

## Osservazioni ANEA alla Consultazione 02 luglio 2021 282/2021/R/rif “Definizione del Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR -2) - Orientamenti finali”

### Premessa

L’associazione ANEA intende rappresentare nel presente documento le principali indicazioni emerse anche dal confronto con gli associati nel merito della Del. 282/2021/R/rif [DCO 282/2021].

Si condivide l’impostazione del documento di consultazione nella struttura che dettaglia quanto emerso dal precedente DCO 196/2021 e delinea in modo più puntuale ed analitico gli elementi riferiti ai costi e alle tariffe degli impianti.

Di seguito, tenuto conto della complessiva condivisione dei temi proposti, si elencano le osservazioni riguardanti specifici spunti per la consultazione.

In un contesto necessariamente complesso, le presenti osservazioni si focalizzano su tematiche di interesse generale. Al contempo ricordiamo che singoli Enti associati ad ANEA presentano le proprie osservazioni dettagliando autonomamente specifici aspetti di particolare rilevanza per il proprio ambito di competenza.

## Osservazioni

### 2 DETERMINAZIONE DEI CORRISPETTIVI

**Q1. Si condivide l’orientamento di integrare la definizione delle entrate tariffarie di riferimento prospettata nel documento per la consultazione 196/2021/R/RIF con la previsione delle componenti di costo *CO116 exp,TV,a* e *CO116 exp,TF,a*, di natura previsionale, destinate alla copertura degli oneri ulteriori (rispetto ai valori di costo computabili ex post per l’anno di riferimento) riconducibili alle novità normative introdotte dal decreto legislativo 116/2020 (in particolare, in materia di qualificazione dei rifiuti prodotti da utenze non domestiche e di possibilità per tale tipologia di utenza di conferire i rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico)? Motivare la risposta.**

Si condivide in linea concettuale l’introduzione delle prospettate componenti di costo, al fine di intercettare variazioni introdotte dal decreto legislativo 116/2020, in entrambi i sensi, in aumento e in riduzione. La necessità di prevenire eventuali scostamenti significativi tra la rappresentazione dei costi ammessi a riconoscimento tariffario e quelli che saranno effettivamente sostenuti, attraverso l’inserimento di un’altra voce previsionale, caricherà gli ETC di ulteriori attività di verifica in sede previsionale e controllo successivo. Si invita a considerare che già oggi le istruttorie dei PEF saturano il tempo uomo disponibile negli ETC a forte detrimento delle possibilità di controlli in opera; pertanto si auspicano procedure più snelle ed efficaci in fase previsionale.

**Q2. Si riterrebbe preferibile che le componenti *CO116 exp,TV,a* e *CO116 exp,TF,a*, oltre che ad essere destinate alla copertura degli eventuali oneri ulteriori attesi (a garanzia della sostenibilità finanziaria della gestione), potessero anche essere quantificate per anticipare gli effetti di una eventuale riduzione degli oneri conseguente alle menzionate novità recate dal decreto legislativo 116/2020 (in un’ottica di sostenibilità della tariffa applicata all’utenza)? Motivare la risposta.**

Si ritiene opportuno specificare che tale componente possa avere segno sia positivo che negativo, in quanto a potenziali oneri ulteriori si possono affiancare situazioni, in determinati contesti territoriali, in cui la riduzione dei servizi e l’associata diminuzione dei costi sopravanza la riduzione di gettito per l’uscita delle utenze non domestiche dal servizio pubblico. In ogni caso, tale

impostazione garantisce la necessaria flessibilità agli ETC, nell'ambito del confronto con gli altri stakeholder.

Parimenti, sarebbe opportuno che un analogo valore negativo lo si potesse attribuire al limite alla crescita alle entrate tariffarie permettendo che il parametro  $C_{116,a}$  assuma un valore inferiore allo 0. L'applicazione di voci previsionali negative peraltro da sole potrebbero non produrre benefici sul risultato finale del PEF, andando a ridurre solo i costi laddove questi eccedono comunque il limite alla crescita delle entrate tariffarie e quindi senza impatto in riduzione sulle tariffe.

