ai crediti non riscossi, che per i Comuni a Tari tributo non potrà eccedere l'80 per cento del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) riferito ai crediti Tari. Per i Comuni a Tari-corrispettivo, è ammissibile la valorizzazione entro il valore massimo previsto dalle norme fiscali.

Pertanto, con riferimento specifico ai **crediti di dubbia esigibilità nel caso di Tari tributo**, dai contenuti della delibera n.443 **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 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 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.

In alternativa, fatta sempre salva la necessità di riproporzionare al 100% la dimensione finanziaria del FCDE, **appare ammissibile valorizzare l'80 per cento 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**, la delibera in esame rimanda alla “*normativa vigente*” (art.9.1 del MTR). Si deve precisare che sul tema in questione l'unico parametro di riferimento 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 sono rimasti non pagati dopo sei mesi dalla notifica della cartella di pagamento o dell'ingiunzione fiscale²⁹.

3.3 Componenti a conguaglio anno 2018

Una delle parti più controverse della delibera 443/2019/R/rif è relativa al **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, rilevando che il suo mandato iniziava da quelle annualità e pertanto i cittadini dovevano avere già – 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 nei costi per la annualità 2020 è relativo al solo anno 2018; nel calcolo della tariffa 2021 pertanto dovrà essere calcolato il conguaglio relativo all'anno 2019. I costi 2018 e 2019 non sono però quelli a consuntivo, ma i costi 2017 sono 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%).

L'algoritmo per il calcolo del conguaglio è riportato all'art. 15 del MTR per l'anno “**a**” (**RCa**); 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 nuovo metodo per la medesima annualità.

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

²⁹ Linee guida MEF per la redazione del piano finanziario e per l'elaborazione delle tariffe, 2013: “*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*”.

dove:

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

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)

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

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)

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 4.3).

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.

3.4 Fattore di *sharing* per il calcolo del conguaglio \bar{b}

Così come nel calcolo del conguaglio, nel calcolo dell'ammontare complessivo dell'anno in corso compare un fattore di *sharing* anche per le annualità 2018 e 2019. A differenza del fattore di *sharing* b il fattore \bar{b} non deriva da una scelta dell'ETC, ma da un calcolo.

Il fattore di *sharing* dei proventi per il 2018 e 2019 è un meccanismo che agisce nel calcolo della quota variabile del conguaglio. **Un fattore $\bar{b} = 1$** significherà che tutti i ricavi dai rifiuti (cessioni materiali ed energia e CONAI) concorrono a ridurre l'ammontare dei costi riconosciuto al gestore con il nuovo metodo e quindi abbassano l'ammontare teoricamente dovuto al gestore come conguaglio.

All'opposto, un fattore $\bar{b} = 0$ significherà che **nulla dei ricavi dai rifiuti** (cessioni materiali ed energia e CONAI) **concorre a ridurre l'ammontare dei costi** riconosciuti al gestore con il nuovo metodo, e quindi **serve a ridurre una differenza con costi pregressi più elevati**.

Ovviamente **il fattore \bar{b} è pensato in modo da non intaccare l'equilibrio economico e finanziario** e quindi **è determinato in modo da compensare i conguagli così come determinati all'articolo 4, comma 4.3**. Difatti per il 2018 e 2019 è determinato come segue:

- **se i ricavi annui** del gestore storicamente rilevati, **escluse le entrate dai rifiuti o da energia, sono maggiori dei costi efficienti** calcolati secondo il MTR per lo stesso anno, e quindi il gestore ha incassato di più di quanto il MTR consenta (conguaglio negativo, ovvero il gestore dovrebbe restituire dei soldi), allora

$$\bar{b}=0,3$$

- **se i ricavi** del gestore storicamente rilevati **escluse le entrate dai rifiuti o da energia sono inferiori ai costi efficienti** calcolati secondo il MTR per lo stesso anno, e quindi il gestore ha incassato di meno di quanto il MTR consenta (conguaglio positivo, ovvero il gestore avrebbe diritto a somme maggiori di quanto gli è stato riconosciuto), allora

$$\bar{b} \text{ varia tra } 0,3 \text{ ed } 1$$

quindi gli incassi da vendita di materia o energia vengono utilizzati per minimizzare la differenza tra costo effettivo e costo ricalcolato;

