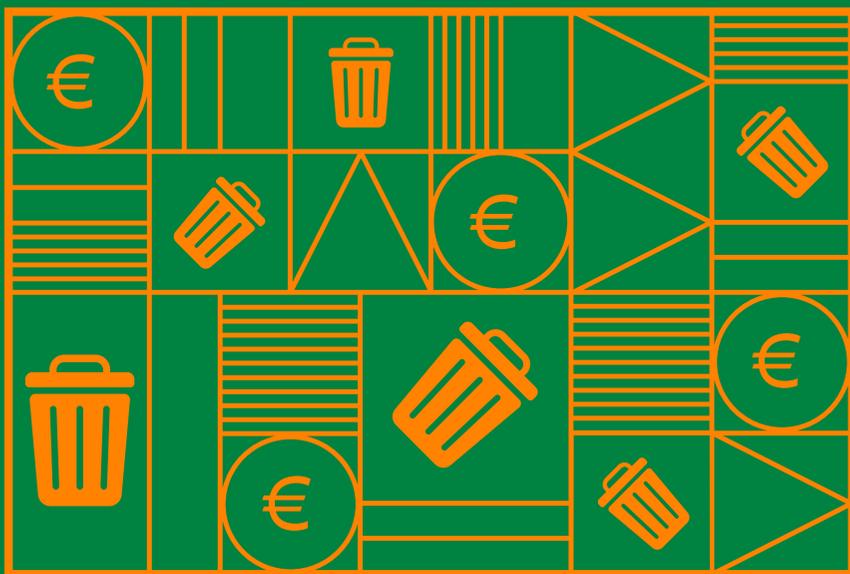


# La Regolazione sui rifiuti urbani

Guida alla predisposizione del PEF secondo  
il metodo tariffario rifiuti (MTR-2) ARERA

*Edizione 2022*



**Dossier e Manuali**



Fondazione ANCI

# La Regolazione sui rifiuti urbani

Guida alla predisposizione del PEF secondo  
il metodo tariffario rifiuti (MTR-2) ARERA

*Edizione 2022*

---

**Dossier e Manuali**



Il volume è stato realizzato da IFEL-Dipartimento Finanza locale con il coordinamento di Andrea Ferri e Francesca Proia.

A cura di: Nicoletta Barabaschi, Walter Giacetti, Francesco Iacotucci, Francesca Proia, Luisa Tramontano.

Il Capitolo I è stato redatto da Francesca Proia e Luisa Tramontano.

Il Capitolo II è stato redatto da Francesca Proia e Luisa Tramontano.

Il Capitolo III è stato redatto da Francesco Iacotucci con la collaborazione di Walter Giacetti, Francesca Proia e Luisa Tramontano.

Il Capitolo IV è stato redatto da Nicoletta Barabaschi.

Il Capitolo V è stato redatto da Walter Giacetti.

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

L'editing del volume e la bibliografia sono stati curati da Francesca Proia e Luisa Tramontano.

Il presente testo è aggiornato ai contenuti della Delibera ARERA sul metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025, ovvero la Delibera 363/2021/R/Rif.

Dipartimento Finanza Locale IFEL

Telefono: 06 68 816 214/218

Email: [finanzalocale@fondazioneifel.it](mailto:finanzalocale@fondazioneifel.it); [assistenzaMTR@fondazioneifel.it](mailto:assistenzaMTR@fondazioneifel.it)

Il volume è stato chiuso il 7 settembre 2022.

ISBN: 978-88-6650-214-2

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

*È vietata la riproduzione in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo elettronico o meccanico, inclusi i sistemi di archiviazione e recupero delle informazioni, senza il consenso espresso di IFEL-Fondazione ANCI. Le amministrazioni pubbliche che desiderano riprodurre parti della presenza pubblicazione possono farlo previa comunicazione ad IFEL all'indirizzo [finanzalocale@fondazioneifel.it](mailto:finanzalocale@fondazioneifel.it), indicandone la finalità. È sempre vietata la riproduzione di qualsivoglia contenuto per finalità, anche indirette, di lucro da parte dei soggetti privati.*



# Indice

<b>Prefazione</b> a cura di <i>Pierciro Galeone</i> .....	7
<b>Introduzione</b> a cura di <i>Andrea Ferri</i> .....	11

## Capitolo I.

<b>I risultati dell'implementazione del metodo tariffario (MTR) per il primo periodo regolatorio negli anni 2020-2021</b> .....	19
1. Premessa .....	21
2. Modalità di rilievo e fonte dei dati .....	23
3. Analisi dei Piani Economico Finanziari (PEF) 2020 approvati da ARERA .....	26
3.1 <i>Fattori di sharing</i> .....	28
3.2 <i>Costi operativi incentivanti (COI)</i> .....	30
3.3 <i>Componenti tariffarie introdotte per fronteggiare la pandemia</i> .....	31
3.4 <i>Componenti a conguaglio relative agli anni 2018 e 2019</i> .....	32
3.5 <i>Limiti alla variazione della componente variabile</i> .....	33
3.6 <i>Limite all'incremento tariffario</i> .....	34
4. Analisi dei Piani Economico Finanziari (PEF) 2021 approvati da ARERA .....	38

## Capitolo II.

<b>Il quadro programmatico ARERA</b> .....	43
1. Il Quadro strategico per il quadriennio 2022-2025 .....	45
1.1 <i>Il consumatore consapevole</i> .....	47
1.2 <i>Coordinamento su aspetti regolatori intersettoriali</i> .....	48
1.3 <i>Valorizzare, nel processo della transizione ecologica, le specificità del sistema nazionale in ambito europeo e internazionale</i> .....	49
1.4 <i>Sostenibilità ambientale nello sviluppo delle infrastrutture</i> .....	50
1.5 <i>Sostenibilità economico-finanziaria delle gestioni</i> .....	51
1.6 <i>Sostenibilità sociale delle condizioni di erogazione dei servizi ambientali</i> .....	52
1.7 <i>Affidabilità della governance per favorire la convergenza</i> .....	53
2. Diagramma ARERA e prossimi provvedimenti .....	54

## Capitolo III.

<b>Il nuovo Piano economico finanziario</b> .....	57
1. Il quadro regolatorio definito da ARERA .....	59
1.1 <i>Premessa</i> .....	59
2. Il metodo tariffario per il secondo periodo regolatorio 2022-2025 .....	61

2.1 Pianificazione economico finanziaria pluriennale	62
2.2 Programmazione dell'ente e Piano economico finanziario	65
2.3 Equilibrio economico - finanziario	67
2.4 Regolazione tariffaria degli impianti di trattamento	69
2.4.1 Impianti integrati, minimi, aggiuntivi	74
2.4.2 Prossimità	76
2.4.3 Perequazione ambientale	77
2.5 Il subentro dei gestori	81
3. Definizione e approvazione del PEF	83
3.1 Il gestore del servizio	83
3.1.1 Il gestore degli impianti minimi o intermedi	86
3.2 Organismo competente	87
3.2.1 L'Ente territorialmente competente (ETC)	87
3.2.2 Il soggetto competente	90
3.3 Il Comune	90
3.4 Il prestatore d'opera	91
3.5 L'ARERA	91
3.6 I meccanismi di garanzia, caso di inerzia	92
3.7 L'approvazione del Piano finanziario: adempimenti formali	94
3.8 Relazione di accompagnamento	95
3.8.1 Relazione accompagnamento gestione raccolta	96
3.8.2 Relazione accompagnamento impianti	97
4. Concetti chiave del MTR-2	98
4.1 La classificazione dei costi riconosciuti per l'anno 2022-2025	98
4.2 Definizione di rifiuto urbano e perimetro del servizio (effetti d. lgs. 116/2020)	100
4.3 Gli effetti sul PEF delle novità introdotte dalla Delibera sulla qualità del servizio	103
5. Dal MTR a MUD	105
5.1 Modulo MDCR (costi e ricavi della raccolta differenziata)	107

## Capitolo IV.

<b>La costruzione del PEF</b>	111
1. Premessa	113
1.1 Il modello di calcolo dei costi del servizio rifiuti in base al MTR-2	114
1.2 I compiti dell'ETC	118
1.3 Contenuti minimi del PEF	122
2. Il PEF "grezzo"	124
2.1 L'identificazione degli attori del servizio integrato di gestione di rifiuti	126
2.2 Contenuti minimi del PEF "grezzo"	128
2.3 La raccolta dati	132

2.3.1 I dati da attingere dal bilancio di esercizio	132
2.3.2 I dati da attingere dal Libro Cespiti	154
2.3.3 Le componenti di costo previsionale e i conguagli	159
2.3.4 Ulteriori informazioni	167
3. Il PEF consolidato	172
3.1 Il double counting fra diversi operatori o fra diverse tipologie di costo	173
3.2 Coefficiente di recupero di produttività	176
3.2.1 Gamma 1 e 2 ( $\gamma_1$ e $\gamma_2$ )	177
3.2.2 Benchmark di riferimento	177
3.3 Limite alla crescita	180
3.3.1 Scelta dello schema regolatorio (QL e PG)	181
3.3.2 Coefficiente C116	184
3.4 Modulazione del fattore di sharing	185
4. Il PEF finale	187
4.1 Detrazioni ex art. 4.6 Delibera 363/2021	190
4.2 Rimodulazioni (delta e conguagli)	192
4.3 Istanza di superamento del limite di crescita	193

## Capitolo V.

<b>Tariffazione puntuale e armonizzazione dell'articolazione tariffaria con il MTR</b>	195
1. Regimi di prelievo e MTR	197
2. Le novità e conferme nella ripartizione della parte fissa e variabile	204
3. Considerazioni sugli impatti della crescita della tariffa variabile	206
4. Tariffazione puntuale nel MTR e nei nuovi CAM relativi alla gestione rifiuti	209
<b>Bibliografia</b>	215



# Prefazione

a cura di **Pierciro Galeone**

*Direttore IFEL*

La gestione dei rifiuti urbani avviene a livello locale e rappresenta uno dei servizi collettivi principali di cui sono responsabili le amministrazioni territoriali. Si tratta, tuttavia, anche di un tema di rilievo sovranazionale. L'Unione Europea regola il tema dei rifiuti da decenni, in stretta connessione alle questioni ambientali e alla dimensione dello sviluppo sostenibile. L'idea alla base delle indicazioni europee è quella del trattamento dei rifiuti come una risorsa da valorizzare e riutilizzare e non qualcosa di cui disfarsi (*circular economy*).

In questo contesto, il tasso di produzione di rifiuti attuale rischia di non essere più sostenibile. In base ai dati Eurostat, nel 2018 sono state prodotte nell'UE 5,2 tonnellate di rifiuti per abitante (con rilevanti differenze tra gli Stati membri). Il primo obiettivo delle politiche e della legislazione europea in materia di rifiuti è la riduzione della quantità di rifiuti prodotti. Tra le possibili strategie c'è quella della prevenzione, ovvero cercare di evitare la produzione di rifiuti. Nella visione dell'economia circolare quale nuovo paradigma di sviluppo, nell'ambito dei cicli produttivi, "prevenire" significa anche evitare gli sprechi utilizzando le risorse in maniera più efficiente, ma anche incentivare il riutilizzo dei prodotti. I rifiuti possono infatti essere recuperati come materia o come energia, attraverso il riciclo o la termovalorizzazione. Anche la cd. dematerializzazione, infatti può giocare un ruolo chiave in questa logica, poiché il prodotto viene messo a disposizione come servizio, riducendo l'utilizzo di materia.

Nel 2018, la legislazione sui rifiuti è stata radicalmente aggiornata con l'approvazione delle quattro Direttive n. 849/2018, 850/2018, 851/2018 e 852/2018 alla base delle quali appare chiara la sinergia tra vantaggi ambientali ed economici riconducibili alla strategia dei rifiuti in qualità di risorse da valorizzare.

In questo contesto e a seguito del recepimento delle suddette direttive, il settore dei rifiuti in Italia sta affrontando una serie di importanti riforme strutturali, dalla revisione del Testo Unico ambientale (d. lgs. 152/2006 ad opera del d. lgs. 116/2020), all'avvento della regolazione dell'Autorità per l'energia, reti e ambiente (ARERA), che pongono i Comuni di fronte a sfide importanti e complesse.

Per questo motivo, negli anni è cresciuta l'attenzione che IFEL dedica all'assistenza ai Comuni sui rifiuti urbani e, in particolare, agli effetti e alla gestione delle tariffe del prelievo sui rifiuti.

Si tratta ormai di una linea di azione strategica. Abbiamo iniziato dal 2018 con la Guida alla tariffazione puntuale dei rifiuti urbani, poi nel 2020 abbiamo presentato il Volume su "La nuova regolazione dei rifiuti urbani - Guida alla predisposizione del PEF secondo il metodo tariffario ARERA" e ora proponiamo questo Volume che è l'evoluzione della regolazione e che è dedicato all'analisi del nuovo metodo ARERA, il MTR-2.

Ma l'attività di IFEL sul tema della gestione del prelievo rifiuti è anche molto intensa sul piano della formazione agli operatori comunali che devono applicare le prescrizioni dell'Autorità, sia per l'applicazione del MTR-2, sia sulla nuova regolazione della qualità tecnica e contrattuale che dal prossimo 1° gennaio 2023 pone obblighi di servizio e standard di servizio molto incisivi, che cambieranno integralmente l'attuale assetto di gestione del servizio.

Oltre a questo, mettiamo anche costantemente a disposizione dei Comuni modelli di atti da utilizzare, come lo schema di regolamento sul prelievo sui rifiuti, lo schema della carta della qualità del servizio e, a breve,

tutta la modellistica per la qualità contrattuale che, come noto, riguarda l'attività degli Uffici Tributi. Questo con l'obiettivo di semplificare il più possibile l'attività dei funzionari comunali e di creare una sorta di "conciliazione" tra la regolazione nazionale e le norme tributarie oggi vigenti che garantiscono uno spazio importante all'autonomia comunale che, comunque, deve essere preservata.

È un lavoro che oggi permette ad IFEL di essere un punto di riferimento nell'assistenza agli enti locali sulla regolazione dei rifiuti urbani.

La nostra intenzione è quella di mantenere alta l'attenzione su processi destinati ad evolversi ulteriormente negli anni a venire e che dovranno vedere i Comuni protagonisti consapevoli.



# Introduzione

a cura di **Andrea Ferri**

*Responsabile Finanza Locale ANCI/IFEL*

Il tema del prelievo sui rifiuti urbani, connesso al più ampio e variegato tema della gestione industriale del servizio e, più in generale, delle politiche ambientali, è tra quelli più coinvolti da novità e cambiamenti strutturali. I Comuni, da sempre tra gli attori principali della regolazione e della gestione dei rifiuti urbani, sono quindi di fronte ad un quadro normativo – e ora anche regolatorio – in continua evoluzione, molto articolato e di complessa attuazione.

La *governance* multilivello che caratterizza il sistema di gestione dei rifiuti – di cui il prelievo rappresenta l'ultimo e più significativo anello – già presente nella precedente impostazione, e in molti casi all'origine di una forte diversificazione tra le aree geografiche del nostro Paese, si arricchisce dal 2020 del ruolo attribuito dalla legge all'ARERA che, nella veste di regolatore nazionale del settore e con l'obiettivo di restituire al sistema la necessaria trasparenza, equità ed efficienza dei costi, sta determinando una vera e propria rivoluzione nella determinazione dei costi e quindi delle tariffe applicate all'utenza del servizio.

Il ruolo che IFEL ha puntato a svolgere in questo processo si è sviluppato su molteplici profili. In primo luogo, l'interlocuzione con l'Autorità, anche a sostegno dell'intervento di ANCI, in occasione delle diverse fasi di consultazione e confronto sui documenti via via emanati, nell'intento di evidenziare le caratteristiche peculiari del servizio, non facilmente riconducibili alle

esperienze di regolazione dei servizi “a rete” (elettrico/idrico), tipico campo di azione di ARERA. In secondo luogo, l’attivazione di strumenti di assistenza per supportare i Comuni in questo importante e complesso passaggio, dalla formazione dei Piani economico-finanziari nel quadro del “metodo ARERA”, nelle sue mutevoli versioni, all’interpretazione di talune nozioni “privatistiche” recate dalla regolazione, in coerenza con le omologhe grandezze tipiche della contabilità pubblica. Le decine di migliaia di contatti al sito e alla casella di posta elettronica dedicati all’argomento (<https://www.fondazioneifel.it/regolazione-rifiuti-arera>), nonché le frequenze ai numerosissimi *webinar* e convegni realizzati dal 2019 ad oggi, ci danno più di un segnale di efficacia della scelta fatta, su un terreno forse non strettamente ascrivibile alla “finanza locale” ma a questa evidentemente collegato.

Lo sforzo compiuto dalle amministrazioni locali nei primi due anni di implementazione del metodo regolatorio ARERA è stato molto intenso, anche considerando la coincidenza con la crisi pandemica. La prima applicazione del MTR ha richiesto un impegno su tutti gli aspetti della gestione locale dei rifiuti: dall’individuazione degli attori coinvolti nel processo, alla creazione di una indispensabile sinergia tra gli uffici interni di ciascun ente (in particolare Ufficio Tributi e Ufficio Ambiente), fino alla definizione di un rapporto più chiaro e trasparente con il soggetto industriale, pubblico o privato, che gestisce il servizio. Ma soprattutto, lo sforzo più intenso dei Comuni, in qualità di Enti territorialmente competenti (quali essi sono, nella gran parte dei territori), è consistito nel verificare i dati forniti dai gestori, spesso non immediatamente leggibili dai bilanci. Siamo ancora alle prime fasi della regolazione e, se possiamo rivendicare un risultato di qualche rilievo, questo sta nella maggior consapevolezza della stessa Autorità circa le differenziazioni territoriali e le distanze tra modello classico (cittadino-azienda erogatrice) e il più complicato modello storicamente determinato in materia di rifiuti (cittadino-ente pubblico-soggetto erogatore), nel quale gli interessi e gli equilibri economico-finanziari da considerare sono molto più articolati.

IFEL ha inoltre condotto un’indagine molto accurata, che in questa Guida viene presentata per la prima volta, sui PEF approvati dall’Autorità e quin-

di sui primi risultati dell'implementazione della regolazione nei Comuni, al fine di verificare in primo luogo il fabbisogno formativo degli operatori comunali coinvolti e, in secondo luogo, di osservare gli effetti prodotti nel sistema, in particolar modo sulle tariffe del servizio. L'indagine, avviata nel 2021, ha restituito risultati molto interessanti riportati nel primo capitolo di questo volume e ha di fatto dimostrato che la regolazione sui costi efficienti del servizio, prima, e quella sulla qualità tecnica e contrattuale, di prossima e obbligatoria attuazione, determinano un impatto non trascurabile di crescita delle tariffe applicate dai Comuni, anche se per ora mitigato dai fondi speciali statali erogati durante la pandemia da Covid-19, che hanno interessato le annualità 2020 e 2021.

Dal punto di vista metodologico, l'indagine ha approfondito le caratteristiche salienti dei PEF approvati da ARERA, evidenziando alcuni dati utili a definire la dimensione delle approvazioni, l'andamento dei costi del servizio e il ricorso da parte degli Enti territorialmente competenti (ETC) alle leve previste dalla regolazione per favorire il perseguimento di obiettivi di miglioramento del servizio, mantenendo, al contempo, il controllo della dinamica tariffaria.

Nei capitoli successivi sono invece illustrate tutte le novità intervenute nella regolazione dei costi efficienti del servizio, a partire da quanto già contenuto nella precedente *"Guida Ifel alla predisposizione del PEF secondo il MTR"* del 2020. In particolare, abbiamo pensato di predisporre un nuovo testo (e non un aggiornamento del precedente), perché le novità recate dal nuovo MTR-2 necessitano di un trattamento autonomo e approfondito.

Per quanto riguarda l'altro importante filone avviato dall'Autorità, relativo alla qualità tecnica e contrattuale, il tema è probabilmente ancor più impattante sul sistema Comuni rispetto a quello dei costi efficienti del servizio, per diverse motivazioni, riconducibili all'esistenza di rilevanti punti di conflitto con la normativa tributaria oggi in vigore e alla gravosità, non sempre giustificata, dei numerosi adempimenti posti in carico ai Comuni – e in particolare agli Uffici Tributi nella veste di gestori delle tariffe e dei

rapporti con gli utenti – che implicano un maggiore sforzo in termini di impiego di risorse umane ed economiche spesso insostenibile, soprattutto negli enti di minore dimensione.

Fin dalla prima presentazione del Documento di consultazione sulla qualità (DCO 72/2021), IFEL ha segnalato i numerosi punti di frizione delle prescrizioni ARERA con la disciplina tributaria vigente, che in taluni punti assegna un'autonomia regolamentare ai Comuni che non può essere superata dalla regolazione. Per questo, la nostra azione è consistita nell'elaborare una linea di recepimento che consenta ai Comuni, al contempo, il rispetto della legge statale e della sostanza dei dettami regolatori, da un lato, e la salvaguardia dell'autonomia regolamentare comunale, dall'altro. Compito non facile e per alcuni aspetti ancora da contemperare con la necessaria regolamentazione del tributo, ma essenziale per consentire ai Comuni di attuare gli obblighi regolatori in modo adeguato al contesto normativo tipico delle entrate tributarie, senza incorrere in nessun tipo di responsabilità.

Il ciclo di formazione attivato fin dall'inizio del 2022 con *webinar* di approfondimento sistematico del MTR-2 e delle prescrizioni relative alla qualità del servizio punta a preparare gli enti a questa nuova visione e, soprattutto, a competere con la lunga serie di adempimenti che dovranno essere recepiti nei regolamenti fin dalla fine di quest'anno. Per facilitare ulteriormente il compito degli operatori comunali, IFEL sta approntando anche un *set* di modulistica da poter replicare, ivi incluso uno schema di regolamento Tari e uno schema di Carta della qualità del servizio, come atti fondamentali da porre alla base delle scelte da effettuare, scelte che implicano il rispetto di standard di servizio molto cogenti.

Relativamente alla struttura di questa seconda Guida, abbiamo mantenuto fondamentalmente l'articolazione della precedente Guida del 2020. In particolare, dopo la presentazione dell'indagine che illustra i risultati dell'implementazione del metodo tariffario (MTR) per il primo periodo regolatorio negli anni 2020-2021, il secondo capitolo è dedicato all'Autorità e ripercorre sinteticamente gli elementi di maggiore interesse presenti

nel Quadro programmatico ARERA per gli anni 2022-2025 (secondo periodo regolatorio).

Il terzo capitolo illustra gli elementi che compongono il nuovo metodo MTR-2, al fine di fornire un quadro generale di ciò che cambia e indirizzare il lettore verso gli elementi di novità rispetto ai contenuti della precedente Guida I fel su MTR. Le maggiori novità riguardano in sintesi:

- il passaggio da un PEF annuale ad uno quadriennale, che copre la durata del secondo periodo regolatorio (2022-2025);
- la regolazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani, allo scopo di premiare la valorizzazione del rifiuto, penalizzando il conferimento in discarica. In particolare, la regolazione varia a seconda delle tre tipologie di impianti, che ARERA ha classificato in: integrati, minimi e aggiuntivi;
- l'introduzione del concetto di "perequazione ambientale", sulla base della gerarchia dei rifiuti, che prevede componenti a compensazione o maggiorazione dei corrispettivi per l'accesso a seconda del tipo di impianto, oltre un meccanismo che premia la prossimità territoriale degli impianti di trattamento;
- il subentro di gestori. Si tratta di una novità attesa e resa indispensabile vista la durata definita del PEF che, in molti casi, supera la durata degli affidamenti dei servizi di igiene urbana;
- l'introduzione della componente avente natura previsionale, destinata alla copertura degli scostamenti attesi rispetto ai valori di costo effettivi dell'anno di riferimento, riconducibili alle novità normative introdotte dal d.lgs. n. 116/2020, nonché della componente di natura previsionale per la copertura di eventuali oneri aggiuntivi riconducibili all'adeguamento agli standard e ai livelli minimi di qualità, come previsto dalla Delibera 15/2022/R/Rif;

- la scomparsa del limite alla crescita della tariffa variabile. Di contro, per evitare un forte impatto sulla parte variabile della tariffa, la componente *CSL* dei costi relativi alle operazioni di raccolta e trasporto dei rifiuti provenienti da attività cimiteriale e delle operazioni di raccolta dei rifiuti vegetali è stata inclusa nei costi operativi di Gestione (*CG*). Precedentemente, tali voci di costo andavano ad accrescere la componente variabile della tariffa, mentre ora vengono imputate nella componente di costo fisso;
- la revisione della modalità di calcolo del fattore di *sharing* dei corrispettivi della vendita di energia e materiali.

Il quarto capitolo riguarda l'analisi del *tool* di calcolo ARERA e la descrizione del processo per l'elaborazione del PEF pluriennale ai fini della determinazione delle entrate tariffarie (costi del servizio) per il quadriennio 2022-2025. In continuità con il passato, quando in attesa di un *tool* ufficiale dell'Autorità, IFEL ne aveva elaborato e messo a disposizione uno per i Comuni, si è fatto riferimento al PEF "grezzo", in associazione alla raccolta dei dati che l'Ente territorialmente competente (ETC) svolge presso ciascun gestore, al PEF "consolidato" e al PEF "finale", per definire le successive fasi di composizione e definizione della tariffa ad opera dello stesso ETC.

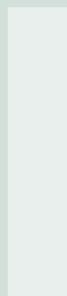
Infine, il quinto capitolo illustra una lettura del MTR-2 focalizzata sulla tariffazione puntuale dei rifiuti urbani, in particolare sugli effetti dell'applicazione del MTR-2 sulla ripartizione della parte fissa e variabile della tariffa. Quello della tariffazione puntuale, che IFEL interpreta nel senso di una tendenza, da promuovere con una pluralità di strumenti, per avvicinare il calcolo del prelievo (anche in regime di TARI-tributo) all'effettiva produzione e al comportamento di ciascun soggetto, appare un tema di assoluto rilievo in un contesto nel quale le maggiori possibilità di miglioramento sono evidentemente fornite da sistemi, anche tariffari, che accrescano la consapevolezza e la partecipazione dei cittadini e delle imprese nelle responsabilità e potenzialità di una gestione circolare del ciclo dei rifiuti. Su questo tema Ifel è anche impegnata in un progetto europeo

(Life-RethinkWaste, <https://rethinkwaste.eu/it/>), che punta ad allargare la sensibilità degli operatori in materia di metodi innovativi nella tariffazione e – inevitabilmente – anche nella gestione dei rifiuti urbani.

Ci auguriamo che questo volume concorra all'approfondimento della riflessione scientifica ed operativa sul tema dei rifiuti, nonché al rafforzamento del ruolo dei Comuni, delle loro forme associative e degli ambiti locali di gestione dei rifiuti, di fronte alle sfide poste dalla regolazione e dagli obiettivi europei per l'adeguamento del sistema di gestione dei rifiuti nel quadro della transizione ecologica.



**I risultati  
dell'implementazione  
del metodo tariffario (MTR)  
per il primo periodo  
regolatorio negli anni  
2020-2021**





## **1. Premessa**

Come noto, il primo strumento utilizzato da ARERA per introdurre i principi regolatori nel settore dei rifiuti è stato il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR), presentato con la Delibera n. 443/2019/R/Rif del 31 ottobre 2019, così come integrato e modificato dalle Delibere 57/2020/R/Rif, 238/2020/R/Rif e 493/2020/R/Rif, sulla base del quale sono stati determinati i costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio di igiene urbana per il periodo 2018 – 2021, e da qui le tariffe degli utenti (TARI o tariffa corrispettiva) a partire dal 2020.

Dopo due anni dall'approvazione della suddetta Delibera n. 443/2019/R/Rif, IFEL ha avviato un'indagine con l'obiettivo di analizzare i principali rilievi formulati da ARERA in sede di approvazione dei PEF inviati dagli Enti territorialmente competenti e strutturare una linea di formazione ai Comuni per potenziare gli aspetti più critici dell'implementazione della regolazione.

L'indagine ha restituito dei risultati molto interessanti che in questo paragrafo verranno presentati, anche al fine di osservare l'andamento della regolazione e la risposta del sistema di gestione dei rifiuti, con una particolare attenzione ai livelli dei costi e delle tariffe del prelievo rifiuti applicate per coprire questi ultimi.

Da un primo punto di vista quantitativo, i PEF predisposti dagli Enti territorialmente competenti (tra cui i Comuni) finora approvati da ARERA sono<sup>1</sup>:

- 319 per l'annualità 2020 (che interessano 11 milioni di abitanti residenti in 410 Comuni, su un totale di 6.250 piani trasmessi);
- 194 per il 2021 (che interessano una popolazione di circa di 7,3 milioni di abitanti -distribuita in 285 Comuni- su un totale di 5.700 piani trasmessi).

Relativamente al 2020, dei 319 Piani economico finanziari (PEF) approvati da ARERA, l'indagine IFEL ne analizza 283, mentre, per il 2021 dei 194 PEF approvati dall'Autorità ne sono stati esaminati 192. L'analisi si concentra su un numero inferiore di PEF rispetto a quelli approvati poiché si è proceduto ad escludere quelli che sono stati approvati e validati con il ricorso alla cd. "procedura di inerzia del gestore"<sup>2</sup>, i quali non sarebbero stati significativi ai fini che ci si propone, in quanto redatti con gli stessi costi degli anni precedenti e non sulla base del MTR.

Dal punto di vista metodologico, l'analisi ha approfondito le caratteristiche salienti dei PEF approvati da ARERA, evidenziando alcuni dati utili a definire la dimensione delle approvazioni, l'andamento dei costi del servizio e il ricorso da parte degli Enti territorialmente competenti (ETC) alle leve previste dalla regolazione per favorire il perseguimento di obiettivi di miglioramento del servizio mantenendo, al contempo, il controllo della dinamica tariffaria.

---

<sup>1</sup> L'indagine presentata in questo Volume è stata chiusa il 7 settembre 2022.

<sup>2</sup> L'art. 3, comma 4 della Delibera n. 57/2021 prevede che: "In caso di inerzia del gestore, l'Ente territorialmente competente provvede alla predisposizione del piano economico finanziario sulla base degli elementi conoscitivi a disposizione, ivi compresi i valori dei fabbisogni standard o il dato del costo medio di settore come risultante dall'ultimo Rapporto dell'ISPRA, e in un'ottica di tutela degli utenti. Sono comunque esclusi incrementi dei corrispettivi e adeguamenti degli stessi all'inflazione."

L'inerzia da parte dei gestori, ovvero il mancato invio della documentazione prescritta dall'articolo 6 della deliberazione 443/2019/R/Rif o gravi carenze di questa da parte del gestore dei servizi di raccolta, trasporto e spazzamento, è stata segnalata per 32 ambiti tariffari, ripartiti come segue: 30 della Puglia, 1 della Calabria e 1 della Sardegna.

## 2. Modalità di rilievo e fonte dei dati

La presente indagine – realizzata dalla Fondazione IFEL nel periodo luglio 2021- settembre 2022 – è stata effettuata in tre fasi:

- ricerca e archiviazione delle delibere di approvazione (da parte di ARERA) delle predisposizioni tariffarie riferite all'anno 2020 e 2021;
- ricerca e archiviazione dei Piani economico finanziari (PEF) approvati da ARERA;
- analisi, per ciascun ambito tariffario, dei PEF e confronto con le corrispondenti delibere ARERA, al fine di individuare i rilievi effettuati dall'Autorità e orientare il supporto di IFEL ai Comuni, in maniera più mirata.

Le seguenti Tabelle n.1 e n.2 riportano una scomposizione per aree geografiche dei PEF 2020 e dei PEF 2021 approvati da ARERA, relativi ai corrispondenti ambiti tariffari (laddove per ambito tariffario si intende il territorio, comunale o sovra-comunale, sul quale si applica la medesima tariffa, sia essa TARI o tariffa corrispettiva), popolazione servita e Comuni serviti. Si precisa che ad uno stesso ambito tariffario possono essere associati uno o più Comuni.

**Tabella 1. Popolazione, ambiti e soggetti interessati dall'analisi svolta per i PEF 2020**

	ETC	Ambiti Tariffari	Popolazione servita	Comuni serviti
<b>Nord</b>	44	95	7.091.019	186
<b>Centro</b>	7	183	2.215.116	183
<b>Sud ed Isole</b>	5	5	565.339	5
<b>Totale</b>	<b>56</b>	<b>283</b>	<b>9.871.474</b>	<b>373</b>

Fonte: elaborazione IFEL sulla base delle delibere di approvazione delle predisposizioni tariffarie ARERA<sup>3</sup>

<sup>3</sup> È possibile reperire le Delibere di approvazione delle predisposizioni tariffarie ARERA al seguente link: <https://www.arera.it/it/elenchi.htm?type=atti-22>.

**Tabella 2. Popolazione, ambiti e soggetti interessati dall'analisi svolta per i PEF 2021**

	<b>ETC</b>	<b>Ambiti Tariffari</b>	<b>Popolazione servita</b>	<b>Comuni serviti</b>
<b>Nord</b>	19	63	5.304.092	154
<b>Centro</b>	7	124	1.541.835	124
<b>Sud ed Isole</b>	5	5	421.320	5
<b>Totale</b>	<b>31</b>	<b>192</b>	<b>7.267.247</b>	<b>283</b>

*Fonte: elaborazione IFEL sulla base delle delibere di approvazione delle predisposizioni tariffarie ARERA*

L'indagine svolta ha riguardato pertanto, per l'annualità 2020, un totale di 283 ambiti tariffari, che corrispondono a 373 Comuni, con una popolazione totale di 9,8 milioni di abitanti<sup>4</sup>. Per l'annualità 2021, sono stati analizzati un totale di 192 ambiti tariffari, che corrispondono a 283 Comuni, con una popolazione totale di circa 7,3 milioni di abitanti<sup>5</sup>.

È interessante osservare che il numero totale di ambiti tariffari per l'annualità 2020 (283) e 2021 (192) risulta essere molto superiore rispetto a quello degli ETC corrispondenti (rispettivamente pari a 56 e 31); ciò significa che l'Autorità ha considerato prioritariamente in questa fase i PEF degli ETC più "significativi" (tipicamente gli Enti di governo d'ambito "EGATO"), tralasciando di fatto gli ETC di minori dimensioni in termini di abitanti serviti, che nella maggioranza dei casi corrispondono ai singoli Comuni (circa il 50% dei Comuni riveste il ruolo di ETC).

In particolare, per l'annualità 2020, su un totale di 44 Enti territorialmente competenti collocati al Nord Italia, 9 sono Autorità d'ambito o Unioni di Comuni (Consorzi), a cui sono associati l'82 % dei Comuni del Nord; al Centro, su un totale di 7 Enti territorialmente competenti 3 sono Autorità d'ambi-

*4 Su un totale di 319 ambiti tariffari, il campione considerato esclude quelli per cui è stata segnalata l'inerzia da parte del gestore (32 ambiti tariffari), e quelli cui non è stato possibile reperire il PEF (4 ambiti tariffari).*

*5 Su un totale di 194 ambiti tariffari, il campione considerato esclude quelli cui non è stato possibile reperire il PEF (2 ambiti tariffari).*

to o Unioni di Comuni (Consorti), i quali corrispondono al 96 % dei Comuni del Centro, mentre, per il Sud e Isole su 5 Enti, 3 sono Autorità d'ambito.

Lo stesso discorso vale per l'annualità 2021; infatti, su un totale di 19 ETC collocati al Nord Italia, 9 sono Autorità d'ambito o Unioni di Comuni (Consorti), a cui sono associati il 94 % dei Comuni del Nord; al Centro, su un totale di 7 ETC, 3 sono Autorità d'ambito o Unioni di Comuni (Consorti), i quali corrispondono al 97 % dei Comuni del Centro, mentre, per il Sud e Isole su 5 Enti, 2 sono Autorità d'ambito.

Per quanto riguarda i costi del servizio, quello che emerge alla data di chiusura della presente indagine è così riassumibile: la media nazionale, per l'annualità 2020, risulta pari a 200 euro/abitante, con un livello che al Nord Italia raggiunge i 165 euro/abitante, al Centro i 219 euro/abitante e al Sud e Isole i 208 euro/abitante<sup>6</sup> (cfr. Figura 1).

Lo stesso andamento è confermato anche per l'annualità 2021, dove il costo del servizio medio risulta pari a 218 euro/abitante, con un livello che al Nord Italia raggiunge i 177 euro/abitante, al Centro i 229 euro/abitante e al Sud e Isole i 220 euro/abitante (vedi Figura 2).

**Figura 1. Costo del servizio pro-capite medio per il 2020, risultante dai PEF oggetto di analisi**



Fonte: elaborazione IFEL

<sup>6</sup> In proposito, può essere interessante confrontare questo dato con la media nazionale riportata nel Rapporto ISPRA sui Rifiuti urbani 2021 (da pag 230), relativo ai dati 2020, dove emerge che il costo medio annuo pro capite – costi totali – è pari a 185,6 euro/abitante così suddiviso: 165,6 euro/abitante al Nord, 221,7 euro/abitante al Centro e 195,7 euro/abitante al Sud, che conferma che i costi maggiori si riscontrano al Centro.

**Figura 2. Costo del servizio pro-capite medio per il 2021, risultante dai PEF oggetto di analisi**



Fonte: elaborazione IFEL

### **3. Analisi dei Piani Economico Finanziari (PEF) 2020 approvati da ARERA**

Come anticipato in Premessa, in base a quanto emerge dalla Relazione annuale sullo stato dei servizi 2021 di ARERA, l’Autorità ha ricevuto nel 2020 circa 6.250 PEF relativi allo stesso anno, per una popolazione corrispondente di circa 51,5 milioni di abitanti (circa l’87 % della popolazione nazionale). Dei circa 6.250 PEF relativi all’anno 2020 inviati all’Autorità, ne sono stati approvati 319, ovvero il 5,1 %<sup>7</sup>.

In sostanza, a fronte dell’87 % della popolazione totale compresa nel perimetro degli ETC che hanno inviato i PEF ad ARERA, solo il 21 % ha ottenuto l’approvazione da parte dell’Autorità, con ciò significando che solo il 21 % della popolazione paga una tariffa “approvata” da ARERA.

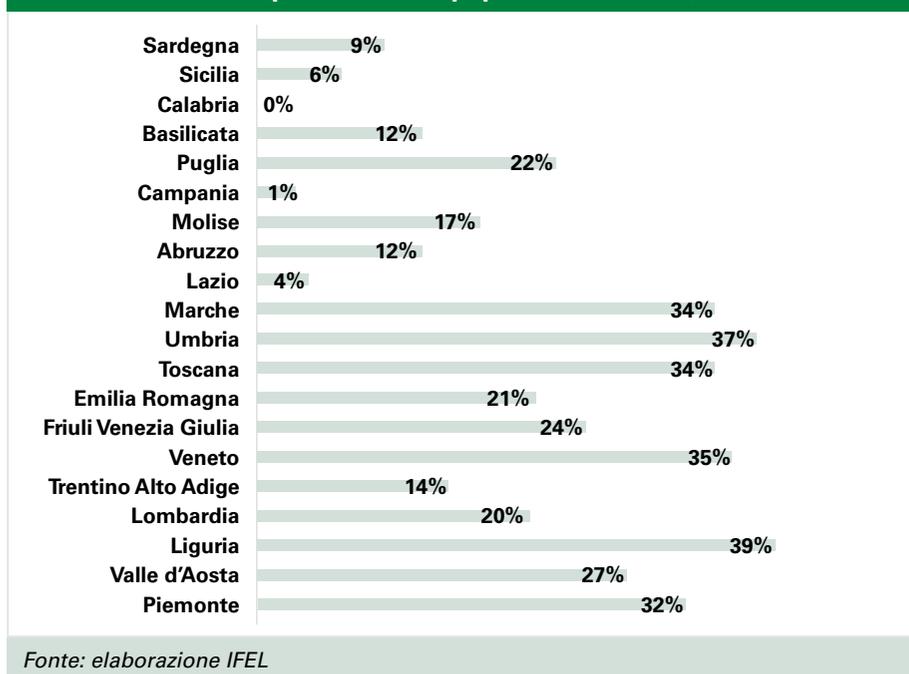
Circa la distribuzione geografica della popolazione nelle tre macroaree del campione, dall’analisi emerge che i citati provvedimenti di approva-

<sup>7</sup> Considerando che la prima Delibera di approvazione della predisposizione tariffaria riferita all’anno 2020 risale al 15 settembre 2020, in quasi due anni ne sono state approvate 319, dunque mediamente per approvare una predisposizione sono necessari due giorni e mezzo.

zione interessano per il 64 % la popolazione del Nord, per il 21 % i residenti del Centro Italia, e il 15 % gli abitanti del Sud e Isole.

Nella Figura 3 si rappresentano i PEF approvati da ARERA per singola Regione in termini di rappresentatività rispetto alla relativa popolazione residente<sup>8</sup>.

**Figura 3. Predisposizioni tariffarie per Regione approvate dall'Autorità, relative all'anno 2020 (percentuale di popolazione servita)**



I paragrafi che seguono saranno dedicati a come sono stati utilizzati, nei PEF oggetto di indagine, i vari coefficienti introdotti dalla regolazione, anche al fine di osservare la direzione intrapresa dai soggetti interessati in ordine agli elementi strategici presenti nel sistema di gestione dei rifiuti urbani.

<sup>8</sup> Dati relativi alla popolazione residente nei vari Comuni italiani fonte Istat, scaricabili al seguente link: [http://dati.istat.it/index.aspx?datasetcode=dcis\\_popres1](http://dati.istat.it/index.aspx?datasetcode=dcis_popres1).

Dati relativi alla popolazione di cui ARERA ha approvato i PEF fonte Delibere di approvazione delle predisposizioni tariffarie.

### 3.1 Fattori di *sharing*

Il MTR, come noto, prevede due fattori di *sharing* dei ricavi:  $b$  e  $\omega$ ; tali coefficienti consentono di regolare l'incentivazione derivante dalla vendita del materiale oggetto di preparazione per il riutilizzo e riciclo. Infatti, lo *sharing* dei ricavi ha il fine di rafforzare lo sviluppo di attività di valorizzazione dei materiali recuperati e/o di energia e il recupero di imballaggi nell'ottica degli obiettivi di raggiungimento della *circular economy*, introdotta dalla Unione Europea con le Direttive (UE) 2018/850, 2018/851 e 2018/852 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Si deve ricordare, al riguardo, che lo *sharing* minimo, che determina la minima condivisione dei ricavi con il gestore e quindi il massimo beneficio a favore degli utenti attraverso una riduzione tariffaria, è associato all'applicazione da parte degli ETC del valore massimo dei coefficienti  $b$  e  $\omega^9$ , come si vedrà di seguito.

Il fattore di *sharing* dei proventi ( $b$ ), può variare nell'intervallo [0,3-0,6] a seconda di quanto stabilito dall'ETC. Di fatto, il valore massimo (0,6, *sharing* minimo che corrisponde al massimo beneficio per gli utenti in termini di tariffa ridotta) è stato applicato nella grande maggioranza dei casi (il 73 %), mentre il valore minimo (pari a 0,3, che corrisponde alla massima condivisione dei ricavi con il gestore) è stato applicato solo nel 17 % dei casi del campione considerato.

---

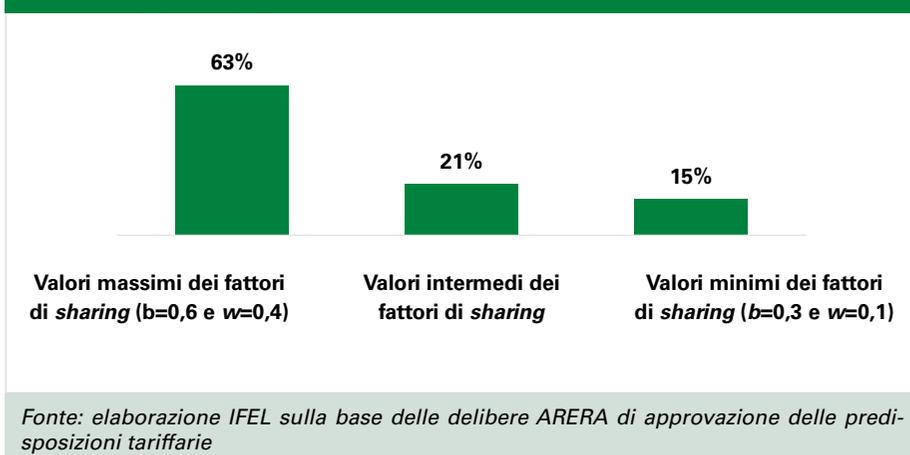
*9 I valori massimi dei fattori di sharing, ovvero per  $b=0,6$  e  $\omega=0,4$ , possono essere adottati al fine di contenere le entrate tariffarie o di minimizzare la variazione (in aumento o in diminuzione) delle stesse rispetto all'anno precedente, in un'ottica di tutela dell'utenza, nel MTR questa scelta in sostanza poteva essere fatta indipendentemente dai risultati più o meno soddisfacenti espressi dal tasso di raccolta differenziata, dalla qualità dei rifiuti avviati a recupero di materia e dalla soddisfazione degli utenti. Di converso, l'utilizzazione dei fattori minimi di sharing comporta una minore partecipazione dei gestori ai ricavi derivanti dalla vendita di materiali e di energia.*

Parimenti, anche il fattore di *sharing* dei proventi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dal CONAI ( $\omega$ ), compreso tra  $[0,1-0,4]$  ha assunto nel 70 % dei PEF analizzati il valore massimo, pari a 0,4, e nel 24 % il valore minimo, pari a 0,1.