**Q3. Si condivide l'orientamento di prevedere che il fattore di sharing  $b_a$  sia valorizzabile dall'ETC nell'ambito di un intervallo di valori individuato in continuità con quello definito nel MTR? Qualora si ritenesse più opportuno esplicitare ulteriori criteri ai fini della quantificazione di  $b_a$  in ragione del potenziale contributo dell'output recuperato al raggiungimento dei target europei, quali parametri di riferimento si ritiene di poter suggerire oltre a quelli prospettati per la determinazione di  $b_a$  e del coefficiente di recupero di produttività  $X_a$ ? Motivare la risposta.**

Si propone di valutare l'opportunità di lasciare maggiore discrezionalità all'ETC mantenendo il coefficiente  $b_a$  svincolato da metodi di calcolo legati ai coefficienti  $\gamma_1$  e  $\gamma_2$ ; in particolare si chiede di valutare di poter ampliare l'intervallo del suddetto coefficiente aumentando il limite massimo almeno rendendo simmetrici il valore massimo e minimo di sharing (es.  $b_a = [0,3;0,7]$ )

**Q4. Si condivide l'orientamento prospettato con riferimento alle modalità di quantificazione del parametro  $a$ , in funzione dei coefficienti  $\gamma_1$  e  $\gamma_2$ , rispettivamente legati al conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata e all'efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo misurata in termini di percentuale di frazione estranea nelle raccolte differenziate? Motivare la risposta**

In base all'effettivo sviluppo delle attività di gestione del ciclo raccolta differenziata-avvio a riciclo-trattamento in un ambito gestionale, i parametri  $\gamma_2$  non riescono a fotografare le prestazioni in termini di recupero di materia raggiunte dallo specifico bacino tariffario, in quanto i dati di base per la loro valorizzazione sono medi e riferiti alle prestazioni degli impianti a cui il bacino di raccolta conferisce i rifiuti differenziati. Su tali impianti possono quindi convergere flussi da bacini molto eterogenei: il risultato è una media che non dà evidenza di eventuali eccellenze né di situazioni critiche associate ai territori conferitori.

*Limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie*

**Q6. Si concorda con la proposta di permettere la valorizzazione del coefficiente  $C_{116a}$  al fine di tener conto degli oneri ulteriori di natura previsionale riconducibili alle novità normative introdotte dal decreto legislativo 116/2020? Motivare la risposta**

In analogia all'osservazione Q2, si propone di introdurre una potenziale valorizzazione negativa di tale coefficiente. In caso di diminuzione prevista degli oneri, come conseguenza dell'applicazione del Dlgs 116/2020, tale riduzione contribuirebbe alla maggiore tutela dell'utenza.

Da un punto di vista più generale, in merito alla componente di natura previsionale diretta ad intercettare eventuali maggiori oneri derivanti dalle novità normative introdotte dal d.lgs. 116/2020 si osserva che tale riforma può impattare diversamente nei vari territori sulla base principalmente di due variabili:

- l'ampiezza dell'assimilazione rispetto alla nuova definizione di rifiuti simili (maggiore era l'assimilazione per qualità pre-esistente e maggiore saranno i quantitativi di rifiuti che escono dal perimetro degli urbani; minore era l'assimilazione per quantità pre-esistente e maggiore potrebbero i nuovi rifiuti simili che entrano nel circuito degli urbani);
- il numero delle UND che optano per l'autonomia dal servizio pubblico.

Gran parte dei territori segnalano una previsione verosimile di riduzione della base imponibile (vista l'eco che è stata data all'opzione di fuoruscita dal servizio pubblico per le UND e, per lo più, in ragione della revisione delle superfici imponibili perché produttive di rifiuti speciali), non di crescita dei costi del servizio.

Per tale ragione, oltre alla componente in parola potrebbe essere utile introdurre una componente facoltativa, simile al RCND, che consenta di “rateizzare” in più annualità i mancati ricavi delle UND che hanno optato per l’autonomia dal servizio pubblico: se i costi rimangano invariati, ma diminuisce la base imponibile appare infatti necessario introdurre un meccanismo che consenta di attenuare e graduare l’impatto tariffario del cambiamento.