- se la differenza è maggiore dei ricavi da rifiuti, $\bar{b} = 1$ e quindi l'intera cifra serve a minimizzare la differenza;
- se invece la differenza dei ricavi è inferiore al 30% dei ricavi da rifiuti allora $\bar{b}=0,3$

Negli altri casi (quindi con differenza dei ricavi maggiore del 30% e inferiore al 100% dei ricavi da rifiuti tra PEF 2018 ricalcolato secondo il MTR e PEF 2020), **la formula di calcolo di cui al comma 15.7 del MTR determina un valore di \bar{b} tale da annullare il conguaglio**. In sostanza, lo *sharing* da ricavi da materiali in questione ha una funzione di attenuazione degli effetti del conguaglio.

In uno dei fattori più delicati del nuovo metodo tariffario, cioè il conguaglio dovuto per l'anno **a-2** (il 2018 per il 2020), il costo standard riferito ai costi 2018 (le "*risultanze dei fabbisogni standard*" di cui al co. 653 della legge n. 147/2013) viene usato per determinare il valore del conguaglio da dover computare a favore degli utenti o del gestore, determinando quindi un effetto economico importante. Per comprendere in breve l'effetto

senza entrare nel merito del calcolo basti sapere che, supponendo che siamo nel caso di conguaglio a favore dei cittadini, detta X la quota virtualmente computata:

- se il costo (a-2) è **minore** del costo standard: **il recupero a favore dei cittadini va dal 10% al 50% di X;**
- se il costo (a-2) è **maggiore** del costo standard: **il recupero a favore dei cittadini va dal 50% al 98% di X.**

Si ritiene opportuna una precisazione in merito ai **ricavi che derivano dagli altri flussi di rifiuti soggetti ad EPR** (Responsabilità estesa del produttore); in particolare, ad oggi, i RAEE e le pile e accumulatori ecc. per i quali i convenzionati (Comuni o gestori) ricevono un pagamento (euro/ton) a copertura parziale dei costi di raccolta differenziata. La delibera in esame non contempla questi ricavi e, già nella fase di consultazione preliminare all'uscita del MTR, è stato segnalato ad ARERA che essi avrebbero potuto essere per logica assimilabili ai ricavi CONAI in quanto vi è un consorzio nazionale che garantisce il valore, e non è quindi necessario ricorrere alla vendita nel libero mercato. Nel merito, tuttavia, ARERA ha ritenuto di assoggettare al doppio coefficiente "b" e "D" solo i ricavi CONAI.

In proposito, l'Autorità ha indicato come gli stessi dovrebbero essere ricompresi nella voce "ARa" che ARERA definisce come *"la somma dei proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti; in tale voce sono ricomprese anche le componenti di ricavo diverse da quelle relative al servizio integrato di gestione dei RU effettuato nell'ambito di affidamento e riconducibili ad altri servizi effettuati avvalendosi di asset e risorse del servizio del ciclo integrato, mentre tale voce non ricomprende i ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dal CONAI a copertura dei maggiori oneri per la raccolta dei rifiuti di imballaggio"* (art. 2, co. 2.2 MTR).

3.5 Il costo standard dopo la deliberazione n. 443

Il costo standard, così come definito dal sistema dei fabbisogni standard comunali, non è più di fatto il riferimento della tariffa, anche se continua ad essere l'unico riferimento di confronto esistente ad oggi e quindi può continuare ad essere utilizzato come *benchmark* per affidamenti e per valutazioni del costo di un affidamento.

Nella delibera 443 il riferimento al costo standard è utilizzato, sebbene per annualità diverse, oltre che per la determinazione dei conguagli, anche al caso in cui l'ETC ritenga necessario il superamento del limite alla crescita tariffaria; in questo caso esso dovrà presentare una relazione in cui, tra l'altro, deve 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.