La Figura 4 rappresenta i livelli di applicazione combinati dei due coefficienti, massimi, intermedi e minimi nei PEF analizzati.

È utile ricordare che il fattore di *sharing* è stato inserito nella regolazione per collegare l'utile d'impresa a fattori specifici di *performance*. In altre parole, il principio ispiratore è che il gestore potrà trattenere ricavi maggiori derivanti dalla vendita di materiali ed energia se incoraggia i cittadini ad una corretta raccolta differenziata o se gli utenti risultano soddisfatti del servizio reso. L'utilizzo dei fattori di *sharing* che emerge dai PEF approvati invece, sembra essere stato orientato prioritariamente a calmierare i possibili incrementi tariffari, con un affievolimento dei presupposti per cui tale parametro è stato concepito. Tuttavia, di contro, l'utilizzo di questi fattori ha avuto l'effetto di innescare un abbattimento dei costi del servizio sul fronte di una riduzione delle tariffe.

**Figura 4. Valorizzazione % dei fattori di *sharing* rispetto al totale degli ambiti tariffari analizzati**



### 3.2 Costi operativi incentivanti (COI)

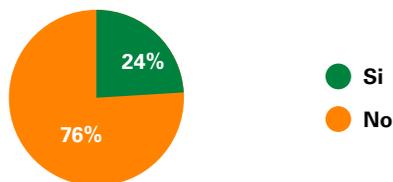
Le componenti  $COI_{TV}$  e  $COI_{TF}$  (Costi Operativi Incentivanti) hanno natura previsionale e sono destinate, rispettivamente, alla copertura degli oneri variabili e degli oneri fissi attesi relativi al conseguimento di *target* di miglioramento dei livelli di qualità e/o alle modifiche del perimetro gestionale da conseguire sulla base di dati oggettivi, verificabili e ispirati all'efficienza dei costi.

La componente  $COI_{TV}$ , che comprende i costi relativi al possibile incremento della raccolta differenziata, della percentuale di riciclo/riutilizzo, della frequenza della raccolta ovvero dell'eventuale passaggio da raccolta stradale a raccolta porta a porta, è stata utilizzata da 65 ambiti tariffari del campione considerato.

La voce  $COI_{TF}$  comprende il miglioramento dei costi delle prestazioni relative alle attività di spazzamento, lavaggio strade e marciapiedi, nonché la possibile introduzione di sistemi di tariffazione puntuale con riconoscimento dell'utenza. La rilevazione effettuata ha riscontrato che solo per 19 ambiti tariffari (sul campione di 283) l'Ente territorialmente competente ha ritenuto di valorizzare tale componente di costo.

Dunque, complessivamente, il 24 % degli ambiti tariffari compresi nel campione in esame, ha valorizzato costi previsionali (almeno una componente di costo previsionale tra fissa e variabile) attraverso le componenti incentivanti, come si può osservare nella Figura che segue.

**Figura 5. Valorizzazione % dei costi operativi incentivanti (COI) per gli ambiti tariffari oggetto di analisi**



Fonte: elaborazione IFEL sulla base delle delibere di approvazione delle predisposizioni tariffarie ARERA

### **3.3 Componenti tariffarie introdotte per fronteggiare la pandemia**

In pochissimi casi, si osserva nel campione analizzato, sono state valorizzate le componenti tariffarie specificamente introdotte per fronteggiare la pandemia; si ribadisce in proposito, come anche si era anticipato nella nota IFEL alla Del.158/2020 del 31 maggio 2020, che i Comuni hanno utilizzato ampiamente il ricorso alle risorse provenienti dalla fiscalità generale (art.1, co.660 della legge 147/2013) per fare fronte alle necessità dell'utenza che ha subito gravi ripercussioni dalla crisi economica determinata dal Covid-19, anche a causa della rigidità dei processi proposti dall'Autorità nell'utilizzo dei coefficienti in questione.

In particolare, per quanto riguarda le componenti di costo di natura previsionale  $COV_{TV}^{exp}$  e  $COV_{TF}^{exp}$  destinate alla copertura degli scostamenti attesi riconducibili alla gestione emergenziale rispetto ai valori di costo effettivi dell'anno di riferimento per il conseguimento degli obiettivi specifici riferiti alla gestione dell'emergenza, sono state utilizzate complessivamente da 22 ambiti tariffari (sul campione considerato di 283 ambiti).

Inoltre, non è stata utilizzata da parte di nessun ETC la possibilità di introdurre una specifica componente di costo di natura previsionale,  $COS^{exp}$ , finalizzata alla copertura degli oneri sociali variabili derivanti dall'attuazione delle misure di tutela a favore delle utenze domestiche economicamente disagiate.

Anche la componente  $RCND_{TV}$ , volta al recupero delle mancate entrate tariffarie relative all'anno 2020 dovute all'applicazione dei fattori di correzione adottati con la Delibera del 5 maggio 2020 n.158/2020/R/Rif, ha trovato applicazione in soli 2 ambiti tariffari tra quelli presenti nel campione analizzato. Ciò poiché i Comuni hanno preferito utilizzare le risorse ad essi attribuite del Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali del 2020 e del fondo per le agevolazioni per le utenze domestiche del 2021, di cui al D.L. n. 34 del 2020 e D.L. n. 41 del 2021, anziché inserire una ulteriore voce di conguaglio sull'utenza derivante dal parametro in questione.

Come si osserva nel prosieguo della presente analisi, tali componenti di costo non sono state replicate nel MTR-2, evidentemente ciò rispondendo alla presa d'atto da parte dell'Autorità della complicazione dei calcoli, così anche come più volte segnalato da Anci/IFEL.

### **3.4 Componenti a conguaglio relative agli anni 2018 e 2019**

Come ampiamente argomentato nel primo Volume Ifel "La nuova regolazione sui rifiuti urbani- Guida alla predisposizione del PEF secondo il metodo tariffario ARERA", il mandato attribuito dalla legge all' Autorità parte dal 2018, con la legge di bilancio n. 205 del 2017; tuttavia, la prima delibera dell'Autorità sui costi efficienti del servizio (Del.n.443 del 31 ottobre 2019), è stata approvata ed è divenuta di fatto operativa dal 2020. Pertanto, sin dal 1° gennaio 2020, tutti gli attori coinvolti nel metodo si sono dovuti adeguare allo stesso, eppure, l'Autorità rilevando che il mandato attribuitole dalla legge iniziava dalle annualità 2018/2019, e argomentando che la tutela dei cittadini in termini di efficienza delle tariffe del servizio rapportate ai costi efficienti doveva partire da quegli anni, ha previsto che tutti i costi del servizio rifiuti riscontrabili nelle fonti contabili obbligatorie dei due anni precedenti, così come definiti dal nuovo metodo, fossero ricalcolati secondo una nuova metodologia e confrontati con i costi che effettivamente nella stessa annualità di riferimento sono stati posti alla base delle tariffe<sup>10</sup>. Ciò ha generato delle differenze, che ARERA ha definito "conguagli", che possono essere positivi o negativi a seconda se i costi del servizio risultino essere inferiori o superiori rispetto a quelli rideterminati con l'applicazione del metodo.

Il conguaglio sulle annualità 2018 e 2019 si suddivide in una parte fissa e una variabile ( $RC_{TF}$  e  $RC_{TV}$ ), riferendosi rispettivamente alle componenti fisse (costi operativi per l'attività di spazzamento e lavaggio, costi ope-

---

<sup>10</sup> Cfr. "La nuova Regolazione sui rifiuti urbani- Guida alla predisposizione del PEF secondo il metodo tariffario ARERA", IFEL, pag 104 e ss.

rativi comuni, costi d'uso del capitale) o variabili dei costi (costi operativi per l'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, costi operativi per l'attività di trattamento e smaltimento/recupero dei rifiuti urbani).

Complessivamente, nel campione considerato, il conguaglio totale ( $RC_{TOT}$ ) per il 43% degli ambiti tariffari risulta negativo, quindi, i costi nell'anno di riferimento risultano essere superiori rispetto a quelli calcolati con il nuovo metodo per l'annualità 2018. In questo caso, il gestore è tenuto a restituire degli *extra* riconoscimenti, con ciò significando che tale conguaglio si andrà a dedurre dalla tariffa.

Invece, per il restante 57 % degli ambiti tariffari considerati il conguaglio risulta essere positivo, cioè i costi del servizio sono stati inferiori rispetto a quelli determinati con il MTR per l'anno 2018; quindi, c'è la necessità di recupero dei costi, i quali saranno addizionati alla tariffa.

### **3.5 Limiti alla variazione della componente variabile**

Relativamente alla componente variabile si premette che in generale, per effetto della diversa allocazione dei costi indicata nel MTR (in particolare, i costi del personale addetto alla raccolta inseriti per intero nella parte variabile), i costi variabili sono in genere aumentati significativamente rispetto a quanto previsto dal d.P.R. 158/99. Ciò è dovuto principalmente ai costi del personale che sono ora ricompresi nei costi variabili, come meglio descritto nel successivo Capitolo V.

Per questo motivo, l'Autorità ha inserito, per le annualità 2020 e 2021, il limite alla variazione della tariffa variabile ( $TV$ ) ponendola al massimo al 20 %, per rallentare la crescita della quota variabile.

Si osserva come nel campione analizzato, tale limite non è stato rispettato dal 58 % degli ambiti tariffari; dunque, per tali ambiti la componente variabile che era stata indicata nel PEF 2019 si discosta dal rispetto al limite del 20 % della quota variabile della tariffa risultante dal MTR.

Si ricorda che nel MTR-2 non è stato riconfermato tale limite (articolo 3 comma 1 dell'allegato A alla Delibera 443/2019/R/Rif), quindi si potrebbe verificare, presumibilmente, un incremento della componente variabile, che comporterebbe un forte impatto sull'articolazione tariffaria per gli utenti domestici.

**Figura 6. % degli ambiti tariffari che hanno superato il limite alla crescita della componente variabile**



Fonte: elaborazione IFEL

### **3.6 Limite all'incremento tariffario**

Per quanto riguarda il limite alla crescita annuale, ARERA ha previsto un meccanismo di restrizione alle entrate tariffarie per la gestione. Difatti, non è consentito un aumento della tariffa qualora non ci sia un miglioramento del servizio o una variazione del perimetro gestionale, fatto salvo le spese per il COVID sostenute nel corso del 2020 (anch'esse comunque assoggettate al limite alla crescita complessivo definito dall'Autorità nel 6,6% massimo).

Con riferimento all'individuazione dei coefficienti relativi a obiettivi specifici di miglioramento della qualità e di ampliamento del perimetro gestionale, relativamente ai 283 Piani economico finanziari analizzati si osserva che:

- per 115 ambiti tariffari (corrispondenti a 5.394.997 abitanti), gli ETC non hanno individuato alcuna variazione di perimetro gestionale né di qualità delle prestazioni rispetto a quanto realizzato in passato;

- per 32 ambiti tariffari (corrispondenti a 553.716 abitanti), gli ETC hanno fissato obiettivi specifici di variazione del perimetro gestionale, ma non hanno previsto il miglioramento della qualità delle prestazioni;
- per 24 ambiti tariffari (corrispondenti a 1.314.476 abitanti), gli ETC non hanno individuato alcuna variazione di perimetro gestionale, ma hanno previsto il miglioramento della qualità delle prestazioni rispetto a quanto realizzato in passato;
- per 112 ambiti tariffari (corrispondenti a 2.608.285 abitanti), gli ETC hanno fissato sia obiettivi specifici di variazione del perimetro gestionale, sia *target* di miglioramento dei livelli di qualità rispetto a quanto realizzato in passato.

**Tabella 3. Individuazione dei coefficienti relativi a obiettivi specifici di miglioramento della qualità e di ampliamento del perimetro gestionale, relativamente ai PEF analizzati**

	PG=0	PG>0
QL=0	115 (40,6 %)	32 (11,3 %)
QL>0	24 (8,5 %)	112 (39,6 %)

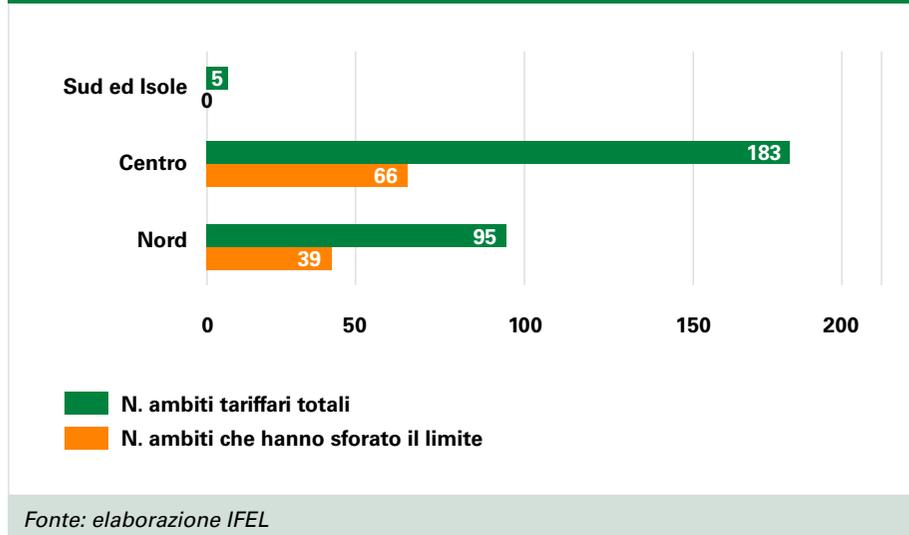
Fonte: elaborazione IFEL sulla base delle delibere di approvazione delle predisposizioni tariffarie ARERA

Inoltre, per far fronte all'incremento di costo dovuto alle spese sostenute per il COVID, nell'anno 2020 e 2021, l'Autorità ha introdotto il parametro C19; questo può essere valorizzato dall'Ente territorialmente competente nell'intervallo [0%-3%]. Dunque, in altre parole, è consentito un possibile aumento tariffario dovuto ai costi derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali e, in particolare, della previsione sui costi che verranno sostenuti dal gestore al fine di garantire la continuità e il mantenimento dei livelli di qualità del servizio a seguito dell'emergenza da COVID-19.

Tuttavia, solo 10 ambiti tariffari (corrispondenti a 729.808 abitanti) hanno valorizzato tale coefficiente, confermando lo scarso utilizzo dei parametri introdotti dall'Autorità per tenere conto degli effetti della pandemia.

In conclusione, per quanto riguarda il rispetto del limite alla crescita annuale, 173 ambiti tariffari totali hanno ottemperato; per questi ultimi quindi, il totale delle entrate tariffarie nel 2020 non supera più del 6,6 % quello dell'anno precedente. 105 ambiti tariffari hanno invece superato il limite alla crescita annuale. Dei 105 ambiti tariffari che hanno sfiorato il limite di crescita annuale, 6 hanno redatto l'istanza di superamento, ovvero gli Enti territorialmente competenti hanno ritenuto necessario, per assicurare il raggiungimento dei previsti miglioramenti di qualità, ovvero per sostenere il processo di integrazione delle attività gestite, il superamento del predetto limite.

**Figura 7. Numero di ambiti tariffari per macroarea geografica la cui entrata tariffaria risulta superiore al limite di crescita annuale**



Inoltre, per 211 ambiti tariffari sui 283 analizzati, ovvero per più del 74 % dei PEF redatti secondo il metodo tariffario, i costi totali del servizio (PEF) del 2020 sono superiori a quelli del 2019; mediamente è stato riscontrato un incremento del 3,6 %.

Precisamente, per 67 ambiti tariffari del Nord è stato riscontrato l'incremento dei costi del servizio; tale incremento medio è pari al 5,3 %; per 141 ambiti del Centro i costi sostenuti nel 2020 sono superiori a quelli del 2019 con un incremento medio del 2,8 %; per 3 ambiti tariffari del Sud e Isole è stato riscontrato l'aumento dei costi dal 2019, tale incremento medio è pari a 3,6 %.

Dunque, si può concludere affermando che allo stato attuale, sul campione analizzato, gli effetti derivanti dalla regolazione ARERA sembrano determinare un incremento dei costi rappresentati nei PEF; considerando anche le maggiorazioni dovuti ai conguagli applicati per le due annualità precedenti (2018 e 2019).

**Tabella 4. Ripartizione per macroaree geografiche degli ambiti tariffari il cui costo del servizio 2020 supera quello del 2019**

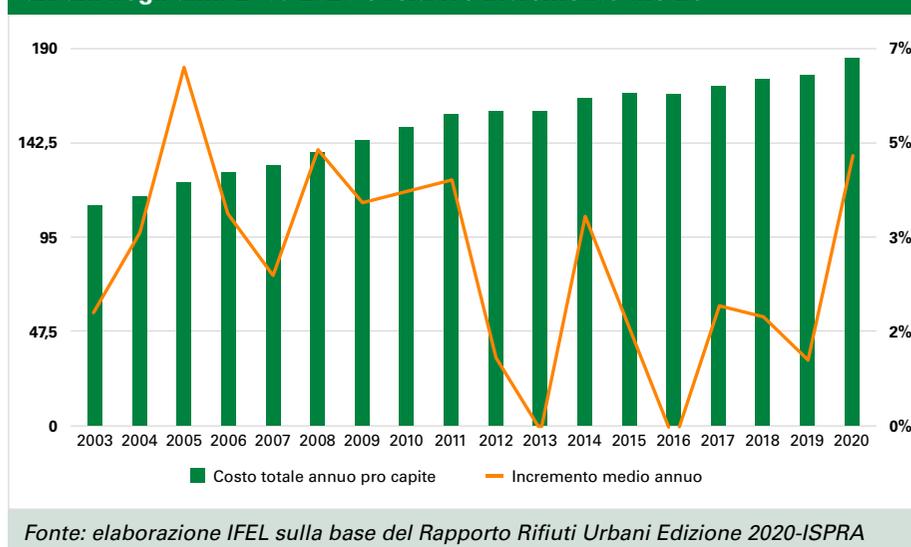
	Costi del servizio 2020>Costi del servizio 2019	Incremento medio
<b>Nord</b>	<b>67 (71 %)</b>	<b>5,3%</b>
<b>Centro</b>	<b>141 (77 %)</b>	<b>2,8%</b>
<b>Sud ed Isole</b>	<b>3 (60 %)</b>	<b>3,6%</b>

Fonte: elaborazione IFEL

Tale *trend* di aumento è confermato anche da ISPRA, nel Rapporto Rifiuti Urbani del 2021, laddove risulta che il costo totale annuo pro capite del servizio nelle annualità 2017, 2018, 2019 e 2020 è pari rispettivamente a 171,19 euro/abitante, 174,65 euro/abitante, 176,75 euro/abitante e 185,6 euro/abitante; dunque, mediamente si riscontra un incremento del 2,7 %. Tuttavia, come si osserva anche nella Figura seguente, nel primo anno di regolazione in Italia si è verificato un aumento medio dei costi del 5 %. Tale valore risulta molto superiore al dato medio di aumento tra il 2018 e il 2019, pari a 1,3 %, e comunque significativamente più alto del tasso di incremento medio tra 2002-2019, pari al 3,6 %. Trarre delle conclusioni potrebbe essere affrettato ma i dati ISPRA sembrano confermare quanto

esposto sopra, ovvero, un maggiore incremento dei costi del servizio successivo alla entrata in vigore della regolazione, almeno rispetto al campione di PEF approvati finora analizzato. Sarà comunque cura di IFEL proseguire l'indagine nei prossimi anni, per verificare l'andamento dei costi complessivi del sistema.

**Figura 8. Costo totale annuo pro capite del servizio di gestione dei rifiuti urbani negli anni 2003-2020 e relativo incremento medio**



#### **4. Analisi dei Piani Economico Finanziari (PEF) 2021 approvati da ARERA**

Come anticipato nei precedenti paragrafi, in base a quanto emerge dalla Relazione annuale sullo stato dei servizi 2021 di ARERA, l'Autorità ha ricevuto nel 2021 circa 5.700 PEF relativi allo stesso anno; di questi ne sono stati approvati 194, ovvero il 3,4 %.

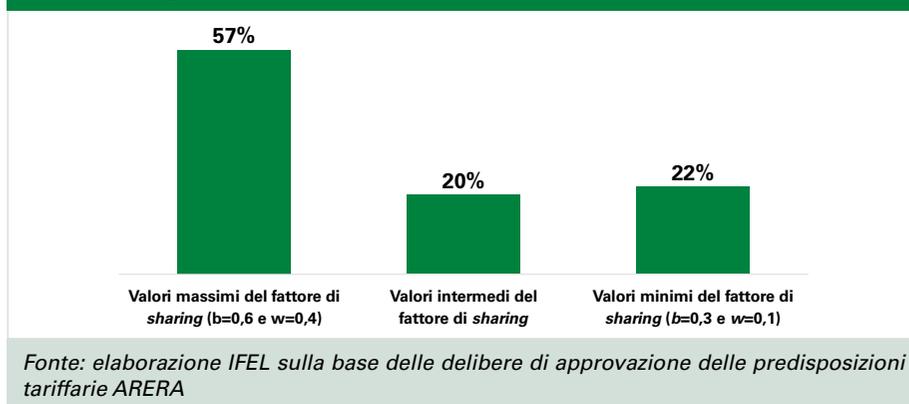
In particolare, per quanto riguarda l'annualità 2021, si è avuto modo di osservare che ARERA sta approvando, prioritariamente, i PEF degli ambiti i cui PEF 2020 risultavano già approvati da precedenti delibere, oppure

sta procedendo all'approvazione dei PEF relativi a entrambe le annualità 2020 e 2021 di ciascun ETC.

Per quanto riguarda il fattore di *sharing* dei proventi ( $b$ ), anche per l'annualità 2021, questo ha assunto nel 61 % dei casi il valore massimo (*sharing* minimo), pari a 0,6, e solo nel 23 % il valore minimo (*sharing* massimo), pari a 0,3. Parimenti, anche il fattore di *sharing* dei proventi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dal CONAI ( $w$ ) ha assunto nel 60 % dei PEF analizzati il valore massimo, pari a 0,4, e nel 24 % il valore minimo, pari a 0,1.

Si conferma, pertanto, il *trend* del 2020 sull'utilizzo dei fattori di *sharing*; indipendentemente dai risultati raggiunti in termini del tasso di raccolta differenziata, dalla qualità dei rifiuti avviati a recupero di materia e dalla soddisfazione degli utenti, tali fattori sono stati probabilmente utilizzati al fine di contenere le entrate tariffarie o di minimizzare la variazione (in aumento o in diminuzione) delle stesse rispetto all'anno precedente.

**Figura 9. Valorizzazione % dei fattori di *sharing* negli ambiti tariffari oggetto di analisi per l'annualità 2021**



Anche per l'annualità 2021, risulta esiguo il ricorso ai costi operativi incentivanti e alle componenti tariffarie specificamente introdotte per fronteggiare la pandemia, anche se tali parametri sono stati utilizzati in maniera maggiore rispetto all'anno precedente.

Precisamente, la rilevazione effettuata ha riscontrato che per 20 ambiti tariffari l'Ente territorialmente competente ha ritenuto di valorizzare la componente di costo  $COI_{TF}$ ; mentre, la componente  $COI_{TV}$  è stato valorizzato per 66 ambiti tariffari.

Dunque, complessivamente, il 35 % degli ambiti tariffari in esame ha valorizzato costi previsionali attraverso le componenti incentivanti.

Invece, per quanto riguarda le componenti di costo di natura previsionale ( $COV_{TV}^{exp}$  e  $COV_{TF}^{exp}$ ), sono state utilizzate complessivamente da 102 ambiti tariffari, mentre 2 ETC, tra quelli per i quali è stata approvata la predisposizione tariffaria da parte dell'Autorità, hanno utilizzato la possibilità di introdurre una specifica componente di costo di natura previsionale,  $COS_{TV}^{exp}$ , finalizzata alla copertura degli oneri sociali variabili derivanti dalla attuazione delle misure di tutela a favore delle utenze domestiche economicamente disagiate.

Circa il limite alla variazione della componente variabile, si osserva come nel campione analizzato, tale limite non sia stato rispettato nel 67 % degli ambiti tariffari; dunque, la componente variabile che era stata indicata nel PEF 2020 si discosta più del 20 % della quota variabile della tariffa risultante nel 2021.

**Figura 10. % degli ambiti tariffari che hanno rispettato o meno il limite alla variazione della componente variabile nei PEF 2021**



Fonte: elaborazione IFEL

In riferimento, invece, ai coefficienti che entrano in gioco per la definizione del parametro per la determinazione del limite alla crescita delle tariffe

fe, relativamente ai 192 Piani economico finanziari analizzati per l'annualità 2021, si osserva che:

- per 83 ambiti tariffari (43 % degli ambiti totali) gli ETC non hanno individuato alcuna variazione di perimetro gestionale né di qualità delle prestazioni rispetto a quanto realizzato in passato;
- per 36 ambiti tariffari (19 % degli ambiti totali) gli ETC hanno fissato obiettivi specifici di variazione del perimetro gestionale, ma non hanno previsto il miglioramento della qualità delle prestazioni;
- in 36 ambiti tariffari (19 % degli ambiti totali) gli ETC non hanno individuato alcuna variazione di perimetro gestionale, ma hanno previsto il miglioramento della qualità delle prestazioni;
- per 37 ambiti tariffari (19 % degli ambiti totali) gli ETC hanno fissato sia obiettivi specifici di variazione del perimetro gestionale, sia *target* di miglioramento dei livelli di qualità.

Infine, per quanto riguarda il rispetto del limite alla crescita annuale per l'annualità 2021, 130 ambiti su 192 ambiti tariffari totali hanno ottemperato; quindi, per questi il totale delle entrate tariffarie nel 2020 non supera più del 6,6% quello dell'anno precedente; mentre 61 ambiti tariffari (32 % del totale) hanno superato il limite alla crescita annuale.

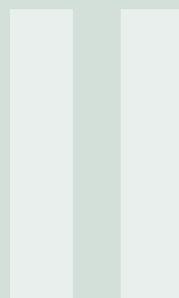
**Figura 11. -% degli ambiti tariffari che hanno rispettato o meno il limite alla crescita annuale nei PEF 2021**



Fonte: elaborazione IFEL



# **Il quadro programmatico ARERA**





## **1. Il Quadro strategico per il quadriennio 2022-2025**

*Fermo restando quanto già si è avuto occasione di riportare nella precedente edizione della presente Guida dedicata alla predisposizione del PEF secondo il MTR, relativamente all'istituzione, ai compiti e ai poteri dell'ARERA, alla quale si rimanda integralmente, il presente paragrafo riporterà le sole novità contenute nel Quadro strategico per il quadriennio 2022-2025.*

L'allegato A alla Delibera ARERA n. 2 del 13 gennaio 2022, recante il "Quadro strategico 2022-2025 dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente", presenta gli indirizzi che orienteranno l'attività dell'Autorità stessa nel quadriennio considerato nei diversi settori di competenza, in termini di obiettivi strategici e principali linee di intervento.

Nel delineare il contesto generale di riferimento, l'ARERA afferma che le coordinate di riferimento in cui si muoverà la futura azione regolatoria sono: «*La prossima revisione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 (PNIEC), l'avvio dei progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) a livello nazionale, assieme al quadro normativo che verrà definito sulla base delle proposte della Commissione UE relative al "Pacchetto Fit for 55" e la progressiva attuazione sia del Green Deal a livello europeo, sia della normativa interna di recepimento del c.d.*

*“Pacchetto sull’economia circolare”*» (Delibera ARERA 13 gennaio 2022 2/2022/a *“Quadro strategico 2022-2025 dell’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente”*, p. 4).

Nel quadro strategico, l’Autorità fa proprio l’avvertimento che: *«La transizione, se pur accettata e condivisa, rischia di porci di fronte a extra-costi, che potrebbero incidere maggiormente sulle categorie più deboli nonché accentuare gli squilibri territoriali esistenti. L’esigenza di una transizione “giusta”, così come definita dalla Commissione UE nel Green Deal, richiede quindi una grande attenzione, da un lato, alla riduzione dei gap territoriali e, dall’altro, alla tutela dei consumatori vulnerabili»*. (Ibid., p. 5).

Di seguito si elencano sommariamente i contenuti del Quadro strategico 2022-2025, per la parte relativa al settore rifiuti.

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

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

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

Nel tracciare i fondamenti della sua azione regolatoria in relazione al settore della gestione rifiuti, l’Autorità afferma la necessità *«di un miglioramento della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, alla realizzazione di nuovi im-*

*pianti di trattamento/riciclaggio e alla costruzione di impianti innovativi per particolari flussi», investimenti già previsti, al contempo nel PNRR (Ibid., p. 7).*

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

### **1.1 Il consumatore consapevole**

L'Autorità si propone di agevolare la trasformazione dei consumatori in attori consapevoli, già avviata nel precedente Quadro Strategico, sebbene con tempi e strumenti diversi, sia nel settore energetico, sia in quello ambientale.

Il primo passo in questa direzione è quello di accrescere ulteriormente il sistema di "tutele non di prezzo", a disposizione del consumatore estendendole, ad esempio, agli utenti finali del settore rifiuti e alle comunità energetiche. Per fare ciò, il regolatore deve rafforzare la trasparenza nei rapporti clienti finali-venditori, tutelare i consumatori che si trovano in oggettive condizioni di difficoltà legate a situazioni di disagio fisico e socioeconomico, nonché a condizioni emergenziali derivanti da eventi eccezionali (includendo l'erogazione di bonus sociali anche per il settore rifiuti) e mediante la minimizzazione dei rischi per il sistema.

La visione del consumatore come "attore consapevole" determina alcuni Obiettivi strategici specifici, che di seguito si elencano:

- O.S. 1- Promuovere l'*empowerment* del consumatore

L'Autorità intende accrescere la capacità dei consumatori, sia domestici che non domestici, di prendere decisioni e di utilizzare gli strumenti adeguati finalizzati a gestire le eventuali problematiche e le potenziali controversie facendo leva sul binomio "informazione + risoluzione delle controversie" come presupposto delle tutele non di prezzo.

Vengono individuate le seguenti linee di intervento (volte principalmente a migliorare la capacità di valutazione dei servizi offerti):

- *“Potenziamento della consapevolezza dei consumatori [...]. Specifiche misure volte a promuovere una migliore comprensione del servizio, da parte degli utenti, verranno poi adottate nel settore dei rifiuti (ad esempio attraverso campagne di informazione e sensibilizzazione da parte dei gestori/associazioni consumatori/Autorità)”*
- *“Promozione dello svolgimento di indagini di customer satisfaction, introducendo modelli standardizzati per l’acquisizione delle informazioni in ordine al livello di servizio percepito dal consumatore finale. Si ritiene che tale attività possa essere in particolare necessaria nel settore dei rifiuti, dove la regolazione della qualità è in fase di definizione ed esplicherà i suoi effetti solo nel medio termine”* (Ibid., p. 13).
- O.S. 2 - Rafforzare le tutele per i consumatori in condizioni di disagio

Come anticipato, l’Autorità si propone di rafforzare gli strumenti di tutela dei consumatori che versano in condizioni di disagio economico e/o fisico e per coloro che sono colpiti da situazioni emergenziali. Tra le principali linee di intervento è pertanto prevista la *“definizione delle modalità attuative del bonus sociale anche per il settore rifiuti, sulla base dei criteri che verranno individuati con l’atteso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di attuazione della normativa primaria”* (Ibid., p.14).

### **1.2 Coordinamento su aspetti regolatori intersettoriali**

- O.S. 4 - Definire un quadro unitario della separazione contabile in tutti i settori regolati

L’Autorità, pur tenendo conto delle specificità che caratterizzano le diverse filiere dei servizi energetici e ambientali, porterà a compimento

la definizione di un quadro di separazione contabile (*unbundling*<sup>11</sup> contabile); infatti, tra le linee di intervento troviamo proprio lo *“Sviluppo di direttive per la separazione contabile e amministrativa nel settore dei rifiuti urbani, anche ai fini della corretta disaggregazione dei costi, tenuto conto delle peculiarità del settore e degli effetti delle nuove regole in termini di riallocazione dei costi ricompresi nelle entrate tariffarie di riferimento”* (Ibid., p.17).

- O.S. 5 - Promuovere l'innovazione

La promozione di processi innovativi è considerata dall'Autorità uno strumento per stimolare la dinamica competitiva e l'introduzione di innovazione tecnologica. Tra le principali linee di intervento previste da ARERA vi è la *“promozione di meccanismi incentivanti volti a premiare gli operatori “early adopter” delle innovazioni tecnologiche disponibili che diventano così un “volano” per il sistema in termini di disseminazione delle esperienze innovative”* (Ibid., p.18).

### **1.3 Valorizzare, nel processo della transizione ecologica, le specificità del sistema nazionale in ambito europeo e internazionale**

- O.S. 7 - Promuovere lo sviluppo di regole europee coerenti con il sistema regolatorio nazionale

L'Autorità intende orientare l'attenzione alle proposte legislative della Commissione UE del c.d. *“Pacchetto Fit for 55”*, oltre che agli obiettivi a tutela dell'ambiente presenti nel *Green Deal*; dunque, nel settore ambientale, per favorire lo sviluppo di *best practice* regolatorie e di *capacity building* tra

---

<sup>11</sup> *Unbundling*: letteralmente “spacchettamento”, “separazione” contabile delle poste attinenti i servizi regolati, ovvero obbligo di suddivisione dei dati contabili tra le diverse attività che svolge un'azienda soggetta alla regolazione.

regolatori nazionali, tra le linee di intervento vi è la *“Promozione, tramite WASTE-REG, l’associazione dei regolatori del settore dei rifiuti e WAREG, l’associazione dei regolatori del settore idrico, di iniziative regolatorie e di coordinamento dell’advocacy presso le Istituzioni europee”* (Ibid., p.19).

#### **1.4 Sostenibilità ambientale nello sviluppo delle infrastrutture**

- O.S. 14 - Promuovere la realizzazione di infrastrutture adeguate alla gestione del ciclo dei rifiuti

Tra gli obiettivi prioritari dell’ARERA, per il settore dei rifiuti, c’è lo sviluppo di infrastrutture di qualità, affidabili, sostenibili e resilienti, portando a compimento il disegno di un sistema locale capace di chiudere il ciclo di gestione; questo anche grazie agli strumenti individuati dal recente PNRR e al recepimento del c.d. *“Pacchetto sull’economia circolare”*.

Le linee di intervento da mettere in atto per raggiungere il compito risultano essere:

- implementazione delle misure di incentivazione e del sistema di perequazione connesso alle componenti ambientali, introdotte - sulla base della gerarchia per la gestione dei rifiuti - con il Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2), anche procedendo alla quantificazione delle medesime, nonché ai successivi aggiornamenti che si renderanno necessari;
- individuazione di primi standard minimi di qualità dei servizi infrastrutturali per la chiusura del ciclo, ivi compresi gli standard tecnici e qualitativi per lo svolgimento dell’attività di smaltimento e recupero;
- collaborazione con le Amministrazioni individuate nel PNRR, per l’implementazione delle misure per la *“Realizzazione [di] nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti”* e

dei "Progetti "faro" di economia circolare"; contribuendo alla valutazione e selezione degli interventi proposti, secondo quanto previsto dai decreti del Ministero della transizione ecologica 28 settembre 2021, nn. 396 e 397. Inoltre, l'Autorità contribuirà - nell'ambito dello specifico gruppo di lavoro all'uopo istituito - alla definizione del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti, con la finalità di "colmare le lacune impiantistiche e gestionali [nonché] di raggiungere gli obiettivi previsti dalla nuova normativa europea e nazionale (percentuale di rifiuti raccolta in differenziata e percentuale di rifiuti in discarica, riutilizzo, recupero, ecc.)" (Ibid., p. 28).

### **1.5 Sostenibilità economico-finanziaria delle gestioni**

- O.S. 17 - Riconoscere i costi efficienti del servizio di gestione dei rifiuti e determinare le tariffe alla luce del paradigma della *Circular Economy*

ARERA, oltre all'aggiornamento e all'integrazione del MTR-2, al fine di favorire il raggiungimento degli obiettivi di carattere ambientale, in coerenza con le direttive europee e in particolare in un'ottica di sviluppo dell'economia circolare e delle misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti, ha espresso l'intenzione di introdurre sistemi di tariffazione che forniscano adeguati segnali di prezzo agli utenti, in ossequio al principio comunitario del "pay-as-you-throw".

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

- aggiornamento e integrazione del metodo tariffario rifiuti, alla luce delle evidenze riferite alla prima applicazione delle misure recate dal MTR-2 per la promozione della capacità del sistema di gestire integralmente i rifiuti;
- revisione dell'attuale disciplina in materia di corrispettivi applicati agli utenti, in merito ai criteri di ripartizione delle entrate tariffarie

tra utenze domestiche e non domestiche, anche favorendo il passaggio graduale alla tariffazione puntuale;

- determinazione e aggiornamento dei costi efficienti per la gestione della raccolta differenziata, del trasporto, nonché delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari;
- disciplina dei criteri e delle modalità per la definizione della componente a copertura dei costi di gestione dei rifiuti accidentalmente pescati<sup>12</sup>.

### **1.6 Sostenibilità sociale delle condizioni di erogazione dei servizi ambientali**

- O.S. 19 – Definire regole uniformi e schemi-tipo per migliorare la qualità del servizio di gestione dei rifiuti

L'Autorità si propone di definire un quadro di riferimento uniforme per la predisposizione dei contratti di servizio, essendo proprio il contratto di servizio l'atto attraverso il quale le parti si impegnano a realizzare le attività necessarie alla gestione del servizio e a promuovere il miglioramento della qualità delle prestazioni erogate agli utenti.

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

- definizione, aggiornamento e completamento della regolazione della qualità contrattuale e tecnica<sup>13</sup>;

---

*12 È stata avviata questa linea di intervento tramite la Delibera 271/2022/R/Rif del 21 giugno 2022, in ossequio alla legge n. 60/2022 che annovera i rifiuti accidentalmente pescati in mare tra i rifiuti urbani, che dovranno essere finanziati con un'apposita componente da porre a carico di tutta l'utenza del servizio rifiuti.*

*13 Questa linea di intervento è stata realizzata per il secondo semiperiodo di regolazione 2022-25 con l'emanazione del TQRIF allegato alla Delibera dell'Autorità n. 15/2022 del 18 gennaio 2022.*

- definizione dei contenuti minimi dei contratti di servizio, per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e soggetti gestori, disciplinando, tra l'altro, le procedure e le modalità di avvicendamento tra operatori, le misure volte a promuovere il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario delle gestioni, gli obblighi delle parti, a garanzia dell'affidabilità dell'operatore.
- individuazione di procedure e criteri uniformi per il contenimento della morosità.

### **1.7 Affidabilità della governance per favorire la convergenza**

- O.S. 20 - Promuovere strumenti per supportare il riordino degli assetti del settore ambientale

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

Per il ciclo dei rifiuti, ARERA ritiene importante sistematizzare le attività volte a presidiare gli assetti di governo locale, attualmente caratterizzati da Enti di governo d'ambito (che rappresentano un anello fondamentale di congiunzione tra i soggetti gestori del servizio e il regolatore nazionale) ancora in fase di costituzione, anche al fine di valutare l'opportunità di eventuali segnalazioni e proposte di revisione della disciplina vigente.

Al riguardo sono previste le seguenti principali linee di intervento:

- ricognizione sistematica delle caratteristiche degli assetti di governo locale nel settore dei rifiuti (promuovendo la piena operatività

degli Enti di governo d'ambito, molti dei quali ancora in fase di costituzione), nonché promozione di una *compliance* alla regolazione sull'intero territorio nazionale;

- rafforzamento, anche nel settore dei rifiuti, di meccanismi volti a promuovere l'aggregazione di operatori di dimensioni meno efficienti.

## 2. Diagramma ARERA e prossimi provvedimenti

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

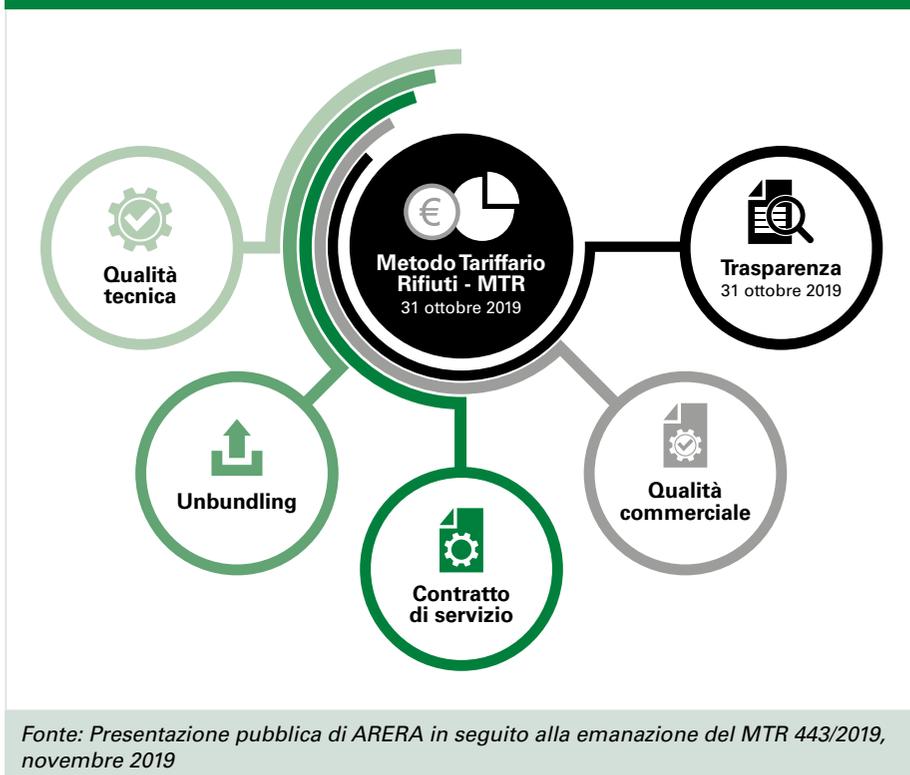
Nel diagramma si riconosce la centralità del metodo tariffario (MTR di cui alla Delibera n. 443/2019/R/Rif), adesso aggiornato con il MTR-2 di cui alla Delibera n. 363/2021, e dei pilastri della regolazione che gli altri servizi hanno già conosciuto, ovvero l'*unbundling* contabile e la qualità tecnica e contrattuale, di cui il TQRIF (Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani) allegato alla Delibera n. 15/2022/R/Rif del 18 gennaio 2022 costituisce un tassello fondamentale che va ad influenzare anche alcuni parametri del metodo tariffario per il secondo periodo regolatorio.

Per quanto riguarda il contratto di servizio, è in fase di avvio il procedimento per la predisposizione di schemi tipo per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati o di uno dei servizi che lo compongono con la deliberazione del 6 ottobre 2020 n. 362/2020. Anche questo è un documento molto atteso, che viene richiamato spesso nel MTR-2, e va a completare il quadro della regolazione ARERA nel settore dei rifiuti per questi primi due semiperiodi di regolazione, ovvero 2019-2025.

Successivamente, essendo presente anche nel quadro strategico (O.S.

4), l'Autorità esplicherà anche l'*unbundling* contabile, cioè le regole di separazione contabile, unico tassello non ancora trattato ad oggi dall'Autorità.

**Figura 12. Diagramma esemplificativo con i principali obiettivi strategici di ARERA nel settore rifiuti urbani**





# **Il nuovo Piano economico finanziario**





## 1. Il quadro regolatorio definito da ARERA

### 1.1 Premessa

Il metodo tariffario per il secondo periodo regolatorio (MTR-2), introdotto con la Delibera del 3 agosto 2021 n. 363/2021/R/Rif, è in linea con la precedente impostazione del primo metodo tariffario, anche se non mancano novità ed integrazioni, tanto da poter definire il MTR-2 un vero e proprio “*upgrade*” del primo metodo.

I vari elementi che compongono il MTR-2 saranno dettagliati nel prosieguo della presente Guida, ma si ritiene utile sin dall’inizio sintetizzare le novità recate dal nuovo metodo, al fine di fornire un quadro generale di ciò che cambia e indirizzare il lettore verso gli argomenti che verranno trattati come elementi di novità rispetto ai contenuti della precedente Guida Ifel su MTR<sup>14</sup>.

Le maggiori novità riguardano in sintesi:

- il passaggio da un PEF annuale ad uno quadriennale, che copre la durata del secondo periodo regolatorio (2022-2025);

---

<sup>14</sup> IFEL-Fondazione Anci, 21/12/2020, “La Nuova Regolazione sui rifiuti urbani. Guida alla predisposizione del PEF secondo il metodo tariffario ARERA”.