In proposito si osserva che il meccanismo del conguaglio sui ricavi non appare in sé idoneo ad intercettare la mancata bollettazione/fatturazione delle UND che hanno optato per l’autonomia integrale dal servizio pubblico: essendo un dato noto al momento della definizione delle tariffe di ciascun anno (in quanto termine per la comunicazione è fissato al 31-05 per il 2021 ed al 30-06 per gli anni successivi), le tariffe di ciascun anno dovranno già tener conto di questa variazione della base imponibile stante la regola generale per cui i costi dell’anno a devono essere coperti dalle tariffe dell’anno a (art. 1, co. 650 e 654, legge 147/2013). In altre parole, le tariffe dell’anno a devono assicurare la copertura della predisposizione tariffaria proposta in approvazione all’Autorità, dunque devono essere definite tenendo conto della base imponibile nota al momento della loro approvazione. I conguagli dei ricavi dell’anno a-2 andranno ad intercettare altre variazioni, non le variazioni della base imponibile “causate” dall’esercizio dell’opzione di autonomia totale dal servizio pubblico.

*Sotto tale profilo un meccanismo analogo al RCND appare più flessibile per “gestire” in più modi le varie situazioni che si andranno a determinare.*

Sempre con riferimento al limite annuale di crescita si evidenzia un’ulteriore dinamica meritevole di riflessione: nella formula di definizione del limite annuale di crescita compaiono, quali componenti suscettibili di determinare un innalzamento del limite “base” ( $=rpi-x$ ), oltre ai già noti QL e PG, anche l’ulteriore coefficiente C116 (punto 2.17).

Ciò sembra comportare che, in presenza di invarianza nella qualità del servizio e nel perimetro gestionale, non vi sia spazio per dare copertura ad altre componenti che pur possono assumere un valore rilevante: il riferimento è ai vari oneri di conguagli confluiti nella componente  $RC_{TOT}$ .

Per tale ragione si ritiene necessario introdurre un’analoga componente, da valorizzare entro un intervallo prestabilito e fermo il limite massimo del parametro  $\rho$  come risultante dalla formula del 2.14, che possa intercettare eventuali aumenti correlati non a QL, PG o C<sub>116</sub> ma ad una o più componenti di conguaglio. Diversamente l’unica via, in caso di insussistenza dell’equilibrio economico finanziario, sarebbe l’attivazione della procedura straordinaria dell’istanza.

Tuttavia, poiché le componenti RC sono confluite nella metodologia, appare più coerente ed opportuna la facoltà di una loro valorizzazione in via ordinaria e non straordinaria.

*Alla luce di tali considerazioni si chiede di valutare l’introduzione di un coefficiente specifico per graduare il limite annuale di crescita in ragione, ove necessario, delle varie componenti  $RC_{tot}$ .*

**Q7. Si concorda con la proposta di prendere come riferimento per la valutazione del rispetto del limite annuale alla crescita delle entrate tariffarie il valore al netto delle detrazioni legate al contributo MIUR, degli esiti della lotta all’evasione, di misure sanzionatorie e delle eventuali ulteriori partite approvate dall’Ente territorialmente competente? Motivare la risposta.**

Si condivide appieno l’impostazione proposta di far riferimento, se si è correttamente inteso, non al valore «lordo» dei costi complessivi del servizio [riga 47 dell’appendice 1 come integrata dalla delibera ARERA 493/2020/R/Rif], ma a tale valore «netto» ossia depurato delle detrazioni di cui al punto 1.4 (quali risultanti dalla riga 48 della medesima appendice): tale soluzione non solo consente di dare maggiore coerenza tra il valore delle entrate tariffarie oggetto di predisposizione da parte di ETC ed approvazione da parte di ARERA e importo effettivamente articolato agli utenti, ma risulta pienamente conforme con il principio di gradualità nell’ottica di tutela dell’utenza finale sotteso alla misura in parola.