4. ADEMPIMENTI A CURA DELL'ENTE TERRITORIALMENTE COMPETENTE

Come anticipato, tra i compiti del ETC vi è in particolare 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”*³⁰.

4.1 Il limite alla crescita annuale del gettito tariffario

Uno degli elementi di maggiore novità recato dal MTR e dall'intera attività di regolazione definita dalla Autorità è il limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie, che per certi versi condiziona molte dinamiche relative ai costi specifici e ai coefficienti che l'ETC deve scegliere e determinare.

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

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

ρ_a è il parametro per la determinazione del limite alla crescita delle tariffe, a sua volta determinato sulla base della seguente formula:

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

dove:

- **rpi_a è il tasso di inflazione programmata, pari a 1,7%;**
- **X_a è il coefficiente di recupero di produttività** 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;
- **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%** (ad es. in caso di previsioni di significativi incrementi 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 passaggio dalla raccolta stradale alla raccolta porta a porta).

In sostanza $\rho_a\%$ è il limite massimo percentuale consentito³¹ per la crescita delle entrate tariffarie da un anno all'altro.

Per l'anno 2020, ai fini della verifica del limite alla crescita delle tariffe, si considerano le entrate tariffarie $T_{2019\ old}$ ovvero le entrate tariffarie per l'anno 2019 determinate ai sensi della previgente regolazione (co. 4.2).

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

³⁰ All'articolo 4, comma 4.7 dello schema tipo della relazione di accompagnamento del PEF di cui all'Appendice 2 del MTR 443.

³¹ Come già anticipato, questo limite può essere derogato dalla istanza di cui al comma 4.5 del MTR.

		PERIMETRO GESTIONALE (PG_a)	
		NESSUNA VARIAZIONE NELLE ATTIVITÀ GESTIONALI	PRESENZA DI VARIAZIONI NELLE ATTIVITÀ GESTIONALI
QUALITÀ PRESTAZIONI (QL_a)	MANTENIMENTO DEI LIVELLI DI QUALITÀ	<p>SCHEMA I</p> <p>Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie:</p> <p>$PG_a = 0$</p> <p>$QL_a = 0$</p>	<p>SCHEMA II</p> <p>Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie:</p> <p>$PG_a \leq 3\%$</p> <p>$QL_a = 0$</p>
	MIGLIORAMENTO DEI LIVELLI DI QUALITÀ	<p>SCHEMA III</p> <p>Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie:</p> <p>$PG_a = 0$</p> <p>$QL_a \leq 2\%$</p>	<p>SCHEMA IV</p> <p>Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie:</p> <p>$PG_a \leq 3\%$</p> <p>$QL_a \leq 2\%$</p>

Appare chiaro che l'intervento regolatorio sia indirizzato non solo a **calmierare l'incremento possibile dei costi, ma anche a collegarne la dinamica ad un miglioramento della qualità o delle prestazioni del servizio, mediante il sistema a matrice sopra riportato, di cui al comma 4.4 del MTR.**

Lo schema predisposto dall'Autorità evidentemente non considera le ulteriori possibili cause di un incremento tariffario, non legate alla volontà del gestore o dell'Amministrazione, come ad esempio l'aumento dei costi di gestione dei rifiuti residui destinati a smaltimento o recupero energetico, o gli incrementi del costo di riciclo della frazione organica, che in questo periodo risultano invece evidenti in molti contesti. Questo approccio può mettere in seria difficoltà l'Amministrazione nell'approvazione del PEF, in caso di incremento maggiore rilevato da fonti contabili certe. Anche perché, ricordiamo, l'ETC deve garantire l'equilibrio economico della gestione.

In questo caso, per consentire di mantenere l'equilibrio economico l'Autorità fornisce una sorta di uscita di emergenza dai contorni molto delicati, ovvero la gestione dell'istanza definita al comma 4.5 del MTR, della quale si è già trattato al paragrafo 2.2.