- la regolazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani, allo scopo di premiare la strada della valorizzazione del rifiuto, penalizzando il conferimento in discarica. In particolare, la regolazione varia a seconda delle tre tipologie di impianti, che ARERA ha classificato in: integrati, minimi o aggiuntivi;
- l'introduzione del concetto di "perequazione ambientale", sulla base della gerarchia dei rifiuti, che prevede componenti a compensazione o maggiorazione dei corrispettivi per l'accesso a seconda del tipo di impianto, oltre un meccanismo che premia la prossimità territoriale degli impianti di trattamento;
- il subentro di gestori. Si tratta di una novità attesa e resa indispensabile vista la durata definita del PEF che, in molti casi, supera la durata degli affidamenti dei servizi di igiene urbana;
- l'introduzione della componente  $CO_{116}^{exp}$ , avente natura previsionale, destinata alla copertura degli scostamenti attesi rispetto ai valori di costo effettivi dell'anno di riferimento, riconducibili alle novità normative introdotte dal d.lgs. n. 116/2020<sup>15</sup>; e della componente  $CO^{exp}$ , di natura previsionale, per la copertura di eventuali oneri aggiuntivi riconducibili all'adeguamento agli standard e ai livelli minimi di qualità, come previsto dalla Delibera 15/2022/R/Rif<sup>16</sup>;
- la scomparsa del limite alla crescita della tariffa variabile. Di contro, per evitare un forte impatto sulla parte variabile della tariffa, la componente CSL dei costi relativi alle operazioni di raccolta e trasporto dei rifiuti da esumazioni ed estumulazioni, nonché degli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale e delle operazioni di

---

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

16 Delibera del 18 gennaio 2022, n. 15/2022/R/Rif, "Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani".

raccolta dei rifiuti vegetali (ad esempio: foglie, sfalci, potature provenienti da aree verdi) è stata inclusa nei costi operativi di gestione (CG). Precedentemente, tali voci di costo andavano ad accrescere la componente variabile della tariffa, mentre ora vengono imputate nella componente di costo fisso;

- la revisione della modalità di calcolo del fattore di *sharing* dei corrispettivi della vendita di energia e materiali.

Inoltre, con la Determina del 4 novembre 2021 n. 2/DRIF/2021, l'Autorità ha provveduto ad approvare un *set* di strumenti completo per la redazione del PEF. In particolare, sono stati adottati i seguenti schemi tipo:

- a) il Piano economico finanziario quadriennale di cui all'*Allegato 1*;
- b) lo schema tipo di relazione di accompagnamento di cui all'*Allegato 2*;
- c) lo schema tipo di dichiarazione di veridicità per i gestori di diritto privato di cui all'*Allegato 3*, e per i gestori di diritto pubblico di cui all'*Allegato 4*.

L'*Allegato 1* è di fatto il *tool* MTR-2 pubblicato dall'Autorità, che per il MTR non era stato predisposto e che IFEL aveva elaborato e messo a disposizione dei Comuni sul proprio sito.

In allegato alla stessa Determina n.2/2021 sono stati pubblicati anche la *Guida alla compilazione del tool MTR-2* e la *Guida alla compilazione per la raccolta dati*, come verrà ampiamente trattato nel successivo Capitolo IV della presente Guida.

## **2. Il metodo tariffario per il secondo periodo regolatorio 2022-2025**

Il 3 agosto 2021, a seguito delle consultazioni che hanno coinvolto il tavolo tecnico permanente istituito da ARERA con le Regioni ed Autonomie locali e i *focus group* con i consumatori e gli operatori, con Delibera

363/2021/R/Rif è stato approvato il metodo tariffario per il secondo periodo regolatorio (MTR-2), valido per il quadriennio 2022 - 2025.

Gli obiettivi principali di tale metodo sono:

- la garanzia della sostenibilità sociale delle tariffe;
- la promozione del conseguimento degli obiettivi di carattere ambientale;
- il miglioramento dell'efficienza complessiva delle gestioni;
- l'incentivazione della possibilità per gli operatori di conseguire ricavi sfruttando le potenzialità insite nelle singole fasi della filiera;
- il rafforzamento dell'attenzione al profilo infrastrutturale del settore;
- lo sviluppo e consolidamento della capacità di coordinamento nell'ambito degli assetti istituzionali locali;
- il potenziamento della capacità di programmazione economico-finanziaria del settore;
- la promozione della capacità del sistema locale (a livello regionale o di macroaree) di gestire integralmente i rifiuti.

Dunque, nonostante sia stata confermata l'impostazione generale che ha contraddistinto il Metodo per il primo periodo regolatorio (MTR), *“ basata sulla verifica e la trasparenza dei costi, richiedendo che la determinazione delle entrate tariffarie avvenga sulla base di dati certi, validati e desumibili da fonti contabili obbligatorie”*<sup>17</sup>, con un focus particolare sulla trasparenza e sostenibilità delle tariffe, nel MTR-2 si aggiunge l'attenzione al profilo ambientale, infrastrutturale e di programmazione.

## **2.1 Pianificazione economico finanziaria pluriennale**

Come anticipato in Premessa, la principale innovazione del MTR-2 è rappresentata dal passaggio da un PEF annuale ad uno quadriennale – che

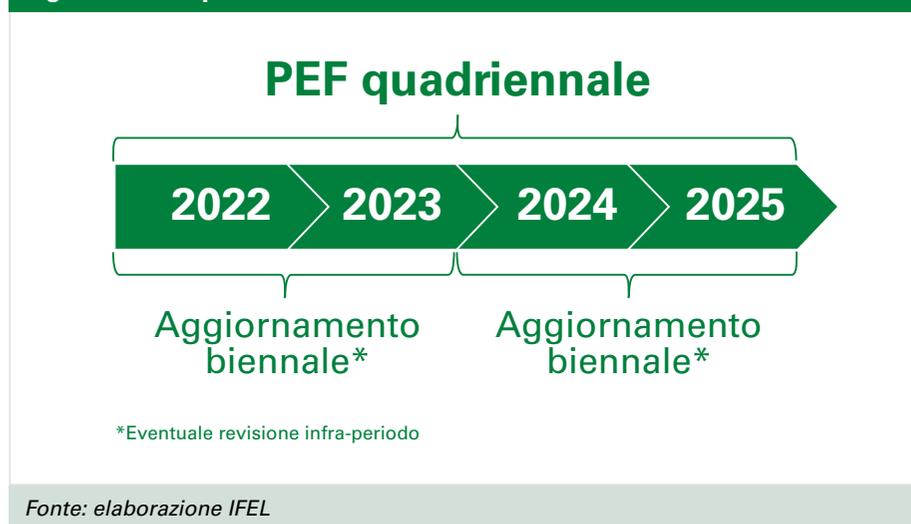
---

<sup>17</sup> Art. 1.2, Documento per la consultazione n. 282/2021/R/Rif.

copre la durata del secondo periodo regolatorio (2022-2025) – al fine di garantire l’equilibrio economico-finanziario della gestione e di valorizzare la programmazione di carattere economico-finanziario (definizione del fabbisogno di investimenti e pianificazione degli interventi secondo quanto disposto dalla pianificazione regionale e programmazione nazionale).

È previsto un aggiornamento a cadenza biennale delle predisposizioni tariffarie, oltre ad una eventuale revisione infra-periodo qualora ritenuto necessario dall’Ente territorialmente competente (ETC), che potrà essere presentata in qualsiasi momento del periodo regolatorio al verificarsi di circostanze straordinarie e tali da pregiudicare gli obiettivi indicati nel Piano.

Figura 13. PEF pluriennale



Il PEF 2022-2025 dovrà individuare:

- il fabbisogno di investimento per i 4 anni, determinato in considerazione delle scelte di pianificazione regionale;
- la descrizione degli interventi per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo infrastrutturale individuati dal piano regionale e dal piano nazionale rifiuti;

- c) la descrizione degli interventi realizzati e degli obiettivi conseguiti, in coerenza con quanto disposto con le programmazioni di competenza regionale e nazionale<sup>18</sup>.

Le entrate tariffarie *extra-cap* potranno essere eventualmente riconosciute negli anni successivi.

Nell'ambito del PEF pluriennale, l'ETC verifica il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del gestore, comunicando a quest'ultimo gli esiti delle valutazioni al riguardo compiute, nonché motivando le scelte adottate nell'ambito dell'attività di eventuale integrazione e modifica dei dati, delle informazioni e gli atti trasmessi dall'operatore<sup>19</sup>.

L'Autorità conferma la facoltà per l'ETC di riduzione delle entrate tariffarie (MTR come prezzo massimo) in caso di equilibrio economico-finanziario della gestione, ma il medesimo Ente dovrà indicare, con riferimento al PEF, le componenti di costo che non si ritengono di coprire integralmente, al fine di verificare la coerenza con gli obiettivi definiti<sup>20</sup>.

Nel caso in cui il totale delle entrate tariffarie di riferimento ecceda il limite alla relativa variazione annuale, detta differenza, qualora ritenuta necessaria al mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario, nonché al perseguimento degli specifici obiettivi programmati e successivamente validata dall'ETC, potrà essere rimodulata tra le diverse annualità del PEF pluriennale al fine di consentirne il riconoscimento nelle tariffe del quadriennio<sup>21</sup>.

Secondo quanto previsto dall'articolo 7 della Delibera n. 363/2021/R/Rif, i costi ammessi a riconoscimento tariffario sono calcolati secondo criteri di efficienza, considerando i costi al netto dell'IVA detraibile e delle imposte.

---

18 Art. 27.3, Allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif.

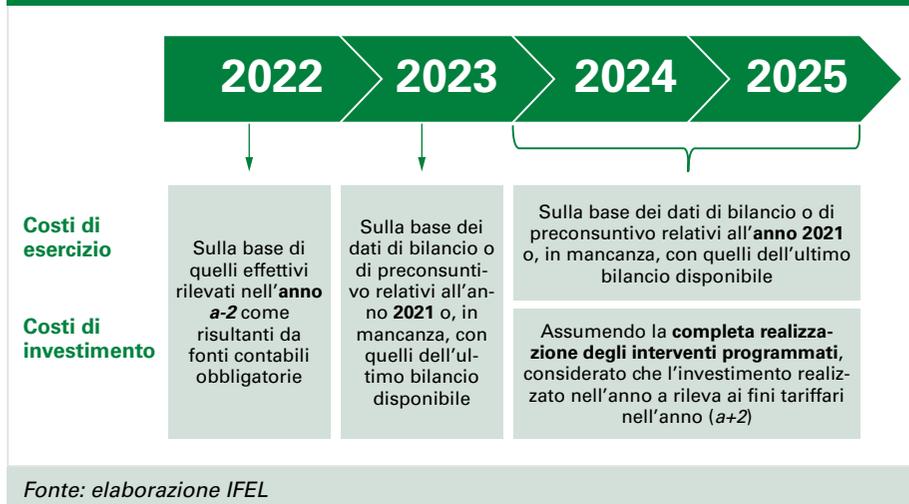
19 *Ibid.*, Art. 28.2.

20 Art. 4.6, Delibera 363/2021/R/Rif.

21 Art. 4.5, Allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif.

I costi efficienti di esercizio e di investimento riconosciuti per ciascun anno  $a = \{2022, 2023, 2024, 2025\}$  per il servizio del ciclo integrato, salvo che per le componenti per le quali siano esplicitamente ammessi valori previsionali, sono determinate come rappresentato in Figura 14, tenuto conto che in sede di aggiornamento biennale, le componenti di costo saranno riallineate ai dati risultanti da fonti contabili obbligatorie dell'anno  $(a-2)$ .

**Figura 14. Costi ammessi a riconoscimento tariffario per gli anni  $a=\{2022,2023,2024,2025\}$**



## 2.2 Programmazione dell'ente e Piano economico finanziario

Oltre al PEF quadriennale, che impone un approccio di lunga durata, sono stati introdotti nel corso del 2021 e del 2022, ulteriori tre provvedimenti che intervengono sul servizio e sulla sua organizzazione:

- **d.lgs. n. 116/2020**, con cui da una parte si elimina la definizione di rifiuto assimilato ampliando la definizione del rifiuto urbano, e dall'altra si prevede la possibilità per le utenze non domestiche di conferire fuori dal servizio pubblico i propri rifiuti urbani, unitamente alla possibilità di ottenere l'esclusione della parte variabile della tariffa (art. 238, co.10 del d. lgs 152/2006).

- **Delibera 15/2022/R/Rif ARERA**, che ha approvato il “*Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani*” (TQRIF). Tale documento prevede 4 schemi regolatori in cui sono elencati gli obblighi sulla qualità tecnica e contrattuale del servizio a cui tutti i gestori e gli Enti territorialmente competenti dovranno attenersi a partire dal 1° gennaio 2023. Gli adempimenti previsti richiedono un notevole impegno da parte degli attori coinvolti (*in primis* i Comuni in qualità di gestori delle tariffe e rapporti con gli utenti), sia in termini di impiego di risorse economiche che di personale da impiegare. Tra gli adempimenti previsti vi è, tra gli altri, l’obbligo di approvare la carta della qualità dei servizi. Precisamente, la carta della qualità è individuata da ARERA come strumento essenziale dell’impegno del soggetto gestore nell’assicurare agli utenti-cittadini un certo livello di qualità delle prestazioni erogate e del miglioramento continuo del servizio<sup>22</sup>. A questo proposito, si ricorda che IFEL ha messo a disposizione di tutti i Comuni, uno schema della Carta della qualità sul proprio sito istituzionale.
- Inoltre, il Ministero della Transizione Ecologica (MITE) con il decreto del 23 giugno 2022 ha **aggiornato e sostituito i criteri ambientali minimi (CAM) relativi alla gestione dei rifiuti urbani**<sup>23</sup>, che, si ricorda, sono i requisiti ambientali ed ecologici volti ad indirizzare le Pubbliche Amministrazioni verso una razionalizzazione dei consumi e degli acquisti fornendo indicazioni per l’individuazione di soluzioni progettuali, prodotti o servizi migliori sotto il profilo ambientale, che avranno dei riflessi importanti sulle tariffe del prelievo sui rifiuti.

---

<sup>22</sup> Per l’approfondimento sulla Carta della qualità dei servizi è possibile consultare i webinar di approfondimento IFEL “La carta della qualità del servizio rifiuti” al seguente indirizzo: <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/11168-video-la-carta-della-qualita-del-servizio-rifiuti>.

<sup>23</sup> Decreto 23 giugno 2022 “Criteri ambientali minimi per l’affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, della pulizia e spazzamento e altri servizi di igiene urbana, della fornitura di contenitori e sacchetti per la raccolta dei rifiuti urbani, della fornitura di veicoli, macchine mobili non stradali e attrezzature per la raccolta e il trasporto di rifiuti e per lo spazzamento stradale. (22A04306) (GU Serie Generale n.182 del 05-08-2022)”

Tali novità impongono una programmazione di lungo periodo, che definisca i servizi da erogare e conseguentemente la giusta previsione per gli investimenti necessari. In alternativa, il rischio è di dover “inseguire” il PEF adattando il costo previsionale sulla base del costo del servizio accertato. Invece, la logica su cui andrebbe basato il PEF pluriennale è proprio una solida programmazione in modo da poter essere sempre di più uno strumento di verifica dei costi.

La programmazione nell’ottica regolatoria deve quindi svincolarsi dai contratti con i gestori e perseguire una visione di ampio respiro in cui andare a definire sempre con maggior dettaglio il servizio da rendere all’utente e gli eventuali investimenti/risparmi da prevedere in atti dell’Ente territorialmente competente.

### **2.3 Equilibrio economico - finanziario**

L’equilibrio economico è condizione essenziale per il funzionamento dell’impresa; si realizza quando i ricavi coprono i costi e residua per differenza una marginalità, che rappresenta l’utile. Con il termine “equilibrio finanziario” si intende, invece, la capacità mantenuta nel tempo da parte di un’impresa di disporre del capitale monetario necessario per far fronte agli obblighi di pagamento (per investimenti, servizi, remunerazione del capitale, ecc.) attraverso la liquidità generata dai realizzi, o mediante nuovi finanziamenti resi economicamente sostenibili dai ricavi della gestione, realizzando quindi la condizione che consente all’impresa di mantenere sempre in equilibrio le entrate e le uscite monetarie senza compromettere l’equilibrio economico<sup>24</sup>.

Nell’applicazione del MTR-2 rimane la definizione generale che deve essere sempre tenuta in considerazione e cioè “*Il PEF consente il raggiungi-*

---

<sup>24</sup> IFEL-Fondazione Anci, 21/12/2020, “La Nuova Regolazione sui rifiuti urbani. Guida alla predisposizione del PEF secondo il metodo tariffario ARERA”.

*mento dell'equilibrio economico-finanziario e, in ogni caso, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati"*<sup>25</sup>.

Inoltre, sempre in tema di verifica dell'equilibrio economico finanziario, l'organismo competente<sup>26</sup> (tipicamente l'ETC), durante la fase di validazione " *verifica, altresì, il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del gestore, comunicando a quest'ultimo gli esiti delle valutazioni al riguardo compiute, nonché motivando le scelte adottate nell'ambito dell'attività di eventuale integrazione e modifica dei dati, delle informazioni e gli atti trasmessi dall'operatore, secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio*"<sup>27</sup>.

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

Una interpretazione letterale di quanto scritto dall'Autorità porta a considerare come in prima approvazione debba essere comunque garantito

---

<sup>25</sup> Art. 27.5, Allegato A alla Delibera ARERA 363/2021/R/Rif.

<sup>26</sup> Sull'organismo competente si consiglia un approfondimento nel Volume IFEL "La nuova Regolazione sui rifiuti urbani- Guida alla predisposizione del PEF secondo il metodo tariffario ARERA," pagg. 112 e ss.

<sup>27</sup> Ibid., art. 28.2.

l'equilibrio economico-finanziario del gestore e che, in fase di aggiornamento del PEF negli anni successivi, debba essere conseguito anche l'equilibrio economico-finanziario specifico nella singola gestione, ovvero nel singolo ambito tariffario.

Appare utile rammentare anche che ai sensi dell'articolo 2, comma 17, della legge 481/95<sup>28</sup>, il costo oggetto di copertura delle entrate tariffarie (costi del servizio) determinato ai sensi del MTR è considerato come valore massimo, infatti, è *“comunque possibile, in caso di equilibrio economico-finanziario della gestione, applicare valori inferiori, indicando, con riferimento al Piano economico finanziario, le componenti di costo ammissibili ai sensi della disciplina tariffaria che non si ritengono di coprire integralmente, al fine di verificare la coerenza con gli obiettivi definiti”*<sup>29</sup>.

La delicatezza della precisa definizione dell'equilibrio economico-finanziario della gestione del servizio, con tutte le conseguenze che comporta anche alla luce di quanto sopra riportato, è stato tema di discussione nelle sessioni plenarie tra le parti interessate e ARERA. Anche l'IFEL, in quelle sedi, ha chiesto di chiarire con maggiore precisione i confini del concetto, ma, finora, nessuna ulteriore definizione è pervenuta dall'Autorità.

## **2.4 Regolazione tariffaria degli impianti di trattamento**

Una delle principali novità introdotte con il MTR-2 è la regolazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani, introdotta al fine di favorire la massima valorizzazione del rifiuto, minimizzando il conferimento in discarica.

Tale tema è trattato in dettaglio al Titolo VI dell'Allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif.

---

<sup>28</sup> Legge 481/95, art. 2.17: «Ai fini della presente legge si intendono per tariffe i prezzi massimi unitari dei servizi al netto delle imposte».

<sup>29</sup> Art. 4.6, Delibera 363/2021/R/Rif.

In primo luogo, ARERA prevede la classificazione degli impianti secondo la natura del gestore, differenziando tra:

- **gestore integrato**, ovvero l'operatore a cui sono affidate tutte le fasi del ciclo dei rifiuti: *“la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi [in cui la gestione ed erogazione del servizio ricomprenda le attività di gestione e realizzazione degli impianti], smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani”*;
- **gestore non integrato**, ovvero l'operatore che gestisce singole fasi della filiera.

Circa la natura degli impianti, l'Autorità ha seguito un approccio asimmetrico per il riconoscimento dei costi alla base delle tariffe degli impianti di trattamento, distinguendo tra impianti “integrati”, “minimi” e “aggiuntivi”. Relativamente agli **“impianti integrati”**, si tratta di impianti di trattamento che chiudono il ciclo dei rifiuti e il cui governo è affidato al gestore integrato.

Gli **impianti di chiusura del ciclo “minimi”** sono quelli ritenuti indispensabili alla chiusura del ciclo dei rifiuti provenienti dal territorio in cui sono prodotti e previsti nella programmazione. Si tratta di impianti che operano in un mercato con rigidità strutturali; quindi, si è in presenza di una capacità impiantistica dedicata a flussi pianificati, individuati in sede di programmazione.

Infine, gli **impianti di chiusura del ciclo “aggiuntivi”** sono infrastrutture alternative alle casistiche precedenti, che dunque rispondono ad una logica di impianti che offrono sul libero mercato la propria capacità in contesti non caratterizzati da *deficit* di offerta.

In base alle suddette tipologie, ARERA ha previsto le seguenti opzioni regolatorie:

- una regolazione tariffaria *tout court* per gli impianti “integrati”;
- una regolazione dei costi riconosciuti e delle tariffe per gli impianti “minimi”;

- obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso per gli impianti “aggiuntivi”.

Dunque, come si può osservare dalla Figura sottostante, relativamente alle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, la regolazione basata sui costi operativi e d’uso del capitale si applica, oltre a tutti i gestori integrati e ai loro impianti, anche agli operatori non integrati che gestiscono impianti “minimi”, con l’introduzione di incentivi decrescenti in base al tipo di trattamento che operano sui rifiuti (compostaggio, digestione anaerobica, termovalorizzazione). Per gli operatori non integrati che gestiscono impianti “aggiuntivi” è previsto, in ogni caso, l’obbligo di trasparenza sulle condizioni di accesso agli impianti. È sempre penalizzato, invece, il conferimento in discarica o in impianti di incenerimento senza recupero di energia<sup>30</sup>.

**Figura 15. Matrice delle opzioni regolatorie**

		Tipi di filiera	Impianti di chiusura ciclo-integrati	Impianti di chiusura ciclo-minimi	Impianti di chiusura ciclo-aggiuntivi
Grado di integrazione	Gestore integrato		Regolazione tariffaria <i>tout court</i> , con incentivazione (tramite perequazione) in funzione della gerarchia		
	Gestore non integrato	Compostaggio/digestione anaerobica		Regolazione tariffe/costi e perequazione, con incentivi a favore di chi conferisce	No regolazione tariffaria <i>tout court</i> , ma obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso
		Incenerimento (con recupero energia - R1)		Regolazione tariffe/costi e perequazione, con incentivi limitati a favore di chi conferisce	No regolazione tariffaria <i>tout court</i> , ma obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso
		Discarica/Incenerimento (senza recupero energia - D10)		Regolazione tariffe/costi e perequazione, con disincentivi a favore di chi conferisce	No regolazione tariffaria <i>tout court</i> , ma obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso e disincentivi per chi conferisce

Fonte: Articolo 21 allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif

30 Art. 21.8, Allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif.

Allo scopo di sostenere una gestione conforme ai principi della gerarchia dei rifiuti, ARERA ha poi introdotto delle “componenti perequative ambientali” per tutte le tipologie impiantistiche, da applicarsi in sede di fatturazione ai soggetti che conferiscono agli impianti. La logica è quella di incentivare il ricorso agli impianti di compostaggio/digestione anaerobica e di recupero energetico, come alternativa preferibile all’incenerimento senza recupero di energia e allo smaltimento in discarica.

L’individuazione degli impianti di chiusura del ciclo “minimi” avviene nell’ambito delle attività di programmazione settoriale regionale previste dalla normativa vigente.

In sede di individuazione degli impianti di chiusura del ciclo “minimi” è necessario esplicitare, anche ai fini di una progressiva sistematizzazione digitale delle informazioni nell’ambito di una adeguata piattaforma:

- a) i flussi che si prevede vengano trattati per impianto, anche ove ancora non risultino negli strumenti di programmazione vigenti;
- b) la distinzione dei medesimi secondo il criterio di prossimità che si ritiene utile specificare;
- c) l’elenco dei soggetti che si prevede conferiscano ai medesimi impianti.

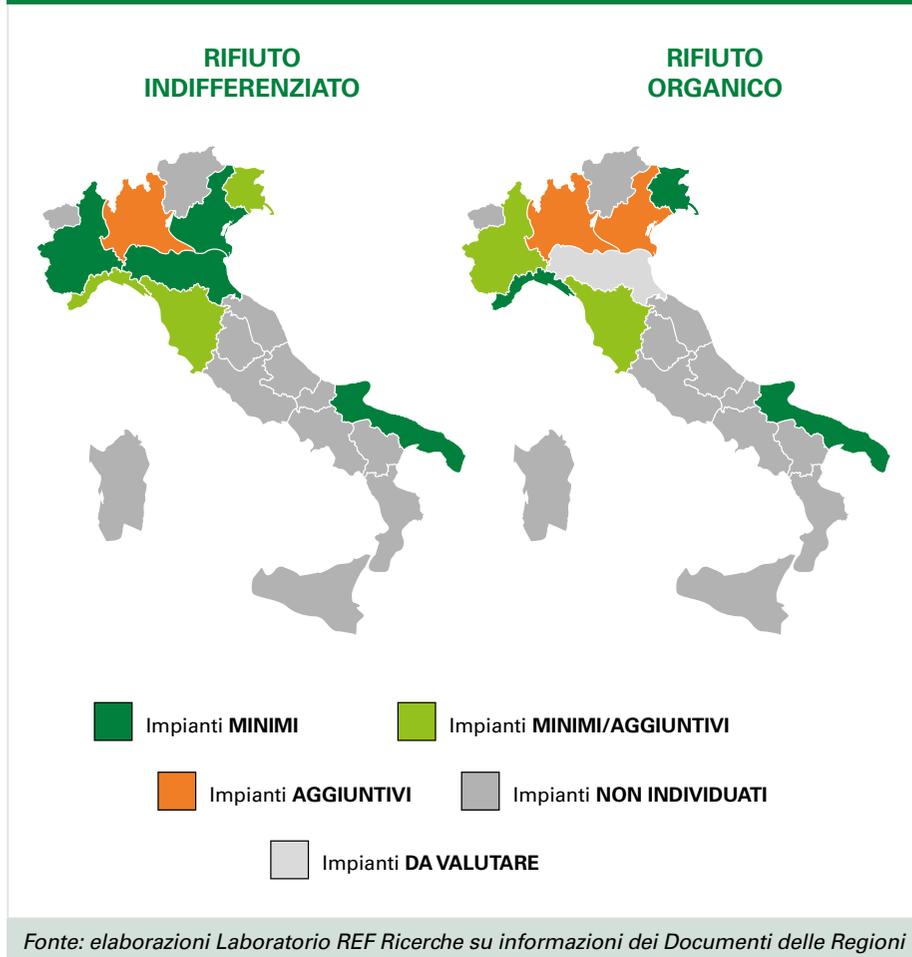
Gli impianti di chiusura del ciclo “minimi” mantengono tale qualifica per un periodo almeno biennale, con possibilità di aggiornamento nel 2023 per le annualità successive. Il venir meno della qualifica di “minimi” non ha effetti sulla copertura dei costi ammessi a riconoscimento per il periodo di validità della qualifica medesima.

La determinazione degli impianti “minimi” è stata intrapresa dalle Regioni che hanno iniziato a definire con propri provvedimenti tali impianti di loro pertinenza.

Il quadro più aggiornato in letteratura lo si può trovare nel *Position paper* n. 208 di Ref Ricerche dal titolo “*PNGR e impianti “minimi”: quale disegno*”

di mercato?” di cui di seguito si riporta la piantina riassuntiva aggiornata al 18 marzo 2022, dove vengono mostrate le scelte compiute in termini di impianti minimi, impianti minimi e/o aggiunti, ed impianti aggiuntivi, distinte tra frazione organica e rifiuto indifferenziato.

**Figura 16. L'individuazione degli impianti per la regolazione delle tariffe**



A questo quadro si è aggiunta la Regione Campania che ha recentemente definito come minimi tutti gli impianti sia per i rifiuti solidi urbani (RSU) che per l'organico.

### **2.4.1 Impianti integrati, minimi, aggiuntivi**

Come anticipato, per gli impianti di chiusura del ciclo gestiti da operatori integrati è prevista, per gli anni  $a = \{2022, 2023, 2024, 2025\}$ , l'adozione di una regolazione dei costi ammessi a riconoscimento tariffario *tout court* che ricompreda, in coerenza con quanto previsto dal MTR, i costi operativi e i costi d'uso del capitale.

In ciascun anno  $a = \{2022, 2023, 2024, 2025\}$ , il gestore dell'impianto di chiusura del ciclo "minimo" è tenuto, secondo quanto disciplinato all'articolo 23 co. 2 della Delibera 363/2021/R/Rif, ad applicare la stessa struttura dei corrispettivi praticata nel 2021, aggiornandola, tenuto conto di un fattore tariffario,  $\tau_a$ , pari al rapporto tra il vincolo ai ricavi dell'impianto, dato dalla somma dei costi riconosciuti nella corrispondente annualità, e i ricavi relativi alle attività di trattamento, ovvero corrispondenti ai flussi in ingresso all'impianto nell'anno 2021.

Tale fattore, inoltre, deve rispettare il limite alla crescita annuale (cfr. articolo 23.4 dell'Allegato al MTR-2); infatti, ARERA ha previsto un meccanismo di restrizione anche per le tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo "minimi" non ammettendo un aumento della tariffa qualora non ci sia un miglioramento delle caratteristiche tecnologiche e ambientali dell'impianto.

Nel caso in cui l'impianto oltre alle quantità/anno di rifiuti previste nell'ambito delle attività di programmazione conservi una capacità allocativa, il fattore tariffario ( $\tau_a$ ) trova applicazione unicamente alla parte di corrispettivi relativi ai flussi assoggettati a regolazione. Per questi flussi, l'Autorità ha previsto la possibilità, per i soggetti competenti alla loro individuazione, di modulare il limite alla crescita annuale delle tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo "minimi" in base a valutazioni di prossimità a beneficio delle comunità ricadenti in aree limitrofe; precisamente, nel caso di aumento dei corrispettivi, tale incremento è interamente trasferito nelle tariffe applicate ai flussi provenienti da aree non di prossimità; vi-

ceversa, nel caso di decremento dei corrispettivi, la diminuzione è a vantaggio dei soli flussi provenienti dalle aree di prossimità.

A questo si aggiunge l'effetto della perequazione che porta a distinguere tra impianti che rientrano nell'ambito del recupero, termovalorizzazione e smaltimento, così da incentivare i flussi che giungono agli impianti di termovalorizzazione e recupero e un effetto di disincentivo per gli impianti che si rivolgono allo smaltimento tradizionale.

Il meccanismo di perequazione, nonché il previsto limite alle tariffe di accesso ai medesimi impianti, ha l'obiettivo di *“responsabilizzare le realtà locali, supportando i percorsi di miglioramento dell'efficienza gestionale, di completamento della filiera e di realizzazione di impianti per la chiusura del ciclo dei rifiuti, premiando la prossimità territoriale”*<sup>31</sup>.

Nel caso dell'impianto “minimo” il gestore predispone il PEF secondo le indicazioni previste dalla Delibera 363/2021/R/Rif e gli schemi approvati con la Determina n.1/2022-DRIF, lo trasmette alla Regione o ad un altro ente dalla medesima individuato; dopodiché si svolgeranno le consuete attività di validazione, invio degli atti ad ARERA e le istruttorie di approvazione da parte dell'Autorità.

In particolare, con la Determina del 22 aprile 2022, n. 1/2022-DRIF sono stati approvati gli schemi tipo:

- del Piano economico finanziario quadriennale (*Allegato 1*);
- della relazione di accompagnamento (*Allegato 2*);
- della dichiarazione di veridicità per il gestore (*Allegato 3*).

---

31 ARERA. (2021, 4 agosto). TARI e rifiuti: al via il MTR-2, la regolazione delle tariffe arriva agli impianti di trattamento. [Comunicato stampa]. Estratto da [www.arera.it/it/com\\_stampa/21/210804.htm](http://www.arera.it/it/com_stampa/21/210804.htm).

### 2.4.2 Prossimità

All'interno del Titolo VI dell'Allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif ARE-RA ha inserito, come anticipato nel paragrafo precedente, *“il principio di prossimità, nella gestione dei rifiuti, in termini di espliciti meccanismi di regolazione incentivante, al fine di ulteriormente favorire il riequilibrio della dotazione impiantistica, nonché di salvaguardare specifici meccanismi tariffari, laddove previsti a livello locale, principalmente finalizzati a compensare le comunità ospitanti del disagio associato alla presenza di infrastrutture di trattamento”*<sup>32</sup>.

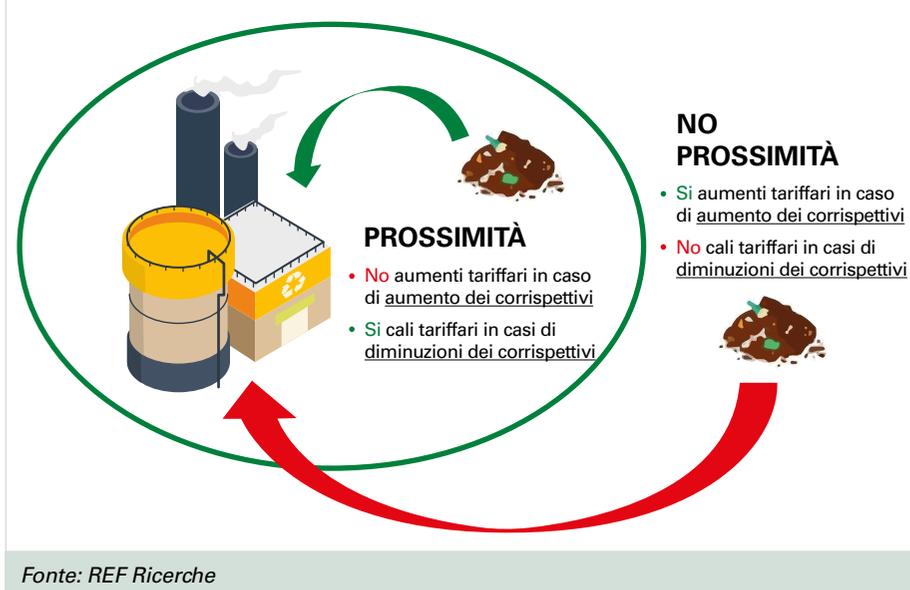
In altre parole, al fine di tenere conto delle valutazioni relative alla prossimità, per gli impianti di chiusura del ciclo “minimi”, vengono distinte le quantità corrispondenti ai flussi assoggettati a regolazione provenienti da aree di prossimità rispetto all'impianto e quelle corrispondenti ai flussi assoggettati a regolazione e provenienti da aree non di prossimità rispetto all'impianto. In particolare, per “stimolare” i territori sprovvisti di impianti a dotarsi di strutture adeguate, è previsto che:

- in caso di aumento dei corrispettivi, gli aumenti vanno integralmente a pesare sulle aree non di prossimità; infatti, il fattore tariffario applicato ai flussi assoggettati a regolazione e provenienti da aree di prossimità rispetto all'impianto rimane costante ( $\tau_a=1$ ) mentre tutto l'incremento va ad accrescere il fattore tariffario applicato ai flussi assoggettati a regolazione e provenienti da aree non di prossimità rispetto all'impianto ( $\tau_a>1$ ).
- in caso di costanza o di decremento dei corrispettivi si ha un decremento unicamente del fattore tariffario applicato ai flussi assoggettati a regolazione e provenienti da aree di prossimità rispetto all'impianto ( $\tau_a<1$ ) mentre il fattore applicato ai flussi provenienti da aree non di prossimità rispetto all'impianto rimane costante ( $\tau_a=1$ ).

---

<sup>32</sup> Delibera 363/2021/R/Rif.

**Figura 17. Il meccanismo di perequazione di prossimità**



### 2.4.3 Perequazione ambientale

Unitamente al meccanismo di prossimità, con il MTR-2 è previsto anche un meccanismo di perequazione, sulla base della gerarchia per la gestione dei rifiuti<sup>33</sup>, con disincentivi per chi conferisce in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero di energia e incentivi per chi conferisce agli impianti di compostaggio/digestione anaerobica e, in misura più contenuta, per chi conferisce a impianti di incenerimento con recupero energetico.

Pertanto, il meccanismo di perequazione prevede che:

- per gli impianti gestiti da operatori integrati, si tenga conto delle esternalità negative (o positive) derivanti - secondo le valutazioni

<sup>33</sup> La gerarchia dei rifiuti, che trova proprio nella direttiva 2008/98/CE, articolo 4, il suo principale fondamento normativo, è un ordine di priorità per il trattamento dei rifiuti nell'Unione Europea. La gerarchia è composta da: prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero (per esempio recupero energetico) ed, infine, smaltimento.

di impatto ambientale sottostanti alla menzionata gerarchia individuata dalle norme interne e comunitarie - dallo smaltimento (o recupero/trattamento) dei rifiuti conferiti ai medesimi impianti;

- per gli impianti gestiti da operatori non integrati, identificati come impianti di chiusura del ciclo “minimi”, si assicuri la copertura dei costi efficienti per la gestione dei medesimi impianti, qualora siano finalizzati ad attività di compostaggio/digestione anaerobica e di incenerimento con recupero di energia e si preveda la maggiorazione dei corrispettivi dovuti per l’accesso, qualora tali impianti si configurino come discariche o inceneritori senza recupero di energia;
- per gli impianti gestiti da operatori non integrati identificati come impianti di chiusura del ciclo “aggiuntivi”, si preveda la maggiorazione dei corrispettivi dovuti per l’accesso, qualora tali impianti si configurino come discariche o inceneritori senza recupero di energia;
- venga circoscritto il riconoscimento della componente ambientale a parziale compensazione dei corrispettivi dovuti per l’accesso agli impianti di incenerimento con recupero di energia solo con riferimento alle gestioni per le quali sia stato valutato, dall’Ente territorialmente competente, un livello di qualità ambientale delle prestazioni ritenuto “avanzato”.

Quanto descritto comporta che, a partire dall’anno 2022, sono applicate le seguenti componenti perequative:

- a) la componente ambientale ( $C_{rec}$ ), a parziale compensazione dei corrispettivi dovuti per l’accesso agli impianti di compostaggio/digestione anaerobica, quale incentivo a favore di chi conferisce agli impianti in parola;
- b) la componente ambientale ( $C_{inc}$ ), a parziale compensazione dei corrispettivi dovuti per l’accesso agli impianti di incenerimento con recupero di energia;

- c) la componente ambientale ( $C_{smal}$ ), come maggiorazione dei corrispettivi dovuti per l'accesso alla discarica o ad impianti di incenerimento senza recupero di energia, quale disincentivo per chi conferisce agli impianti in parola<sup>34</sup>;
- d) la componente ambientale ( $C_{amb}$ ), positiva (o negativa), definita come somma algebrica delle pertinenti componenti perequative ( $C_{rec}$ ,  $C_{inc}$  e  $C_{smal}$ ), e, che il gestore integrato dovrà versare (o ricevere) alla (dalla) Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA), per ciascun impianto di trattamento di chiusura del ciclo I-esimo<sup>35</sup>.

Dunque, la perequazione non è altro che un incentivo economico al conferimento in impianti di recupero di materia e di energia, e un disincentivo al conferimento in discarica, traducendosi rispettivamente in tariffe al cancello più basse o più alte per il soggetto che conferisce.

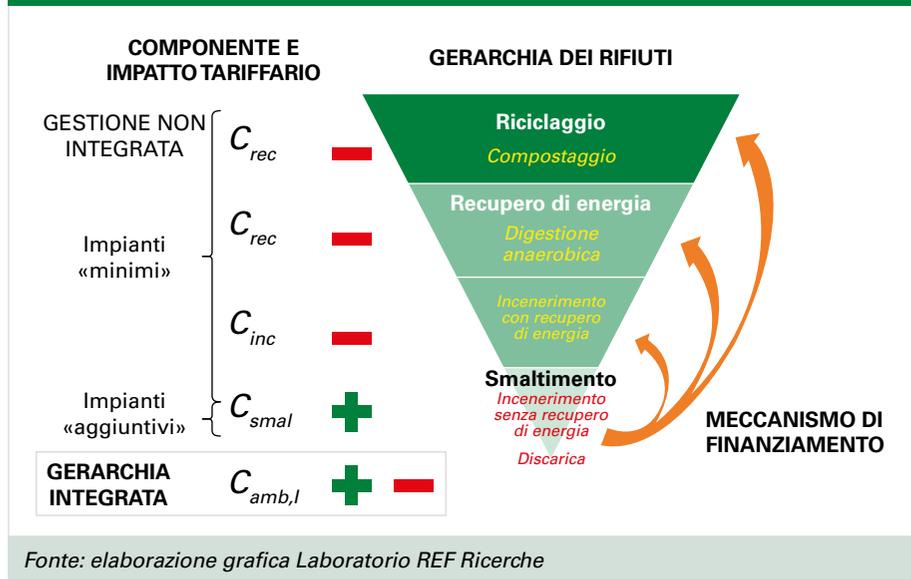
Se la componente ambientale ( $C_{amb}$ ) risulta positiva ( $C_{amb} = C_{smal} - C_{inc} - C_{rec} > 0 \rightarrow C_{smal} > C_{inc} + C_{rec}$ ), ovvero la componente  $C_{smal}$  è maggiore della somma delle componenti  $C_{inc}$  e  $C_{rec}$ , il gestore integrato dovrà versare tale valore alla Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA), viceversa, se risulta negativa ( $C_{amb} = C_{smal} - C_{inc} - C_{rec} < 0 \rightarrow C_{smal} < C_{inc} + C_{rec}$ ), il gestore integrato dovrà ricevere tale valore.

---

<sup>34</sup> Art. 23.9, Allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif.

<sup>35</sup> *Ibid.*, art. 22.2.

**Figura 18. Il meccanismo di perequazione ambientale**



Questo meccanismo consentirà di incentivare le opzioni di intervento per la gestione dei rifiuti più sostenibili, in *primis* il riciclaggio favorendo il compostaggio e la digestione anaerobica, seguita dal recupero energetico. Tuttavia, ad oggi non risulta ancora approvato il provvedimento con cui l’Autorità dovrà definire:

- i criteri per la quantificazione delle componenti perequative ambientali;
- le modalità con le quali deve esserne data separata evidenza - nei documenti di fatturazione, ovvero negli avvisi di pagamento - sia al gestore che conferisce all’impianto, sia, a decorrere dal 2024, agli utenti finali;
- il sistema perequativo, da attivare presso CSEA, in particolare disciplinando le modalità volte a garantire che il versamento alla CSEA della componente ambientale ( $C_{smal}$ ) riscossa dai gestori delle disca-

riche e degli impianti di incenerimento senza recupero di energia, compensi la differenza tra le entrate e i costi ammessi a riconoscimento tariffario afferenti ai gestori degli impianti di compostaggio/digestione anaerobica e di incenerimento con recupero di energia.

### **2.5 Il subentro dei gestori**

Il MTR-2 per come è stato impostato, di norma prevede che il gestore (o i gestori) operi nello specifico ambito tariffario considerato con continuità nel corso degli anni. Il periodo regolatorio quadriennale (2022-2025) rende ancor più importante questa continuità, pertanto, l'Autorità ha proceduto a definire il valore di subentro al fine di creare una stabilità economica all'interno del metodo, anche in caso di cambio gestione.

Il nuovo MTR-2 prevede, nel caso di subentro nell'anno  $a = \{2022, 2023, 2024, 2025\}$ , che il gestore entrante versi a quello uscente un valore residuo di subentro ( $VRS_a$ ), calcolato, secondo quanto disciplinato all'articolo 20, comma 1, dell'Allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif, come somma del valore residuo dei cespiti, ovvero il costo delle immobilizzazioni ancora non ammortizzate (vedi articolo 20.2), e dei costi operativi non ancora recuperati, cioè i costi sostenuti dal gestore uscente a cui non sono ancora state corrisposte entrate tariffarie (es: le componenti di conguagli, le rate e le quote di conguaglio residue, i costi operativi che, ricorrendo i presupposti di cui al comma 4.5, siano stati rimodulati tra le diverse annualità del secondo periodo regolatorio, i costi straordinari effettivamente sostenuti dal gestore uscente nelle due annualità precedenti all'anno di subentro e non ancora intercettati nelle pertinenti predisposizioni tariffarie).

Con la Determina n. 2/2021-DRIF si è confermato che il gestore subentrante tenuto alla predisposizione del Piano economico finanziario qualora, in conseguenza di avvicendamenti gestionali, non siano disponibili i dati di costo di cui all'articolo 7 del MTR-2, deve:

- a) nei casi di avvicendamenti gestionali aventi decorrenza negli anni 2020 o 2021:
- utilizzare i dati parziali disponibili - ossia riferiti al periodo di effettiva operatività - opportunamente riparametrati sull'intera annualità;
  - determinare le componenti a conguaglio di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della deliberazione 363/2021/R/RIF, facendo riferimento al periodo di effettiva operatività del gestore;
- b) nei casi di avvicendamenti gestionali aventi decorrenza a partire dall'anno di riferimento del Piano economico finanziario e, qualora non si disponga di dati effettivi parziali, fare ricorso alle migliori stime dei costi del servizio per il medesimo anno.