In proposito, si ritiene altresì importante esemplificare ulteriormente le poste che possono essere approvate dall’ETC ai sensi del 1.4 Determina 2/DRIF/2020 ricomprendendo, ad esempio, poste di natura straordinaria (es. cd. fondone Covid) che, al pari del contributo MIUR, consentono di non gravare sul PEF alcuni costi e, ove necessario, possono concorrere a rispettare il limite di crescita annuale e/o ad attutire l’impatto della variazione della base imponibile connessa alle novità introdotte dal d.lgs. 116/2020.

A tal proposito si evidenzia un'ulteriore esigenza che si ritiene meritevole di accoglimento. Considerato che l'appendice 1 costituisce il principale documento di riferimento non solo per la determinazione dei corrispettivi del servizio ma anche per l'articolazione delle tariffe agli utenti finali, occorre che l'informazione relativa al valore complessivo da articolare all'utenza trovi una propria rappresentazione esplicita all'interno dell'appendice 1 al pari del valore relativo al corrispettivo del servizio.

La mancata esplicitazione di tale valore, soprattutto in questa fase iniziale e laddove l'ETC è un soggetto distinto da quello preposto all'articolazione agli utenti finali (comuni in regime di TARI tributi), rischia di ingenerare errori inconsapevoli e difficilmente governabili e/o gestibili (se non a posteriori) da parte dell'ETC e/o dell'Autorità e ciò, in prima battuta, va o andrebbe a danno dell'utenza finale.

*Per tale ragione si chiede di valutare l'introduzione nello schema tipo di Appendice 1 di una riga specifica dedicata al valore annuale dell'importo da articolare agli utenti finali*

*Corrispettivi per l'utenza*

**Q8. Si condivide l'orientamento prospettato con riferimento ai corrispettivi applicati all'utenza? Motivare la risposta.**

Si ritiene utile anche avere indicazioni nel Metodo tariffario circa l'utilizzo di eventuali ulteriori disponibilità dei Comuni (es. i contributi straordinari per il sostegno delle funzioni fondamentali oggetto di specifici decreti nel 2020 e 2021) rispetto a quelle rendicontate nella proposta di PEF proveniente dai Gestori e che vengono poi tradotte in riduzioni specifiche delle tariffe applicate agli utenti direttamente in sede di approvazione dell'articolazione tariffaria. Si suggerisce altresì di prevedere un meccanismo di gradualità che consenta un adattamento dell'articolazione attualmente adottata dai Comuni a quella proposta dal MTR, analogamente a quanto fatto per la riclassificazione delle voci Tf e Tv dei costi.

### **3 COSTI RICONOSCIUTI**

**Q9. Si condivide l'elenco delle voci a decurtazione delle poste di bilancio di natura ricorrente individuato dall'Autorità ai fini del calcolo dei costi efficienti da ammettere a riconoscimento? Motivare la risposta.**

Il sistema degli ETC propone che, una volta terminata la fase di predisposizione di un metodo tariffario quadriennale, l'attenzione dell'Autorità possa concentrarsi su metodologie e prassi per la valutazione da parte dell'ETC relativamente all'effettivo raggiungimento degli obiettivi collegati a costi previsionali concessi nell'anno a-2.

*Costi operativi di gestione*

**Q11. In particolare, si ritiene condivisibile l'orientamento di riclassificare nella componente CSLa gli oneri afferenti alla "raccolta e trasporto dei rifiuti da esumazioni ed estumulazioni, e degli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale", nonché alla "raccolta dei rifiuti vegetali" (oneri originariamente ricompresi, sulla base dei criteri recati dal MTR, rispettivamente nelle componenti di costo variabile CRT a e CRDa), per tener conto della natura di servizio "indivisibile" delle citate attività e dei possibili effetti delle novità normative introdotte dal decreto legislativo 116/2020? Motivare la risposta.**

Non solo si ritiene pienamente condivisibile l'orientamento espresso al punto 3.9, ma per la medesima ragione si ritiene necessario estendere l'impostazione a tutti i costi operativi riferiti ai servizi indivisibili.