4.2 Il Fattore di *sharing* (b) e il coefficiente (ω)

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

- derivanti la vendita di materiale o energia ottenuti dai rifiuti sul libero mercato;
- componenti di ricavo diverse da quelle relative alla gestione dei RU ottenute avvalendosi di *asset* e risorse del servizio del ciclo integrato;
- 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 ricomprese 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, mentre **tale voce non ricomprende 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 + ω_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 $\gamma_{2,a}$ (**γ_{1,a}** è valorizzato tenendo conto della valutazione del rispetto degli **obiettivi di raccolta differenziata** da raggiungere; **γ_{2,a}** è invece 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 5 vengono evidenziate le correlazioni.

Tabella 5. Nuovi parametri/componenti di costo introdotti dal MTR di competenza dell'ETC e loro rispettiva incidenza

Fattore di sharing	Valori min. del range ammesso per i fattori di sharing	Valori max del range ammesso per i fattori di sharing
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

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 all'interno di *range* prestabiliti dall'Autorità in totale indipendenza, anche se ARERA richiede 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* alti), ma debba giustificarlo nel PEF.

In una prima versione ARERA aveva previsto la possibilità di *sharing* solo per i proventi CONAI; nella versione definitiva del MTR, invece, ha contemplato sia la possibilità di vendita di materiali (ed energia) a privati che al circuito CONAI. La modifica dell'orientamento dell'Autorità è derivata dal fatto che, a seguito delle osservazioni pervenute nella fase di consultazione, 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”*³².

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 che sono descritte di seguito:

- **$b(AR_a)$** 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 e 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 vi siano **performance 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.**

³² Nei considerata a pag. 11 della delibera 443/2019.

Nelle tabelle che seguono viene esemplificato quanto sopra indicato.

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%

Quota detratta dai costi del PEF sui proventi dal CONAI $b(1 + \omega_a)AR_{CONAI,a}$				
	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%

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, mentre in caso di cessione al CONAI i suoi ricavi, oltre che alla 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 ad incentivare l'accesso dei gestori a conferimenti di mercato, riconoscendo loro una quota maggiore dei proventi a fronte del rischio di mercato.

4.3 Componente a conguaglio 2018-2019: fattore di gradualità (γ) e numero di rate (r)

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 $CU_{eff,a-2}$. In caso di gestione sovraremunerata (ovvero con conguaglio negativo), viceversa, i gestori efficienti potranno "restituire" una quota inferiore in funzione della loro maggiore efficienza, sempre valutata con il parametro $CU_{eff,a-2}$.

Il coefficiente γ_a è il risultato della somma di tre componenti

$$\gamma_{\alpha} = \gamma_{1\alpha} + \gamma_{2\alpha} + \gamma_{3\alpha}$$

dove:

- $\gamma_{1\alpha}$ è valorizzato tenendo conto della valutazione del rispetto degli **obiettivi di raccolta differenziata** da raggiungere;
- $\gamma_{2\alpha}$ è quantificato considerando l'efficacia delle **attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo**;
- $\gamma_{3\alpha}$ 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 ($CU_{eff_{a-2}}$) da considerare nell'ambito della gradualità è il seguente:

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

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_{α} (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 sovraremeritata** rispetto a quella risultante dai costi efficienti, **ovvero conguaglio negativo**:
 - **se $CUeff_{a-2} < benchmark$, cioè costo efficace minore del costo standard:**
 - ✓ **il recupero a favore dei cittadini va dal 10% al 50% di quanto risulta dal RC;**
 - **se $CUeff_{a-2} > benchmark$ 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.

4.4 I Costi Operativi Incentivanti (COI_{TV}^{exp} COI_{TF}^{exp})

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" dalla Autorità in tutta la struttura del MTR.**

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, della frequenza della raccolta, ovvero dell'eventuale passaggio da raccolta stradale a 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 QLa e PGa** relativi al limite annuale della crescita, nei limiti fissati dal comma 4.4 della delibera n. 444 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 verificano 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.