Con la Determina n. 1/2022-DRIF, invece, si è definita, per i gestori di impianti, la modalità di reperimento dei costi ammessi a riconoscimento tariffario in caso di gestione che ha inizio all'interno del periodo tariffario (2022/2025) o che non abbia la possibilità di reperire i costi dell'anno *a-2*. Nella Determina, all'articolo 1, comma 3 si precisa difatti che: *«Ove, in conseguenza di avvicendamenti gestionali o impianti recentemente entrati in esercizio, non siano disponibili i dati di costo del MTR-2, il gestore tenuto alla predisposizione del Piano economico finanziario deve:*

- a) per i casi esplicitati aventi decorrenza negli anni 2020 o 2021 utilizzare i dati parziali disponibili - ossia riferiti al periodo di effettiva operatività - opportunamente riparametrati sull'intera annualità;*
- b) per i casi esplicitati aventi decorrenza a partire dall'anno di riferimento del Piano economico finanziario e, qualora non si disponga di dati effettivi parziali, fare ricorso alle migliori stime dei costi per il medesimo anno».*

### **3. Definizione e approvazione del PEF**

Nel presente paragrafo verranno dettagliati i compiti dei diversi soggetti interessati nella definizione, trasmissione ed approvazione del PEF, al fine di fornire al lettore una più agevole fruibilità del testo, e soprattutto per aggiornare sugli ulteriori chiarimenti forniti dall’Autorità rispetto alla prima versione del MTR (già rappresentata nella prima Guida Ifel alla predisposizione del PEF del 2020).

Si precisa che il Piano economico finanziario così come impostato da ARERA, assieme al *tool* di calcolo dei costi efficienti rappresenta un unico processo integrato. Tuttavia, nella presente Guida si è scelto di mantenere una differenziazione sui ruoli e sui tempi di inserimento dei dati nel PEF per rendere maggiormente chiari i ruoli dei vari attori coinvolti nella sua redazione. Alla base di tutto il processo, fondamentale è che tutta l’attività sia eseguita, per quanto possibile, in sincronia e comunicazione tra i vari soggetti e uffici coinvolti.

#### **3.1 Il gestore del servizio**

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

I gestori predispongono il PEF “grezzo”, dettagliandone lo sviluppo per un periodo quadriennale coincidente con il secondo periodo regolatorio

2022-2025, in conformità alle indicazioni metodologiche di cui al MTR-2 e a partire dai dati risultanti dalle fonti contabili obbligatorie relative all'esercizio di riferimento, nonché tenuto conto delle regole per la determinazione dei costi operativi, dei costi d'uso del capitale e dei conguagli.

Con l'avvento della regolazione degli impianti, illustrata nel precedente paragrafo, alla definizione di gestori che partecipano alla costruzione del PEF si aggiungono anche i gestori degli impianti "minimi" e degli impianti "intermedi".

Laddove risultino operativi più gestori nell'ambito del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, ovvero dei singoli servizi che lo compongono, secondo quanto stabilito dalla normativa di settore, l'Ente territorialmente competente – ai fini della determinazione delle entrate tariffarie di riferimento – acquisisce, da ciascun soggetto affidatario, inclusi i Comuni che gestiscono in economia, la parte di Piano economico finanziario di competenza, nonché i dati e gli atti di pertinenza, al fine di ricomporre il PEF da trasmettere all'Autorità. Un esame dettagliato dei vari passaggi e dei ruoli di ciascun attore nel processo regolatorio è comunque ribadito nel successivo Capitolo IV laddove si tratta della predisposizione del PEF.

Secondo il MTR-2 definito dall'ARERA, quindi, il gestore non definisce completamente il costo del servizio che egli eroga, essendo lo stesso determinato solo dopo la definizione della parte di PEF "finale" di competenza dell'ETC. Ciascun gestore, inoltre, deve trasmettere il PEF "grezzo" (ossia deve compilare i campi di propria competenza) all'ETC in modo da consentire non solo la conclusione del processo di validazione dei piani e di determinazione dei costi, ma anche l'approvazione dell'articolazione tariffaria da parte dei Comuni.

Nel predisporre il PEF "grezzo" il gestore, quindi, non conosce il costo del servizio, perché lo stesso sarà definito dall'ETC con l'esplicitazione dei parametri di propria competenza.

Ricordando che il PEF deve garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione, nella relazione di accompagnamento il gestore deve però evidenziare se vi è il rischio di non raggiungere tale equilibrio e quali sono le motivazioni.

Ai gestori inoltre spetta la compilazione della parte di relazione di propria competenza e la relativa dichiarazione di veridicità.

Casi particolari:

- Raggruppamento temporaneo di imprese (RTI): a seguito di gara a evidenza pubblica i servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e/o di spazzamento e lavaggio strade potrebbero essere stati affidati ad un RTI<sup>36</sup>. Premesso che, ai sensi dell'art. 1.5 della Delibera ARERA n.57/2020, spetta all'Ente territorialmente competente identificare i gestori del servizio effettivamente responsabili della gestione escludendo i meri prestatori d'opera, nel caso di RTI l'onere di trasmissione della documentazione di cui alle Appendici 1, 2 e 3 del MTR è posto in capo a ciascun operatore partecipante al raggruppamento identificato come gestore. In sostanza, ogni operatore che costituisce il RTI è destinatario della regolazione dell'Autorità e, dunque, è individualmente responsabile dell'adempimento degli obblighi previsti dalla medesima, inclusi quelli di predisposizione e trasmissione del PEF. In ogni caso è consentito alla mandataria di assolvere agli obblighi di trasmissione per conto delle mandanti.
- Gestore che svolge attività per più Enti: pur non essendo ancora state definite regole di separazione contabile, qualora un soggetto eroghi il servizio rifiuti per più enti, l'ARERA richiede comunque al gestore di ripartire sia i costi generali che quelli di gestione fra le

---

<sup>36</sup> FAQ on line ARERA aggiornate al 12/06/2020 "Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti – Domande e risposte" articolo 1, paragrafo 6; le FAQ sono disponibili all'indirizzo [www.arera.it/it/operatori/MTR\\_faq.htm](http://www.arera.it/it/operatori/MTR_faq.htm).

varie gestioni (ovvero per ogni singolo Ente). In particolare, nelle FAQ pubblicate sul proprio portale *web* (riferita al MTR), l'Autorità chiarisce che, premesso che nel MTR non vi sono indicazioni per l'individuazione dei *driver* di divisione dei suddetti costi, «*Tali driver sono individuati sulla base di criteri di ragionevolezza ed in ogni caso si possono continuare a seguire le usuali modalità di attribuzione dei costi alle voci del PEF, posto che non confliggano con quanto indicato nel MTR*»<sup>37</sup>.

Similarmente, per quanto concerne la suddivisione dei costi relativi alla gestione del servizio sostenuti dal gestore, l'Autorità afferma che: «*Nelle more della definizione dei criteri di separazione contabile da parte di ARERA, l'attribuzione dei costi del gestore alle varie gestioni (Comuni) può essere effettuata in base a criteri aziendali, fatta salva l'approvazione da parte dell'Ente territorialmente competente, anche in continuità con quanto disposto precedentemente all'entrata in vigore del MTR; a tal fine è fondamentale che i suddetti criteri, in assenza di possibilità di imputazione diretta dei costi alle singole gestioni, siano sempre ricostruibili ed evidenzino l'utilizzo di driver ritenuti adeguatamente rappresentativi del costo sostenuto*»<sup>38</sup>.

### **3.1.1 Il gestore degli impianti minimi o intermedi**

Come anticipato, ai fini della definizione delle tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo "minimi", ovvero agli impianti "intermedi" da cui provengano flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo "minimi", il gestore di tali attività predispone, anche utilizzando gli schemi approvati con la Determina del 22 aprile 2022, n. 1/2022-DRIF, il Piano economico finanziario per il periodo 2022-2025, secondo quanto previsto dal MTR-2, e lo trasmette al soggetto competente, rappresentato dalla Regione o da un altro Ente dalla medesima individuato.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, articolo 2, paragrafo 1.

<sup>38</sup> *Ibid.*, articolo 2, paragrafo 2.

### **3.2 Organismo competente**

L'Organismo competente alla predisposizione del PEF finale è l'Ente territorialmente competente (al quale il gestore trasmette il PEF ai fini della determinazione delle entrate tariffarie di riferimento o costi del servizio), ovvero il soggetto competente, rappresentato dalla Regione o da un altro ente dalla medesima individuato (al quale viene trasmesso il PEF ai fini della determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo "minimi", ovvero agli impianti "intermedi" da cui provengano flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo "minimi")<sup>39</sup>.

#### **3.2.1 L'Ente territorialmente competente (ETC)**

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

Nel MTR-2 è stato ribadito che, anche nel caso in cui ai fini della determinazione delle entrate tariffarie (costi del servizio) di riferimento, le funzioni attribuite all'Ente territorialmente competente prevedano attività sia da parte dell'Ente di governo dell'ambito, sia da parte dei Comuni ricadenti nel medesimo territorio, l'Autorità richiede all'Ente di governo dell'ambito la trasmissione del PEF pluricomunale o di ambito e, nel caso di differenziazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, su base comunale, richiede altresì la trasmissione dei piani corrispondenti ai singoli enti locali. In tal caso, l'attività di validazione rivolta ai costi ammissibili a riconoscimento da parte dei singoli enti locali, si intende assolta qualora tali costi risultino non superiori a quelli riconosciuti nell'anno precedente.

---

39 Art. 1.1, Allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif.

Viceversa, qualora risultino superiori, la validazione può ritenersi adeguata se rivolta alla verifica di completezza e di congruità dei dati e delle informazioni<sup>40</sup>.

Il PEF, in generale, nell'ambito del procedimento di approvazione, è sottoposto a validazione da parte dell'organismo competente, il quale provvede anche alla valutazione dei parametri e dei coefficienti di propria competenza. La validazione concerne almeno la verifica:

- a) della coerenza, della completezza e della congruità degli elementi di costo riportati nel PEF rispetto ai dati contabili dei gestori;
- b) del rispetto della metodologia prevista dal presente provvedimento per la determinazione dei costi riconosciuti<sup>41</sup>.

L'organismo competente verifica, altresì, il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del gestore, comunicando a quest'ultimo gli esiti delle valutazioni al riguardo compiute, nonché motivando le scelte adottate nell'ambito dell'attività di eventuale integrazione e modifica dei dati, delle informazioni e gli atti trasmessi dall'operatore, secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio<sup>42</sup>.

Laddove il citato organismo competente risulti identificabile con il gestore, la validazione può essere svolta da un soggetto, che può essere inteso come una specifica struttura o un'unità organizzativa, nell'ambito dell'Ente o identificabile in un'altra amministrazione territoriale, dotato di adeguati profili di terzietà rispetto all'attività gestionale, al fine di evitare sovrapposizioni tra chi è investito della responsabilità di dichiarare la veridicità dei dati da considerare, ossia il responsabile dell'attività gestionale, e chi è chiamato a validarli<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, art. 29.2.

<sup>41</sup> *Ibid.*, art. 28.1.

<sup>42</sup> *Ibid.*, art. 28.2.

<sup>43</sup> *Ibid.*, art. 28.3.

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

L'ETC è, inoltre, incaricato di assumere le determinazioni di approvazione del PEF nei termini utili per consentire le successive deliberazioni inerenti all'articolazione tariffaria, la trasmissione ad ARERA del PEF predisposto e dei corrispettivi massimi "provvisori" del servizio integrato o dei singoli servizi, nel termine di 30 giorni dall'assunzione delle "pertinenti determinazioni" (cioè dall'approvazione in sede locale), ovvero dal termine stabilito dalla normativa statale di riferimento, in base all'articolo 7 della Delibera ARERA n. 363/2021/R/Rif.

I prezzi risultanti dal PEF finale validato dall'ETC costituiscono i prezzi massimi del servizio, che possono essere applicati agli utenti dei servizi: assumono quindi piena e immediata efficacia "fino all'approvazione da parte dell'Autorità" (articolo 7, comma 7.8, Delibera ARERA n. 363/2021/R/Rif).

Vale la pena sottolineare che gli organismi competenti inoltre «*assumono le pertinenti determinazioni e provvedono a trasmettere all'Autorità la predisposizione del Piano economico finanziario per il periodo 2022-2025;*» (articolo 7, comma 7.5, Delibera ARERA n. 363/2021/R/Rif). Correlando quest'ultima espressione con la clausola di salvaguardia costituita dall'art. 7.7 emerge con assoluta chiarezza il fatto che le "pertinenti determinazioni" degli organismi competenti corrispondono alla necessaria e usuale "approvazione" del PEF in sede locale (del Consiglio comunale come più volte precisato), elemento imprescindibile e propedeutico alla determinazione delle tariffe applicabili.

L'approvazione finale del PEF, invece, non compete né all'ETC né ai Comuni, ma soltanto ad ARERA (articolo 7.7 della Delibera n. 363/21), dopo aver verificato la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della docu-

mentazione 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.

### **3.2.2 Il soggetto competente**

I soggetti competenti provvedono, per gli impianti “minimi” ed “intermedi” di propria competenza a validare le informazioni fornite dal gestore medesimo e le integrano o le modificano secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio. 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.

### **3.3 Il Comune**

Il Comune riceve il PEF validato e corredato da tutte le determinazioni di competenza dell’ETC, qualora non sia esso stesso ETC; in tal caso il PEF, come sopra anticipato, dovrà essere approvato con delibera di Consiglio comunale. In conformità al PEF approvato, entro i termini di approvazione del bilancio, il Comune approva le tariffe da applicarsi agli utenti domestici e non domestici della TARI o della tariffa corrispettiva.

Si osserva che, nei casi in cui l’ETC sia un soggetto distinto dal Comune, il PEF non viene determinato dal Comune, se non attraverso i meccanismi partecipativi che di norma caratterizzano il funzionamento degli ambiti territoriali. Il Comune, però, qualora gestisca direttamente il servizio tariffe e rapporti con gli utenti o altri servizi in economia, dovrà elaborare un proprio PEF “grezzo” secondo le modalità già descritte nel precedente paragrafo 3.1.

### **3.4 Il prestatore d'opera**

Sin dalla pubblicazione della Delibera n. 443/2019/R/Rif ad ARERA è stato chiesto dai vari soggetti coinvolti al tavolo interistituzionale con l'Autorità di conoscere con precisione quali gestori dovessero predisporre il PEF e per quali soggetti, pur fornitori di servizi, si potesse ritenere che tale obbligo non sussista. La risposta è contenuta nella Delibera del 3 marzo 2020, n. 57/2020/R/Rif, dove testualmente all'articolo 1, comma 5, è riportato: «*Non sono soggetti all'obbligo di predisporre il citato Piano i meri prestatori d'opera, ossia i soggetti che, secondo la normativa di settore, sono stabilmente esclusi dall'obbligo di predisporre una parte di Piano economico finanziario. L'Ente territorialmente competente, nell'ambito delle procedure di acquisizione delle informazioni, verifica che i soggetti precedentemente tenuti a collaborare alla redazione del Piano economico finanziario non siano considerati, a parità di attività svolte, meri prestatori d'opera*». Quindi per chi opera in continuità, un "gestore" che in precedenza non aveva mai inviato il PEF non dovrà farlo neanche questo anno.

### **3.5 L'ARERA**

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

In caso di approvazione con modificazioni, l'Autorità ne disciplina all'uopo gli effetti alla luce della normativa vigente, con particolare riferimento alla tutela degli utenti, tenuto conto dell'efficacia delle decisioni assunte dagli organismi competenti e delle misure volte ad assicurare la sostenibilità finanziaria efficiente della gestione<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Art. 7.7, Delibera 363/2021/R/Rif.

Fino all'approvazione da parte dell'Autorità di cui al comma precedente, si applicano, quali prezzi massimi del servizio, quelli determinati dagli organismi competenti<sup>45</sup>.

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

Le percentuali di approvazione dei PEF, come anticipato in Premessa, sono ad oggi piuttosto basse; infatti, risulta che per il 2020 l'Autorità ha approvato il 5,1 % dei Piani economico finanziari ricevuti, mentre per il 2021 il 3,4 %.

### ***3.6 I meccanismi di garanzia, caso di inerzia***

Sono stati rafforzati i meccanismi di tutela in caso di inerzia e ARERA già ha irrogato le prime sanzioni ai gestori affidatari del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani che non hanno provveduto alla trasmissione dei dati e dei documenti necessari per la predisposizione da parte dell'ETC del PEF "finale".

Nella Delibera n. 363/2021/R/Rif sono illustrate le due casistiche di inerzia: quella del gestore e quella dell'organismo competente.

Nel caso di inerzia del gestore:

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, art. 7.8.

- gli organismi competenti provvedono alla diffida, assegnando un termine utile per l'invio dei dati e degli atti necessari, dandone contestuale comunicazione all'Autorità<sup>46</sup>.
- In caso di perdurante inerzia, ne informano l'Autorità, che valuta i presupposti per intimare al gestore l'adempimento agli obblighi regolatori, riservandosi comunque di procedere secondo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95<sup>47</sup>.
- Qualora l'inerzia si protragga fino al trentesimo giorno antecedente allo scadere dei termini previsti dalla normativa vigente per l'assunzione, da parte degli organismi competenti, delle pertinenti determinazioni, sono esclusi incrementi dei corrispettivi all'utenza finale e adeguamenti degli stessi all'inflazione, nonché eventuali incrementi delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento. Gli organismi competenti possono comunque provvedere alla predisposizione del Piano economico finanziario sulla base degli elementi conoscitivi a disposizione, in un'ottica di tutela degli utenti.
- Le determinazioni di cui al precedente periodo hanno un'efficacia biennale, restando comunque salva la facoltà, per i menzionati organismi competenti, di valutare nuove predisposizioni tariffarie, al fine del mantenimento dell'equilibrio economico finanziario delle gestioni<sup>48</sup>.
- L'Autorità, salva la necessità di richiedere ulteriori integrazioni, verifica la coerenza degli atti e, tenuto conto di quanto effettivamente articolato agli utenti, approva le determinazioni tariffarie trasmesse dai citati organismi competenti<sup>49</sup>.

---

46 Art. 9.1, Delibera 363/2021/R/Rif.

47 *Ibid.*, art. 9.2.

48 *Ibid.*, art. 9.3.

49 *Ibid.*, art. 9.4.

Mentre, nel caso di inerzia dell'Organismo competente:

- il gestore, una volta predisposto il Piano economico finanziario, nonché una volta aggiornato il medesimo piano per gli anni 2024 e 2025 ne dà comunicazione all'Autorità, informando contestualmente il medesimo organismo<sup>50</sup>.
- L'Autorità, ricevuta la comunicazione di cui al precedente comma, provvede a diffidare l'organismo competente, riservandosi comunque di procedere secondo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95<sup>51</sup>.

### **3.7 L'approvazione del Piano finanziario: adempimenti formali**

Gli organismi competenti, una volta raccolti i PEF "grezzi" dei gestori (e del Comune, se gestisce parte del servizio) elaborano un PEF "finale" e, ai fini dell'approvazione da parte dell'Autorità, provvedono per ciascun ambito tariffario di propria competenza, alla trasmissione degli atti, dei dati e della documentazione tramite apposita procedura resa disponibile via *extranet*, con compilazione di maschere *web* e caricamento di moduli reperibili sul sito, nonché degli ulteriori atti e informazioni richiesti.

Nel caso del servizio rifiuti, l'Ente territorialmente competente provvede a trasmettere all'Autorità entro 30 giorni dall'adozione delle pertinenti determinazioni, ovvero dal termine stabilito dalla normativa statale di riferimento per l'approvazione della TARI riferita all'anno 2022:

- a) il Piano economico finanziario quadriennale, la relazione di accompagnamento e la/e dichiarazione/i di veridicità del/i gestore/i, redatti secondo gli schemi tipo allegati alla Determina del 4 novembre 2021, n. 2/2021-DRIF;

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, art. 9.5.

<sup>51</sup> *Ibid.*, art. 9.6.

- b) la delibera di approvazione del Piano economico finanziario quadriennale e dei corrispettivi per l'utenza finale.

Nel caso degli impianti "minimi" ed "intermedi" il soggetto competente assume le pertinenti determinazioni e provvede a trasmettere all' Autorità entro la data prevista per l'approvazione del bilancio di previsione al quale deve essere allegato il PEF:

- a) il Piano economico finanziario quadriennale, la relazione di accompagnamento e la dichiarazione di veridicità del gestore, redatti secondo gli schemi tipo allegati alla Determina del 22 aprile 2022, n. 1/2022-DRIF;
- b) con riferimento all'anno 2022, le tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo "minimi", o agli impianti "intermedi" da cui provengano flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo "minimi".

In caso di "circostanze straordinarie e tali da pregiudicare gli obiettivi indicati nel piano", gli organismi competenti, con procedura partecipata dal gestore, in qualsiasi momento del secondo periodo regolatorio 2022-2025, possono presentare all'Autorità motivata istanza di revisione intra-periodo della predisposizione tariffaria<sup>52</sup>.

L'Autorità valuta l'istanza e, salva la necessità di richiedere ulteriori integrazioni, approva la predisposizione tariffaria relativa alle rimanenti annualità del secondo periodo regolatorio<sup>53</sup>.

### **3.8 Relazione di accompagnamento**

La relazione di accompagnamento è uno degli elementi centrali del PEF in quanto in essa devono essere esplicitati i criteri applicati e le eventua-

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, art. 8.5.

<sup>53</sup> *Ibid.*, art. 8.6.

li specificità che caratterizzano la valorizzazione delle partite di costo e di ricavo necessarie per la predisposizione del Piano economico finanziario quadriennale.

Tale centralità è stata sottolineata dalla Determina del 4 novembre 2021 n. 2/2021-DRIF in cui l'Autorità ha ricordato che, nella relazione di accompagnamento devono essere opportunamente illustrati i criteri applicati e le eventuali specificità che caratterizzano la valorizzazione delle partite di costo e di ricavo necessarie per la predisposizione del Piano economico finanziario quadriennale.

### **3.8.1 Relazione accompagnamento gestione raccolta**

Lo schema tipo della relazione di accompagnamento, come anticipato, è l'*Allegato 2* alla Determina del 4 novembre 2021, n. 2/ 2021-DRIF.

Nella medesima Determina sono adottati anche gli schemi tipo:

- del Piano economico finanziario quadriennale (*Allegato 1*);
- della dichiarazione di veridicità per i gestori di diritto privato (*Allegato 3*), e per i gestori di diritto pubblico (*Allegato 4*).

La relazione si compone di cinque capitoli, alcuni da redigersi a cura dell'Ente territorialmente competente ovvero del soggetto delegato allo svolgimento dell'attività di validazione (capitoli 1,4 e 5), altri a cura del/i gestore/i (capitoli 2 e 3).

Le informazioni, i dati e le valutazioni da inserire nei vari capitoli devono coprire l'intero orizzonte temporale del secondo periodo regolatorio (anni 2022-2025).

L'Ente territorialmente competente rimane il soggetto responsabile dell'elaborazione finale della relazione e della sua trasmissione all'Autorità unitamente agli altri atti – PEF, dichiarazione/i di veridicità, delibera/e di ap-

provazione del PEF e delle tariffe all'utenza – che complessivamente costituiscono la predisposizione tariffaria da sottoporre all'approvazione di competenza dell'Autorità.

### **3.8.2 Relazione accompagnamento impianti**

Lo schema tipo della relazione di accompagnamento è l'*Allegato 2* alla Determina del 22 aprile 2022, n. 1/2022-DRIF.

Nella medesima Determina sono adottati anche gli schemi tipo:

- del Piano economico finanziario quadriennale (*Allegato 1*);
- della dichiarazione di veridicità per il gestore (*Allegato 3*).

La relazione si compone di 5 capitoli, alcuni da redigersi a cura del gestore (G) dell'impianto (2 e 3) e i restanti capitoli (1, 4 e 5) a cura del soggetto competente (SC), ovvero la Regione o altro ente da questa individuato.

Le informazioni, i dati e le valutazioni da inserire nei vari capitoli devono coprire l'intero orizzonte temporale del secondo periodo regolatorio (anni 2022-2025).

Il soggetto competente rimane il soggetto responsabile dell'elaborazione finale della presente relazione e della sua trasmissione all'Autorità unitamente agli altri atti – PEF, dichiarazione di veridicità, provvedimento di approvazione e validazione della proposta di PEF, tariffa/e di accesso all'impianto ed eventuale ulteriore documentazione – che complessivamente costituiscono la proposta tariffaria da sottoporre all'approvazione di competenza dell'Autorità.

Il termine per la trasmissione è fissato al 30 aprile 2022.

## 4. Concetti chiave del MTR-2

### 4.1 La classificazione dei costi riconosciuti per l'anno 2022-2025

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:

$$\Sigma T_a = CG_a + CC_a + CK_a - b_a(AR_a) - b_a(1+\omega_a)AR_{SC,a} + RCtot_a$$

**Tabella 5. Legenda**

Parametro	Descrizione
$CG_a$	Costi operativi di gestione
$CC_a$	Costi comuni
$CK_a$	Costi d'uso del capitale
$b_a$	Coefficiente di <i>sharing</i>
$AR_a$	Proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti
$\omega_a$	Fattore correttivo del coefficiente di <i>sharing</i> sui ricavi CONAI
$AR_{SC,a}$	Ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di <i>compliance</i>
$RCtot_a$	Componente a conguaglio

Fonte: elaborazione IFEL

Il metodo, inoltre, classifica ulteriormente le partite economiche attraverso formule generali da utilizzarsi per il calcolo delle entrate tariffarie di riferimento nell'anno  $a=(2022-2025)$  suddivise nelle componenti di costo fisso e variabile; esse ricalcano in buona parte quelle previste dal metodo normalizzato di cui al d.P.R. 158/99, presentando tuttavia diverse e impor-

tanti novità che potranno avere conseguenze anche significative nell'articolazione tariffaria applicata agli utenti.

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

Dunque, le componenti fisse del costo totale del servizio risultano pari:

$$\sum TF_a = CSL_a + CC_a + CK_a + CO_{116,TFa}^{exp} + CO_{TFa}^{exp} + COI_{TFa}^{exp} + RCtot_{TFa}$$

**Tabella 6. Legenda delle componenti fisse del costo totale del servizio**

Parametro	Descrizione
$CSL_a$	Costi dell'attività di spazzamento e di lavaggio
$CC_a$	Costi comuni
$CK_a$	Costi d'uso del capitale
$CO_{116,TFa}^{exp}$	Componente di natura previsionale, destinata alla copertura degli scostamenti attesi riconducibili alle novità normative introdotte dal d. lgs.116/20
$CO_{TFa}^{exp}$	Componente di natura previsionale, per la copertura di eventuali oneri fissi aggiuntivi riconducibili all'adeguamento agli standard e ai livelli minimi di qualità definiti dalla Delibera ARERA n. 15/2022
$COI_{TFa}^{exp}$	Costi operati incentivanti
$RCtot_{TFa}$	Componente a conguaglio relativa ai costi fissi

Fonte: elaborazione IFEL

Mentre, le componenti variabili del costo totale del servizio risultano pari:

$$\sum TV_a = CRT_a + CTS_a + CTR_a + CRD_a + CO_{116,TVa}^{exp} + CO_{TVa}^{exp} + COI_{TVa}^{exp} - b_a(AR_a) - b_a(1+\omega_a)AR_{SC,a} + RCtot_{TVa}$$

**Tabella 7. Legenda delle componenti variabili del costo totale del servizio**

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
$CO_{116,TV,a}^{exp}$	Componente di natura previsionale, destinata alla copertura degli scostamenti attesi riconducibili alle novità normative introdotte dal d. lgs. 116/20
$CQ_{TV,a}^{exp}$	Componente di natura previsionale, per la copertura di eventuali oneri variabili aggiuntivi riconducibili all'adeguamento agli standard e ai livelli minimi di qualità definiti dalla Delibera ARERA n. 15/2022
$COI_{TV,a}^{exp}$	Costi operativi incentivanti variabili
$b$	Coefficiente di <i>sharing</i>
$AR_a$	Proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti
$\omega_a$	Fattore correttivo del coefficiente di <i>sharing</i> sui ricavi CONAI
$TR_{SC,a}$	Ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di <i>compliance</i>
$RCtot_{TF,a}$	Componente a conguaglio relativa ai costi variabili

Fonte: elaborazione IFEL

#### **4.2 Definizione di rifiuto urbano e perimetro del servizio (effetti d. lgs. 116/2020)**

Il d. lgs. n. 116 del 2020 ha apportato significative modifiche al Testo Unico dell'Ambiente (d. lgs. n. 152/2006). In particolare, la nuova definizione di rifiuto urbano entrata in vigore il 1° gennaio 2021 e la facoltà di uscita dal servizio pubblico di cui all'art. 238, comma 10, ora vigenti, presentano importanti implicazioni sia sull'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani, sia sul gettito tariffario sui rifiuti.

Per quanto concerne la nuova definizione di rifiuto urbano, la principale novità consiste nell'abolizione della definizione di rifiuto assimilato e, nella sua sostituzione con due liste, allegate al d. lgs. 116/2020, contenente tutti i rifiuti simili agli urbani in base al codice EER (ex codice CER) e in base alle attività in cui sono prodotti i rifiuti (allegato *L-quater* e *L-quinquies*).

Tali novità ampliano già da sole e in maniera considerevole, l'ambito di competenza del servizio pubblico di igiene urbana che dovrà, quindi, calibrare le proprie capacità alle differenti quantità e tipologie di rifiuto.

A tali modifiche se ne aggiungono altre, che impattano sensibilmente sul gettito del prelievo sui rifiuti, come la previsione della possibilità di uscita dal servizio pubblico da parte delle utenze non domestiche, disciplinata dall'art. 238, comma 10 del d.lgs. 152/2006, così come modificato dal d.lgs.116/2020. In particolare, la disposizione richiamata prevede espressamente l'esclusione della quota variabile del prelievo nel caso in cui l'utenza non domestica (UND) scelga di conferire tutti i propri rifiuti urbani al di fuori del circuito del servizio pubblico – previa dimostrazione di averli avviati al recupero. Vale la pena di ricordare in proposito che per le agevolazioni dal prelievo proporzionali a quanto conferito fuori dal circuito pubblico, continua a rimanere vigente l'art.1, comma 649 della legge n.147/2013, il quale disciplina, sempre a favore delle UND, una riduzione della quota variabile proporzionale alla quantità di rifiuto urbano che il produttore dimostri di avere avviato a riciclo<sup>54</sup>.

Tale previsione è stata ribadita anche da ARERA che, nella Delibera n. 15/2022/R/Rif ha precisato all'art. 3 che: *“le utenze non domestiche che conferiscono in tutto o in parte i propri rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico devono presentare entro il 31 gennaio di ciascun anno, ai fini della esenzione ovvero della riduzione della componente tariffaria rapportata ai rifiuti conferiti al servizio pubblico, al gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti idonea documentazione attestante le quantità di rifiuti effettivamente avviate a recupero o a riciclo nell'anno solare precedente”*<sup>55</sup>, confermando quindi la distinzione tra le riduzioni previste dal citato comma 649 (per avvio al riciclo) e l'esclusione per avvio al recupero prevista dall'art. 238 TUA.

---

<sup>54</sup> Per approfondimenti cfr. la *“Nota I fel introduttiva allo schema di Regolamento TARI adeguato alle disposizioni del d.lgs. n. 116 del 2020”*, del 25 maggio 2021.

<sup>55</sup> Art. 3.1, Delibera 15/2022/R/Rif.

In particolare, per quanto riguarda la procedura per la dimostrazione dell'avvenuto avvio a recupero dei rifiuti urbani conferiti al di fuori del servizio pubblico di raccolta da parte delle utenze non domestiche, ARE-RA prevede che le utenze non domestiche che dichiarano di voler conferire i propri rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico debbano presentare idonea documentazione e, a tal fine prescrive che tale documentazione deve contenere almeno le seguenti informazioni:

- a) i dati identificativi dell'utente, tra i quali: denominazione societaria o dell'ente titolare dell'utenza, partita IVA o codice fiscale per i soggetti privi di partita IVA codice utente;
- b) il recapito postale e l'indirizzo di posta elettronica certificata dell'utente;
- c) i dati identificativi dell'utenza: codice utenza, indirizzo e dati catastali dell'immobile, tipologia di attività svolta;
- d) i dati sui quantitativi di rifiuti complessivamente prodotti, suddivisi per frazione merceologica;
- e) i dati sui quantitativi di rifiuti, suddivisi per frazione merceologica, effettivamente avviati a recupero o riciclo al di fuori del servizio pubblico con riferimento all'anno precedente, quali risultanti dalla/e attestazione/i rilasciata/e dal/i soggetto/i che effettua/no l'attività di recupero o riciclo dei rifiuti stessi che devono essere allegate alla documentazione presentata;
- f) i dati identificativi dell'impianto/degli impianti di recupero o riciclo cui sono stati conferiti tali rifiuti (denominazione o ragione sociale, partita IVA o codice fiscale, localizzazione, attività svolta)<sup>56</sup>.

La gestione dei rifiuti derivanti dalle utenze non domestiche può, quindi, registrare delle rilevanti modifiche sia sui quantitativi di rifiuti conferiti, che sui relativi costi di gestione (che ad oggi non sembrano ancora quantificabili a causa della difficile reperibilità del dato), in maggiorazione o in diminuzione; a ciò si aggiunge la possibilità per i contribuenti di ottenere una riduzione proporzionale della tariffa variabile ai rifiuti conferiti all'e-

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, art. 3.2.

sterno se avviati a riciclo, sino ad avere la decurtazione dell'intera tariffa variabile in caso di avvio a recupero di tutte le frazioni prodotte all'esterno del servizio pubblico.

A questo fine, per coprire le eventuali variazioni di gettito o di costo derivanti da quanto previsto dal d. lgs. 116/20 ARERA ha inserito nel MTR-2 uno specifico parametro previsionale (*CO116*), da contemplare nel PEF, che verrà trattato nel successivo paragrafo 4.3.3 del capitolo IV.

### **4.3 Gli effetti sul PEF delle novità introdotte dalla Delibera sulla qualità del servizio**

Con la Delibera n. 15/2022/R/Rif, ARERA ha adottato il “*Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani*” (TQRIF), prevedendo l'introduzione dal 1° gennaio 2023 di un *set* di obblighi di servizio di qualità contrattuale e tecnica, minimi ed omogenei per tutte le gestioni, affiancati da indicatori e relativi standard generali, differenziati per quattro schemi regolatori, individuati dall'Ente territorialmente competente (ETC)<sup>57</sup> in relazione al livello qualitativo effettivo di partenza garantito agli utenti nelle diverse gestioni, determinato dall'ETC medesimo in ragione delle prestazioni previste nel/i Contratto/i di servizio e/o nella/e Carta/e della qualità vigenti.

Il TQRIF prevede una serie di nuovi obblighi di servizio che andranno integrati nei processi amministrativi e tecnici dei soggetti coinvolti nella qualità tecnica e contrattuale del servizio; in particolare, la regolazione definisce 4 quadranti, ovvero 4 livelli di qualità connessi ad obblighi crescenti che possono essere suddivisi in due categorie specifiche:

- Obblighi di servizio;
- Standard qualitativi.

---

<sup>57</sup> La scadenza per individuare lo schema di riferimento è legata all'approvazione del PEF 2022.

**Tabella 8. Schema livello qualità contrattuale e tecnica**

		PREVISIONI DI OBBLIGHI E STRUMENTI DI CONTROLLO, IN MATERIA DI QUALITÀ TECNICA (CONTINUITÀ, REGOLARITÀ, E SICUREZZA DEL SERVIZIO)	
		QUALITÀ TECNICA = NO	QUALITÀ TECNICA = SI
PREVISIONI DI OBBLIGHI IN MATERIA DI QUALITÀ CONTRATTUALE	QUALITÀ CONTRATTUALE=NO	SCHEMA I LIVELLO QUALITATIVO MINIMO	SCHEMA II LIVELLO QUALITATIVO INTERMEDIO
	QUALITÀ CONTRATTUALE=SI	SCHEMA III LIVELLO QUALITATIVO INTERMEDIO	SCHEMA IV LIVELLO QUALITATIVO AVANZATO

Fonte: ARERA, Delibera 15/2022/R/Rif

La trattazione completa dei nuovi obblighi sulla qualità del servizio sarà oggetto di un successivo Volume Ifel in corso di predisposizione. Nel frattempo, si rimanda alla lettura della Delibera n. 15/2022/R/Rif per l'analisi completa degli obblighi di servizio a cui dover ottemperare dal 1° gennaio 2023 e al ciclo di *webinar* tenuto da IFEL nei primi mesi del 2022.

Vale la pena, tuttavia, ricordare in questa sede che tra gli adempimenti previsti vi è anche l'obbligo di approvare la carta della qualità del servizio. La carta della qualità è individuata da ARERA come strumento essenziale dell'impegno del soggetto gestore nell'assicurare agli utenti-cittadini un certo livello di qualità delle prestazioni erogate e del miglioramento continuo del servizio. A tal fine IFEL ha fornito alla fine del mese di luglio 2022, uno schema tipo di Carta della qualità, liberamente scaricabile sul sito della Fondazione.

Per coprire le eventuali variazioni di gettito o di costo derivanti da quanto inserito dal TQRIF è stato inserito un parametro previsionale nel PEF (CQ), di cui si tratterà nel capitolo successivo.

## 5. Dal MTR a MUD

Con l'avvento del Metodo Tariffario (MTR) anche il Modello Unico di Dichiarazione ambientale (MUD) si è trasformato adattando la scheda relativa ai costi di gestione (CG) al modello introdotto da ARERA; difatti, come specificato nel decreto di approvazione: «*Per i costi relativi all'anno 2020 (e successivi) il riferimento è ai costi "efficienti" utilizzati per la definizione del PEF ARERA di cui al MTR 443/19 e s.m.i.*»

Dunque, per la compilazione del MUD vanno utilizzati i dati ricavabili dai PEF, a meno di alcune distinzioni analizzate nel seguito.

Si noti che mentre il MUD 2021 e 2022 facevano riferimento alla Delibera n. 443/2019/R/Rif (MTR), con il MUD 2023 i costi del servizio dovranno essere per la prima volta confrontati con la Delibera n. 363/2021/R/Rif (MTR-2).

### 1. Focus su costi riclassificati

- a) Il PEF ARERA di cui alla Delibera n. 443/2019/R/Rif prevede la riclassificazione dei costi fissi e variabili per calmierare l'aumento della TV a scapito della TF; invece, nel MUD va inserita la sommatoria dei costi fissi e variabili NON riclassificati. Questa differenza fra le due dichiarazioni sparirà a partire dal MUD 2023 in quanto nel MTR-2 non è più previsto un tetto alla crescita annua della TV, pertanto, i costi non vengono più riclassificati a tal fine.
- b) Nel caso in cui l'azione del *Price Cap* (di cui all'articolo 4 della Delibera n. 443/2019/R/Rif) porti alla definizione della tariffa tramite il rispetto del limite annuo alla crescita o nel caso in cui sia stata applicata una riduzione rispetto alle entrate massime prevista dall'articolo 4.5 della suddetta Delibera senza fare intervenire il limite alla crescita:
  - i. alla voce d4) "*detrazioni in caso di equilibrio economico finanziario della gestione*", deve essere riportato il valore in euro delle detrazioni di cui al comma 4.5 della deliberazione 443/2019/R/Rif;

- ii. con riferimento alle singole componenti di costo dovranno essere indicati i costi riclassificati, ovvero ridotti per tenere conto delle riduzioni sopra citate. Si ritiene opportuno, pertanto, a motivo di rendere evidente il dato relativo ai costi complessivi massimi derivanti dall'applicazione del MTR, di indicare il valore lordo del totale delle entrate tariffarie.

## **2. Casistiche relative alla istanza di superamento del limite alla crescita.**

Alla data di compilazione e trasmissione del MUD da parte del soggetto obbligato si possono verificare quattro casi:

1. l'istanza di superamento del limite alla crescita è stata approvata da ARERA;
2. l'istanza non è stata ancora valutata da ARERA, nel senso che si è ancora in attesa della delibera di approvazione delle tariffe 2020;
3. l'istanza è stata respinta da ARERA con specifico provvedimento;
4. l'istanza è stata accolta in parte ovvero non tutti i corrispettivi oltre al limite alla crescita contenuti nella istanza sono stati considerati ammissibili da ARERA.

I costi da riportare nella scheda *CG* del MUD, relativamente ai casi 1) e 2) sono quelli definiti dall'ETC comprensivi dei costi della istanza come previsto dall'art. 2, comma 17 della legge del 14 novembre 1995, n. 481. Al riguardo si segnala il comma 6, articolo 6 della Delibera n. 443/2019/R/Rif che riporta *"fino all'approvazione da parte dell'Autorità (...) si applicano quali prezzi massimi del servizio, quelli determinati dall'ETC"*.

In relazione ai casi 3) e 4), i costi da riportare nella scheda *CG* del MUD sono, invece, quelli approvati dall'Autorità e non quelli determinati dall'ETC.



### **BOX 1: Le FAQ risolte da ISPRA sul MDCR**

**Quesito 6:** Per il MUD Comuni, nel modulo MDCR, i costi e i ricavi da indicare sono quelli riportati nel PEF 2020 (che vi ricordiamo sono relativi all'anno 2018) o devono essere riportati i costi a consuntivo realmente sostenuti nel 2020?

Nel caso si debbano utilizzare i dati del PEF 2020 ci sarà una inevitabile discrasia tra i valori dei costi e i quantitativi riportati nella riga "*Quantità totale raccolta*" in quanto i valori dei costi desunti dal PEF 2020, essendo riferito ai costi 2018, è espressione di un quantitativo diverso da quello indicato nel MUD corrente?

**Risposta ISPRA:** Nel modulo MDCR devono essere inseriti, al pari di quanto accade per la scheda CG, i dati utilizzati per la compilazione del PEF 2020; si tratterà, quindi, dei costi relativi all'anno 2018 secondo le indicazioni previste dall'art. 6, dell'Allegato A "MTR" della deliberazione n. 443/2019/R/Rif di ARERA. In merito alla seconda parte del quesito, i dati quantitativi (relativi all'anno 2020) e quelli dei costi (relativi all'anno 2018) vengono resi confrontabili attraverso l'attualizzazione cui sono sottoposte le voci dei costi.

**Quesito 2:** Per la compilazione del modulo MDCR, dato che nei PEF non vi è distinzione dei costi per CER, quali dati devono essere inseriti e quale verifica viene effettuata sulla sua corrispondenza con i costi inseriti nella SCHEDA CG?

**Risposta ISPRA:** Al fine di garantire la coerenza con i dati riportati nel PEF 2020, determinato ai sensi dell'appendice 1, Allegato A-MTR, deliberazione 443/2019/R/RIF, per l'anno 2020, nella compilazione del MODULO MDCR, proprio perché nel PEF non vi è distinzione dei costi per singolo CER, il Comune (per un singolo gestore) o l'ETC (per più Comuni) è tenuto a chiedere al soggetto gestore i dati relativi ai costi effettivamente sostenuti per ogni singola frazione differenziata nell'anno 2018, risultanti da fonti contabili obbligatorie, attualizzati utilizzando i tassi di inflazione di cui all'art. 6, comma 5 del MTR.

La fonte dei dati utilizzata per la scheda CG e per il modulo MDCR è, quindi, la medesima.

Per completezza di informazione, si segnala che, l'Autorità ha stabilito il tasso di inflazione relativo all'anno  $a$ , in base a quanto stabilito dall'art. 6, comma 5 del MTR, nel quale è previsto che: *" Ai fini dell'aggiornamento dei costi di cui al comma 6.3, il tasso di inflazione relativo all'anno  $a$ , 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) 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  $I_{2020}=1,10\%$ ."*

Fonte: ISPRA

Le FAQ fanno riferimento al MUD 2021 ma quanto risposto è valido anche con riferimento alle annualità successive, pertanto anche per il MUD 2023.

Ad ogni modo, in mancanza di indicazioni riguardo a regole e *driver* univoci per la derivazione di tali quantificazioni, è auspicabile avviare un'attività congiunta con i gestori per la definizione di *driver* uniformi negli anni che abbiano un'aderenza con i costi reali afferenti le varie raccolte differenziate. Tale valutazione potrà tener conto, onde poter suddividere in maniera coerente i costi di quantità quali, ad esempio:

- volumi trattati;
- calendario raccolta;
- personale coinvolto per missione.



# La costruzione del PEF

IV



## 1. Premessa

Il primo periodo regolatorio, con il MTR, aveva lasciato alcuni dubbi interpretativi riguardo la valutazione dei costi efficienti di esercizio e di investimento e alle modalità operative di trasmissione all’Autorità delle delibere adottate, che sono stati completamente superati con la pubblicazione della Determina del 4 novembre 2021 n. 2/2021 – DRIF e dei relativi allegati, relativa alla *“Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti la proposta tariffaria e delle modalità operative per la relativa trasmissione all’Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti approvata con la deliberazione 363/2021/R/Rif (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025”*.

Nell’ambito delle attività volte alla definizione delle modalità di presentazione dei dati e di redazione degli atti secondo schemi tipizzati, ai sensi di quanto previsto all’articolo 2 della Delibera n. 363/2021/R/Rif, ARERA ha infatti prodotto un *tool* di calcolo per l’elaborazione del PEF pluriennale per il quadriennio 2022-2025, ai fini della determinazione delle entrate tariffarie (costo del servizio) ai sensi del MTR-2, uno schema tipo di Relazione di accompagnamento e un *vademecum* per la comunicazione delle scelte operate in ogni aspetto della valutazione tariffaria.

Si precisa che di fatto, le modalità di predisposizione del PEF, le modalità di calcolo dei costi efficienti di esercizio e di investimento e la documenta-

zione richiesta a supporto rimangono nel MTR-2 in linea con i dettami del precedente MTR, nell’ottica di una continuità regolatoria. Tali rimangono anche i ruoli degli attori coinvolti e le interazioni necessarie alla redazione del PEF. Di conseguenza, nella redazione della presente Guida si è scelto di continuare ad utilizzare una nomenclatura che andasse in continuità con le modalità di lettura del dettato ARERA e con le attività di supporto che IFEL ha messo a disposizione durante il primo periodo regolatorio.

Pertanto, nel presente Capitolo che riguarda l’analisi del *tool* di calcolo ARERA e la descrizione del processo per l’elaborazione del PEF pluriennale ai fini della determinazione delle entrate tariffarie (costi del servizio) per il quadriennio 2022-2025, in continuità con il passato, si farà riferimento al PEF “grezzo”, in associazione alla raccolta dei dati che l’Ente territorialmente competente (ETC) svolge presso ciascun gestore, al PEF “consolidato” e al PEF “finale”, per definire le successive fasi di composizione e definizione della tariffa ad opera dello stesso ETC.

### **1.1 Il modello di calcolo dei costi del servizio rifiuti in base al MTR-2**

A seguito della pubblicazione della Delibera del 3 agosto 2021 n. 363/2020/R/Rif con cui ARERA ha definito i criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento per il periodo 2022-2025, adottando il Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2), nell’ambito delle attività volte alla definizione delle modalità di presentazione dei dati e di redazione degli atti secondo schemi tipizzati, l’Autorità stessa ha avviato una procedura di consultazione attraverso la diffusione di una versione *preview* del *tool* di calcolo e la composizione di *focus group*, allo scopo di acquisire elementi utili per la propria azione regolatoria.

La procedura di condivisione ha portato alla pubblicazione della Determina del 4 novembre 2021 n. 2/2021 – DRIF e dei relativi allegati<sup>58</sup>:

---

<sup>58</sup> Determina del 4 novembre 2021 n. 2/2021 – DRIF e dei relativi allegati.

- *Allegato 1 - Tool MTR-2;*
- *Guida alla compilazione del Tool MTR-2 - Tariffa rifiuti PEF 2022 – 2025;*
- *Allegato 2 - Relazione di accompagnamento;*
- *Allegato 3 - Dichiarazione di veridicità;*
- *Allegato 4 - Dichiarazione di veridicità Comuni.*

ARERA ha quindi reso disponibili gli schemi tipo degli atti costituenti la proposta tariffaria e le modalità operative per la relativa trasmissione all'Autorità, definendo in maniera chiara procedure, modalità di calcolo e necessità informative per la definizione della tariffa.

Come già anticipato, il *tool* MTR-2 consente l'elaborazione del PEF pluriennale per il quadriennio 2022 - 2025 ai fini della determinazione dei costi del servizio, con particolare riferimento ai Titoli II, III, IV, V, ad esclusione del Titolo VI (tariffe di accesso agli impianti di trattamento). Lo strumento è dunque stato pensato per la predisposizione dei PEF TARI, mentre non è di ausilio nel calcolo dei valori di subentro (art. 20 MTR-2), né delle tariffe di accesso agli impianti minimi di trattamento<sup>59</sup>.

Il *tool* MTR-2 si presenta sotto forma di un *file Excel*, corredato da un menù per la navigazione veloce dei fogli di calcolo e di una Guida alla compilazione e contiene tutti i parametri numerici preimpostati, necessari ai successivi calcoli (deflatori degli investimenti, tassi di inflazione, ecc.).

Il *file* è composto da 19 fogli di calcolo suddivisi in 3 sezioni e da "codici-colore" che aiutano a seguire la corretta procedura di compilazione.

---

<sup>59</sup> La presentazione del tool di calcolo ARERA è stata effettuata da IFEL in un webinar dedicato, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.fondazioneifel.it/catalogo-eventi/event/94-accertamento-contenzioso-riscossione/3055-come-utilizzare-il-tool-di-calcolo-arera-e-sempratici-e-strumenti-di-semplificazione>

**Tabella 9. Schema della sezione di Inserimento dati di *Input***

Fogli di calcolo	Descrizione delle informazioni raccolte	Attori coinvolti
IN_Par_22	Anagrafica, scelta dello schema regolatorio e definizione coefficienti $X_a$ , $PG_a$ , $QL_a$ , $C_{116a}$ , $\omega_a$ e $b$ per l'anno 2022	ETC
IN_Par_23-24-25	Anagrafica, scelta dello schema regolatorio e definizione coefficienti $X_a$ , $PG_a$ , $QL_a$ , $C_{116a}$ , $\omega_a$ e $b$ per gli anni 2023-2024-2025	ETC
IN_BIL_Gest_20	Inserimento dei dati del Bilancio d'esercizio dei gestori relativi all'anno 2020	Gestori
IN_BIL_Gest_21	Inserimento dei dati del Bilancio d'esercizio dei gestori relativi all'anno 2021	Gestori
IN_BIL_Com_20	Inserimento dei dati del Bilancio d'esercizio del Comune (laddove il Comune svolga attività di gestione) relativi all'anno 2020	Comune
IN_BIL_Com_21	Inserimento dei dati del Bilancio d'esercizio del Comune (laddove il Comune svolga attività di gestione) relativi all'anno 2021	Comune
IN_COexp-RC-T	Inserimento dei Costi previsionali, dei conguagli e dell'IVA indetraibile, costi per attività esterne al ciclo RU	Gestori Comune
IN_Cespiti_20	Inserimento dei Cespiti relativi all'anno 2020	Gestori Comune
IN_Cespiti_21-22-23	Inserimento dei Cespiti relativi agli anni 2021-2022-2023	Gestori Comune
IN_LIC_20	Inserimento delle Immobilizzazioni in corso relative all'anno 2020	Gestori Comune
IN_LIC_21-22-23	Inserimento delle Immobilizzazioni in corso relative agli anni 2021-2022-2023	Gestori Comune
IN_Rimd	Rimodulazione delta ( $\Sigma Ta - \Sigma Tmax$ ) o istanza comma 4.6 MTR-2, Recupero delta ( $\Sigma Ta - \Sigma Tmax$ ) anni successivi	ETC
IN_Detr 4.6 del_363	Inserimento delle detrazioni di cui al comma 4.6 della deliberazione 363/2020/R/Rif	ETC

Fonte: ARERA, tool MTR-2

La prima sezione è dedicata all'inserimento dati di *Input* e prevede la raccolta delle informazioni dai documenti contabili di un Comune e fino a tre Gestori da esso diversi.

Nella medesima sezione sono definiti, da parte dell'ETC, tutti i parametri necessari alla determinazione della tariffa pluriennale:

- scelta dello schema regolatorio;
- modulazione del fattore di *sharing*;
- coefficiente di recupero di produttività;
- coefficiente C116;
- rimodulazione delta, definizione dell'istanza ex comma 4.6 MTR-2, o recupero delta negli anni successivi;
- inserimento delle detrazioni di cui all'articolo 4, comma 6 della Delibera n. 363/2020/R/Rif.

I fogli contraddistinti dal colore rosso vanno compilati solamente dopo aver analizzato i risultati contenuti nei fogli di colore verde appartenenti alla successiva sezione.

La seconda sezione raccoglie i Fogli di calcolo che mostrano i risultati in termini di calcolo dei costi di capitale e di componenti tariffarie conseguenti alle scelte di imputazione compiute nella prima sezione.

**Tabella 10. Schema della sezione Fogli di calcolo**

Fogli di calcolo	Descrizione delle informazioni raccolte
CK_22	Calcolo dei costi di capitale per l'anno 2022
CK_23-24-25	Calcolo dei costi di capitale per l'anno 2023-2024-2025
T_ante_detr.4.6	Calcolo delle componenti di costo del PEF e del limite di crescita ante detrazioni di cui al comma 4.6 della Delibera 363/2020/R/Rif
T_post_detr.4.6	Calcolo delle componenti di costo del PEF e del limite di crescita post detrazioni di cui al comma 4.6 della Delibera 363/2020/R/Rif

Fonte: ARERA, tool MTR-2

Lo schema PEF pluriennale finale è rappresentato nel foglio PEF di colore blu. Mentre nel foglio "Tabelle" (colore grigio) sono elencati i parametri definiti dalla Delibera n. 363/2021/R/Rif e dalla Delibera n. 459/2021/R/Rif.

**Tabella 11. Schema della sezione Output e Parametri**

Fogli di calcolo	Descrizione delle informazioni raccolte
PEF	ModPEF MTR-2 2022-2025 compilato con i risultati del calcolo
Tabelle	Inflazione, Vite utili e deflatori degli investimenti di cui al MTR-2 utilizzate nel tool di calcolo

Fonte: ARERA, tool MTR-2

## 1.2 I compiti dell'ETC

Riprendendo quanto anticipato nel precedente Capitolo III, il ruolo dell'ETC è supervisionare e coordinare tutte le fasi di predisposizione del PEF, di seguito elencate:

- individuazione degli attori del servizio integrato di gestione di rifiuti (Comuni, gestori, Autorità d'Ambito, prestatori d'opera);

- richiesta dei dati necessari alla compilazione del *tool\_MTR2* presso ciascun attore (PEF "grezzo") e validazione delle informazioni ricevute;
- compilazione del *tool\_MTR2* a seguito del consolidamento delle informazioni prodotte da ciascuno (PEF "consolidato");
- valutazione delle componenti previsionali dei costi operativi di gestione associati a specifiche finalità (*COI*, *CO116* e *CQ*), grazie alle informazioni rese disponibili da ciascun gestore;
- valutazione delle ulteriori componenti a conguaglio ereditate dai PEF precedenti (*RCND<sub>TV</sub>*, *RCU*, *RC18*, *RC19*, ecc.);
- valutazione delle componenti a conguaglio relative a costi sostenuti per il conseguimento dei *target* cui è stata associata (in sede di determinazione delle entrate tariffarie riferite a precedenti annualità) la valorizzazione di costi previsionali, per cui l'operatore si è assunto il rischio di conseguire l'obiettivo a risorse definite *ex ante*;
- valorizzazione dei parametri, quali:
  - il fattore di *sharing* dei proventi sulla vendita di materiale e di energia in ragione del potenziale contributo dell'*output* recuperato al raggiungimento dei *target* europei (*b*);
  - il parametro per la determinazione del fattore di *sharing* dei proventi derivanti dai corrispettivi riconosciuti ai sistemi collettivi di *compliance* ( $\omega$ ), sulla base del rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata raggiunti ( $\gamma_{1'a}$ ), anche tenuto conto della coerenza tra la percentuale di raccolta differenziata conseguita e gli obiettivi ambientali comunitari e a livello di efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo ( $\gamma_{2'a}$ ), anche tenuto conto della percentuale di frazioni estranee rilevata nella raccolta differenziata e della frazione effettivamente avviata a recupero;

- definizione dei coefficienti relativi al limite di crescita annuale delle entrate tariffarie nell'ambito dell'intervallo di valori determinati dall'Autorità, quali:
  - il coefficiente di recupero di produttività ( $X$ );
  - il coefficiente per il miglioramento previsto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate agli utenti ( $QL$ );
  - il coefficiente connesso alle modifiche del perimetro gestionale con riferimento ad aspetti tecnici e/o operativi ( $PG$ );
  - il coefficiente di copertura delle componenti di natura previsionale, connesse agli scostamenti di costo attesi riconducibili alle novità normative introdotte dal d. lgs. n. 116/20 ( $C116$ );
- controllo del limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie, di cui all'art. 4 del MTR-2, in relazione all'equilibrio economico - finanziario della gestione;
- valutazioni in merito alla necessità di presentare un'istanza per il superamento del limite alla crescita<sup>60</sup>, di definire rinunce al riconoscimento di alcune componenti di costo<sup>61</sup>, di operare una rimodulazione dei conguagli o di predisporre un piano di rientro per gli extra costi eventualmente non coperti dalla tariffa (PEF "finale");
- predisposizione della Relazione secondo lo schema-tipo, a partire dalle relazioni presentate da ciascun gestore in relazione al proprio PEF "grezzo"; e raccolta delle Dichiarazioni di veridicità;

---

<sup>60</sup> Art. 4, comma 5, 6 e 7, Allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif.

<sup>61</sup> Art. 4.6, Delibera 363/2021/R/Rif.

- validazione delle informazioni, eventualmente integrandole o modificandole secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio.

Oltre a validare i dati contenuti nei PEF "grezzi" trasmessi dai gestori e a definire i parametri di *sharing* ed il limite di crescita annuo della tariffa, gli ETC hanno il compito anche di:

- definire la vita utile dei cespiti di pertinenza delle discariche, in accordo con il gestore e sulla base delle capacità residue e delle stime sui tempi di esaurimento delle stesse;
- valutare l'opportunità di modificare le vite utili regolatorie, eventualmente riducendo la vita utile regolatoria di impianti, in caso vincoli autorizzativi, normativi o di pianificazione ne determinino la chiusura anticipata, al fine di consentire il recupero degli investimenti effettuati; eventualmente adottando una vita utile superiore, con procedura partecipata dal gestore, al fine di assicurare la sostenibilità delle tariffe applicate agli utenti;
- esprimere un parere riguardo all'opportunità di effettuare il riconoscimento dei costi della gestione post-operativa e di chiusura delle discariche autorizzate nel caso in cui le risorse precedentemente accantonate risultino insufficienti a garantire il ripristino ambientale del sito medesimo;
- valutare l'opportunità di una eventuale revisione infra-periodo della predisposizione tariffaria, che potrà essere presentata in qualsiasi momento del periodo regolatorio al verificarsi di circostanze straordinarie e tali da pregiudicare gli obiettivi indicati nel piano;
- attivare la prima fase dei meccanismi di garanzia nei confronti dei soggetti inerti, a tutela degli utenti;

- verificare l'equilibrio economico - finanziario del gestore;
- assicurarsi che venga data adeguata evidenza separata, negli avvisi di pagamento, degli oneri riconducibili agli eventuali costi relativi ad attività esterne al ciclo integrato dei RU, nel caso in cui siano state ricompresi nell'ambito delle entrate tariffarie identificate nel PEF.

Ognuno dei parametri e delle valutazioni di cui l'ETC è responsabile incidono, seppur in maniera diversa, nel calcolo dell'ammontare delle entrate tariffarie (costi del servizio) previste e, quindi, devono essere valutati e ponderati con particolare attenzione. La loro dimensione, sebbene spesso definita all'interno di specifici *range*, deve essere motivata e descritta nella relazione di accompagnamento al PEF (paragrafo 5 della Relazione), anche con riferimento al rispetto dell'equilibrio economico della gestione.

In conclusione, appare evidente che i compiti attribuiti all'ETC sono rilevanti, in quanto la sua attività contribuisce in maniera determinante alla definizione del fabbisogno tariffario per l'anno di riferimento.

### **1.3 Contenuti minimi del PEF**

Il complesso della documentazione e delle informazioni che compongono il Piano economico finanziario è descritto all'articolo 27 della Delibera n. 363/2021/R/Rif.

In base a tale prescrizione, i gestori predispongono il PEF dettagliandone lo sviluppo per un periodo quadriennale coincidente con il secondo periodo regolatorio 2022-2025, in conformità alle indicazioni metodologiche contenute nell'Allegato A alla Delibera n. 363/2021/R/Rif (MTR-2).

Le informazioni su cui la metodologia si fonda sono desunte dai dati risultanti dalle fonti contabili obbligatorie relative all'esercizio di riferimento (a-2), nonché tenuto conto delle regole per la determinazione dei costi opera-

tivi, dei costi d'uso del capitale e dei conguagli come definito nel MTR-2. Il PEF deve comprendere almeno i seguenti elementi (art. 27 Delibera n. 363/2021/R/Rif):

- il programma e il piano finanziario degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani;
- la specifica dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili per l'effettuazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, 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 rifiuti urbani ovvero dei singoli servizi che lo compongono;
- il fabbisogno di investimenti per il quadriennio 2022-2025, determinato in considerazione delle scelte di pianificazione regionale per il riequilibrio dei flussi fisici e in rapporto al valore delle infrastrutture esistenti;
- la descrizione degli interventi previsti nel quadriennio per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo infrastrutturale individuati dalle programmazioni di competenza regionale e nazionale;
- la descrizione degli interventi realizzati e degli obiettivi conseguiti in termini di sviluppo infrastrutturale e incremento della capacità impiantistica, e dell'efficacia ambientale, in coerenza con quanto disposto con le programmazioni di competenza regionale e nazionale;
- il *tool* MTR-2 completo di tutte le informazioni necessarie alla definizione della tariffa per il quadriennio 2022-2025, corredato dalla dichiarazione di veridicità redatta secondo lo schema-tipo in allegato alla Determina n. 2/2021;

- una relazione redatta sulla base dello schema-tipo in allegato alla Determina n. 2/2021, nella quale sono descritti:
  - il modello gestionale ed organizzativo e 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;
  - le modalità di calcolo delle componenti dei costi operativi, dei costi d'uso del capitale e delle voci di conguaglio, valorizzate secondo i criteri illustrati nel MTR-2;
  - l'ammontare dei conguagli residui approvati dall'Ente territorialmente competente e il cui recupero è rinviato successivamente al 2025;
  - gli oneri relativi all'IVA e alle imposte.

## **2. Il PEF "grezzo"**

La procedura di approvazione del PEF quadriennale, codificata dall'articolo 7 della Delibera n. 363/2021/R/Rif, prende avvio con la predisposizione da parte di ciascun gestore del servizio di un proprio Piano economico finanziario per il periodo 2022-2025, secondo quanto previsto dal MTR-2, e con la trasmissione dello stesso all'Ente territorialmente competente (articolo 7.1). Il documento, che contiene tutte le informazioni relative alla porzione di servizio svolto da ciascun gestore, rappresenta il PEF "grezzo".

Il PEF "grezzo" costituisce l'adempimento principale cui sono tenuti i soggetti individuati come "gestori" del servizio ed è subordinato alle proce-

di validazione da parte dell'Ente territorialmente competente. La trasmissione del PEF "grezzo" è inoltre oggetto, fra gli altri, dei meccanismi di garanzia disciplinata all'art. 9 della Delibera n. 363/2021/R/Rif<sup>62</sup>, trattata anche al precedente capitolo III.

Nel seguito del presente paragrafo verranno definiti gli operatori che partecipano alle fasi di gestione del ciclo dei rifiuti per i quali la predetta trasmissione è obbligatoria e analizzate le informazioni minime che il PEF "grezzo" deve contenere.

---

#### 62 Articolo 9

##### **Meccanismi di garanzia**

9.1 In caso di inerzia del gestore nel procedere alla predisposizione del piano economico finanziario secondo quanto stabilito ai commi 7.1, 7.2 e 7.3, ovvero all'aggiornamento biennale del medesimo piano secondo quanto previsto al comma 8.1, gli organismi competenti di cui ai commi 7.1 e 7.2 provvedono alla diffida, assegnando un termine utile per l'invio dei dati e degli atti necessari, dandone contestuale comunicazione all'Autorità.

9.2 Gli organismi competenti, in caso di perdurante inerzia, ne informano l'Autorità, che valuta i presupposti per intimare al gestore l'adempimento agli obblighi regolatori, riservandosi comunque di procedere secondo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95.

9.3 Qualora l'inerzia si protragga fino al trentesimo giorno antecedente allo scadere dei termini previsti dalla normativa vigente per l'assunzione, da parte degli organismi competenti, delle pertinenti determinazioni, sono esclusi incrementi dei corrispettivi all'utenza finale e adeguamenti degli stessi all'inflazione, nonché eventuali incrementi delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento. Gli organismi competenti possono comunque provvedere alla predisposizione del piano economico finanziario sulla base degli elementi conoscitivi a disposizione, in un'ottica di tutela degli utenti. Le determinazioni di cui al precedente periodo hanno un'efficacia biennale, restando comunque salva la facoltà, per i menzionati organismi competenti, di valutare nuove predisposizioni tariffarie, al fine del mantenimento dell'equilibrio economico finanziario delle gestioni.

9.4 Nei casi di cui al precedente comma 9.3, l'Autorità, salva la necessità di richiedere ulteriori integrazioni, verifica la coerenza degli atti e, tenuto conto di quanto effettivamente articolato agli utenti, approva le determinazioni tariffarie trasmesse dai citati organismi competenti.

9.5 In caso di inerzia dell'organismo competente, il gestore, una volta predisposto il piano economico finanziario secondo quanto stabilito ai commi 7.1, 7.2 e 7.3, nonché una volta aggiornato il medesimo piano per gli anni 2024 e 2025 secondo quanto previsto al comma 8.1, ne dà comunicazione all'Autorità, informando contestualmente il medesimo organismo.

9.6 L'Autorità, ricevuta la comunicazione di cui al precedente comma, provvede a diffidare l'organismo competente, riservandosi comunque di procedere secondo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95.

9.7 Il presente provvedimento è pubblicato sul sito internet dell'Autorità [www.arera.it](http://www.arera.it).

## **2.1 L'identificazione degli attori del servizio integrato di gestione di rifiuti**

Uno dei primi compiti che l'ETC deve assolvere è la perimetrazione del servizio e la identificazione degli attori coinvolti. Oltre all'ETC sono chiamati a concorrere alla predisposizione del PEF tutti i soggetti che gestiscono in tutto o in parte il servizio di gestione dei rifiuti urbani all'interno dell'ambito tariffario di riferimento.

In particolare, gli attori del servizio integrato di gestione di rifiuti, come dettagliato al capitolo precedente, sono tre:

- i **gestori**, vale a dire tutti i soggetti che erogano la totalità o anche singole parti del servizio integrato rifiuti, ivi inclusi i Comuni in caso di gestione in economia<sup>63</sup>. Il gestore ha la responsabilità di predisporre annualmente il PEF "grezzo": a partire dai propri documenti contabili deve procedere "rettificando" le voci di costo, riclassificandole e allocandole secondo la metodologia stabilita dal MTR, nonché corredare il Piano con una dichiarazione attestante la sua veridicità e una relazione che illustri il raccordo tra i dati riportati e i valori di bilancio di partenza.
- l'**Ente territorialmente competente** (ETC) è l'Ente di governo dell'ambito territoriale ottimale, laddove esso è stato costituito ed è operativo. In caso contrario, l'ETC è il Comune<sup>64</sup>.
- l'**ARERA**, cui spetta il compito di verificare la coerenza regolatoria della documentazione e dei dati ricevuti, riservandosi la facoltà di richiedere ulteriori informazioni e che in caso di esito positivo procede con l'approvazione finale dei corrispettivi.

---

<sup>63</sup> Articolo 1, comma 1, Allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif.

<sup>64</sup> *Ibid.*, art. 1.1.

Ai tre attori del processo di determinazione della tariffa va aggiunto (di nuovo) il Comune, quale unico soggetto competente all'approvazione delle tariffe, sia in caso di TARI tributo che in caso di tariffa corrispettiva. Una funzione evidentemente "esterna" al MTR (per quanto fondamentale ad assicurare in concreto il finanziamento del servizio) ma ad esso strettamente correlata per il tramite del PEF, che ne costituisce il necessario presupposto.

L'attività di verifica della coerenza regolatoria di competenza dell'Autorità, infatti, attiene esclusivamente alle modalità di calcolo dei costi nelle loro diverse componenti e alla suddivisione fra costi fissi e variabili nel caso di TARI tributo, ovvero all'ammontare complessivo del corrispettivo del servizio rifiuti nel caso di tariffa corrispettiva; l'Autorità pertanto non verifica le tariffe finali da applicarsi agli utenti del servizio rifiuti, ossia l'articolazione tariffaria in senso proprio.

Infine, da non confondersi con i gestori, fra gli operatori che contribuiscono allo svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti urbani si distinguono i cosiddetti "prestatori d'opera". Con questa definizione si intendono tutti quei soggetti che gestiscono una porzione minimale del servizio integrato rifiuti e che anche prima del MTR sono stati stabilmente esclusi dall'obbligo di redigere il PEF dalla normativa previgente.

## BOX 2: Anagrafica

Nel *tool*/MTR-2 la dichiarazione degli attori del servizio i cui dati concorrono alla definizione della tariffa viene compilata dall'ETC nel foglio *IN\_Par\_22* nella sezione Anagrafica.

Anagrafica	
Ambito tariffario	Denominazione Ambito tariffario
Gestore 1	Denominazione Gestori
Gestore 2	
Gestore 3	
Comune	

La compilazione di questa sezione è obbligatoria ed è necessaria perché la tariffa finale venga correttamente calcolata dal modello. Per ciascuno dei costi operativi, dei cespiti, dei LIC, ecc.. successivamente inseriti il compilatore dovrà definire l'operatore cui appartengono, perché possano essere conteggiati nel PEF finale (foglio blu).

Fonte: ARERA, *tool* MTR-2

## 2.2 Contenuti minimi del PEF "grezzo"

Il PEF "grezzo" predisposto da ciascun gestore, in analogia con quanto prescritto all'articolo 27 del MTR-2 e precedentemente sintetizzato, è costituito da tre documenti fondamentali: il *tool* MTR-2, la relazione di accompagnamento e la dichiarazione di veridicità.

Il *tool*/MTR-2 è da compilarsi da parte del gestore nelle sole parti relative all'inserimento degli *Input*, come schematizzato nella Tabella seguente.

**Tabella 12. Schema della sezione di Inserimento dati di Input per il PEF "grezzo" del gestore**

Fogli di calcolo	Descrizione delle informazioni raccolte	Attori coinvolti
IN_BIL_Gest_20	Inserimento dei dati del Bilancio d'esercizio dei gestori relativi all'anno 2020	Gestori
IN_BIL_Gest_21	Inserimento dei dati del Bilancio d'esercizio dei gestori relativi all'anno 2021	Gestori
IN_BIL_Com_20	Inserimento dei dati del Bilancio d'esercizio del Comune (laddove il Comune svolga attività di gestione) relativi all'anno 2020	Comune
IN_BIL_Com_21	Inserimento dei dati del Bilancio d'esercizio del Comune (laddove il Comune svolga attività di gestione) relativi all'anno 2021	Comune
IN_COexp-RC-T	Inserimento dei Costi previsionali, dei conguagli e dell'IVA indetraibile, costi per attività esterne al ciclo RU	Gestori Comune
IN_Cespiti_20	Inserimento dei Cespiti relativi all'anno 2020	Gestori Comune
IN_Cespiti_21-22-23	Inserimento dei Cespiti relativi agli anni 2021-2022-2023	Gestori Comune
IN_LIC_20	Inserimento delle Immobilizzazioni in corso relative all'anno 2020	Gestori Comune
IN_LIC_21-22-23	Inserimento delle Immobilizzazioni in corso relative agli anni 2021-2022-2023	Gestori Comune

Fonte: ARERA, tool MTR-2

I restanti fogli del modello di calcolo dei costi efficienti sono da compilarli da parte dell'ETC, tenuto al "settaggio" di tutti i parametri e alle modulazioni intertemporali; di conseguenza, anche in presenza di un unico gestore, il PEF "grezzo" non conterrà tutte le informazioni necessarie alla definizione della tariffa finale, nemmeno nella sola porzione di competenza del gestore compilatore.

Il tool MTR-2 dovrà essere corredato dalla relazione di accompagnamento redatta dal gestore utilizzando lo schema-tipo allegato alla Determinazione n. 2/2021, esplicitando le scelte adottate per estrarre dai documenti contabili quanto riportato nel tool.

Lo schema tipo della Relazione di accompagnamento è costituito da un file *word* suddiviso in 5 capitoli, nei quali sono descritte in maniera molto dettagliata tutte le informazioni necessarie all'Ente territorialmente competente prima e all'Autorità poi, per comprendere, valutare e validare il contenuto del PEF "grezzo".

Sebbene il responsabile finale della redazione e della completezza della Relazione di accompagnamento sia l'ETC, è compito del gestore redigere le parti di propria competenza descrivendo puntualmente le informazioni, i dati e le valutazioni compiute nella redazione del PEF "grezzo", coprendo l'intero orizzonte temporale del secondo periodo regolatorio (anni 2022-2025).

L'Autorità nella predisposizione dello schema tipo ha segnalato quali parti siano da compilarsi a cura del gestore: si tratta dei capitoli 2 e 3 contrassegnati dalla lettera (G) e schematizzati nella Figura seguente.

**Figura 20. Schema della sezione di Inserimento dati di Input per il PEF "grezzo" del gestore**

- 2**      **Descrizione dei servizi forniti (G)**
  - 2.1      Perimetro della gestione/affidamento e servizi forniti
  - 2.2      Altre informazioni rilevanti
  
- 3**      **Dati relativi alla gestione dell'ambito tariffario (G)**
  - 3.1      Dati tecnici e patrimoniali
    - 3.1.1    Dati sul territorio gestito e sull'affidamento
    - 3.1.2    Dati tecnici e di qualità
    - 3.1.3    Fonti di finanziamento
  
  - 3.2      Dati per la determinazione delle entrate di riferimento
    - 3.2.1    Dati di conto economico
    - 3.2.2    Focus sugli altri ricavi
    - 3.2.3    Componenti di costo previsionali
    - 3.2.4    Investimenti
    - 3.2.5    Dati relativi ai costi di capitale

Fonte: Schema tipo della Relazione di accompagnamento, Allegato 2 alla Determina ARE-RA n. 02/2021

Per ciascun paragrafo lo schema tipo fornisce una breve, ma puntuale, descrizione delle informazioni che il gestore deve fornire per permettere l'attività di validazione propedeutica all'approvazione della tariffa.

Il paragrafo seguente si focalizzerà nel dettaglio sull'analisi delle informazioni numeriche da estrarre dai documenti contabili del gestore per la redazione del PEF "grezzo", per permettere all'ETC di valutare la coerenza dell'attività del gestore rispetto ai principi di programmazione, di ampliamento e potenziamento, oltre che di miglioramento della qualità del servizio. La relazione di accompagnamento al PEF "grezzo" dovrà necessariamente contenere sia una dettagliata descrizione dei servizi forniti dal gestore, sia illustrare minuziosamente le variazioni attese delle caratteristiche del servizio che interessano una o più delle attività dallo stesso erogate, dando separata evidenza di quelle relative all'adeguamento ai nuovi standard minimi di qualità che sono stati introdotti dall'Autorità rispetto a quelle già approvate dall'Ente territorialmente competente.

## **2.3 La raccolta dati**

Il PEF redatto in conformità al modello di cui alla Determina ARERA n. 2/2021 -DRIF sintetizza tutte le informazioni e i dati rilevanti per la determinazione delle entrate tariffarie relative all'ambito tariffario e a ciascuno degli anni del periodo regolatorio 2022-2025, in coerenza con i criteri disposti dal MTR-2. Tali dati devono essere imputati da ciascun gestore (ivi incluso il Comune che gestisce in economia uno o più servizi), per quanto di propria competenza, sulla base della disciplina contenuta all'articolo 7 del MTR-2<sup>65</sup>.

I costi efficienti di esercizio e di investimento riconosciuti per ciascun anno, salvo che le componenti per le quali siano esplicitamente ammessi valori previsionali, di cui si tratterà in seguito, sono determinati per l'anno 2022 sulla base di quelli effettivi rilevati nell'anno di riferimento 2020 (a-2) come risultanti da fonti contabili obbligatorie, mentre, per gli anni 2023, 2024 e 2025, con riferimento ai costi d'esercizio, sulla base dei dati di bilancio o di preconsuntivo relativi all'anno 2021 o, in mancanza, con quelli dell'ultimo bilancio disponibile (vedi Figura 14).

Le fonti contabili obbligatorie sono:

- il bilancio di esercizio;
- il libro cespiti;
- il libro giornale;
- il libro degli inventari;
- ogni altro documento contabile tenuto ai sensi di legge.

### **2.3.1 I dati da attingere dal bilancio di esercizio**

Con riferimento a ciascun anno, le componenti di costo riportate nel PEF "grezzo" dovranno essere riconciliate con la somma dei costi effettiva-

---

<sup>65</sup> Articolo 7

#### **Procedura di approvazione**

7.1 Ai fini della determinazione delle entrate tariffarie di riferimento, il gestore predispo-

ne il piano economico finanziario per il periodo 2022-2025, secondo quanto previsto dal MTR-2, e lo trasmette all'Ente territorialmente competente.

7.2 Ai fini della definizione delle tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo "minimi", ovvero agli impianti "intermedi" da cui provengano flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo "minimi, secondo quanto previsto al precedente Articolo 5, il gestore di tali attività predispose il piano economico finanziario per il periodo 2022-2025, secondo quanto previsto dal MTR-2, e lo trasmette al soggetto competente, rappresentato dalla Regione o da un altro Ente dalla medesima individuato.

7.3 Il piano economico finanziario di cui al comma 7.1, nonché quello di cui al comma 7.2, sono soggetti ad aggiornamento biennale secondo la procedura di cui al successivo Articolo 8, e sono corredati dalle informazioni e dagli atti necessari alla validazione dei dati impiegati e, in particolare, da:

a) una dichiarazione, ai sensi del d.P.R. 445/00, sottoscritta dal legale rappresentante, attestante la veridicità dei dati trasmessi e la corrispondenza tra i valori riportati nella modulistica con i valori desumibili dalla documentazione contabile di riferimento tenuta ai sensi di legge;

b) una relazione che illustra sia i criteri di corrispondenza tra i valori riportati nella modulistica con i valori desumibili dalla documentazione contabile, sia le evidenze contabili sottostanti;

c) eventuali ulteriori elementi richiesti dall'Ente territorialmente competente, di cui al 7.1, ovvero dal soggetto competente di cui comma 7.2.

7.4 Gli organismi competenti di cui ai commi 7.1 e 7.2, fermi restando i necessari profili di terzietà rispetto al gestore, come precisati all'Articolo 28 del MTR-2, validano le informazioni fornite dal gestore medesimo e le integrano o le modificano secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio. La procedura di validazione consiste nella verifica della completezza, della coerenza e della congruità dei dati e delle informazioni necessari alla elaborazione del piano economico finanziario.

7.5 Gli organismi competenti di cui ai commi 7.1 e 7.2 assumono le pertinenti determinazioni e provvedono a trasmettere all'Autorità:

a) la predisposizione del piano economico finanziario per il periodo 2022- 2025;

b) con riferimento all'anno 2022, i corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, ovvero le tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo "minimi", o agli impianti "intermedi" da cui provengano flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo "minimi".

7.6 La trasmissione all'Autorità di cui al precedente comma 7.5, avviene:

a) da parte dell'Ente territorialmente competente di cui al comma 7.1, entro 30 giorni dall'adozione delle pertinenti determinazioni ovvero dal termine stabilito dalla normativa statale di riferimento per l'approvazione della TARI riferita all'anno 2022;

b) da parte del soggetto competente di cui al comma 7.2, entro il 30 aprile 2022.

7.7 L'Autorità, salva la necessità di richiedere ulteriori informazioni, verifica la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa ai sensi del presente Articolo e, in caso di esito positivo, conseguentemente approva. In caso di approvazione con modificazioni, l'Autorità ne disciplina all'uopo gli effetti alla luce della normativa vigente, con particolare riferimento alla tutela degli utenti, tenuto conto dell'efficacia delle decisioni assunte dagli organismi competenti di cui ai commi 7.1 e 7.2, e delle misure volte ad assicurare la sostenibilità finanziaria efficiente della gestione.

7.8 Fino all'approvazione da parte dell'Autorità di cui al comma precedente, si applicano, quali prezzi massimi del servizio, quelli determinati dagli organismi competenti di cui ai commi 7.1 e 7.2.

mente sostenuti dal gestore nell'anno contabile di riferimento individuato in conformità alle previsioni contenute nell'articolo 7 del MTR-2.

A tal fine il gestore dovrà innanzitutto, ove rilevante, dar conto dei criteri utilizzati per la disaggregazione dei costi afferenti alle attività del servizio integrato di gestione rifiuti da quelli afferenti ad attività diverse dalla gestione del ciclo dei rifiuti.

In secondo luogo, il gestore dovrà dare separata evidenza delle rettifiche effettuate in conformità all'articolo 7.3 del MTR-2 dei dati di conto economico:

- dei costi attribuibili alle attività capitalizzate (per esempio gli ammortamenti così come valorizzati sulla base delle regole per la redazione del bilancio);
- delle "poste rettificative" delle voci di costo operativo di cui all'articolo 1, comma 1 del MTR-2 (cfr. BOX 3);
- dei costi sostenuti per il conseguimento dei *target* cui è stata associata (in sede di determinazione delle entrate tariffarie riferite a precedenti annualità) la valorizzazione di costi operativi incentivanti (di natura previsionale), per cui l'operatore si è assunto di conseguire un obiettivo a risorse definite *ex ante*;
- degli scostamenti già intercettati attraverso la valorizzazione (in sede di determinazione delle entrate tariffarie riferite a precedenti annualità) delle ulteriori componenti di costo di natura previsionale introdotte dalla regolazione *pro tempore* vigente, tenuto conto della quantificazione dei pertinenti recuperi nell'ambito delle componenti a conguaglio.

In terzo luogo, il gestore dovrà illustrare i criteri e gli eventuali *driver* utilizzati per l'allocazione dei dati così rettificati alle pertinenti componenti di costo (effettivo) variabile e fisso, anche con il supporto di strumenti grafici (tabelle) che colleghino il valore di ciascuna voce di conto economico con le componenti tariffarie rilevanti.

### **BOX 3: Poste rettificative**

Dai costi operativi ammessi al riconoscimento tariffario sono escluse le seguenti voci di costo, riferite alle attività afferenti al ciclo integrato dei rifiuti:

- accantonamenti, diversi dagli ammortamenti, operati in eccesso rispetto all'applicazione di norme tributarie, fatto salvo quanto disposto dal successivo Articolo 16;
- gli oneri finanziari e le rettifiche di valori di attività finanziarie;
- le svalutazioni delle immobilizzazioni;
- gli oneri straordinari;
- gli oneri per assicurazioni, qualora non espressamente previste da specifici obblighi normativi;
- gli oneri per sanzioni, penali e risarcimenti, nonché i costi sostenuti per il contenzioso ove l'impresa sia risultata soccombente;
- i costi connessi all'erogazione di liberalità;
- i costi pubblicitari e di *marketing*, ad esclusione di oneri che derivino da obblighi posti in capo ai concessionari;
- le spese di rappresentanza.

*Fonte: Articolo 1, comma 1, allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif*

Inoltre, il Comune che gestisce in economia uno o più dei servizi di gestione dei rifiuti urbani, dovrà dare separata evidenza delle eventuali quote di costo relative all'IVA indetraibile.

A partire dal bilancio di esercizio di ogni annualità, dunque, dal conto economico sono desumibili tutti i costi operativi, gli accantonamenti, i ricavi e i proventi della vendita di materiale ed energia derivante dai rifiuti; dallo stato patrimoniale si ricava invece il valore delle poste rettificative del capitale.

### BOX 4: IN\_BIL\_Gest\_20 e IN\_BIL\_Gest\_21

COSTI al netto delle poste rettificative e al netto dei CANONI/MUTUI/LEASING pagati ai proprietari	2020								
	CRT	CTS	CTR	CRD	CSL	CARC	CGG	CCD	CO <sub>AL</sub>
B6 - Costi per materie di consumo e merci (al netto di resi, abbuoni e sconti)									
B7 - Costi per servizi									
B8 - Costi per godimento di beni di terzi									
B9 - Costi del personale									
B11 - Variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci									
B14 - Oneri diversi di gestione									
<b>Totale</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Nel tool MTR-2 i costi operativi sono da riportarsi al netto di tutte le poste rettificative e scomposti fra le attività del ciclo di gestione dei rifiuti, come descritte nel testo, ai fogli *IN\_BIL\_Gest\_20* (informazioni tratte dal conto economico 2020) e *IN\_BIL\_Gest\_21* (Conto economico 2021).

Ciascun foglio *IN\_BIL\_Gest* è formato da blocchi di compilazione identici posti uno sotto l'altro, ciascuno intitolato ad ognuno dei nomi dei gestori del servizio che l'ETC ha definito nella sezione Anagrafica.

Medesima struttura hanno i fogli di *Input IN\_BIL\_Com\_20* e *IN\_BIL\_Com\_21* che raccolgono i dati del Bilancio d'esercizio del Comune (laddove il Comune svolga attività di gestione).

Fonte: ARERA, tool MTR-2

### 2.3.1.1 I costi operativi

I costi riconosciuti sono ottenuti decurtando dalle voci di conto economico le rettifiche sopra descritte e comprendono le seguenti voci di bilancio di natura ricorrente:

- B6 - Costi per materie di consumo e merci (al netto di resi, abbuoni e sconti);
- B7 - Costi per servizi;
- B8 - Costi per godimento di beni di terzi;
- B9 - Costi del personale;
- B11 - Variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci;
- B12 - Accantonamento per rischi, nella misura massima ammessa dalle leggi e prassi fiscali;
- B13 - Altri accantonamenti;
- B14 - Oneri diversi di gestione.

Le attività di riconciliazione dei valori indicati nel conto economico con le informazioni riportate nel PEF e di disaggregazione dei costi afferenti alle attività del servizio integrato passa attraverso l'allocazione delle voci appena descritte nelle differenti componenti dei costi variabili e fissi:

- costi operativi variabili per l'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati (*CRT*);
- costi operativi variabili per l'attività di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani (*CTS*);
- costi operativi variabili per l'attività di trattamento e di recupero dei rifiuti urbani e delle operazioni per il conferimento delle frazioni della raccolta differenziata (*CTR*);
- costi operativi variabili per l'attività di raccolta e trasporto delle frazioni differenziate (*CRD*);
- costi operativi fissi per l'attività di spazzamento e lavaggio (*CSL*);
- costi operativi fissi per l'attività di gestione delle tariffe e dei rap-

porti con gli utenti (*CARC*);

- costi fissi generali di gestione (*CGG*);
- costi fissi relativi alla quota di crediti inesigibili (*CCD*);
- altri costi fissi (*COAL*).

In estrema sintesi, lo schema di disaggregazione del conto economico si presenta come una matrice nelle cui righe si leggono i costi suddivisi per natura (materie prime, servizi, ecc..) e nelle colonne si leggono le attività del ciclo rifiuti (raccolta e trasporto, smaltimento, recupero, ecc..), le rettifiche (i costi non ammessi in tariffa), le attività esterne al bacino tariffario di riferimento e le attività diverse. Schemi di riconciliazione utili per la compilazione e la validazione dei PEF “grezzi” in relazione alla scomposizione del Conto economico del gestore sono messi a disposizione e sottoposti ad aggiornamento continuo all’interno del portale IFEL Regolazione rifiuti-ARERA<sup>66</sup>.

La componente *CRT* rappresenta i costi operativi per l’attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati, ossia l’insieme delle operazioni di raccolta (svolta secondo diversi modelli di organizzazione del servizio: porta a porta, stradale, misto, di prossimità e a chiamata) e di trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati verso impianti di trattamento, recupero e smaltimento, con o senza trasbordo su mezzi di maggiori dimensioni. Sono altresì incluse le seguenti operazioni:

- gestione delle isole ecologiche (anche mobili) e delle aree di *transfer*;
- lavaggio e sanificazione dei contenitori della raccolta dei rifiuti indifferenziati;
- raccolta e gestione dei dati relativi al conferimento dei rifiuti da parte degli utenti e del successivo conferimento agli impianti di trattamento e di smaltimento;
- cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> <https://www.fondazioneifel.it/images/ARERA/TavoleInput-IFEL.zip>.

<sup>67</sup> Art. 8.3, Allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif.

La componente *CTS* è riferita ai costi operativi per l'attività di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani, incluse eventuali operazioni di pretrattamento dei rifiuti urbani residui, nonché le seguenti operazioni:

- trattamento presso gli impianti di trattamento meccanico-biologico costituiti da: unità di trattamento meccanico (per esempio: separatori, compattatori, sezioni di tritovagliatura) e/o unità di trattamento biologico (a titolo esemplificativo, bioessiccazione, biostabilizzazione, digestione anaerobica), attribuiti secondo un criterio di ripartizione basato sulla quantità dei rifiuti urbani avviati a successivo smaltimento;
- smaltimento presso gli impianti di incenerimento senza recupero energetico e smaltimento in impianti di discarica controllata<sup>68</sup>.