L'operatore in tal modo 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 $COI_{TV}^{exp} COI_{TF}^{exp}$, è previsto, per l'anno $(a+2)$, un recupero (solo se a vantaggio dell'utenza) dell'eventuale scostamento tra la quantificazione delle menzionate componenti in ciascun anno $a = \{2020, 2021\}$ e gli oneri effettivamente sostenuti e rendicontati dal gestore nelle medesime annualità.

L'entità del recupero di cui al precedente periodo è proporzionale alla distanza tra l'obiettivo fissato e il livello effettivamente raggiunto.

5. ACCORGIMENTI PER L'ARMONIZZAZIONE DELL'ARTICOLAZIONE TARIFFARIA CON IL MTR

Tra le competenze di ARERA vi è quella di fissare il metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato. Il MTR, tuttavia, si concentra sulla definizione dei criteri per il riconoscimento dei costi efficienti: **nei documenti dell'Autorità il tema dell'articolazione tariffaria all'utente finale di fatto viene appena lambito e non vi sono modifiche rispetto al principale riferimento normativo esistente, ovvero il DPR 158/99 e le prescrizioni della legge 147/2013**. In effetti, le uniche indicazioni sull'articolazione tariffaria si trovano all'art 5 del MTR, che è intitolato "*determinazione dei corrispettivi per l'utenza*"; vi si indica come 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 dPR 158/99³³.

Un'attenta lettura porta tuttavia ad alcune considerazioni di rilievo, che appare opportuno svolgere come contributo all'approfondimento della tematica relativa all'impatto del MTR sull'articolazione tariffaria.

³³ Va ricordato, in proposito, 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 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.*"

La prima considerazione è relativa alla **modalità di copertura di alcuni costi che trovano ora diversa rappresentazione nel PEF rispetto ad approcci precedentemente adottati, dettati dalla legge o da indicazioni di prassi ministeriali**. In particolare, ci si riferisce:

1. alla disposizione prevista dal comma 655, art. 1, della legge 147/2013³⁴ relativa alla disciplina applicabile alle **istituzioni scolastiche statali**, che viene di fatto superata (spesso lo era già nella pratica) dal **metodo previsto dall’Autorità, che prevede che i gestori inseriscano nel PEF tutti i costi ammissibili, compresi quelli sostenuti per i servizi rivolti alle scuole**. È compito del Comune, in sede di articolazione tariffaria, tenere conto che le istituzioni scolastiche statali non sono tenute a corrispondere ai Comuni la tariffa del servizio. I Comuni dovranno pertanto indicare tra le entrate il solo valore corrispondente al trasferimento proveniente dal Ministero dell’istruzione, mentre nel PEF saranno rappresentati tutti i costi del servizio. Quindi **non si dovrà più seguire l’indicazione a suo tempo fornita dal MEF** nelle Linee guida TARES³⁵, che prevede che il costo relativo alla gestione dei rifiuti delle istituzioni scolastiche statali è sottratto - per un importo pari al contributo a carico del Miur - dal costo che deve essere coperto con il tributo comunale sui rifiuti.
2. al tema delle **riduzioni/agevolazioni**; queste fattispecie non vengano trattate esplicitamente dall’Autorità, ma questo comporta che **non sono ora considerate come componenti del PEF**, a differenza di quanto indicato nelle già citate linee guida del MEF³⁶. Questa impostazione ha come conseguenza che le componenti agevolative dovranno essere gestite direttamente come modulazione dei ricavi derivante dall’articolazione tariffaria: **le poste relative ad agevolazioni e riduzioni** dovranno essere gestite “a valle” dell’approvazione dei PEF, nella fase dell’articolazione tariffaria da parte dei Comuni.

In relazione a quest’ultimo punto, giova ricordare che le già citate linee guida del MEF suggerivano relativamente alle cosiddette **“riduzioni tipiche”**³⁷ 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. Il minor gettito doveva dunque essere conteggiato rispetto ad un “teorico” gettito in assenza di riduzioni. L’ammontare totale dell’incidenza delle riduzioni, quindi, doveva essere inserito tra i costi del PEF. Il Mef suggeriva di inserire il minor gettito delle riduzioni tra i costi del PEF e, allo stesso tempo, di indicare nei ricavi non l’effettivo gettito effettivamente presunto, ma di stimare il gettito teorico in assenza delle medesime riduzioni.