La componente *CTR* è relativa ai costi operativi per l'attività di trattamento e di recupero dei rifiuti urbani e delle operazioni per il conferimento delle frazioni della raccolta differenziata alle piattaforme o agli impianti di trattamento (finalizzato al riciclo e al riutilizzo, o in generale al recupero), che include le seguenti operazioni:

- trattamento presso gli impianti di trattamento meccanico-biologico costituiti da unità di trattamento meccanico e/o unità di trattamento biologico, attribuiti secondo un criterio di ripartizione basato sulla quantità dei rifiuti urbani avviati a successivo recupero;
- recupero energetico realizzato presso gli impianti di incenerimento;
- conferimento della frazione organica agli impianti di compostaggio, di digestione anaerobica o misti;
- commercializzazione e valorizzazione delle frazioni differenziate dei rifiuti raccolti<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, art. 8.4.

<sup>69</sup> *Ibid.*, art. 8.6.

Nel caso in cui il gestore non svolga (in tutto o in parte) direttamente l'attività di trattamento e smaltimento e l'attività di trattamento e recupero, le rispettive componenti di costo *CTS* e *CTR* 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). I corrispettivi unitari del servizio saranno suddivisi nella componente riferita agli impianti "minimi" e in quella riferita agli impianti di chiusura del ciclo "aggiuntivi" secondo quanto codificato all'articolo 26 del MTR-2.

È buona norma, ai fini di agevolare l'attività di validazione, inserire nella relazione di accompagnamento al PEF "grezzo" del gestore una tabella che mostri come il valore inserito in tariffa sia ricavato dal prodotto tra il corrispettivo unitario del servizio e i quantitativi conferiti.

Ai fini della determinazione delle componenti *CTS* e *CTR*, i costi delle operazioni effettuate presso gli impianti di trattamento meccanico-biologico sono attribuiti secondo un criterio di ripartizione basato sulle quantità di rifiuti avviate, al termine del trattamento, rispettivamente a smaltimento o a recupero.

Nelle more dell'applicazione della nuova regolazione per le tariffe di accesso agli impianti minimi, le componenti *CTS* e *CTR* per le annualità tariffarie 2022 e 2023 saranno calcolate in continuità con il passato, prendendo a riferimento i valori di bilancio dei gestori (o del Comune) relativi agli anni 2020 e 2021. Pertanto, con riferimento a tutti gli impianti di trattamento, il corrispettivo unitario sarà posto pari alle tariffe amministrative o alle tariffe approvate dal soggetto competente, ove applicate, ed in tutti gli altri casi alla tariffa praticata dal titolare dell'impianto determinata in esito a procedure negoziali. Nel secondo biennio del periodo regolatorio è previsto, fra le componenti a conguaglio  $RC_{tot}$ , il recupero - solo se di entità significativa, ovvero superiore alla soglia del 3% - della differenza tra i costi riconosciuti conseguenti all'applicazione delle tariffe di accesso agli impianti di chiusura e le entrate tariffarie riferite alla medesima annualità.

La componente *CRD* rappresenta i costi operativi per l'attività di raccolta e trasporto delle frazioni differenziate, ossia l'insieme delle operazioni di raccolta (svolta secondo diversi modelli di organizzazione del servizio: porta a porta, stradale e misto) e di trasporto delle frazioni differenziate dei rifiuti urbani verso impianti di trattamento e di riutilizzo e/o di recupero, con o senza trasbordo su mezzi di maggiori dimensioni. Sono altresì incluse le seguenti operazioni:

- gestione delle isole ecologiche (anche mobili), dei centri di raccolta e delle aree di *transfer*;
- raccolta e trasporto dei rifiuti urbani pericolosi;
- lavaggio e sanificazione dei contenitori della raccolta delle frazioni differenziate dei rifiuti;
- cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta;
- raccolta e gestione dei dati relativi al conferimento delle frazioni differenziate dei rifiuti da parte delle utenze e del successivo conferimento agli impianti di trattamento e di riutilizzo e/o di recupero<sup>70</sup>.

La componente *CSL* è relativa ai costi operativi per l'attività di spazzamento e lavaggio, ossia l'insieme delle operazioni di spazzamento meccanizzato, manuale e misto, di lavaggio strade e suolo pubblico, svuotamento cestini e raccolta foglie, escluse le operazioni di sgombero della neve dalla sede stradale e sue pertinenze, effettuate al solo scopo di garantire la loro fruibilità e la sicurezza del transito. Sono altresì incluse:

- la 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;

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, art. 8.5.

- la raccolta e trasporto dei rifiuti da esumazioni ed estumulazioni, nonché degli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale;
- raccolta dei rifiuti vegetali, ad esempio: foglie, sfalci, potature provenienti da aree verdi (quali giardini, parchi e aree cimiteriali)<sup>71</sup>.

La componente *CARC* è relativa ai 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 del rapporto 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 informative e di educazione ambientale sulle diverse fasi del ciclo integrato di gestione dei rifiuti, sulle attività necessarie alla chiusura del ciclo, nonché sull'impatto ambientale nel territorio di riferimento;
- adozione di misure di prevenzione<sup>72</sup>, da attivare prima che una sostanza, un materiale o un prodotto sia diventato un rifiuto, che riducono:
  - i. la quantità dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita;
  - ii. gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana;

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, art. 8.2.

<sup>72</sup> *In coerenza con le misure che dovranno essere contenute nel "Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti", come disciplinato dal d. lgs. n. 116/20, che ha modificato l'articolo 180 del d. lgs. n. 152/06.*

- iii. il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti della produzione di rifiuti urbani.

La componente *CGG* ricomprende tutti i costi generali di gestione relativi sia al personale non direttamente impiegato nelle attività operative del servizio integrato di gestione dei RU, sia, in generale, la quota parte dei costi di struttura.

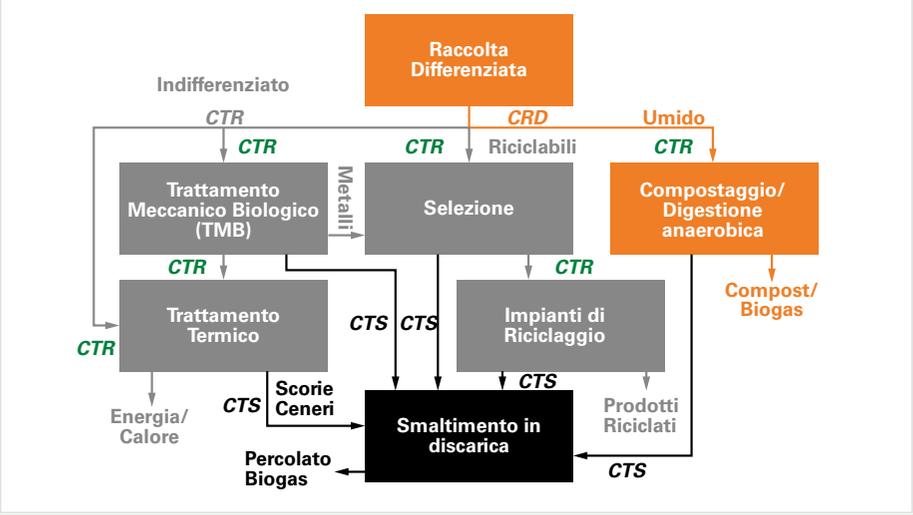
La componente *CCD* riguarda i costi relativi alla quota di crediti inesigibili determinati nel caso di TARI tributo, secondo la normativa vigente, nel caso di tariffa corrispettiva, considerando i crediti per i quali il gestore abbia esaurito infruttuosamente tutte le azioni giudiziarie a sua disposizione per il recupero del credito o, alternativamente, nel caso sia stata avviata una procedura concorsuale nei confronti del soggetto debitore, per la sola parte non coperta da fondi svalutazione o rischi ovvero da garanzia assicurativa.

La componente  $CO_{AL}$  include, fra gli altri costi fissi, la quota degli oneri di funzionamento degli Enti territorialmente competenti, di ARERA, nonché gli oneri locali (oneri di mitigazione ambientale, oneri aggiuntivi per canoni e compensazioni territoriali, oneri tributari locali, eventuali oneri relativi a fondi perequativi fissati dall'ETC, ecc.), oltre agli eventuali oneri per la gestione post-operativa delle discariche autorizzate e dei costi di chiusura nel caso in cui le risorse accantonate in conformità alla normativa vigente risultino insufficienti a garantire il ripristino ambientale del sito medesimo<sup>73</sup>.

---

73 Art. 11.1, Allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif.

Figura 21. La filiera del ciclo integrato dei rifiuti con attribuzione dei relativi costi



Fonte: elaborazione IFEL

### **2.3.1.2 Gli accantonamenti**

Gli accantonamenti contenuti nel Conto economico del gestore ed ammessi al riconoscimento tariffario sono descritti all'articolo 16 del MTR-2<sup>74</sup>.

Fra i costi della produzione, gli accantonamenti di interesse per la predisposizione del PEF "grezzo" del gestore possono essere tratti dalle seguenti voci:

- B10d - Accantonamenti per crediti ex art. 16.2 MTR-2;
- B12 - Accantonamento per rischi, nella misura massima ammessa dalle leggi e prassi fiscali;
- B13 - Altri accantonamenti.

Nello specifico, la valorizzazione della componente ACC avviene considerando:

- gli accantonamenti effettuati ai fini della copertura dei costi di gestione post operativa delle discariche autorizzate e dei costi di chiusura, ai sensi della normativa vigente;

---

<sup>74</sup> Articolo 16 Allegato MTR-2

#### **Accantonamenti ammessi al riconoscimento tariffario**

16.1 In ciascun anno  $a = \{2022, 2023, 2024, 2025\}$ , la valorizzazione della componente Acca a copertura degli accantonamenti ammessi al riconoscimento tariffario avviene considerando:

- gli accantonamenti effettuati ai fini della copertura dei costi di gestione post operativa delle discariche autorizzate e dei costi di chiusura, ai sensi della normativa vigente;
- gli accantonamenti relativi ai crediti;
- eventuali ulteriori accantonamenti iscritti a bilancio per la copertura di rischi ed oneri previsti dalla normativa di settore e/o dai contratti di affidamento in essere;
- altri accantonamenti, diversi dagli ammortamenti, non in eccesso rispetto all'applicazione di norme tributarie.

16.2 Con specifico riferimento alla valorizzazione della componente a copertura degli accantonamenti relativi ai crediti, si prevede che:

- nel caso di TARI tributo, non possa eccedere il valore massimo pari all'80% di quanto previsto dalle norme sul fondo crediti di dubbia esigibilità di cui al punto 3.3 dell'allegato n. 4/2 al decreto legislativo 118/11;
- nel caso di tariffa corrispettiva, non possa eccedere il valore massimo previsto dalle norme fiscali.

16.3 Nel caso di passaggio, a partire dal 2022, dal regime di TARI tributo a quello di tariffa corrispettiva, la componente a copertura degli accantonamenti relativi ai crediti assume un valore decrescente in 4 anni, e in particolare:

- partendo da una soglia massima pari all'80% di quanto previsto dalle norme sul fondo crediti di dubbia esigibilità di cui al punto 3.3 dell'allegato n. 4/2 al decreto legislativo 118/11;
- fino a un minimo, previsto per il 4° anno, pari al valore massimo previsto dalle norme fiscali.

- gli accantonamenti relativi ai crediti;
- eventuali ulteriori accantonamenti iscritti a bilancio per la copertura di rischi ed oneri previsti dalla normativa di settore e/o dai contratti di affidamento in essere;
- altri accantonamenti, diversi dagli ammortamenti, non in eccesso rispetto all'applicazione di norme tributarie.

### BOX 5: Accantonamenti ammessi

	ACC			
	costi di gestione post-operativa delle discariche	accantonamenti relativi ai crediti	accantonamenti per rischi e oneri previsti da normativa di settore e/o dal contratto di affidamento	accantonamenti per altri non in eccesso rispetto a norme tributarie
B10d (da c. 16.2 MTR-2)				
B12 - Accantonamento per rischi, nella misura massima ammessa dalle leggi e prassi fiscali				
B13 - Altri accantonamenti				
<b>Totale</b>	-	-	-	-

Nel *tool* MTR-2 gli accantonamenti ammessi al riconoscimento tariffario sono da inserirsi, con riferimento a ciascun gestore, nei fogli *IN\_BIL\_Gest* e *IN\_BIL\_Com* e vanno ricavati dalle informazioni contenute nel Conto economico a partire dai Costi della produzione.

Fonte: ARERA, *tool* MTR-2

Con specifico riferimento alla valorizzazione della componente a copertura degli accantonamenti per crediti<sup>75</sup>, occorrerà dar conto:

- nel caso di TARI tributo, al valore corrispondente al 100% dell'accantonamento annuo al fondo crediti di dubbia esigibilità secondo

<sup>75</sup> Si consiglia l'approfondimento contenuto nel Volume I fel "La nuova Regolazione sui rifiuti urbani- Guida alla predisposizione del PEF secondo il metodo tariffario ARERA," pagg. 92 e ss.

- le previsioni di cui al punto 3.3 dell'Allegato n. 4/2 al d. lgs. 118/11;
- nel caso di tariffa corrispettiva, del valore massimo previsto dalle norme fiscali.

L'Autorità ha infine previsto – al fine di favorire un percorso di gradualità nel passaggio da TARI tributo al regime di tariffa corrispettiva – il riconoscimento graduale della componente a copertura degli accantonamenti relativi ai crediti, che preveda una costante diminuzione dell'onere inizialmente associato alle realtà in regime di TARI tributo, fino al raggiungimento della soglia inferiore, corrispondente a quello applicabile in caso di tariffa corrispettiva (articolo 16, comma 3 del MTR-2).

### **2.3.1.3 I ricavi e i proventi**

Il conto economico del bilancio di esercizio è il documento contabile di riferimento anche per la definizione delle voci di ricavo necessarie alla determinazione della tariffa. Queste voci sono utilizzate in due componenti ben distinte del calcolo dei costi efficienti: la valorizzazione del capitale circolante netto e la definizione dei ricavi soggetti a *sharing*.

Per il calcolo della quota dei costi di capitale a compensazione del capitale circolante netto (CCN) è necessario estrarre dal valore della produzione l'importo della voce A1) "Ricavi delle vendite e delle prestazioni" relativo alle attività afferenti al ciclo integrato dei rifiuti.

Il calcolo dei costi efficienti prevede la riduzione di questi attraverso una componente di *sharing* di eventuali proventi in modo da favorire gli incentivi alla crescita dei ricavi dalla vendita di materiali e/o energia e dei corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di *compliance* agli obblighi di responsabilità estesa del produttore.

Allo scopo di valorizzare correttamente tale componente, il gestore, se preposto all'attività di avvio a riciclaggio di una o più delle frazioni diffe-

renziate tramite i sistemi collettivi di *compliance* agli obblighi di responsabilità estesa del produttore o alla cessione sul mercato di materiali e/o energia, fornisce il dettaglio delle singole voci di ricavo di propria competenza, distinguendo tra i ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dei sistemi collettivi di *compliance* (ConSORZI del sistema CONAI o Consorzi autonomi) agli obblighi di responsabilità estesa del produttore per il settore degli imballaggi ( $AR_{sc}$ ) ed i ricavi derivanti dalla vendita di materiale ed energia derivante dai rifiuti al di fuori di tali sistemi collettivi ( $AR$ ).

### BOX 6: IN\_BIL\_Gest\_20/21 e IN\_BIL\_Com\_20/21

**Dati di conto economico:**

Ricavi	2020	
<b>A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni</b>		
	<b>A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni</b>	<b>A5) Altri ricavi e proventi</b>
$AR_a$		
$AR_{sc,a}$		

Nel *tool* MTR-2 viene richiesto di indicare, con riferimento alle attività afferenti al ciclo integrato dei RU ed al bacino tariffario cui si riferisce il PEF "grezzo", i ricavi delle vendite e delle prestazioni, da ricavarsi dalla voce A1) del valore della produzione.

Dalla voce A1) "Ricavi delle vendite e delle prestazioni" o dalla voce A5) "Altri ricavi e proventi" si deducono inoltre i valori delle componenti  $AR$  e  $AR_{sc}$  per la definizione delle componenti di *sharing* dei ricavi.

Fonte: ARERA, *tool* MTR-2

Relativamente alla componente  $AR$ , occorre altresì specificare se comprendano o meno anche ricavi afferenti a servizi diversi dal servizio integrato di gestione dei rifiuti ma effettuati avvalendosi di *asset* e risorse di tale servizio, dandone separate evidenze nella relazione di accompagnamento. Nel valore della produzione i dati da utilizzare per la determinazione delle componenti  $AR$  e  $AR_{sc}$  possono essere ricavati sia dalla voce A1) "Ricavi

delle vendite e delle prestazioni” che dalla voce A5) “Altri ricavi e proventi” in relazione alla natura del ricavo o delle scelte contabili operate dalla società di gestione nella redazione dei propri documenti contabili.

### 2.3.1.4 Le poste rettificative del capitale

L'ultima voce necessaria alla definizione dei costi riconosciuti ricavabile dal passivo dello Stato Patrimoniale del gestore è rappresentata dal valore dei fondi per la rettifica dei costi di capitale.

#### BOX 7: IN\_BIL\_Gest\_20/21 e IN\_BIL\_Com\_20/21

##### Dati di economico finanziari:

Poste rettificative capitale investito:	2020
PR <sub>a</sub>	
di cui TFR	
di cui fondi rischi e oneri	
di cui fondi per il ripristino di beni di terzi	

Nel *tool* MTR-2 viene richiesto di indicare, con riferimento alle attività afferenti al ciclo integrato dei RU ed al bacino tariffario cui si riferisce il PEF “grezzo”, il valore totale dei Fondi patrimoniali di cui al comma 14.4 del MTR-2.

Fonte: ARERA, *tool* MTR-2

Il valore delle poste rettificative del capitale *PR* include forme alternative di finanziamento presenti nel bilancio. In particolare, sono da considerare i valori dei seguenti fondi patrimoniali:

- fondi per il trattamento di fine rapporto incluso il fondo di trattamento di fine mandato degli amministratori;
- fondo di quiescenza;
- fondo rischi e oneri;
- fondo rischi su crediti;

- fondo imposte e tasse;
- fondo per la gestione *post-mortem* delle discariche;
- fondo per il ripristino beni di terzi.

Anche in relazione al valore dei fondi, come per il resto dei dati economici, è da considerarsi unicamente la quota parte relativa alle sole attività afferenti al ciclo integrato dei rifiuti.

### BOX 8: IN\_LIC\_20 e IN\_LIC\_21-22-23

Nel tool MTR-2 il foglio *IN\_LIC\_20* raccoglie per ciascun gestore le immobilizzazioni in corso al 31/12/2020 come risultanti da bilancio, al netto dei saldi che risultino invariati da più di 4 anni.

2020			
Nome gestore	LIC al 31/12/2020 (al netto dei saldi che risultino invariati dal 31/12/2016)	Valore da fonte contabile	S <sub>lic,a</sub>
Nome gestore	LIC movimentate l'ultima volta nel 2020		5.80%
Nome gestore	LIC movimentate l'ultima volta nel 2019		
Nome gestore	LIC movimentate l'ultima volta nel 2018		
Nome gestore	LIC movimentate l'ultima volta nel 2017		2.60%

Nel foglio *IN\_LIC\_21-22-23* sono collezionati i valori delle immobilizzazioni in corso sulla base dei dati di bilancio o di preconsuntivo relativi all'anno 2021, o in mancanza, con quelli dell'ultimo bilancio disponibile, al netto dei saldi che risultino invariati da più di 4 anni per ciascun gestore.

Sarà cura dell'ETC indicare il valore del saggio reale di remunerazione (*SLIC*) per le annualità intermedie del quadriennio.

Fonte: ARERA, tool MTR-2

### 2.3.1.5 Lavori in corso

Nella determinazione dei costi d'uso del capitale è ricompresa una componente (*RLIC*) relativa alla remunerazione delle immobilizzazioni in corso. Il saldo delle immobilizzazioni in corso al 31 dicembre dell'anno (*a-2*) va

estratto dal valore delle Immobilizzazioni immateriali e materiali in Stato Patrimoniale (BI 6 e BII 5). Ogni anno, sono ammessi al riconoscimento tariffario solamente i lavori in corso i cui saldi non risultino invariati da più di 4 anni.

I lavori in corso, esclusi dall'immediata remunerazione in tariffa, sono ammessi, alla loro entrata in esercizio, alla capitalizzazione dei relativi interessi passivi in corso d'opera.

Il valore delle immobilizzazioni in corso in ciascun anno viene remunerato a tassi decrescenti nei 4 anni di remunerazione immediata in tariffa in proporzione al numero di anni di mancata movimentazione.

### **2.3.1.6 Casi particolari**

#### **Costi d'uso del capitale di proprietari diversi dal gestore (c. 13.11 MTR-2)**

In linea generale, i costi di capitale derivanti dalla valorizzazione di cespiti di proprietari diversi dal gestore possono essere ammessi a riconoscimento tariffario solo nel caso in cui l'uso del bene richieda un canone (o il pagamento di interessi o ratei di mutui); in tal caso, vengono riconosciuti al gestore i costi d'uso del capitale delle relative immobilizzazioni, nei limiti dei canoni e/o mutui sostenuti.

La Determina n. 2/2021 (articolo 1, comma 10) prevede la possibilità per l'Ente territorialmente competente, su proposta del gestore, di valorizzare i contratti di *leasing* operativo e *leasing* finanziario considerando le relative immobilizzazioni nelle componenti di costo dei costi d'uso del capitale, decurtando i valori dei canoni riconosciuti dal gestore al proprietario del bene oggetto del contratto di *leasing* dai costi operativi.

È altresì previsto, in deroga a tale principio, in considerazione delle specificità del settore, che l'Ente territorialmente competente possa invece valorizzare i contratti di *leasing* operativo e *leasing* finanziario considerando

i relativi canoni di *leasing* nella determinazione dei costi operativi; laddove tali oneri siano di natura previsionale, i canoni di *leasing* possono essere considerati ai fini della determinazione dei costi operativi di gestione.

### BOX 9: Costi d'uso del capitale di proprietari diversi dal gestore

Si usufruisce della deroga di cui al comma 1.11 det. 2/DRIF/2021?	Si
---	----

Nel *tool* MTR-2 ai fogli di Input *IN\_BIL\_Gest\_20/21* e *IN\_BIL\_Com\_20/21* viene richiesto di scegliere per ciascun gestore se si intende usufruire o meno della delega prevista al comma 1.11 della Determina n. 2/2021. In caso affermativo i costi operativi di seguito inseriti saranno comprensivi dei canoni di *leasing* eventualmente contenuti nei costi della produzione.

Si usufruisce della deroga di cui al comma 1.11 det. 2/DRIF/2021?	No
---	----

Canone, Mutuo, Leasing:	2020
Proprietario 1	
Proprietario 2	
Proprietario 3	
Leasing	

Se l'ETC non intendesse ricorrere alla delega, è previsto di inserire i costi operativi al netto dei canoni di *leasing*, che andranno riportati nella Tabella sovrastante, accanto alle poste rettificative costi operativi.

Fonte: ARERA, *tool* MTR-2

Se l'ETC opta per la valorizzazione dei costi d'uso del capitale di proprietari diversi dal gestore, il modello procede alla stratificazione dei cespiti, calcola il *CK* corrispondente e lo mette a paragone con il canone contabilizzato fra i costi operativi nel conto economico del gestore. In tariffa comparirà poi il minore fra i due valori. Qualora si optasse per questa opzione è necessario che:

1. i costi operativi riportati nel PEF grezzo siano rettificati per il valore del canone, che andrà indicato nel *tool* MTR-2 in una apposita sezione (cfr. BOX 9);
2. si disponga di tutte le informazioni patrimoniali necessarie alla stratificazione dei cespiti (cfr. paragrafo seguente).

Se l'ETC decidesse invece di applicare la deroga prevista dall'articolo 1, comma 11 della Determina n. 2/2021 il canone di affitto o di *leasing* andrebbe rendicontato come parte integrante dei costi operativi di gestione.

### **Il bilancio degli enti locali: se il gestore è un Comune**

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

ARERA ha, in risposta ad un quesito posto in proposito da IFEL, precisato di ritenere che la rendicontazione delle spese debba far riferimento alle spese impegnate, come rilevate dal Rendiconto della gestione, assumendo che tale impostazione sia conforme al principio generale che i costi efficienti siano basati su costi "effettivi", dati certi, verificabili e desumibili da fonti obbligatorie. La contabilità finanziaria armonizzata, ormai a pieno regime, dà infatti certezza che gli impegni del rendiconto siano riferiti ad obbligazioni giuridicamente perfezionate e con scadenza nell'esercizio di riferimento.

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

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

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

## **2.3.2 I dati da attingere dal Libro Cespiti**

### **2.3.2.1 Immobilizzazioni**

Una volta estratte le informazioni dal Conto economico è necessario procedere all'analisi delle informazioni relative al calcolo dei restanti costi di capitale. Le fonti contabili obbligatorie necessarie per la ricostruzione del costo storico dei cespiti sono: il bilancio di esercizio, il libro cespiti, il libro giornale, il libro degli inventari e ogni altro documento contabile tenuto ai sensi di legge.

Il perimetro delle immobilizzazioni da valorizzare in tariffa comprende i soli cespiti in esercizio al 31 dicembre 2020 (*a-2* per l'annualità tariffaria 2022), acquisiti dall'esterno o realizzati, che non siano stati oggetto di radiazioni o dismissioni, ovvero oggetto di successivi interventi di sostituzione ancorché non radiati e/o dismessi e per i quali il fondo di ammortamento non abbia già coperto il valore lordo degli stessi. Sono escluse le immobilizzazioni non inserite nella linea produttiva o poste in *stand-by*<sup>76</sup>.

Con riferimento ai contributi in conto capitale erogati da enti pubblici, il valore netto delle immobilizzazioni si calcola detraendo dal valore delle immobilizzazioni lorde il valore dei contributi ricevuti in ciascun anno, rivalutato in base al deflatore degli investimenti fissi lordi al netto della quota già degradata. La valorizzazione dei finanziamenti a fondo perduto avviene indipendentemente dal soggetto che li ha percepiti<sup>77</sup>.

Con riferimento ai cespiti di proprietari diversi dal gestore, possono essere ammessi a riconoscimento tariffario solo nel caso in cui l'uso del bene, richieda un canone o il pagamento di interessi o ratei di mutui; qualora tale condizione sia soddisfatta, vengono riconosciute al gestore/ente locale i costi d'uso del capitale delle relative immobilizzazioni, nei limiti dei canoni e/o mutui sostenuti<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Art. 13.1, Allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif.

<sup>77</sup> *Ibid.*, art. 13.10.

<sup>78</sup> *Ibid.*, art. 13.11.

In sintesi, è necessario partire dalle Immobilizzazioni immateriali e materiali in Stato Patrimoniale (BI 6 e BII 5) ed escludere le seguenti voci di rettifica per isolare il valore complessivo delle immobilizzazioni le cui informazioni vanno estratte dal Libro Cespiti. Sono escluse in base all'articolo 13, commi 6 e 7, del MTR-2:

- le rivalutazioni economiche e monetarie;
- le concessioni (inclusi oneri per rinnovo e stipula delle medesime);
- gli oneri e commissioni di strutturazione dei progetti di finanziamento;
- i saldi invariati da più di 4 anni o in *stand-by* (poi da utilizzare per la valorizzazione dei Lavori In Corso);
- gli oneri promozionali, concessioni, avviamenti, poste incrementative;
- i contributi pubblici a fondo perduto in conto impianti per immobilizzazioni in corso;
- le attività esterne al ciclo di gestione dei RU;
- le attività diverse o extra perimetro.

Con riferimento ai cespiti in esercizio al 31 dicembre 2020, non ancora completamente ammortizzati ed attualmente in uso è necessario estrarre dal Libro Cespiti:

- il costo storico di acquisizione del cespite al momento della sua prima utilizzazione ovvero al costo di realizzazione dello stesso come risulta dalle fonti contabili obbligatorie. Nel caso in cui non sia possibile ricostruire la stratificazione storica di realizzazione del bene, si fa riferimento al primo libro contabile in cui il cespite è riportato. Il valore di prima iscrizione del cespite deve essere comprensivo di eventuali contributi a fondo perduto se incassati nella medesima annualità;
- l'anno di prima iscrizione del cespite;
- il valore del fondo di ammortamento risultante da bilancio di esercizio al 31/12/2017, comprensivo dell'eventuale quota originata da contributi a fondo perduto. Per iscrizioni a patrimonio di cespiti successivi al 31/12/2017, non deve essere estratto il Fondo Ammor-

tamento che viene calcolato automaticamente dal *tool* MTR-2;

- il valore di eventuali contributi a fondo perduto, come iscritti a bilancio e l'anno in cui il contributo è stato incassato;
- il valore del fondo di ammortamento dei contributi a fondo perduto ammortamento risultante da bilancio di esercizio al 31/12/2017.

Per ciascuna delle immobilizzazioni portate in stratificazione inoltre è necessario disporre delle seguenti informazioni:

- Nome del gestore nel cui libro cespiti è contabilizzato il bene (Cespiti del gestore o Cespiti di Proprietari diversi dal gestore).
- Categoria immobilizzazione e Categoria Cespiti Specifici, da selezionare con riferimento alle Tavole riportate all'articolo 15, commi 2 e 3, del MTR-2 che sintetizzano le vite utili regolatorie di ciascuna categoria di cespiti specifici. Ai fini della valutazione della vita utile dei cespiti non direttamente riconducibili a quelli previsti nelle tabelle già menzionate, è opportuno fare riferimento, secondo un criterio di prudenza, a quelle associate al tipo di immobilizzazione che risulti più affine per natura o per vita utile. In caso di cespiti appartenenti alla categoria "Discariche", la vita utile adottata nei PEF 2020 e 2021 o legata alla capacità residua e alle migliori stime disponibili in ordine all'esaurimento della discarica come definita dall'ETC, con procedura partecipata dal gestore.
- Anno di eventuale dismissione.
- Variazioni proposte dal gestore alle vite utili regolatorie in ordine a quanto prescritto dall'art. 15, commi 5 e 6, del MTR-2.

Qualora sia necessario adottare una vita utile (*VU*) inferiore alla vita utile regolatoria in relazione a vincoli autorizzativi, normativi o di pianificazione che determinino la chiusura anticipata degli impianti interessati, il gestore è tenuto a proporre all'ETC una miglior stima della *VU* per ciascun cespite interessato. Al contrario, al fine di assicurare la sostenibilità sociale delle tariffe applicate agli utenti, l'ETC, con procedura partecipata dal gestore, può adottare una vita utile superiore alla vita utile regolatoria.

### **BOX 10: IN\_Cespiti\_20 e IN\_Cespiti\_21-22-23**

Nel *tool* MTR-2 i valori ricavati dal Libro cespiti necessari alla stratificazione delle immobilizzazioni sono da inserirsi ai fogli di *Input IN\_Cespiti\_20* e *IN\_Cespiti\_21-22-23* in cui la compilazione e la scelta delle categorie cespitali è guidata da menù a tendina.

Nel primo foglio (*IN\_Cespiti\_20*) sono da riportarsi le informazioni relative al costo storico, al fondo di ammortamento e alla vita utile dei cespiti iscritti a libro prima del 2021, da attingersi dai documenti contabili relativi alle annualità 2020 e 2017 (per quanto attiene al solo fondo ammortamento).

Va posta particolare attenzione nella assegnazione di ciascun cespite al gestore di riferimento da scegliere nel menù a tendina della colonna "Gestore"; in assenza di questa indicazione il cespite, per quanto corredato di ogni informazione utile, non concorrerà al calcolo dei costi d'uso di capitale. Infine, se tutti i controlli presenti nel modello hanno funzionato correttamente tutte le celle della colonna "Vite utili c. 15.5 e c. 15.6 MTR-2" risulteranno valorizzate.

Nel foglio *IN\_Cespiti\_21-22-23* vanno riportati i valori estrapolati dal Libro Cespiti 2021 e i valori degli investimenti programmati per il 2022 e 2023.

Nel *tool* MTR-2 i valori inseriti dovranno fare riferimento ai soli cespiti di pertinenza del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e dell'ambito tariffario di riferimento.

*Fonte: ARERA, tool MTR-2*

Le medesime informazioni relative ai cespiti iscritti a libro nel 2021, non completamente ammortizzati ed in uso nel momento della stesura del PEF quadriennale, vanno estratte dal Libro cespiti 2021. L'unica informazione non necessaria è quella relativa al fondo ammortamenti che deve essere calcolato *ex novo* seguendo il MTR-2.

Con riferimento al fabbisogno di investimenti per il quadriennio 2022-2025, determinato in considerazione delle scelte di pianificazione regionale per il riequilibrio dei flussi fisici e in rapporto al valore delle infrastrutture esistenti, ogni gestore è tenuto a presentare la descrizione degli interventi previsti nel quadriennio per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo infrastrutturale individuati dalle programmazioni di competenza regionale e nazionale oltre alla descrizione degli interventi realizzati e degli obiettivi conseguiti in termini di sviluppo infrastrutturale e incremento della capacità impiantistica, e dell'efficacia ambientale, in coerenza con quanto disposto con le programmazioni di competenza regionale e nazionale.

Gli investimenti pianificati avranno impatto in tariffa due annualità dopo quella di realizzazione. Ne consegue che il PEF quadriennale prevede la possibilità di presentare una stima degli investimenti previsti per il 2022 e 2023. In sede di prima approvazione, le tariffe 2024 e 2025 sono determinate assumendo la completa realizzazione degli investimenti previsti. In sede di aggiornamento biennale, le componenti di costo saranno riallineate ai dati risultanti da fonti contabili obbligatorie dell'anno (a-2).

Il gestore, per ciascun anno del periodo 2022-2025, dovrà infine fornire nella relazione di accompagnamento evidenza dei cespiti posti a servizio dell'ambito tariffario a cui il PEF si riferisce descrivendo, nel caso di infrastrutture condivise da più ambiti tariffari e/o con servizi/business esterni al servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani (in assenza di contabilità separata), gli eventuali *driver* impiegati per l'allocazione dei costi, che devono essere determinati secondo criteri di significatività, attendibilità, ragionevolezza e verificabilità.

Al fine di agevolare le operazioni di validazione da parte dell'ETC è buona norma riportare nella relazione di accompagnamento una tavola di riconciliazione dei cespiti portati in stratificazione con quelli inseriti nel libro cespiti eventualmente specificandone esclusioni (di cespiti relativi a servizi o ambiti tariffari diversi) o riproporzionamenti (ad esempio in caso di cespiti comuni o di struttura).

### 2.3.3 Le componenti di costo previsionale e i conguagli

Il PEF “grezzo” di ciascun gestore del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani si completa, dopo aver collezionato le informazioni sui costi operativi e i costi di capitale dai documenti contabili, attraverso:

- la stima delle componenti di costo previsionale;
- la valutazione delle componenti a conguaglio relative a costi sostenuti per il conseguimento dei *target* cui è stata associata (in sede di determinazione delle entrate tariffarie riferite a precedenti annualità) la valorizzazione di costi previsionali, per cui l’operatore si è assunto il rischio di conseguire l’obiettivo a risorse definite *ex ante*;
- le rate dei conguagli definiti nei PEF precedenti e non ancora completamente esauriti.

Le componenti di costo previsionali sono di due tipologie differenti. Si possono configurare come costi operativi di gestione (sia fissi che variabili) associati a specifiche finalità, i *CO116* e i *CQ*, oppure come costi operativi incentivanti sia fissi che variabili, i *COI*.

L’introduzione di queste componenti di costo può avvenire nel caso in cui sia possibile identificare puntualmente un obiettivo da perseguire per il miglioramento del servizio o la realizzazione di una determinata azione, e contemporaneamente 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.

Il gestore che ne richiede il riconoscimento, pertanto, si assume il rischio di conseguire l’obiettivo a risorse definite *ex ante* ed è tenuto a rendicontare *ex post* (due anni dopo) gli oneri effettivamente sostenuti per il raggiungimento del riferito obiettivo.

In caso di mancato conseguimento degli obiettivi sottesi alla quantificazione delle componenti di costo riconosciuto, è previsto per le componenti *COI* e *CQ* un recupero (solo se a vantaggio degli utenti) dell'eventuale scostamento tra la quantificazione delle menzionate componenti e gli oneri effettivamente sostenuti e rendicontati dal gestore nelle medesime annualità. L'entità del recupero è proporzionale alla distanza tra l'obiettivo fissato e il livello effettivamente raggiunto. Per la componente *CO116* è previsto a posteriori un semplice conguaglio.

La componente di natura previsionale *CO116* può assumere valore positivo o negativo ed è destinata alla copertura degli scostamenti attesi rispetto ai valori di costo effettivi (sia fissi,  $CO_{116,TV}$  che variabili,  $CO_{116,TF}$ ) dell'anno di riferimento, riconducibili alle novità normative introdotte dal d. lgs. n. 116/20 in materia di:

- eventuali incrementi/riduzioni della quantità di rifiuti gestiti, ovvero ad attività aggiuntive/minori attività, ove la nuova qualificazione dei rifiuti prodotti da utenze non domestiche come "rifiuti urbani" (in ragione della loro natura e composizione e della attività di provenienza) interessi un insieme più ampio/più contenuto di quello delineato in virtù del previgente regime di assimilazione disciplinato a livello locale. I connessi scostamenti attesi devono essere quantificati dall'Ente territorialmente competente nell'ambito con procedura concordata con il gestore del servizio (spesso rappresentato dal Comune, in questo specifico caso);
- eventuali riduzioni della quantità di rifiuti gestiti per effetto della scelta di talune utenze non domestiche di conferire al di fuori del servizio pubblico i propri rifiuti urbani, ovvero al mantenimento di una capacità di gestione di riserva per far fronte alla gestione dei rifiuti prodotti da utenze non domestiche nell'eventualità che le medesime - avendo inizialmente scelto di conferire al di fuori del servizio pubblico i propri rifiuti urbani previa dimostrazione di averli avviati al recupero - facciano poi richiesta di rientrare nel perimetro di erogazione del servizio.

### BOX 11: IN\_COexp-RC-T

Nel *tool* MTR-2 la definizione dei costi previsionali occupa la prima sezione del foglio di *Input IN\_COexp-RC-T*, dove i valori vanno indicati per ciascun gestore e per ciascun anno del periodo regolatorio.

	2022
Costi previsionali parte variabile	Nome Gestore
$CO_{exp,116,TV,a}$	
$CO_{exp,TV,a}$	
$COI_{exp,TV,a}$	

	2022
Costi previsionali parte fissa	Nome Gestore
$CO_{exp,116,TF,a}$	
$CO_{exp,TF,a}$	
$COI_{exp,TF,a}$	

Fonte: ARERA, *tool* MTR-2

La componente di natura previsionale  $CQ$  può assumere solo valore positivo ed è destinata alla copertura di eventuali oneri variabili ( $CQ_{TV}$ ) e fissi ( $CQ_{TF}$ ) aggiuntivi per l'adeguamento agli standard e ai livelli minimi di qualità introdotti dall'Autorità con la Delibera del 18 gennaio 2022 n. 15/2022/R/Rif, ove non ricompresi nel previgente contratto di servizio.

Le componenti di natura previsionale  $COI$  sono legate alla attività di promozione da parte dell'Ente territorialmente competente del miglioramento del servizio prestato a costi efficienti e sono legate in maniera non causale ai valori dei coefficienti  $QL$  e  $PG$  che definiscono il limite di crescita annuo della tariffa. Possono essere valorizzate infatti con riferimento a modifiche del perimetro gestionale ovvero dei processi tecnici gestiti, e/o all'introduzione di standard e livelli qualitativi migliorativi (o ulteriori) rispetto a quelli minimi fissati dalla regolazione.

Tra gli oneri di natura previsionale di carattere variabile che è possibile valorizzare nella componente  $COI_{TV}$  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  $COI_{TF}$  rientrano l'eventuale miglioramento delle prestazioni relative alle attività di spazzamento, lavaggio strade e marciapiedi, nonché la possibile introduzione di sistemi di tariffazione puntuale con riconoscimento dell'utenza.

Il MTR-2 prevede in tariffa due macro-componenti a conguaglio per costi variabili e fissi:  $RCtot_{TV}$  e  $RCtot_{TF}$ . Per la definizione di tali componenti l'Ente territorialmente competente può, con procedura partecipata dal gestore, determinare l'entità del riconoscimento degli oneri efficienti ammissibili ai sensi di quanto disposto dalla metodologia tariffaria, ma non ancora recuperati, anche provvedendo alla rimodulazione dei conguagli fra le diverse annualità del secondo periodo regolatorio, nonché eventualmente prevedendo le modalità per il recupero degli stessi anche successivamente al 2025, in un'ottica di sostenibilità della tariffa applicata agli utenti e comunque salvaguardando l'equilibrio economico finanziario delle gestioni<sup>79</sup>.

La componente dei conguagli  $RCtot$  può comprendere:

- rate di conguagli definiti nei PEF precedenti;
- *RCNDTV*: una quota del recupero delle mancate entrate tariffarie residue relative all'anno 2020 a seguito dell'applicazione dei fattori di correzione adottati con la Delibera n. 158/2020/R/Rif per le utenze non domestiche. La componente ha origine nel PEF 2020 e poteva essere suddivisa al massimo in tre rate a partire dal 2021;

---

<sup>79</sup> Art. 17.2, Allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif.

- $RCU_{TV}$  o  $RCU_{TF}$ : una quota per il recupero della parte residua della differenza tra i costi (variabili o fissi) risultanti dal PEF per l'anno 2020 approvato, entro il 31 dicembre 2020, in applicazione del MTR, e i costi determinati per l'anno 2019 (e sottostanti alle tariffe in deroga applicate sulla base di quanto disposto dall'articolo 107 comma 5 del decreto-legge n. 18/20). La componente ha origine nel PEF 2021 e poteva essere suddivisa al massimo in tre rate, dunque si troverà nei PEF 2022-2023;
- $RC18$  e  $RC19$ : una quota del recupero delle componenti residue a conguaglio relative ai costi variabili o fissi riferite agli anni 2018 e 2019. Le componenti hanno origine nel PEF 2020 e nel PEF 2021 rispettivamente e potevano essere suddivise al massimo in quattro rate. Può contenere anche gli effetti di eventuali rettifiche stabilite dall'Autorità.
- Recuperi nell'anno  $(a+2)$  relativi a costi sostenuti per il conseguimento di *target* per cui l'operatore si è assunto il rischio di conseguire l'obiettivo a risorse definite *ex ante*:
  - $COS_{TV}$ : componenti a recupero dell'eventuale scostamento tra la componente quantificata nell'ambito delle predisposizioni tariffarie afferenti agli anni 2020 e 2021 ai sensi del MTR e gli oneri variabili effettivamente sostenuti e rendicontati dal gestore per le medesime annualità a fronte delle misure di tutela delle utenze domestiche disagiate eventualmente introdotte ai sensi di quanto previsto dalla Delibera n. 158/2020/R/Rif. La componente può essere valorizzata nel primo biennio del quadriennio regolatorio;
  - $COV_{TV}$  o  $COV_{TF}$ : componenti a recupero dell'eventuale scostamento tra la componente quantificata nell'ambito delle predisposizioni tariffarie afferenti agli anni 2020 e 2021 ai sensi del MTR, e gli oneri (variabili o fissi) effettivamente sostenuti e rendicontati dall'operatore per la medesima annualità a fronte

del conseguimento degli obiettivi specifici riferiti alla gestione dell'emergenza da COVID-19. La componente può essere valorizzata nel primo biennio del quadriennio regolatorio;

- $COI_{TV}$  o  $COI_{TF}$ : componenti a recupero (solo se a vantaggio degli utenti, in caso di mancato conseguimento del *target* fissato, proporzionale alla distanza tra l'obiettivo fissato e il livello effettivamente raggiunto) dell'eventuale scostamento tra la componente quantificata nell'ambito della predisposizione tariffaria afferente all'anno ( $a-2$ ) e gli oneri variabili o fissi effettivamente sostenuti e rendicontati dal gestore nella medesima annualità. La componente può essere valorizzata in ciascun anno del quadriennio regolatorio;
- $CQ_{TV}$  o  $CQ_{TF}$ : componenti di recupero (solo se a vantaggio degli utenti) dell'eventuale scostamento tra la componente quantificata nell'ambito della predisposizione tariffaria afferente all'anno ( $a-2$ ) e gli oneri variabili o fissi effettivamente sostenuti e rendicontati dal gestore nella medesima annualità per l'adeguamento agli standard e ai livelli minimi di qualità introdotti dall'Autorità. La componente può essere valorizzata nel secondo biennio del quadriennio regolatorio;
- $CO116_{TV}$  o  $CO116_{TF}$ : componenti a recupero dell'eventuale scostamento tra la componente quantificata nell'ambito della predisposizione tariffaria afferente all'anno ( $a-2$ ) e gli oneri variabili o fissi effettivamente sostenuti e rendicontati dal gestore nella medesima annualità a fronte delle novità normative introdotte dal d. lgs. 116/20. La componente può essere valorizzata nel secondo biennio del quadriennio regolatorio;
- conguaglio *CTS* e *CTR*: quantificano il recupero - solo se di entità significativa - della differenza tra i costi riconosciuti nell'anno ( $a-2$ ) conseguente all'applicazione delle tariffe di accesso agli impianti calcolate sulla base dei criteri fissati dall'Autorità e

quanto ricompreso tra le entrate tariffarie riferite alla medesima annualità ( $a-2$ ). La componente può essere valorizzata nel secondo biennio del quadriennio regolatorio;

- conguaglio di copertura dei costi: quantifica il recupero dello scostamento tra le entrate tariffarie variabili o fisse approvate per l'anno ( $a-2$ ), qualora non coperte da ulteriori risorse disponibili, e quanto fatturato con riferimento alla medesima annualità. La componente può essere valorizzata in ciascun anno del quadriennio regolatorio.

Per quanto sopra riportato si osserva quindi che, l'aumento della complessità del MTR-2 rispetto al MTR comporta l'aumento del numero delle componenti di conguaglio, che da 4 passano a 17, stante la compresenza per alcuni anni dei conguagli derivanti dal precedente MTR ed i nuovi inseriti nel MTR-2. Per semplificare la lettura i conguagli sono stati suddivisi a seconda del MTR di riferimento e sono state inserite le annualità in cui possono essere presenti.

- Rate di conguagli derivanti dal MTR:
  - *RCND* (fino al 2023);
  - *RCU* (fino al 2023);
  - *RC18* (fino al 2023);
  - *RC19* (fino al 2024);
  - Rettifiche disposte da ARERA.
- Conguagli costi previsionali anticipati in ( $a-2$ ) MTR:
  - *COS* (2022, 2023);
  - *COV* (2022, 2023);
  - *COI* (2022,2023).
- Conguagli MTR-2:
  - *CO116* (solo dal 2024);
  - *CQ* (2024, 2025).

### BOX 12: IN\_COexp-RC-T

Nel tool MTR-2 le differenti componenti di  $RC_{tot,TV}$  e  $RC_{tot,TF}$  sono raccolte nella seconda sezione del foglio di *Input IN\_COexp-RC-T*, dove i valori vanno indicati per ciascun gestore e per ciascun anno del periodo regolatorio.

	2022
	Nome Gestore
Quota residua relativa a $RCND_{TV}$	
Quota residua relativa alle componenti $RCU_{TV}$	
Quota del recupero delle componenti residue a conguaglio relative ai costi variabili riferite agli anni 2018 e 2019, nonché degli effetti di eventuali rettifiche stabilite dall'Autorità	
Scostamento $COS_{exp,TV}$	
Scostamento $COV_{exp,TV}$	
Recupero $COI_{exp,TV}$	
Recupero (solo se a vantaggio degli utenti) dell'eventuale scostamento tra la componente $CO_{exp,TV}$	
Recupero dell'eventuale scostamento tra la componente $CO_{exp,116,TV}$	
Recupero della differenza tra i costi riconosciuti nell'anno (a-2) conseguente all'applicazione delle tariffe di accesso agli impianti calcolate sulla base dei criteri fissati dall'Autorità e quanto ricompreso tra le entrate tariffarie riferite alla medesima annualità (a-2)	
Recupero dello scostamento delle entrate tariffarie variabili e quanto fatturato per la parte variabile con riferimento alla medesima annualità (a-2)	
$RC_{TOT,TV,a}$	-

La Tabella di rendicontazione è suddivisa fra componenti afferenti ai costi variabili e fissi e guida la compilazione attraverso una codifica di colorazione delle celle: sono bianche le celle in cui è possibile che la componente di conguaglio sia valorizzata, sono grigie negli anni in cui la componente a conguaglio non può essere inserita.

	2022
	Nome Gestore
Quota residua relativa alle componenti $RCU_{TF}$	
Quota del recupero delle componenti residue a conguaglio relative ai costi fissi riferite agli anni 2018 e 2019, nonché degli effetti di eventuali rettifiche stabilite dall'Autorità	
Scostamento $COV_{exp,TF}$	
Recupero $COI_{exp,TF}$	
Recupero (solo se a vantaggio degli utenti) dell'eventuale scostamento tra la componente $CO_{exp,TF}$	
Recupero dell'eventuale scostamento tra la componente $CO_{exp,116,TF}$	
Recupero dello scostamento delle entrate tariffarie fisse approvate per l'anno (a-2), qualora non coperte da ulteriori risorse disponibili, e quanto fatturato, per la parte fissa, con riferimento con medesima annualità	
$RC_{TOT,TFa}$	-

Fonte: ARERA, tool MTR-2

### 2.3.4 Ulteriori informazioni

A chiusura del PEF "grezzo" il gestore potrebbe trovarsi nelle condizioni (in generale se coincide con il Comune) di dover fornire alcune ulteriori informazioni finali in merito ad alcune particolari tipologie di costo ed alle coperture utilizzate dal Comune a copertura del costo e a vantaggio dell'utenza. Si tratta dell'IVA indetraibile eventualmente presente nel bilancio del gestore (presente in genere solamente nei bilanci degli Enti locali), delle entrate utilizzate dal Comune a copertura del costo e a vantaggio dell'utenza e del costo di eventuali attività esterne al ciclo integrato di gestione dei rifiuti che il Comune ritiene di presentare nel medesimo avviso di pagamento della TARI.

#### 2.3.4.1 Iva indetraibile di cui al comma 7.1 del MTR-2

I costi ammessi a riconoscimento tariffario sono calcolati secondo criteri di efficienza, considerando i costi al netto dell'IVA detraibile e delle imposte.

### BOX 13: IN\_COexp-RC-T

Nel tool MTR-2 la stima dell'eventuale componente di IVA indetraibile per tutti gli anni del quadriennio regolatorio va riportata nella terza sezione del foglio di *Input IN\_COexp-RC-T*. La quantificazione va fornita con distinzione fra la componente variabile e fissa con riferimento ai costi del servizio definiti dal MTR-2.

IVA indetraibile di cui al comma 7.1 del MTR-2				
	2022	2023	2024	2025
IVA indetraibile - PARTE VARIABILE				
IVA indetraibile - PARTE FISSA				
TOTALE IVA indetraibile	-	-	-	-

Fonte: ARERA, tool MTR-2

Se nel bilancio di un gestore del servizio, tipicamente se si tratta di un ente locale, comparisse una componente di IVA indetraibile fra i costi operativi, i costi riconosciuti devono essere rappresentati al netto dell'IVA in tutte le componenti descritte nei precedenti paragrafi, mentre gli oneri relativi all'IVA indetraibile previsti per ciascuna annualità del quadriennio regolatorio devono essere forniti con separata evidenza.

Il MTR-2 non codifica la modalità di calcolo di questa componente di costo.

#### **2.3.4.2 Detrazioni da Det. 2/DRIF/2021 comma 1.4 (Contributo MIUR/Evasione/Agevolazioni/Riduzioni)**

L'ammontare del corrispettivo applicato all'utenza è costituito dal totale dei costi efficienti detratto di alcune poste di varia origine e natura, utilizzate dal Comune a copertura del costo e a vantaggio dell'utenza.

### BOX 14: IN\_COexp-RC-T

Nel *tool* MTR-2 la stima delle detrazioni descritte all'articolo 1, comma 4, della Determina n. 2/2021 (MIUR/Evasione/Agevolazioni/Riduzioni) per tutti gli anni del quadriennio regolatorio va riportata nella quarta sezione del foglio di *Input IN\_Coexp-RC-T*. Il valore delle possibili coperture che nel corso degli anni 2022-2025 possono permettere di diminuire gli importi a carico dell'utenza, in relazione al costo efficiente del servizio, devono essere quantificati dal Comune, in quanto titolare del procedimento di articolazione tariffaria e dell'applicazione di eventuali agevolazioni/riduzioni all'utenza.

	2022
Detrazioni come da Det. 2/DRIF/2021 comma 1.4 - PARTE VARIABILE	
Detrazioni come da Det. 2/DRIF/2021 comma 1.4 - PARTE FISSA	
Detrazioni come da Det. 2/DRIF/2021 comma 1.4 - TOTALE	-

Fonte: ARERA, *tool* MTR-2

Nonostante tali coperture siano applicate a valle del risultato del MTR-2 l'Autorità si è preoccupata di precisarli e definirli, sempre in un'ottica di tutela dell'utenza, nuovamente all'articolo 1, comma, 4 della Determina n. 2/2021, in cui si stabilisce che dal totale dei costi del Piano economico finanziario siano sottratte le seguenti entrate:

- a) il contributo del MIUR per le istituzioni scolastiche statali ai sensi dell'articolo 33 bis del decreto-legge 248/07;
- b) le entrate effettivamente conseguite a seguito dell'attività di recupero dell'evasione;
- c) le entrate derivanti da procedure sanzionatorie;
- d) le ulteriori partite approvate dall'Ente territorialmente competente

Per la definizione della tariffa finale, tali detrazioni vanno stimate per ogni anno del quadriennio regolatorio distinte per parte fissa e parte variabile. Si ricorda che tali detrazioni non concorrono al calcolo del limite di crescita delle entrate tariffarie.

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

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

- esse comprendono gli accertamenti per il recupero della base imponibile del tributo o della tariffa corrispettiva e le sanzioni sul recupero degli importi non versati;
- in ossequio al principio contabile 4/2 allegato al d. lgs. 118/2011 (c.d. Principio applicato della contabilità finanziaria), le sanzioni e gli interessi correlati ai ruoli coattivi sono accertati (contabilmente) per cassa;
- la previsione contenuta nel richiamato art. 1.7 della Determina n. 2/2020, pare considerare, almeno a regime, le entrate da riscossione realizzate anche nei previgenti prelievi (TIA 1, TIA 2 e Tares), e con riferimento alla tariffa corrispettiva, le entrate da riscossione realizzate in vigenza della TARI tributo.

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

In merito alla copertura dei costi occorrerà pertanto individuare:

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

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

#### ***2.3.4.3 Costi per attività esterne al ciclo integrato dei RU di cui al comma 6.4 del MTR-2***

Tutte le 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 possono essere incluse nel perimetro sottoposto a regolazione dell'Autorità sono definite "Attività esterne". A titolo esemplificativo ma non esaustivo, comprendono in particolare: raccolta, trasporto e smaltimento amianto da utenze domestiche<sup>80</sup>; 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.

---

*80 Ai fini della determinazione dei corrispettivi, laddove la micro raccolta dell'amianto da utenze domestiche sia già inclusa nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani, è da considerarsi tra le attività di gestione dei RU.*

### BOX 15: IN\_COexp-RC-T

Nel tool MTR-2 la definizione dei costi per attività esterne al ciclo integrato spetta al gestore che le svolge, in accordo con Comune ed Ente territorialmente competente. La quantificazione va riportata nell'ultima sezione del foglio di *Input IN\_COexp-RC-T*, dove i valori vanno indicati per ciascun gestore e per ciascun anno del periodo regolatorio.

	2022
Attività esterne ciclo integrato RU	Nome Gestore
Costi per attività esterne al ciclo integrato dei RU di cui al comma 6.4 del MTR-2	

Fonte: ARERA, tool MTR-2

Nel caso in cui, nell'ambito delle entrate tariffarie identificate con l'applicazione del MTR-2, fosse stato previsto il recupero di costi relativi ad attività esterne al ciclo integrato dei rifiuti urbani, l'Ente territorialmente competente è tenuto a definirne il corrispettivo, con procedura concordata con il gestore, ed a fare in modo che venga fornita separata evidenza, negli avvisi di pagamento, degli oneri riconducibili alle medesime.

Il PEF "grezzo" deve contenere una quantificazione per ciascuna annualità del quadriennio regolatorio delle attività esterne fornite da ciascun gestore. Il MTR-2 non codifica la modalità di calcolo di questa componente di costo, in quanto esterna al perimetro regolato.

### 3. Il PEF consolidato

La definizione della tariffa finale è responsabilità dell'Ente territorialmente competente. Nella pratica questa operazione si attua nella compilazione in tutte le sue parti di un nuovo Piano economico finanziario integrato. Come visto nel paragrafo precedente, l'Ente territorialmente competente ha come primo compito quello di definire quali siano i gestori dal servizio tenuti alla presentazione di un PEF "grezzo", contenente le informazioni relative alla porzione di servizio gestita da ciascuno.

Una volta raccolto il PEF “grezzo” presso ciascun gestore, l’Ente territorialmente competente svolge le necessarie procedure per la validazione delle informazioni in esso contenute, per cui è tenuto a predisporre una dettagliata sezione della relazione di accompagnamento al PEF finale.

Verificata la completezza e la correttezza delle informazioni ricevute, l’Ente territorialmente competente le consolida in un unico Piano economico finanziario e definisce i parametri sulla base dei quali verrà determinata la tariffa finale.

### **3.1 Il double counting fra diversi operatori o fra diverse tipologie di costo**

L’attività di consolidamento consiste nell’analisi dei flussi finanziari che possono intercorrere fra i gestori di diverse porzioni del ciclo integrato dei rifiuti (*double counting* fra diversi operatori), come ad esempio la fatturazione al Comune di parte dei proventi ricevuti dal gestore preposto all’attività di avvio a riciclaggio di una o più delle frazioni differenziate, oppure le fatture pagate dal Comune al gestore della raccolta. Queste tipologie di costi, una volta riuniti tutte le informazioni dei gestori nel *tool* MTR-2 per il calcolo della tariffa finale, non devono essere contati due volte, ma solamente nella loro forma originale. Seguendo l’esempio fatto sopra, i proventi per l’avvio a riciclaggio delle frazioni differenziate vanno indicati solo nei ricavi A1) o A5) del gestore che li ha percepiti e non fra i ricavi del Comune, né fra i costi del gestore da cui andranno rettificati. Allo stesso modo, i costi sostenuti dal gestore della raccolta devono comparire unicamente in relazione al gestore stesso, come estratti dal suo bilancio, e non fra i costi del Comune dai quali vanno rettificati.

Vanno dunque evitate duplicazioni di costi fra i diversi operatori del ciclo di gestione dei rifiuti urbani, ma la metodologia di determinazione dei costi efficienti prevede anche alcune regole di rettifica dei costi per evitare il *double counting* fra diverse tipologie di costo.

All'articolo 7, comma 3, del MTR-2 sono indicate tutte le tipologie di rettifiche previste per evitare la doppia contabilizzazione dei costi:

- i costi attribuibili alle attività capitalizzate;
- i costi sostenuti per il conseguimento dei *target* cui è stata associata (in sede di determinazione delle entrate tariffarie riferite a precedenti annualità) la valorizzazione di costi operativi incentivanti (di natura previsionale), per cui l'operatore si è assunto il rischio di conseguire l'obiettivo a risorse definite *ex ante*;
- i costi complessivi sostenuti per l'adeguamento agli standard e ai livelli minimi di qualità introdotti dall'Autorità, nei casi in cui si sia fatto ricorso (in sede di determinazione delle entrate tariffarie riferite a precedenti annualità) alla valorizzazione delle corrispondenti componenti di costo di natura previsionale;
- gli scostamenti già intercettati attraverso la valorizzazione (in sede di determinazione delle entrate tariffarie riferite a precedenti annualità) delle ulteriori componenti di costo di natura previsionale introdotte dalla regolazione pro tempore vigente, tenuto conto della quantificazione dei pertinenti recuperi nell'ambito delle componenti a conguaglio.

Un esempio di doppia contabilizzazione, infatti, si ha per tutte le componenti di costo previsionale. Questi costi entrano come stime nella tariffa di ciascun anno, ma due anni dopo, quando sarà disponibile il bilancio consuntivo riguardante le sottostanti attività, quanto anticipato dovrà essere rettificato per non incorrere in una doppia contabilizzazione intertemporale.

**BOX 16: IN\_Par\_22 e IN\_Par\_23-24-25**

Nel *tool* MTR-2 lo schema regolatorio va definito per ogni anno tariffario nella terza sezione dei fogli di *Input IN\_Par\_22* e *IN\_Par\_23-24-25*, dove i valori sono riferiti all'intero bacino tariffario.

Rispondendo alle domande (SI/NO) nelle prime due righe della sezione lo schema di riferimento viene assegnato automaticamente ed è possibile inserire, nelle due ultime caselle segnalate dalle frecce gialle, i valori puntuali dei parametri in coerenza con l'intervallo di variazione assegnato.

**Scelta dello schema regolatorio**

	2022	
SONO PREVISTI MIGLIORAMENTI DEI LIVELLI DI QUALITÀ?	SI	←
SONO PREVISTE VARIAZIONI NELLE ATTIVITÀ GESTIONALI?	NO	←
<b>SCHEMA REGOLATORIO</b>	<b>SCHEMA III</b>	

		PERIMETRO GESTIONALE (PG <sub>a</sub> )	
		NESSUNA VARIAZIONE NELLE ATTIVITÀ GESTIONALI	PRESENZA DI VARIAZIONI NELLE ATTIVITÀ GESTIONALI
QUALITÀ PRESTAZIONI (QL <sub>a</sub> )	MANTENIMENTO DEI LIVELLI DI QUALITÀ	<p><b>SCHEMA I</b></p> <p>Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie:                      PG<sub>a</sub> = 0%                      QL<sub>a</sub> = 0%</p>	<p><b>SCHEMA I</b></p> <p>Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie:                      PG<sub>a</sub> ≤ 3%                      QL<sub>a</sub> = 0%</p>
	MIGLIORAMENTO DEI LIVELLI DI QUALITÀ	<p><b>SCHEMA III</b></p> <p>Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie:                      PG<sub>a</sub> = 0%                      QL<sub>a</sub> ≤ 4%</p>	<p><b>SCHEMA IV</b></p> <p>Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie:                      PG<sub>a</sub> ≤ 3%                      QL<sub>a</sub> ≤ 4%</p>

	intervallo di riferimento	2022	
QL <sub>a</sub>	≤ 4 %	1.00 %	←
PG <sub>a</sub>	0 %	0.00 %	←

Fonte: ARERA, tool MTR-2

Questa modalità di riconoscimento *ex ante* impone la necessità, che non appare in maniera esplicita nelle indicazioni dell'Autorità, ma che comunque dovrebbe essere attentamente valutata dagli ETC, di responsabilizzare ulteriormente il gestore o i gestori del servizio integrato dei rifiuti o delle singole attività che lo compongono, chiedendo di tenere per quanto possibile una contabilità separata per quelle attività che sono state oggetto di valorizzazione (in sede di determinazione delle entrate tariffarie riferite a precedenti annualità) di componenti di costo di natura previsionale, oltre che di redigere, a partire dall'anno 2022, una specifica sezione della dichiarazione di veridicità sull'assenza di costi previsionali già presentati e coperti da tariffa negli anni precedenti.

Per evitare l'effetto del *double counting*, l'Autorità prevede, inoltre, all'articolo 20 del MTR-2, che venga introdotta nei contratti di servizio una precisa procedura di subentro e delle modalità di corresponsione del valore di rimborso al gestore uscente, dettagliati al paragrafo 2.5 del capitolo precedente. In particolare, viene precisato che in caso di subentro di un gestore in un ambito o bacino di affidamento del servizio, il gestore subentrante corrisponde al gestore uscente un valore residuo di subentro, di cui sono specificate le modalità di calcolo.

### **3.2 Coefficiente di recupero di produttività**

La determinazione del limite annuo alla crescita delle tariffe prevede che l'ETC definisca, oltre a *QL* e *PG*, il coefficiente di recupero di produttività *X*, nell'ambito dell'intervallo di valori compreso fra 0,1% e 0,5%.

La scelta del valore di *X* non è però completamente libera, ma conseguente alle valutazioni in merito al rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata raggiunti ed al livello di efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo, espresse rispettivamente dai parametri  $\gamma_1$  e  $\gamma_2$ , nonché dal confronto tra il costo unitario effettivo della gestione interessata e il *Benchmark* di riferimento, come definito all'articolo 5, comma 1, del MTR-2.

### 3.2.1 Gamma 1 e 2 ( $\gamma_1$ e $\gamma_2$ )

Per le prime due annualità tariffarie, l'Ente territorialmente competente è chiamato a valutare il rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata raggiunti nel sistema, anche tenuto conto della coerenza tra la percentuale di raccolta differenziata conseguita e gli obiettivi ambientali comunitari. Come mostrato in Tabella 13, in caso di valutazione soddisfacente la scelta porterà ad un valore di  $\gamma_1$  compreso fra -0,2 e 0, in caso di valutazione non soddisfacente, ricadrà fra -0,4 e -0,2.

Coerentemente con la valutazione dell'ETC in relazione al livello di efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo, anche tenuto conto della percentuale di frazioni estranee rilevata nella raccolta differenziata e della frazione effettivamente avviata a recupero, il coefficiente  $\gamma_2$  può essere valorizzato fra -0,15 e 0, in caso di valutazione soddisfacente, o fra -0,3 e -0,15, in caso di valutazione non soddisfacente.

**Tabella 13. Valutazioni in merito al rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e al livello di efficacia delle attività di preparazione a riutilizzo e riciclo**

	SODDISFACENTE	NON SODDISFACENTE
Valutazione in merito al rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata raggiunti ( $\gamma_{1,a}$ )	$-0,2 < \gamma_1 \leq 0$	$-0,4 \leq \gamma_1 < -0,2$
Valutazione in merito al livello di efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo ( $\gamma_{2,a}$ )	$-0,15 < \gamma_2 \leq 0$	$-0,3 \leq \gamma_2 < -0,15$

Fonte: ARERA. Tool MTR-2

Nel complesso si dedurrà un livello di qualità ambientale delle prestazioni ritenuto "insoddisfacente o intermedio" se  $(1 + \gamma_1 + \gamma_2)$  risulterà inferiore o uguale a 0,5 ed un livello di qualità ambientale delle prestazioni ritenuto "avanzato", qualora  $(1 + \gamma_1 + \gamma_2)$  risultasse maggiore di tale soglia.

### 3.2.2 Benchmark di riferimento

Il *Benchmark* di riferimento è definito pari:

- per le Regioni a Statuto ordinario, al fabbisogno standard di cui all'articolo 1, comma 653, della legge n. 147/13 (nel caso di PEF per singolo Comune), ovvero all'adattamento del citato fabbisogno standard, qualora validato da un soggetto terzo (nel caso di PEF pluricomunale o per ambito)<sup>81</sup>;
- per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, al costo medio di settore come risultante dall'ultimo Rapporto dell'ISPRA<sup>82</sup>.

L'importo così ricavato deve essere messo a confronto dall'ETC con il costo unitario effettivo della gestione interessata, ottenuto rapportando il costo efficiente (*Cueff*) del servizio nell'annualità *a-2*, come ricavabile dal PEF approvato, e le quantità di rifiuti prodotte in quell'anno.

A partire dai parametri appena descritti la scelta del valore del coefficiente di recupero di produttività *X* è determinata nel *range* definito dalla Tabella 14.

**Tabella 14. Definizione del coefficiente di recupero di produttività *X* per il calcolo del limite alla crescita**

	<b>Cueff &gt; Benchmark</b>	<b>Cueff ≤ Benchmark</b>
LIVELLO INSODDISFACENTE O INTERMEDIO (1+γa) ≤ 0,5	<b>Fattore di recupero di produttività: 0,3% &lt; Xa ≤ 0,5%</b>	<b>Fattore di recupero di produttività: 0,1% &lt; Xa ≤ 0,3%</b>
LIVELLO AVANZATO (1+γa) > 0,5	<b>Fattore di recupero di produttività: 0,1% &lt; Xa ≤ 0,3%</b>	<b>Fattore di recupero di produttività: Xa = 0,1%</b>

Fonte: ARERA. Articolo 5, comma 1, lettera b), Allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif

81 Per il calcolo del fabbisogno standard da utilizzarsi nel PEF 2022 si rimanda ai seguenti link:

- Applicativo e Nota IFEL: [https://www.fondazioneifel.it/banche-dati/costi-rifiuti\(simulatore-costi-2022\)](https://www.fondazioneifel.it/banche-dati/costi-rifiuti(simulatore-costi-2022))
- Nota MEF: <https://www.finanze.it/it/inevidenza/TARI-Fabbisogni-standard-Art.-1-comma-653-della-legge-n.-147-del-2013-Anno-2022-Aggiornamento-delle-linee-guida>.

82 Per il calcolo del costo specifico di riferimento per i Comuni delle Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano si rimanda ai seguenti link:

Rapporto ISPRA. Edizione 2021. Tabella 5.3 – Medie regionali del costo totale per kg di rifiuto (eurocentesimi/kg), anno 2020: [https://www.isprambiente.gov.it/files2022/pubblicazioni/rapporti/rapportorifiutiurbani\\_ed-2021-n-355-conappendice\\_agg18\\_01\\_2022.pdf](https://www.isprambiente.gov.it/files2022/pubblicazioni/rapporti/rapportorifiutiurbani_ed-2021-n-355-conappendice_agg18_01_2022.pdf)

Catasto Rifiuti ISPRA. Costi comunali di gestione dei Rifiuti Urbani: <https://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/index.php?pg=findcosticomune>

**BOX 17: IN\_Par\_22 e IN\_Par\_23-24-25**

Nel *tool* MTR-2 il coefficiente di recupero di produttività va individuato con riferimento a ciascun anno tariffario, nella penultima sezione dei fogli di *Input IN\_Par\_22* e *IN\_Par\_23-24-25*, dove i valori vanno intesi riferiti all'intero bacino tariffario.

L'ETC riscontra il valore delle entrate tariffarie e della quantità di rifiuti prodotti per gli anni 2020 e 2021 (il secondo biennio attinge direttamente dai risultati del PEF stesso), definendo il costo unitario efficiente del servizio e lo mette a paragone con il *Benchmark* di riferimento.

Coefficiente di recupero di attività			
Qualità ambientale delle		LIVELLO AVANZATO	
			2020
ENTRATE TARIFFARIE [€]		TV <sub>2020</sub>	1.100.000
		TF <sub>2020</sub>	950.000
		T <sub>2020</sub>	2.050.000
Quantità di rifiuti prodotti [ton]:		q <sub>2020</sub>	4.500.000
CU <sub>eff2020</sub> [cent€/kg]			45.56
Benchmark di riferimento [cent€/kg]			44.09

		Coeff > Benchmark	Coeff ≤ Benchmark
QUALITÀ AMBIENTALE DELLE PRESTAZIONI	LIVELLO INSODDISFACENTE O INTERMEDIO (1+γa) ≤ 0,5	Fattore di recupero di produttività: 0,3% < Xa ≤ 0,5%	Fattore di recupero di produttività: 0,1% < Xa ≤ 0,3%
	LIVELLO AVANZATO (1+γa) > 0,5	Fattore di recupero di produttività: 0,1% < Xa ≤ 0,3%	Fattore di recupero di produttività: Xa = 0,1%

		intervallo di riferimento	2022
X <sub>a</sub>		0,1% < Xa ≤ 0,3%	0.20 %

L'intervallo di variazione del coefficiente X viene assegnato automaticamente in relazione alle scelte sin qui fatte dall'ETC ed appare evidenziato nella matrice di riferimento. Il valore puntuale andrà poi indicato dall'ETC stesso nella casella segnalata dalla freccia gialla.

Fonte: ARERA, tool MTR-2

### 3.3 Limite alla crescita

Nel MTR-2 non è stato riconfermato il limite alla variazione della tariffa variabile (articolo 3, comma 1, dell'allegato A alla Delibera 443/2019/R/Rif), mentre sono presenti delle variazioni al limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie che riguardano, in particolare, sia un aggiornamento dei valori dei coefficienti che determinano tale limite, sia la facoltà per l'Ente territorialmente competente di integrare gli obiettivi in termini di qualità del servizio e di ampliamento del perimetro gestionale con l'esigenza di tener conto dell'impatto del d. lgs. 116/20.

Quindi, non è consentito un aumento della tariffa qualora non ci sia un miglioramento del servizio, della produttività o una variazione del perimetro gestionale, fatti salvi i casi in cui si ravvisi la necessità di copertura degli scostamenti attesi riconducibili alle novità normative introdotte dal d. lgs. 116/20.

In ciascun anno  $a = \{2022, 2023, 2024, 2025\}$  il totale delle entrate tariffarie di riferimento deve rispettare il seguente limite, esplicitato all'articolo 4, comma 1 dell'Allegato A alla Delibera n. 363/2021/R/Rif:

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

Dove,  $a$  è il parametro per la determinazione del limite alla crescita delle tariffe, pari a:

$$\rho_a = rpi_a - x_a + QL_a + PG_a + C116$$

Di seguito vengono dettagliati i vari coefficienti che entrano nella definizione del limite alla crescita.

### **3.3.1 Scelta dello schema regolatorio (QL e PG)**

Una volta consolidate le informazioni relative a tutti i gestori in un unico Piano economico finanziario quadriennale per la definizione della tariffa finale, l'ETC deve procedere alla indicazione dei parametri necessari alla sua composizione.

L'ETC, dopo aver predisposto una ricognizione dello stato del servizio fornito dai gestori attraverso l'analisi del perimetro della gestione/affidamento e dei servizi forniti, valuta quanto dichiarato da ciascun gestore nella propria Relazione di accompagnamento al PEF "grezzo", in relazione a:

- le variazioni attese di perimetro gestionale (quali ad esempio il passaggio dalla raccolta stradale alla raccolta porta a porta, i processi di aggregazione delle gestioni, e/o il potenziamento delle attività di prevenzione della produzione dei rifiuti urbani e di riutilizzo dei medesimi) che interessano uno o più dei servizi dallo stesso forniti, evidenziando l'eventuale esigenza di un possibile incremento tariffario per coprire i costi dei nuovi servizi o di riconoscimento di costi operativi incentivanti (*COI*).
- Le variazioni attese delle caratteristiche del servizio che interessano una o più delle attività dallo stesso erogate, dando separata evidenza di quelle relative all'adeguamento ai nuovi standard minimi di qualità introdotti dall'Autorità rispetto a quelle approvate dall'Ente territorialmente competente (quali, ad esempio, una frequenza maggiore nelle attività di spazzamento e di raccolta, incrementi dei livelli di riutilizzo e riciclaggio e/o incrementi significativi della percentuale di raccolta differenziata, standard di qualità migliorativi rispetto a quelli minimi), ed evidenziando l'eventuale esigenza di un possibile incremento tariffario per coprire i costi dei nuovi servizi o di riconoscimento di costi operativi incentivanti (*CQ* o *COI*).

**Tabella 15. Scelta dello schema regolatorio e definizione degli intervalli di variazione dei coefficienti  $QL$  e  $PG$  per il calcolo del limite di crescita**

		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:  <math>PG_a = 0\%</math>  <math>QL_a = 0\%</math></p>	<p>SCHEMA I</p> <p>Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie:  <math>PG_a \leq 3\%</math>  <math>QL_a = 0\%</math></p>
	MIGLIORAMENTO DEI LIVELLI DI QUALITÀ	<p>SCHEMA III</p> <p>Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie:  <math>PG_a = 0\%</math>  <math>QL_a \leq 4\%</math></p>	<p>SCHEMA IV</p> <p>Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie:  <math>PG_a \leq 3\%</math>  <math>QL_a \leq 4\%</math></p>

Fonte: ARERA. Articolo 4, comma 3, MTR-2

Alla luce di quanto proposto dai gestori, dalle necessità espresse dal territorio e dai Comuni, nonché dalle giuste valutazioni in merito alla sostenibilità economica sia della tariffa all'utenza che dei costi di gestione, l'ETC definisce uno schema regolatorio in relazione alle necessità di miglioramento dei livelli di qualità del servizio e alle variazioni nelle attività gestionali. La scelta dello schema regolatorio influisce sulla determinazione del limite annuo alla crescita delle tariffe in quanto determina i *range* di variazione dei parametri  $QL$  e  $PG$ .

**BOX 18: IN\_Par\_22 e IN\_Par\_23-24-25**

Nel tool/MTR-2 la valutazione in merito al rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata raggiunti e al livello di efficacia delle attività di preparazione per riutilizzo e il riciclo va indicata, unicamente per il primo biennio regolatorio, nella seconda sezione dei fogli di *Input IN\_Par\_22* e *IN\_Par\_23-24-25*, dove i valori vanno intesi riferiti all'intero bacino tariffario.

L'ETC riscontra il valore di raccolta differenziata e inserisce le proprie valutazioni in seguito alle quali sono definiti in automatico gli intervalli di variazione entro cui, nelle successive due caselle segnalate dalle frecce gialle, vanno scelti i valori puntuali dei parametri  $\gamma_1$  e  $\gamma_2$ .

	<b>2022</b>	
%RD	65%	←
Valutazione in merito al rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata raggiunti ( $\gamma_{1,a}$ )	<b>SODDISFACENTE</b>	
Valutazione in merito al livello di efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo ( $\gamma_{2,a}$ )	<b>NON SODDISFACENTE</b>	←

	SODDISFACENTE	NON SODDISFACENTE
Valutazione in merito al rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata raggiunti ( $\gamma_{1,a}$ )	<b><math>-0,2 &lt; \gamma_1 \leq 0</math></b>	<b><math>-0,4 \leq \gamma_1 \leq -0,2</math></b>
Valutazione in merito al livello di efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo ( $\gamma_{2,a}$ )	<b><math>-0,15 &lt; \gamma_2 \leq 0</math></b>	<b><math>-0,3 \leq \gamma_2 \leq -0,15</math></b>

	intervallo di riferimento	2022	
$\gamma_1$	<b><math>-0,2 &lt; \gamma_1 \leq 0</math></b>	<b>-0.1</b>	←
$\gamma_2$	<b><math>-0,3 \leq \gamma_2 \leq 0,15</math></b>	<b>-0.2</b>	←
$\gamma$		<b>-0.3</b>	
<b>1+ <math>\gamma</math></b>		<b>0.7</b>	

Fonte: ARERA, tool MTR-2

Il coefficiente per il miglioramento previsto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate agli utenti (*QL*) può essere valorizzato entro il limite del 4%, il doppio rispetto al precedente periodo regolatorio. Questo perché oltre che le possibili necessità ordinarie in termini di miglioramenti di qualità, nel MTR-2 questo parametro è chiamato a coprire anche gli even-

tuali maggiori oneri legati agli adempimenti introdotti con il testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani (TQRIF).

Con riferimento al coefficiente connesso alle modifiche del perimetro gestionale per gli aspetti tecnici e/o operativi (*PG*) l'intervallo di valutazione è rimasto costante prevedendo un valore limite del 3%, come indicato nella Tabella 15.

### 3.3.2 Coefficiente *C116*

Se in relazione alle modifiche conseguenti alle novità normative introdotte dal d. lgs. 116/20 è stato necessario valorizzare nel Piano economico finanziario la componente di costo previsionale *CO116*, allo scopo di poterla riconoscere in tariffa nonostante il limite annuo di crescita, è prevista una specifica componente nel coefficiente *C116*. Nella relazione di validazione l'Ente territorialmente competente dovrà pertanto dar conto delle valutazioni connesse alla valorizzazione del coefficiente *C116* per ciascun anno con riferimento alla quantificazione delle componenti di natura previsionale *CO116* esposte dal gestore del servizio integrato o da uno o più gestori dei singoli servizi che lo compongono.

Ai fini della determinazione del limite di crescita annua della tariffa, l'Ente territorialmente competente può valorizzare il coefficiente *C116* entro il limite del 3%. In ottemperanza all'articolo 4, comma 4, del MTR-2, però, il parametro  $\rho$ , che definisce la misura dell'incremento massimo tariffario in ogni anno, non può assumere valore superiore a quello risultante dall'applicazione dei valori massimi di tutti i parametri ad esclusione di *C116*<sup>83</sup>.

A titolo esemplificativo se fossero stati valorizzati i seguenti parametri:  $QL=2\%$ ,  $PG=3\%$ ,  $X_a=0,1\%$ , il valore massimo applicabile per *C116<sub>a</sub>* è il 2%, in quanto il parametro *QL* non è stato individuato all'estremo superiore dell'intervallo (cfr 4%).

---

<sup>83</sup> Art. 4.2, Allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif.

### BOX 19: IN\_Par\_22 e IN\_Par\_23-24-25

Nel tool MTR-2 la definizione del parametro  $C_{116}$  va indicata, per ciascun anno, nell'ultima sezione dei fogli di Input  $IN\_Par\_22$  e  $IN\_Par\_23-24-25$ , dove i valori vanno intesi riferiti all'intero bacino tariffario. Il valore massimo che il coefficiente può assumere dipende dai valori assunti dai parametri definiti in precedenza e compare automaticamente.

#### Scelta dello schema regolatorio

	intervallo di riferimento	2022	
$QL_a$	$\leq 4 \%$	3.00 %	←
$PG_a$	$\leq 3 \%$	1.50 %	←

#### Coefficiente di recupero di produttività

	intervallo di riferimento	2022	
$X_a$	$X_a = 0,1\%$	0.10%	←

#### coefficiente 116

	valore massimo	2022	
$C_{116a}$	2,5%	2.50%	←

Fonte: ARERA, tool MTR-2

### 3.4 Modulazione del fattore di sharing

Seguendo i passaggi sin qui descritti, l'unica scelta che manca per la definizione di una tariffa finale da parte dell'ETC riguarda la modulazione dei fattori di *sharing*. I parametri in questo caso sono due:  $b$  e  $\omega$ .

La misura dello *sharing* dei proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti da riversare in tariffa è determinata dal fattore  $b$ .

Il suo valore va definito per ciascuna annualità tariffaria e con riferimento a ciascuno dei gestori preposti alle attività di avvio a riciclaggio di una o più delle frazioni differenziate e va scelto fra il 30% e il 60%, in ragione del potenziale contributo dell'*output* recuperato al raggiungimento dei *target* europei. Un fattore di *sharing* pari al 60% porterà alla definizione di una tariffa finale più bassa.

### BOX 20: IN\_Par\_22 e IN\_Par\_23-24-25

Nel *tool* MTR-2 la definizione del parametro *b* va indicata, per ciascun anno, e con riferimento a ciascun gestore nella seconda sezione dei fogli di *Input* IN\_Par\_22 e IN\_Par\_23-24-25. È possibile scegliere di indicare anche un unico valore per l'intero bacino tariffario tramite l'apposito menù a tendina.

il valore di "b" è lo stesso per tutti i gestori?		NO				←	
SELEZIONARE IL NUMERO DI GESTORI		2					
	intervallo di riferimento	2022					
		Nome gestore	0	0	Nome Comune	valore unico	
<b>b</b>	0,3 ÷ 0,6	0.4			0.5	←	

Fonte: ARERA, *tool* MTR-2

I proventi derivanti dai corrispettivi riconosciuti ai sistemi collettivi di *compliance* rientrano in tariffa con un effetto di *sharing* amplificato dal valore del parametro  $\omega$  secondo la formula:  $b(1 + \omega)$ .

Il valore del parametro  $\omega$  deriva direttamente dalle scelte dell'Ente territorialmente competente in relazione alle valutazioni in merito al rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata raggiunti e al livello di efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo, vale a dire dalla definizione dei parametri  $\gamma_1$  e  $\gamma_2$ , in relazione alla Tabella seguente:

**Tabella 16. Modulazione del fattore di *sharing***

	$-0,2 \leq \gamma_1 \leq 0$	$-0,4 \leq \gamma_1 \leq -0,2$
$-0,15 \leq \gamma_2 \leq 0$	$\omega_a = 0,1$	$\omega_a = 0,3$
$-0,3 \leq \gamma_2 \leq -0,15$	$\omega_a = 0,2$	$\omega_a = 0,4$

Fonte: ARERA. Articolo 3, comma 2, Allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif

#### 4. Il PEF finale

Le valutazioni finali dell'Ente territorialmente competente riguardano la sussistenza dell'equilibrio economico - finanziario e la sostenibilità della tariffa.

Dalla raccolta dei dati messa in atto tramite il PEF "grezzo" dei gestori, dalla loro validazione e dal loro consolidamento, sino alla definizione dei parametri previsti dal MTR-2 nel PEF "consolidato" si ottiene la quantificazione dei costi efficienti di esercizio e di investimento per il periodo 2022-2025, suddivisi fra parte fissa e variabile.

Per ciascuna annualità tariffaria, il costo efficiente complessivo ottenuto viene messo a confronto con la tariffa dell'anno precedente aumentata utilizzando il parametro  $\rho$  per la determinazione del limite alla crescita delle tariffe<sup>84</sup>. Le entrate tariffarie sono definite in ciascun anno dal minore fra questi due valori.

#### **BOX 21: PEF**

Nel *tool* MTR-2 il confronto fra le entrate tariffarie definite dal MTR-2 e il limite massimo ammissibile per ogni anno avviene nel foglio blu: PEF. Nel PEF si leggono gli esiti numerici di tutte le scelte fatte durante la raccolta dati (schede gialle) e in fase di consolidamento (fogli *IN\_Par*). In esso sarà possibile prendere visione degli effetti che avranno sulla tariffa finale le scelte (descritte nel paragrafo) indicate nelle schede di colore rosso.

Fonte: ARERA, *tool* MTR-2

<sup>84</sup> Art. 4.2, Allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif.

Se il costo efficiente calcolato ai sensi del MTR-2 risulta inferiore alla tariffa massima applicabile nel rispetto del limite di crescita, il risultato del MTR-2 rappresenta le entrate tariffarie e il Piano economico finanziario si chiude con la valutazione riguardo al fatto se il valore così definito riesca a sostenere l'equilibrio finanziario del sistema nel quadriennio regolatorio.

ARERA non ha mai dato indicazioni riguardo alle modalità corrette per la valutazione della sostenibilità economico finanziaria della gestione del ciclo integrato dei RU, che è lasciata all'ETC da effettuarsi in concerto con il gestore.

In linea generale è possibile valutare eventuali necessità non rappresentate nel costo efficiente calcolato ai sensi del MTR-2 attraverso documenti di gestione quali i bilanci di previsione o i documenti di *budget* ed i piani di sviluppo delle infrastrutture approvati dagli organismi amministrativi del gestore.

La relazione di accompagnamento al PEF "grezzo" di ciascun gestore può, inoltre, costituire un documento importante per queste analisi in quanto, come definito dall'articolo 27 del MTR-2, deve contenere almeno:

- il programma e il piano finanziario degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani;
- la specifica dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili per l'effettuazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, nonché il ricorso eventuale all'utilizzo di beni e strutture di terzi, o all'affidamento di servizi a terzi;
- il fabbisogno di investimenti per il quadriennio 2022-2025, determinato in considerazione delle scelte di pianificazione regionale per il riequilibrio dei flussi fisici e in rapporto al valore delle infrastrutture esistenti;
- la descrizione degli interventi previsti nel quadriennio per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo infrastrutturale individuati dalle programmazioni di competenza regionale e nazionale;

- la descrizione degli interventi realizzati e degli obiettivi conseguiti in termini di sviluppo infrastrutturale e incremento della capacità impiantistica, e dell'efficacia ambientale, in coerenza con quanto disposto con le programmazioni di competenza regionale e nazionale.

Se il costo efficiente calcolato ai sensi del MTR-2 risultasse superiore alla tariffa massima applicabile nel rispetto del limite di crescita, quest'ultimo valore definirebbe le entrate tariffarie e la differenza di costo può essere gestita dall'ETC seguendo diverse opzioni:

- si richiede un'istanza per il superamento del limite di crescita di cui al comma 4.6 dell'Allegato A alla Delibera 363/2021/R/Rif;
- in caso di rinuncia all'istanza di superamento del limite si distribuisce il costo non coperto fra i gestori che lo assorbono operando efficientamenti alla gestione;
- in caso di rinuncia all'istanza e di impossibilità da parte dei gestori di operare ulteriori efficientamenti si distribuisce il costo non coperto fra i gestori rimodulandone il recupero negli anni successivi del quadriennio regolatorio e comunque nel rispetto del limite di crescita applicato nelle pertinenti annualità;
- attraverso una attenta disamina dei costi presentati dai gestori, l'ETC potrebbe decidere di richiedere ulteriori sforzi di contenimento dei costi specificatamente in riferimento ad alcune tipologie di attività.

Le entrate tariffarie determinate ai sensi del MTR-2 infatti sono considerate come valori massimi. L'Ente territorialmente competente, una volta dato atto delle verifiche compiute in ordine alla sussistenza dell'equilibrio economico finanziario della gestione rispetto al totale delle entrate tariffarie riconoscibili, può *"applicare valori inferiori, indicando, con riferimento al Piano economico finanziario, le componenti di costo ammissibili ai sensi della disciplina tariffaria che non si ritengono di coprire inte-*

gralmente, al fine di verificare la coerenza con gli obiettivi definiti”, come definito al comma 4.6 della Delibera n. 363/2021.

Le opzioni sin qui descritte trovano definizione nel tool MTR-2 nella compilazione dei fogli di *Input* di colore rosso (Tabella 17), dove è possibile inserire informazioni necessarie a valle di calcoli prodotti dal tool stesso.

Tabella 17. Schema della sezione di Inserimento dai di <i>Input</i>		
Fogli di calcolo	Descrizione delle informazioni raccolte	Attori coinvolti
IN_Rimod	Rimodulazione delta ( $\Sigma Ta - \Sigma T_{max}$ ) o istanza comma 4.6 MTR-2, Recupero delta ( $\Sigma Ta - \Sigma T_{max}$ ) anni successivi	ETC
IN_Detr 4.6 del_363	Inserimento delle detrazioni di cui al comma 4.6 della deliberazione 363/2020/R/rif	ETC

Fonte: ARERA. tool MTR-2

#### 4.1 Detrazioni ex art. 4.6 Delibera 363/2021

Nel caso in cui ci si avvalga della facoltà di applicare valori inferiori alle entrate tariffarie determinate ai sensi del MTR-2, l’ETC è tenuto, nella propria relazione di validazione, ad indicare le componenti di costo ammissibili che non si ritengono di coprire integralmente e ad esprimere le proprie valutazioni in ordine alla coerenza della rinuncia al loro riconoscimento rispetto agli obiettivi definiti, nonché motivando le scelte adottate. Questa delicata operazione deve essere svolta sempre assicurando il mantenimento dell’equilibrio economico finanziario della gestione.