L’Autorità 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

³⁴ “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.”

³⁵ https://www.finanze.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/Fiscalita-locale/Linee_guida_TARES_.pdf, pag 16.

³⁶ A partire da pagina 26 delle Linee Guida MEF.

³⁷ Ovvero previste dalla norma, quali quelle indicate dalla legge n.147/2013, ai commi 649 (avvio a riciclo), 656 (mancata raccolta), 657 (zone non servite), 659 (unico occupante e altre fattispecie), oltre alla riduzione per autocompostaggio prevista dall’art. 208, co. 19-bis del d.lgs. 152/2006.

essere “finanziate” dal PEF stesso, ovvero dalla generalità degli utenti sulla base delle quantità imponibili registrate.

Per quanto riguarda invece le **agevolazioni ulteriori rispetto a quelle previste dalla legge**, rese possibili dal comma 660 della legge n. 147/2013, rammentiamo che esse **devono essere deliberate con regolamento di cui all'articolo 52 del d.lgs. n. 446/97 e iscritte nel bilancio comunale come autorizzazioni di spesa**; la relativa copertura deve essere assicurata da **risorse diverse dai proventi del tributo o del corrispettivo di competenza** dell'esercizio al quale si riferisce l'iscrizione stessa. Le Linee guida MEF consentivano che le agevolazioni in esame potessero quindi essere inserite nel PEF, purché controbilanciate da un eguale contributo a carico del Comune.

Anche in questo caso **L'Autorità non prevede che tra i costi possano essere inseriti quelli delle agevolazioni**. Pertanto, per rispettare la previsione normativa del citato comma 660 si dovrà calcolare il gettito reale previsto in presenza delle agevolazioni ed evidenziare nei ricavi una posta pari alla perdita di gettito prevista a causa delle agevolazioni stesse.

Occorre infine sottolineare che nel citare le modalità con cui sono definiti i corrispettivi da applicare all'utenza, all'articolo 5 del MTR, **ARERA fa riferimento solamente il sistema** definito dal DPR 158/99, ovvero quello **che prevede l'articolazione tariffaria “binomia”** mediante l'utilizzo dei coefficienti presuntivi Ka e Kb per le utenze domestiche e Kc e Kd per le non domestiche. **Il MTR non considera invece il caso di perdurante adozione della cosiddetta “tariffa monomia”** (appena menzionata nelle premesse alla delibera 443), che è l'altro dei due regimi in cui può articolarsi la TARI, in quanto previsto dal comma 652 della legge 147/2013³⁸. L'adozione di una tariffa monomia, in effetti, non necessiterebbe di nessuna classificazione dei costi in parte fissa e variabile, classificazione su cui il MTR si sofferma invece con particolare precisione, come si vedrà anche nel paragrafo successivo e che deve essere comunque determinata anche in caso di adozione della tariffa “monomia”.

5.1 Le novità nella ripartizione della parte fissa e parte variabile

Come anticipato, il computo complessivo delle entrate previsto dall'Autorità rimane complessivamente coerente con il DPR n. 158/99, ovvero:

$$\Sigma T_a = \Sigma TV_a + \Sigma TF_a$$

Questa identità di formulazione macroscopica nasconde tuttavia il fatto che con il MTR la composizione dell'ammontare dei costi fissi e variabili ha subito una importante trasformazione, che ne ha alterato i mutui rapporti in relazione alla effettiva composizione dei costi del gestore.

³⁸ Legge 147/2013, art. 1: “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. ...”.

Infatti, i costi comuni compresi nella parte fissa, come rivisti dall'articolo 9.1 del MTR 443, sono così definiti:

$$CC_a = CARC_a + CGG_a + CCD_a + COAL_a$$

Dove i costi generali di gestione vengono così definiti:

CGG_a, sono i costi generali di gestione relativi sia al **personale non direttamente impiegato nelle attività operative del servizio del ciclo integrato** che, in generale, la **quota parte dei costi di struttura** (quali ad esempio le spese generali, quota parte dei costi amministrativi della società, ecc.).

In sostanza, **non possono essere imputati in questa voce i costi relativi al personale impiegato in attività operative del ciclo integrato, che vanno inseriti integralmente tra i costi variabili.**

Finora, invece, il punto 2.2 dell'allegato 1 al dPR 158/99 prevedeva che il costo del personale venisse computato tra i costi operativi CGIND (rifiuti indifferenziati) e CGD (raccolta differenziata) soltanto per una percentuale non superiore al 50%, mentre la parte restante andava inserita nei CC, tra i Costi Generali di Gestione (CGG). L'entità di tale percentuale, nel limite del 50%, era opzione discrezionale

Coerentemente, ora nei costi di gestione dovrà essere invece computato interamente il costo del personale impiegato.

In particolare, nei servizi ad alta intensità di manodopera (*labour-intensive*), come ad esempio i servizi di raccolta domiciliare, **questa previsione determina un effetto importante di spostamento di costi dalla parte fissa a quella variabile**, che può 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 TV sarà molto significativo.**

Per rallentare la crescita della quota variabile, l'Autorità ha inserito un limite alla variazione della tariffa *TV_a* ponendola al massimo al 20%; difatti in ciascun anno $a = \{2020, 2021\}$ è applicata la seguente condizione:

$$0,8 \leq \Sigma TV_a / \Sigma TV_{a-1} \leq 1,2$$

Per l'anno 2020 si considerano le entrate tariffarie *TV2019_{old}*, dove il denominatore corrisponde alle entrate tariffarie accertate nel 2019.

L'eventuale quota eccedente rispetto a $\pm 20\%$ sarà ricompresa nei "costi fissi". Ciò comporterà:

- 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;
- una variazione delle tariffe per le utenze commerciali e non domestiche in genere, che si caratterizzano con maggior peso della TV e quindi un rischio di perdite di gettito a causa della maggior incidenza delle riduzioni e delle agevolazioni, che incidono per lo più sulla TV, che andranno quindi opportunamente ricalibrate;
- 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.

5.2 La tariffazione puntuale

Nel “**Quadro Strategico 2019-2021 dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente**”³⁹ è riportato che è essa 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. Il MTR, inoltre, **definisce la tariffa corrispettiva come la tariffa istituita ai sensi dell’art. 1, comma 668, della legge n. 147/13**.

Nel testo del MTR, tuttavia, il termine tariffa corrispettiva non viene più usato; appare alcune volte, invece, il termine “tariffazione puntuale”, che in seguito ai contatti intercorsi con ATERA viene usato nel senso di comprendere sia le gestioni in tariffa corrispettiva che quelle relative al tributo puntuale caratterizzate da un più raffinato riparto della quota variabile del prelievo tra gli utenti del servizio.

La precisazione è importante, in quanto l’articolo 17, comma 17.1, lettera b), del MTR prevede 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, **debbono ritenersi comunque obbligatorie le disposizioni relative alla determinazione della TF e della TV anche – e soprattutto – in relazione al calcolo dei conguagli, anche se resta ammissibile che il soggetto competente all’approvazione dell’articolazione tariffaria all’utenza prosegua con i metodi di calcolo fin qui utilizzati**.

³⁹ Approvato con Delibera 18 giugno 2019, n. 242/2019/A, pag. 8.

GLOSSARIO ESSENZIALE

Per quanto non indicato in seguito si fa riferimento alle definizioni riportate nell'art.1 del MTR 443, pp 3-5 e nel TITR 444, pp. 3-5.

Articolazione tariffaria: rappresenta, sia in regime di corrispettivo che di tributo, l'attribuzione dei costi tra le utenze domestiche e non domestiche e il prelievo da applicare all'utenza finale in coerenza con i coefficienti e i metodi previsti dal DPR 158/99 per il tributo. Per chi applica la tariffazione puntuale in regime corrispettivo, l'articolazione tariffaria può fare riferimento al DPR 158/99, ai sensi dell'art 19 del MTR.

b: Fattore di *sharing* sui proventi attribuito e relativo all'anno *a*.