L’ETC è inoltre tenuto a fornire adeguata comunicazione al gestore circa gli esiti delle valutazioni al riguardo compiute ed ai risultati in termini di copertura dei costi.

Le componenti di costo definite nel MTR-2 per cui è possibile attuare le detrazioni ai sensi del comma 4.6 della Delibera n. 363/2021 possono essere:

- le componenti operative di costo variabile: *CRT, CTS, CTR, CRD*;
- tutte le componenti di costo fisso: *CC e CK*;

- le componenti a conguaglio  $RC_{tot,TV}$  e  $RC_{tot,TF}$  compreso il recupero dello scostamento tra le entrate tariffarie e quanto fatturato.

In nessun modo è possibile rinunciare ai costi associati a specifiche finalità né ai costi operativi incentivanti.

### BOX 22: IN\_Detr 4.6 del\_363 e IN\_Rimd

Nel *tool* MTR-2 le detrazioni ai sensi dell'art. 4.6 della Delibera n.363/2021 possono essere sempre definite nell'apposito foglio di *Input IN\_Detr 4.6 del\_363*, dove i valori (positivi) devono essere inseriti per ciascun anno, per ciascun gestore e con riferimento ad una specifica componente di costo. Solamente nel caso in cui il costo efficiente superi il limite di crescita e si rinunci a proporre un'istanza per il riconoscimento degli extra costi, ogni anno il delta fra  $T$  e  $T_{max}$  deve essere distribuito per intero e con riferimento a ciascun gestore compilando la tavola nella prima sezione del foglio *IN\_Rimd*.

2022	
SUPERAMENTO DEL LIMITE?	SI
Istanza di superamento del limite di cui al comma 4.6 MTR-2	NO
delta ( $\Sigma T_a - \Sigma T_{max}$ )	144.214
delta ( $\Sigma T_a - \Sigma T_{max}$ ) - PARTE VARIABILE	-
delta ( $\Sigma T_a - \Sigma T_{max}$ ) - PARTE FISSA	144.214

	2022				
	Nome gestore 1	Nome gestore 2	Nome gestore 3	Totale Gestori	Nome Comune
distribuzione del delta ( $\Sigma T_a - \Sigma T_{max}$ ) in caso di rinuncia all'istanza di superamento del limite di cui al comma 4.6 MTR-2 - PARTE VARIABILE					
distribuzione del delta ( $\Sigma T_a - \Sigma T_{max}$ ) in caso di rinuncia all'istanza di superamento del limite di cui al comma 4.6 MTR-2 - PARTE FISSA					
Distribuzione del delta ( $\Sigma T_a - \Sigma T_{max}$ ) di cui al comma 4.6 MTR-2 - TOTALE					
	ERRORE, LA SOMMA DELLE CELLE DIFFERISCE DAL TOTALE				144.214

Alla luce delle valutazioni dell’ETC in relazione all’equilibrio economico finanziario della gestione, in caso impossibilità da parte dei gestori di operare ulteriori detrazioni ai costi, il delta fra  $T$  e  $T_{max}$  può essere recuperato negli anni 2023- 2025, nel rispetto del limite di crescita di ogni annualità, compilando l’ultima sezione del medesimo foglio.

	2023				
	Nome gestore 1	Nome gestore 2	Nome gestore 3	Totale Gestori	Nome Comune
Recupero delta ( $\Sigma T_a - \Sigma T_{max}$ ) di cui al comma 4.5 del MTR-2 - PARTE VARIABILE					
Recupero delta ( $\Sigma T_a - \Sigma T_{max}$ ) di cui al comma 4.5 del MTR-2 - PARTE FISSA					
Recupero delta ( $\Sigma T_a - \Sigma T_{max}$ ) di cui al comma 4.5 del MTR-2 - TOTALE					

Fonte: ARERA, tool MTR-2

Lo strumento delle detrazioni può portare sia all’allineamento completo del costo efficiente calcolato ai sensi del MTR-2 con la tariffa massima applicabile nel rispetto del limite di crescita, o addirittura può portare le entrate tariffarie sotto al limite massimo riconoscibile.

#### 4.2 Rimodulazioni (delta e conguagli)

Il MTR-2 prevede la possibilità di rimodulare nel tempo due componenti della tariffa: i conguagli e la differenza fra il costo efficiente calcolato ai sensi del MTR-2 e la tariffa massima applicabile nel rispetto del limite di crescita, se positivo, denominato nel *tool* delta ( $T-T_{max}$ ).

Nel caso in cui ci si avvalga della facoltà prevista dall’articolo 17, comma 2, del MTR-2 di rimodulare i conguagli, l’ETC dovrà attivare una procedura partecipata con ciascun gestore beneficiario (di cui deve dare atto nella propria relazione di validazione) e, conseguentemente, determinare l’en-

tità del riconoscimento degli oneri efficienti ammissibili ai sensi di quanto disposto dalla metodologia tariffaria, ma non ancora recuperati, definendone la rimodulazione negli anni futuri.

Questa componente tariffaria può essere recuperata sia all'interno del secondo periodo regolatorio sia successivamente all'anno 2025, in un'ottica di sostenibilità della tariffa applicata agli utenti e comunque salvaguardando l'equilibrio economico - finanziario delle gestioni.

Nel caso in cui ci si avvalga della facoltà prevista dall'articolo 4.5 del MTR-2 di rimodulare tra le diverse annualità del secondo periodo regolatorio la parte di costo efficiente che eccede il limite annuale di crescita, l'ETC provvede alla definizione delle componenti a recupero per ciascun anno e ciascun gestore interessato.

L'ETC è inoltre tenuto a dar atto delle valutazioni compiute in ordine al mantenimento dell'equilibrio economico - finanziario e al perseguimento degli specifici obiettivi programmati, con riferimento alle rimodulazioni delle entrate tariffarie proposte.

### **4.3 Istanza di superamento del limite di crescita**

Se il costo efficiente calcolato ai sensi del MTR-2 risultasse superiore alla tariffa massima applicabile nel rispetto del limite di crescita, l'ETC è tenuto a valutare la sussistenza dell'equilibrio economico - finanziario e la sostenibilità della tariffa.

Nel caso in cui vi siano situazioni di squilibrio economico e finanziario e l'ETC ritenesse necessario, per assicurare il raggiungimento dei previsti miglioramenti di qualità o per sostenere il processo di integrazione delle attività gestite, il superamento del limite annuale di crescita deve essere predisposta e presentata all'Autorità una relazione che attesti le analisi svolte. Il MTR-2, all'articolo 4, comma 6, definisce con precisione quali siano gli

indicatori su cui è possibile basare la predisposizione dell'istanza di superamento del limite di crescita. Le argomentazioni ammissibili sono:

- le valutazioni di congruità compiute sulla base del *Benchmark* di riferimento e l'analisi delle risultanze che presentino oneri significativamente superiori ai valori standard;
- le valutazioni compiute in ordine all'equilibrio economico - finanziario delle gestioni, con specifica evidenza degli effetti di eventuali valori di picco degli oneri attribuibili alle componenti *CTS* e *CTR*, relative ai costi di smaltimento e recupero;
- l'effetto relativo alla valorizzazione del fattore di *sharing b* in corrispondenza dell'estremo superiore dell'intervallo, a massima diminuzione della tariffa all'utenza;
- le valutazioni relative agli eventuali oneri aggiuntivi relativi a modifiche nel perimetro gestionale o a incrementi di qualità delle prestazioni, anche in relazione all'adeguamento agli standard e ai livelli minimi di qualità introdotti dall'Autorità;
- le valutazioni relative all'allocazione temporale delle componenti di conguaglio mediante la loro rimodulazione fra le diverse annualità del secondo periodo regolatorio o la previsione di un loro recupero successivo al 2025, dando atto della procedura partecipata attivata coi gestori interessati.

Se la situazione di equilibrio economico e finanziario fosse tale da mettere a rischio non solo l'attività del gestore ma anche la sostenibilità della tariffa da parte dell'utenza, l'Ente territorialmente competente può predisporre un piano di recupero della sostenibilità efficiente della gestione, declinandone gli effetti nell'ambito del PEF pluriennale ed eventualmente presentando una revisione infra-periodo della predisposizione tariffaria ai sensi dell'articolo 4, comma 7, del MTR-2.

**Tariffazione puntuale  
e armonizzazione  
dell'articolazione tariffaria  
con il MTR**





## 1. Regimi di prelievo e MTR

Tra le competenze di ARERA, come noto, vi è tra le altre quella di fissare il metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato. In particolare, l'art 1. comma 527, punto f) della legge 27 dicembre 2017, n. 205, affida ad ARERA la «*predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio "chi inquina paga"*».

Inoltre, nel quadro strategico 2022-2025 l' Autorità, come anticipato al Capitolo II, riporta tra le principali linee di intervento la *"Revisione dell'attuale disciplina in materia di corrispettivi applicati agli utenti, in merito ai criteri di ripartizione delle entrate tariffarie tra utenze domestiche e non domestiche, anche favorendo il passaggio graduale alla tariffazione puntuale (con la finalità di introdurre sistemi di tariffazione che forniscano adeguati segnali di prezzo agli utenti, in ossequio al principio comunitario del "pay-as-you-throw", con effetti positivi anche in termini di prevenzione della produzione di rifiuti)"*.

Finora, tuttavia, né il MTR, di cui alla Delibera n. 443/2019/R/Rif e s.m.i., né

il MTR-2, di cui alla Delibera n. 363/2021/R/Rif e s.m.i., hanno affrontato il tema dell'articolazione tariffaria all'utente – che pertanto continua a rimanere nella competenza esclusiva dei Comuni (art. 1, commi 651 e 668, della legge n. 147 del 2013) – rimandandolo “a futuri provvedimenti”.

Per quanto invece riguarda la terminologia utilizzata, nel MTR-2 (articolo 1.1), ARERA riporta le definizioni di “Tariffa corrispettiva”<sup>85</sup>, “Tariffazione puntuale” e “TARI Tributo”<sup>86</sup>.

Rispetto al MTR degna di nota è l'introduzione della definizione di “Tariffazione puntuale” che nel primo metodo veniva utilizzata nel testo senza essere definita<sup>87</sup>. La “*Tariffazione puntuale secondo ARERA*” è la “*tariffa corrispettiva o il tributo puntuale, istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 651 legge 147/2013 ove la TARI sia determinata facendo riferimento ai criteri di calibratura individuale e misurazione delle quantità indicati nel d.P.R. n. 158/99*”.

Si precisa che la definizione riportata dall'Autorità è la stessa di quella utilizzata da IFEL<sup>88</sup> fin dal 2018 nei numerosi *webinar* e pubblicazioni realizzati. Per approfondimenti sulla tariffazione puntuale e sui diversi regimi di prelievo applicabili per la copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani si rimanda integralmente alla pubblicazione IFEL “*Guida alla tariffazione puntuale dei rifiuti urbani. Edizione 2019*”, liberamente scaricabile dal sito della Fondazione<sup>89</sup>.

In questa sede si ritiene comunque utile riepilogare le diverse possibili opzioni di prelievo sui rifiuti a disposizione dei Comuni in base alla legi-

---

85 “(...) è la tariffa istituita ai sensi dell'art. 1, comma 668, della legge n. 147/13”

86 “(...) è la tariffa istituita ai sensi dell'art.1, comma 639, della legge n. 147/13”

87 Segnatamente agli articoli 5.2, 7.1 e 17.1 lettera b dell'Allegato A alla Delibera 443/2019/R/Rif.

88 Il termine “tariffa puntuale/tariffazione puntuale” è stato codificato da IFEL nella “Guida alla tariffazione puntuale dei rifiuti urbani. Edizione 2019”; si veda in particolare il Glossario, a pag. 461: «termini utilizzati per indicare che la ripartizione del costo del servizio rifiuti tra le utenze tenute al suo finanziamento avviene mediante la misurazione della quantità dei rifiuti conferiti a ciascuna di esse; prescindendo dalla natura tributaria e non tributaria dell'entrata, i termini sono usati sia nell'ambito del tributo puntuale che della tariffa (patrimoniale) puntuale».

89 [www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/9907-guida-alla-tariffazione-puntuale-dei-rifiuti-urbani](http://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/9907-guida-alla-tariffazione-puntuale-dei-rifiuti-urbani)

slazione vigente. Nella successiva Figura 22 sono distinti per natura (tributo o corrispettivo) o per modalità di calcolo (presuntiva o puntuale) i diversi regimi consentiti.

Di seguito sono descritte le principali caratteristiche di ciascun regime:

- la **tariffa monomia** (tributo), disciplinata dall'art. 1 co. 652 L. 147/2013<sup>90</sup>, è commisurata, sia per le utenze domestiche (UD) che per le utenze non domestiche (UND), in base alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi ed alla tipologia delle attività svolte ed al costo del servizio (exTARSU).
- la **tariffa binomia presuntiva** (tributo) disciplinata dal co. 651 art. 1 L. 147/2013, è costituita da una parte fissa e da una parte variabile, determinate secondo il metodo normalizzato (d.P.R. 158/99) con coefficienti prestabiliti dal regolamento (kb per le utenze domestiche, ex art. 5, co. 2, secondo periodo d.P.R. 158/99, e kd per le utenze non domestiche, ex art. 6, co. 2, secondo periodo d.P.R. 158/99) nel caso non siano stati attivati criteri di calibratura individuale e misurazione delle quantità indicati nel d.P.R. 158/99.
- la **tariffa binomia puntuale** (tributo) è costituita da una parte fissa e una parte variabile, calcolate sempre secondo il metodo normalizzato (d.P.R. 158/99: per le utenze domestiche (UD) ai sensi dell'art. 5, co. 2, primo periodo; per le utenze non domestiche (UND) ai sensi dell'art. 6, co. 2, primo periodo) come previsto dall'articolo 1, co.

---

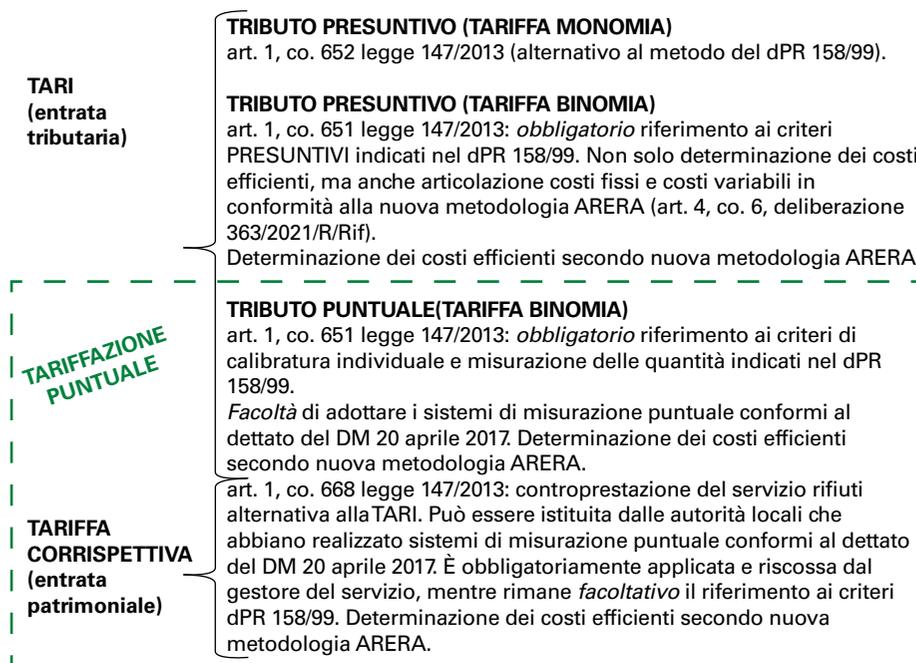
*90 Legge 147/2013, art. 1, comma 652: «Il Comune, in alternativa ai criteri di cui al comma 651 e nel rispetto del principio «chi inquina paga», sancito dall'articolo 14 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti, può commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti. Le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea sono determinate dal Comune moltiplicando il costo del servizio per unità di superficie imponibile accertata, previsto per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti».*

651 della legge n. 147/2013. In questo caso, però, la parte variabile è rapportata alla quantità di rifiuti indifferenziati e differenziati, specificati per Kg, prodotti da ciascuna utenza. Per tale regime di prelievo non sembra esserci alcun obbligo di misurazione del rifiuto urbano residuo (RUR), ex DM 20 aprile 2017; anche se il MITE, con la recente introduzione dei CAM, come commentato alla fine del presente capitolo, sembra avere introdotto per tutti i regimi di tariffazione puntuale un riferimento ai criteri del DM citato; la parte variabile della tariffa deve, in ogni caso, essere determinata anche in relazione ai comportamenti reali dell'utente, ovvero ai suoi conferimenti, che possono essere "premiati" (applicazione di sconti) o dare luogo ad aumenti (nel caso di sistemi "progressivi") nella tariffa realmente applicata. Si ritiene che non rientrino invece nella categoria del tributo puntuale i sistemi nei quali l'eventuale premialità è costituita da *bonus* o facilitazioni attribuiti tramite meccanismi extra tariffari (es: sconti o premi, economici oppure in natura, riconosciuti ai cittadini virtuosi).

- La **tariffa corrispettiva** (entrata patrimoniale) - prevista dall'art. 1, co. 668 della legge 147/2013 - è la controprestazione del servizio rifiuti alternativa al tributo. Può essere istituita dai Comuni che abbiano realizzato sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti conferiti al servizio pubblico, conformi al dettato del DM 20 aprile 2017. È obbligatoriamente applicata e riscossa dal gestore del servizio; per quanto riguarda l'articolazione tariffaria è facoltativo il riferimento ai criteri previsti dal d.P.R. 158/99 sia per la determinazione della parte variabile in funzione della quantità di rifiuti indifferenziati e differenziati, specificati per Kg, prodotti da ciascuna utenza sia per la definizione della parte fissa.

Si precisa in proposito che a prescindere dal regime di prelievo scelto, per la determinazione dei costi contenuti nel PEF si dovrà sempre fare riferimento alla metodologia prevista da ARERA, ovvero il MTR-2, di cui alla Delibera n. 363/2021/R/Rif e s.m.i..

**Figura 22. Schema riassuntivo dei possibili regimi di prelievo per la copertura dei costi della gestione dei rifiuti urbani**



Fonte: elaborazione IFEL

Per quanto attiene alla determinazione del PEF, l’Autorità, già con l’emanazione del MTR, aveva intrapreso l’opera di riforma e sostituzione del d.P.R. 158/99 (vedi Box 23); tale opera è proseguita con l’MTR-2, pervenendo ad una diversa classificazione e organizzazione dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

### **Box 23: Schema delle parti modificate del d.P.R. 158/99 a seguito della entrata in vigore del MTR**

#### **MTN Allegato 1 d.P.R. 158/99**

Composto da 4 punti:

- i punti 1, 2, 3 riguardano la tariffa di riferimento a regime, la suddivisione dei costi del PEF (costi operativi di gestione, costi comuni, costi d'uso del capitale) e la composizione della tariffa fissa e tariffa variabile;
- il punto 4 riguarda l'articolazione tariffaria all'utenza, comprensiva della suddivisione UD/UND (criteri razionali) e l'attribuzione della tariffa alle singole utenze (attraverso i coefficienti Ka, Kb, Kc, Kd).

#### **MTR e MTR-2**

- Innovano i punti 1,2,3 del MTN di cui al d.P.R. 158/99;
- Non intervengono sul punto 4 (rimangono quindi inalterate le norme sul riparto UD/UND e quelle sulla applicazione dei coefficienti presuntivi).

*Fonte: elaborazione IFEL*

In effetti, anche nel MTR-2 in assoluta continuità con quanto previsto nel MTR, le uniche indicazioni sull'articolazione tariffaria si riscontrano all'art. 6 del MTR-2, intitolato "*corrispettivi per l'utenza finale*"<sup>91</sup>. Vi si indica che in ciascuna delle annualità 2022 e 2023, o comunque fino a diversa regolazione disposta dall'Autorità in materia di corrispettivi, 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;

---

<sup>91</sup> Nel MTR (Delibera 443/2019/R/Rif) il corrispondente articolo di contenuti simili era il 5 ed era intitolato "*corrispettivi per l'utenza*".

- i corrispettivi da applicare all'utenza finale, in coerenza con le tabelle 1a, 1b, 2, 3a, 3b, 4a e 4b del d.P.R.158/99<sup>92</sup>.

In proposito, occorre ribadire, anche alla luce della tassonomia del prelievo sopra rappresentata, che anche nel MTR-2 ARERA continua a fare riferimento solo al regime di prelievo presuntivo binomio, che prevede l'utilizzo dei coefficienti presuntivi Ka e Kb per le utenze domestiche e Kc e Kd per quelle non domestiche, non sembrando considerare il caso di perdurante adozione della tariffa monomia (solo menzionata nelle premesse alla Delibera n. 443/2019/R/Rif), che, assieme al tributo puntuale è un ulteriore regime che la normativa consente in cui può articolarsi la TARI tributo.

L'adozione di una tariffa monomia, in effetti, non necessiterebbe di alcuna classificazione dei costi in parte fissa e parte variabile, classificazione su cui il MTR invece si sofferma con particolare precisione, come si vedrà anche nel paragrafo successivo. Nel caso di adozione della tariffa "monomia" si ritiene comunque che debbano essere determinate le componenti fissa e variabile della tariffa secondo quanto previsto dal MTR, almeno per il calcolo dei conguagli.

Nel citato articolo 6, al comma 3, inoltre, è stato introdotto nel MTR-2 un ulteriore comma che prevede per le *"utenze non domestiche che producono rifiuti urbani, che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e dimostrano di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi, sono escluse*

---

<sup>92</sup> Va in proposito ricordato che il range di determinazione dei coefficienti resta ampliato per effetto della proroga del terzo periodo del comma 652 della legge n. 147/2013, che così 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».

dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti”, al fine di recepire le modifiche introdotte da quanto già previsto dall’articolo 238, comma 10, del d. lgs. n. 152/06, come sostituito dall’articolo 3, comma 12, del d. lgs. n. 116/20.

## 2. Le novità e conferme nella ripartizione della parte fissa e variabile

Come anticipato, anche nel regime temporale coperto dal MTR-2 (2022-2025), come era già avvenuto in regime di MTR (anni 2020 e 2021), il computo complessivo delle entrate previsto dall’ Autorità resta complessivamente coerente con il d.P.R. 158/99, ovvero:

$$\Sigma Ta = \Sigma TVa + \Sigma TFa$$

Questa identità di formulazione macroscopica nasconde tuttavia il fatto che anche con il MTR-2, in continuità con il MTR, la composizione dell’ammontare dei costi fissi e variabili subisce una significativa variazione rispetto alla precedente impostazione prevista dal d.P.R. 158/99. Questa è determinata principalmente dallo spostamento dei costi del personale dedicato ai servizi operativi, dalla parte fissa a quella variabile.

L’unica voce riconducibile ai costi del personale presente nei costi fissi si trova nei “costi generali di gestione” ( $CGG_a$ ), che sono una componente dei costi comuni ( $CC_a$ )<sup>93</sup>, e sono relativi sia al personale non direttamente impiegato nelle attività operative del servizio del ciclo integrato rifiuti che, in generale, alla quota parte dei costi di struttura (quali ad esempio: le spese generali, quota parte dei costi amministrativi della società, ecc.), non comprendendo quindi i costi relativi al personale impiegato in attività operative del ciclo integrato, che devono trovare collocazione tra i costi coperti dalla quota variabile della tariffa.

---

*93 I costi comuni, in assoluta continuità rispetto al MTR, compresi nella parte fissa, indicati nell’articolo 11.1 del MTR-2, sono così definiti:  $CCa = CARCa + CGGa + CCDa + COALa$*

Prima dell'avvio del MTR, invece, il punto 2.2 dell'*Allegato 1* al d.P.R. 158/99 prevedeva che il costo del personale fosse computato tra i costi operativi *CGIND* (rifiuti indifferenziati) e *CGD* (raccolta differenziata) solo per una percentuale non superiore al 50%, mentre la restante parte andava inserita nei Costi Comuni (*CC*), tra i Costi Generali di Gestione (*CGG*).

L'entità di tale percentuale, nel limite del 50%, era un'opzione discrezionale da esercitare da parte di chi redigeva il PEF.

La previsione del MTR comporta – soprattutto nei servizi ad alta intensità di manodopera (*labour-intensive*), come ad esempio i servizi di raccolta domiciliare – un significativo spostamento dei costi dalla parte fissa a quella variabile, che tuttavia potrebbe essere in parte controbilanciato dal maggior peso dei costi di capitale associato ad una maggiore remunerazione del capitale investito. Si ritiene, tuttavia, che nella maggior parte delle gestioni, l'impatto sulla parte variabile della tariffa sia stato particolarmente significativo.

Per questo motivo, al fine di ridurre la crescita della quota variabile, l'Autorità con il MTR aveva inserito un limite alla variazione della tariffa  $TV_a$  ponendo un tetto massimo pari al 20%; difatti in ciascun anno  $a = \{2020, 2021\}$  era applicata la seguente condizione:

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

L'eventuale quota eccedente rispetto a  $\pm 20\%$  era ricompresa nei "costi fissi"<sup>94</sup>.

L'applicazione della formula sopra riportata determinava un adeguamento progressivo della quota variabile al *target* dato dal MTR. Ad esempio, supponendo che nel 2019 la *TV* fosse costituita dal 40% dei costi e che il calcolo derivante dal MTR determini una *TV* a regime del 75%, l'applicazione della formula di crescita della *TV* prevedeva nei 2 anni di vigenza del MTR una crescita calmierata della *TV*. Con l'emanazione del MTR-2

---

<sup>94</sup> Art. 3, Allegato A alla Delibera 443/2019/R/Rif.

questo tetto di crescita non è stato più riproposto e quindi dal 2022 la *TV* e *TF* devono corrispondere con la determinazione dei costi risultante dal MTR2-2<sup>95</sup>. Nel Box 24 è rappresentato l'esempio.

**Box 24: Esempio di applicazione della formula di limitazione della crescita della Tariffa Variabile**

2019	$TV = 40,0 \%$ (valore precedente al MTR)
2020	$TV = 48,0 \%$
2021	$TV = 57,6 \%$
2022 e seguenti	$TV = 75,0\% *$

(\*valore derivante dal calcolo del MTR)

Fonte: elaborazione IFEL

### 3. Considerazioni sugli impatti della crescita della tariffa variabile

La crescita della parte variabile della tariffa determinata dall'applicazione del MTR - sebbene progressiva e graduale negli anni 2021 e 2022 grazie all'applicazione dell'algoritmo previsto nel MTR - è invece potenzialmente repentina a decorrere dal 2022 e può determinare alcune conseguenze, che di seguito si rappresentano:

- a) una modifica dell'articolazione tariffaria, con un potenziale aumento della tariffa applicata alle utenze domestiche con più componenti, che spesso tendono a corrispondere alle fasce più deboli della popolazione;

---

<sup>95</sup> Da questa previsione come si vedrà in seguito sono escluse le gestioni in tariffazione puntuale.

- b) una variazione - in genere al rialzo - delle tariffe unitarie per le utenze non domestiche, per contrastare il concreto rischio di perdite di gettito a causa della maggior incidenza delle riduzioni e delle agevolazioni – che come noto incidono prevalentemente sulla TV e riducono pertanto la base imponibile;
- c) una necessaria rivalutazione dei gettiti, con possibile modifica del regolamento comunale, con la verifica dell'effetto degli sgravi (che solitamente pesano percentualmente sulla parte variabile) sull'equilibrio generale della tariffa.

Le conseguenze descritte ai punti b) e c) potrebbero essere particolarmente rilevanti alla luce delle modifiche introdotte dalla entrata in vigore del d. lgs. 116/2020 (Box 25), che, come è noto, ha modificato in modo sostanziale la Parte IV del Testo Unico Ambientale (d. lgs. 152/2006), ridisegnando le regole sui rifiuti in attuazione delle direttive UE del “Pacchetto economia circolare” e di cui si è trattato nel Capitolo III.

**Box 25: Impatti del d. lgs. 116/2020 relativi al prelievo del servizio di gestione dei rifiuti urbani**

- nuova definizione di rifiuto urbano (art. 183 d. lgs. 152/06);
- eliminazione del potere degli enti locali di regolamentare l'assimilazione per qualità e quantità (soppressione art. 198, punto g), d. lgs. 152/06);
- nuova disciplina dell'avvio a recupero in relazione all'applicazione del prelievo (art. 238, comma 10).

*Fonte: elaborazione IFEL*

In effetti, il combinato disposto della nuova definizione di rifiuto urbano e la conseguente eliminazione del potere dei Comuni di disporre in materia di assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani, può comportare, a seconda delle casistiche territoriali, conseguenze significative sulle tariffe applicate ai cittadini.

La nuova disciplina dell'avvio a recupero dei rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche<sup>96</sup>, recentemente<sup>97</sup> modificata, consente alle stesse di avviare interamente il loro rifiuto a recupero di materia e/o energia e ottenere l'esenzione dell'intera quota variabile riguarda revisioni al d. lgs. 152/06. Contemporaneamente, il significativo aumento della quota variabile e la conseguente riduzione della quota fissa, determinato dalla applicazione prima del MTR e ora dal MTR-2, potrà comportare perdite di gettito via via crescenti, alle quali difficilmente corrisponderanno equivalenti riduzioni di costi (che, peraltro, si tradurrebbero nei PEF solo dopo due anni a causa del *lag regolatorio*).

L'effetto del combinato disposto determinato dall'aumento della quota variabile conseguente all'applicazione del MTR e dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni su rifiuto urbano e avvio a recupero previste dal d. lgs. 116/2020, potrà dunque determinare sensibili adeguamenti al rialzo delle tariffe agli utenti, nel tentativo di riequilibrare la corrispondenza tra il gettito tariffario e i costi del servizio e di assicurare l'equilibrio economico dei gestori.

Tutto ciò potrebbe avvenire a prescindere dall'applicazione del limite alla crescita posto da ARERA; per come è attualmente definito, peraltro, esso non sarebbe efficace, in quanto agisce sul montante complessivo dei costi (o del gettito tariffario, vista la loro necessaria equivalenza) e non sulle tariffe unitarie.

---

*96 Il comma 10 dell'art. 238 del d. lgs. 152/06 così come modificato dal d. lgs. 116/20202 e s.m.i stabilisce che "Le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani di cui all'articolo 183 comma 1, lettera b-ter) punto 2, che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e dimostrano di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti; le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a due anni".*

*97 Precisamente in data 02/08/2022 è stata approvata la Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza 2021 e tra le diverse misure l'art. 12 in particolare modifica il comma 10 dell'art. 238 del TUA con la riduzione da 5 a 2 anni del vincolo per le attività economiche (utenze non domestiche) che producono rifiuti urbani "simili" di optare per il gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato. Viene anche eliminata la parte del comma 10 che dava la facoltà al gestore di riprendere l'erogazione del servizio in caso di richiesta della azienda anche prima del termine del periodo di uscita.*

#### **4. Tariffazione puntuale nel MTR-2 e nei nuovi CAM relativi alla gestione rifiuti**

Come già anticipato nei precedenti paragrafi, nel testo del MTR-2, il termine "tariffazione puntuale" viene utilizzato per indicare sia le gestioni in tariffa corrispettiva che quelle relative al tributo puntuale.

La definizione del termine "tariffazione puntuale" è importante, in quanto l'articolo 6.2 del MTR-2, in continuità con quanto si prevedeva nel MTR (art. 17.1), stabilisce che *"Nei casi in cui siano in vigore sistemi di tariffazione che abbiano superato l'applicazione delle citate tabelle (ndr: le tabelle 1a, 1b, 2, 3a, 3b, 4a e 4b del d.P.R. 158/99), quali ad esempio quelli di tariffazione puntuale, oppure nel caso in cui se ne preveda l'introduzione a partire dall'anno 2022, la nuova metodologia trova applicazione, nel periodo considerato, per la sola determinazione dei costi efficienti da riconoscere alla gestione"*.

Alla luce di tale previsione si ritiene pertanto che in queste casistiche, fatta salva l'applicazione del metodo per il calcolo del corrispettivo complessivo del PEF, debbano ritenersi comunque obbligatorie le disposizioni relative alla determinazione della *TF* e della *TV*, anche – e soprattutto – in relazione al calcolo dei conguagli, sebbene resti ammissibile che il soggetto competente all'approvazione dell'articolazione tariffaria all'utenza prosegua con i metodi di calcolo fin qui utilizzati.

Si evidenzia, infine, che anche nel MTR-2 (comma 10.2), come peraltro già evidenziato nel MTR (comma 7.10), i costi sostenuti per l'introduzione di sistemi di *"tariffazione puntuale con riconoscimento dell'utenza"* possono essere inseriti nelle componenti aventi natura previsionale ( $COI_{TF}$ ), descritte al capitolo precedente, destinate alla copertura degli oneri fissi attesi relativi al conseguimento di *target* di miglioramento dei livelli di qualità e/o alle modifiche del perimetro gestionale.

Un'analisi sommaria dei costi necessari all'avvio dei sistemi di tariffazione puntuale porta a considerare le seguenti categorie di costi, tutti rientra-

ti nella categoria dei costi fissi come suscettibili di inserimento nei  $COI_{TF}$ :

- studio e progettazione del sistema di tariffazione puntuale;
- aggiornamento banche dati necessarie per l'avvio del sistema;
- fornitura e installazione dei *tag/microchip* sulle/nelle attrezzature;
- fornitura e installazione del sistema di lettura dei *tag/microchip* (antenne);
- *software* di elaborazione e calcolo della tariffa;
- campagna informativa nei confronti dei cittadini/utenti.

Per quanto riguarda i *target* di miglioramento da conseguire e l'associazione con le componenti dei dati oggettivi verificabili, che devono essere definiti quando si inseriscono i *COI* (componenti prospettiche) nel PEF, questi potrebbero essere legati all'effettivo avanzamento delle attività di avvio del sistema di tariffazione puntuale nel territorio, fino ad arrivare alla messa a regime dello stesso. Tali *target* si concretizzano quantomeno con la realizzazione operativa della misurazione puntuale delle frazioni di rifiuto individuate e la successiva attività di commisurazione, che prevede l'impiego dei dati derivanti dalla misurazione puntuale per ottenere specifici addebiti o accrediti nella tariffa rifiuti.

Da ultimo, si segnala che nel MTR-2 e precisamente al comma 16.3, nel caso di passaggio, a partire dal 2022, dal regime di TARI tributo a quello di tariffa corrispettiva, la componente a copertura degli accantonamenti relativi ai crediti assume un valore decrescente in 4 anni, e in particolare:

- partendo da una soglia massima pari all'80% di quanto previsto dalle norme sul fondo crediti di dubbia esigibilità di cui al punto 3.3 dell'Allegato n. 4/2 al d. lgs. 118/11;
- fino a un minimo, previsto per il quarto anno, pari al valore massimo previsto dalle norme fiscali.

Con questa misura l'Autorità in materia di accantonamenti di crediti (*ACC*) ha inteso creare una sorta di "scivolo" per le gestioni che intendono pas-

sare dalla "TARI tributo" alla "tariffa corrispettiva" prevedendo un periodo transitorio di 4 anni in cui per la determinazione si passa, con una gradualità definita dal gestore, dalla più "generosa" regola valida per il tributo<sup>98</sup> alla determinazione caratteristica del regime di tariffa corrispettiva<sup>99</sup>.

In definitiva, e concludendo, l' Autorità (Box 26) ha inteso creare un percorso con qualche elemento peculiare per le gestioni che scelgono di adottare la tariffazione puntuale, e in particolare quella corrispettiva in luogo della TARI presuntiva.

**Box 26: Elementi peculiari presenti nel MTR-2 per le gestioni in "Tariffazione puntuale"**

- Mantenimento del sistema di articolazione tariffaria all'utenza definito senza riferimento obbligatorio alle tabelle 1a, 1b, 2, 3a, 3b, 4a e 4b del d.P.R. 158/99.
- Possibilità di inserire nei  $COI_{TF}$  (e quindi di anticipare i ricavi corrispondenti ai costi senza attendere il *lag* regolatorio) i costi sostenuti per l'introduzione di sistemi di tariffazione puntuale con riconoscimento dell'utenza.
- Solo per chi adotta la tariffa corrispettiva: "scivolo" della durata di 4 anni per la determinazione dell'accantonamento dei crediti ammessi al riconoscimento tariffario tra la regola valida in regime di tributo (80% FCDE) e la regola in regime di prestazione patrimoniale imposta "norme fiscali vigenti".

Fonte: elaborazione IFEL

---

<sup>98</sup> nel caso di "TARI tributo" è stabilito che non possa eccedere il valore massimo pari all'80% di quanto previsto dalle norme sul fondo crediti di dubbia esigibilità di cui al punto 3.3 dell'allegato n. 4/2 al d. lgs. 118/11;

<sup>99</sup> nel caso di "tariffa corrispettiva" non possa eccedere il valore massimo previsto dalle norme fiscali.

Infine, in questo paragrafo si evidenzia anche quanto inserito nei nuovi **Criteri Ambientali Minimi** sulla gestione dei rifiuti stante la recente pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale n. 182 del 5 agosto 2022. Si tratta del nuovo DM del Ministero della Transizione Ecologica del 23 giugno 2022: il provvedimento stabilisce precisamente i *“Criteri ambientali minimi per l’affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, della pulizia e spazzamento e altri servizi di igiene urbana, della fornitura di contenitori e sacchetti per la raccolta dei rifiuti urbani, della fornitura di veicoli, macchine mobili non stradali e attrezzature per la raccolta e il trasporto di rifiuti e per lo spazzamento stradale.”*

Vi era una certa attesa rispetto alla possibilità che il Ministero utilizzasse lo strumento dei CAM per fornire specifiche indicazioni e indirizzi in relazione all’applicazione della tariffazione puntuale che, come è noto, rappresenta uno dei migliori strumenti per raggiungere elevate *performance* ambientali quali la riduzione del rifiuto residuo o il miglioramento della raccolta differenziata.

Il documento emanato dal Ministero della Transizione Ecologica, in perfetta coerenza con i concetti chiave posti alla base della economia circolare applicata alla gestione rifiuti, individua la prevenzione della produzione del rifiuto e la massimizzazione della qualità e quantità di raccolta differenziata (assieme alla diffusione dei beni riciclabili e contenenti materiali riciclati e alla riduzione degli impatti del trasporto) quali principali obiettivi da perseguire, e allo stesso tempo, evidenzia un obbligo che è alla base della diffusione della tariffazione puntuale, ovvero l’associazione del conferimento del rifiuto residuo con l’utenza conferente. Tale requisito viene indicato come uno dei *“criteri cardine”* per raggiungere gli obiettivi virtuosi dichiarati e ciò in sintonia con le previsioni del DM 20 aprile 2017 sulla misurazione puntuale del rifiuto urbano. I CAM, inoltre, indicano come in regime di tariffa puntuale l’obbligo della misurazione del rifiuto residuo con ciò probabilmente estendendo l’obbligo di misurazione di questa frazione anche ai regimi del tributo puntuale che, come è noto, non erano contemplati dal DM 20/04/2017.

Il Ministero della Transizione Ecologica riprende il concetto della "tariffazione puntuale" al punto 4.3 dei CAM *"Sistemi di identificazione del conferitore e misurazione del rifiuto conferito per la frazione plastica"* quando introduce nei criteri premianti, da utilizzarsi nella procedura di affidamento per la scelta dell'affidatario del servizio, la possibilità di introdurre, nel caso di applicazione della "tariffazione puntuale", sistemi di identificazione del conferitore e misurazione della frazione conferita oltre che per il secco residuo (come previsto e reso obbligatorio in caso di adozione della tariffazione puntuale corrispettiva dal DM 20 aprile 2017) anche per la frazione costituita da rifiuti in plastica. La specifica introdotta dal Ministero lascia presupporre che vi sia una valutazione favorevole dello stesso a vedere sviluppati in Italia sistemi di tariffazione puntuale che mirano a monitorare la produzione di ogni utenza del rifiuto costituito da plastica. Non è tuttavia chiarito come questa misurazione debba o possa poi essere utilizzata nella fase di articolazione tariffaria ovvero in chiave premiante (più plastica conferita maggiore è la riduzione della tariffa in quanto si ottiene una maggiore differenziata) o in funzione deterrente della produzione di plastica. Come è noto, quest'ultimo aspetto rappresenta uno dei maggiori problemi ambientali anche oggetto di specifiche normazione europea atta a contrastarne la proliferazione (Direttiva (UE) 2019/904 del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente cosiddetta Direttiva SUP *"Single Use Plastic"*). La direttiva citata in particolare ha anche l'obiettivo di prevenire e ridurre l'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente; certamente una tariffazione di tipo progressivo sulla plastica (che vada a penalizzare la produzione di plastica da parte di ogni singola utenza determinando uno specifico addebito in bolletta) potrebbe determinare un aumento dei fenomeni (già rilevanti) di abbandono dell'ambiente di tale frazione, si ritiene pertanto che un eventuale utilizzo in chiave tariffaria di questa misurazione potrebbe essere più coerentemente orientato rispetto ad una applicazione di tipo premiale che vada ad incentivare il cittadino a conferire la plastica prodotta al servizio pubblico.



## Bibliografia

**ANCI Lombardia. 2020 a.** *Validazione Piani Economici Finanziari Tassa Rifiuti.* Circolare n. 585; prot. n. 2761/2020 del 17/08/2020.

**Anci Lombardia. 2020 b.** *Rinvio termini di approvazione dei bilanci e Piani Economici Finanziari Tassa Rifiuti: precisazioni sulla validazione.* Circolare n. 673, prot. n. 3060/2020 del 1/10/2020.

**ANCI-IFEL. 2021.** *Nuova definizione di rifiuti "urbani"* (D.lgs. 116/2020). Nota tecnica ANCI-IFEL allegata alla lettera ANCI del 21/01/2021.

**ARERA. 2020 a.** *Materiali didattici del webinar del 15/07/2020. Rifiuti: il metodo tariffario e i provvedimenti in fase COVID-19. Come sta cambiando la TARI, dall'approvazione del MTR alle prossime scadenze.*

**ARERA. 2020 b.** *Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti - Domande e risposte.* FAQ predisposte dall'Autorità aggiornate al 12/06/2020.

**ARERA. 2021 a.** *Relazione annuale - Stato dei servizi 2021.*

**ARERA. 2021 b.** *TARI e rifiuti: al via il MTR-2, la regolazione delle tariffe arriva agli impianti di trattamento.* Comunicato stampa del 4/08/2021.

**ARERA. 2022.** *Quadro strategico 2022-2025 dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente.*

**Barabaschi, Nicoletta. 2021.** Materiale didattico e video registrazione del webinar IFEL del 23/11/2021. *I contenuti del PEF pluriennale secondo MTR-2. Il tool ARERA*; materiale didattico e video registrazione del webinar IFEL del 17/12/2021. *Come utilizzare il tool di calcolo ARERA. Esempi pratici e strumenti di semplificazione.*

**Giacetti, Walter. 2021.** Materiale didattico e video registrazione del webinar IFEL del 30/11/2021. *Definizione del Piano Economico Tariffario del servizio di gestione dei rifiuti urbani secondo il MTR2 ARERA: gli adempimenti dei Comuni e degli ETC.*

**Iacotucci, Francesco. 2021.** Materiale didattico e video registrazione del webinar IFEL del 16/11/2021. *Regolazione ARERA: le modifiche contenute nel MTR-2 e gli impatti sul piano economico finanziario.*

**IFEL. 2019.** *Guida alla tariffazione puntuale dei rifiuti urbani.* IFEL, Dipartimento Finanza Locale. Roma: IFEL.

**IFEL. 2020 a.** *La delibera ARERA n. 158/2020 nell'ambito della potestà comunale in materia di agevolazioni sulla Tari e sulla tariffa corrispettiva.* Nota di approfondimento del 31/05/2020.

**IFEL. 2020 b.** *La nuova Regolazione sui rifiuti urbani. Guida alla predisposizione del PEF secondo il metodo tariffario ARERA. Dossier e Manuali del 17/12/2020.*

**ISPRA. 2020.** *Rapporto Rifiuti Urbani - Edizione 2020.* Roma: ISPRA.

**Ref Ricerche. 2021.** *MTR-2 e tariffe "al cancello" degli impianti: un cambio di passo.* Position paper n. 186 del 22/07/2021.

**Ref Ricerche. 2022.** *PNGR e impianti "minimi": quale disegno di mercato?.* Position paper n. 208 del 18/3/2022.

**iFEL Fondazione ANCI**  
Istituto per la Finanza  
e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina 26  
00186 Roma (RM)  
Tel. 06.688161  
Fax 06.68816268  
e-mail: [info@fondazioneifel.it](mailto:info@fondazioneifel.it)  
[www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it)



ISBN 978-88-6650-214-2



9 788866 502142