\bar{b} : Fattore di *sharing* sui proventi calcolato e relativo ai conguagli (2018,2019).

ω : Fattore correttivo del fattore di *sharing* sui ricavi CONAI.

Costo medio settore: (€cent/kg) da utilizzare solo per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, in alternativa al valore risultante dai fabbisogni standard.

Entrate tariffarie di riferimento/proventi da tariffa: rappresentano il totale delle entrate di competenza di una annualità, che devono corrispondere alla sommatoria dei costi operativi e d'uso del capitale individuati sulla base del MTR.

ETC: Ente territorialmente competente.

Fabbisogno standard (€cent/kg): previsto dal comma 653 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 è calcolato sulla base di un modello statistico di regressione che mette in relazione i costi osservati in un ampio campione rappresentativo di comuni con le rispettive variabili gestionali e di contesto che influiscono sul costo stesso.

MTR: allegato A alla deliberazione dell'ARERA del 31/10/2019 n° 443/2019/R/rif, "Metodo Tariffario Servizio Integrato di Gestione dei Rifiuti 2018-2021".

PEF "grezzo": è il PEF redatto dal gestore ai sensi del MTR, che è compilato solo per le parti di competenza del gestore e viene trasmesso all'ETC per le attività di sua competenza.

PEF: Piano economico finanziario previsto dal MTR, che comprende i costi efficienti indicati nell'Appendice 1 e riflette l'andamento dei costi di gestione e di investimento, nonché la previsione annuale dei proventi da tariffa. Il PEF è corredato dalla relazione di accompagnamento di cui all'Appendice 2 della delibera 443, che ne costituisce parte integrante. Il PEF validato e determinato dall'ETC è corredato dall'indicazione di tutti i costi efficienti rendicontati dal gestore e delle scelte e dei coefficienti di competenza dell'ETC stesso, oltre che dalla dichiarazione di veridicità di cui all'appendice 3 della delibera 443/2019.

PG_a: coefficiente per la valorizzazione di modifiche del perimetro gestionale **TV_a** = somma delle entrate tariffarie relative alle componenti di costo variabile relative all'anno *a*.

QL_a: coefficiente per il miglioramento previsto della qualità.

r : numero di rate per il conguaglio

RC: componente a conguaglio.

RU: rifiuto urbano.

$qa-2$: indica la quantità di RU complessivamente prodotti all'anno ($a-2$).

$T2019_{old}$: totale delle entrate tariffarie nell'anno 2019.

Tariffa Corrispettiva: la tariffa istituita ai sensi dell'art. 1, comma 668, della legge n. 147/2013.

Time Lag regolatorio: ritardo con cui la tariffa remunera gli investimenti effettuati ed entrati in esercizio.

TITR: Allegato A alla deliberazione dell'ARERA del 31/10/2019 n° 444/2019/R/rif, "Testo Integrato in tema di Trasparenza nel servizio di gestione dei Rifiuti".

Tributo Puntuale: gestioni in regime di TARI per le quali la parte variabile del tributo è calcolata utilizzando le risultanze delle misurazioni della quantità di rifiuti prodotta da ciascuna utenza, in luogo delle presunzioni del DPR 158/1999.

X_a : coefficiente di recupero di produttività.

γ : coefficiente di gradualità nel riconoscimento del conguaglio.

$\gamma 1$: valutazione rispetto agli obiettivi di RD (componente di γ).

$\gamma 2$: valutazione rispetto all' efficacia dell'attività di preparazione per il riutilizzo e riciclo (componente di γ).

$\gamma 3$: valutazione rispetto alla soddisfazione degli utenti del servizio (componente di γ).

ΣTFa : totale delle entrate tariffarie nell'anno a relative alle componenti di costo fisso.

ΣTVa : totale delle entrate tariffarie nell'anno a relative alle componenti di costo variabile.