In proposito si evidenzia che l'allocazione di tutti i costi relativi ai servizi indivisibili in quota fissa ha assunto oggi un rilievo fondamentale proprio in conseguenza dell'ampliamento della facoltà di autonomia dal servizio pubblico riconosciuta alle utenze non domestiche dal d.lgs. 116/2020

Occorre infatti considerare che le UND possono optare:

a) per un'autonomia parziale dal servizio pubblico secondo la regola posta dall'art. 1, co. 649, secondo periodo, legge n. 147/2013 ed in tal caso godranno di una proporzionale riduzione della quota variabile (secondo la misura in concreto stabilita nei locali regolamenti tariffari);

b) per un'autonomia totale dal servizio pubblico secondo la regola posta dall'art. 238, co. 10, D.lgs. 152/2006 ed in tale ipotesi sono esonerate dal pagamento della (intera) quota variabile.

Anche le UND tuttavia, che rimangano all'interno del servizio pubblico di raccolta o ne escano in tutto o in parte per la gestione dei loro rifiuti urbani interni (=rifiuti prodotti dall'utenza), sono chiamate a contribuire alla copertura dei costi dei rifiuti urbani esterni (=rifiuti che si producono all'esterno dell'utenza, complessivamente riconducibile ai *ccdd*. servizi indivisibili) in quanto anche questi ultimi costituiscono ad ogni effetto di legge rifiuti urbani: tale posizione trova supporto in un consolidato orientamento giurisprudenziale (da ultimo Cassazione, sez. trib., sentenza 7187 del 15-03-2021, Cassazione civile sez. trib., sentenza n. 16994 del 13-08-2020, Cassazione, SS.UU., n. 8631 del 07-05-2020) che muove da una considerazione contenuta nella sentenza della Corte costituzionale n. 238/2009 in cui si evidenziava, appunto, che la TIA "a differenza della TARSU, ha la funzione di coprire il costo dei servizi di smaltimento concernenti i rifiuti non solo "interni", cioè prodotti o producibili dal singolo soggetto passivo che può avvalersi del servizio, ma anche "esterni", quali i "rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche e soggette ad uso pubblico", e quindi di coprire anche le pubbliche spese afferenti ad un servizio indivisibile, reso a favore della collettività" (Cassazione, sez. V, ordinanza n. 14038 del 23-05-2019).

Tale orientamento, pur riferito alla TIA 1, è ancora pienamente attuale in quanto tutti i prelievi sui rifiuti che si sono succeduti proprio a decorrere dalla TIA1 (TIA 2, TARES e TARI) hanno mantenuto sia il principio di integrale copertura dei costi sia il presupposto impositivo fondato sull'idoneità a produrre rifiuti urbani: quest'ultimo, alla luce del ricordato orientamento giurisprudenziale, risulta integrato sia nell'ipotesi di produzione di rifiuti interni qualificabili come urbani (cfr. art. 183 e 184 D.lgs. 152/2006), sia nell'ipotesi di produzione di rifiuti interni, in via esclusiva e prevalente, qualificabili come speciali in quanto anche in questa seconda ipotesi l'utenza, da un lato concorre, dall'altro beneficia dei servizi indivisibili.

Sul punto merita ricordare che entrambi gli attuali prelievi sui rifiuti, sia la TARI di natura tributaria che la Tariffa corrispettiva di natura patrimoniale, si configurano come una prestazione patrimoniale imposta e, come tali, sono soggetti al principio costituzionale (art. 23 Cost.) di riserva relativa di legge: di qui l'esigenza di far partecipare alla copertura dei costi del servizio tutti i soggetti che la fonte primaria indicata come obbligati al loro finanziamento.

In ragione di ciò occorre che i costi attinenti ai servizi indivisibili – tra cui spazzamento e lavaggio strade, abbandoni, cestini ecc- vengano allocati tutti in quota fissa sia quelli relativi alla raccolta ed al trasporto che quelli attinenti al trattamento e/o allo smaltimento: diversamente, pur essendo servizi svolti anche a favore delle UND che escono dal servizio pubblico, rimarrebbero ad esclusivo carico dei soggetti che rimangono all'interno del servizio pubblico.

Ne consegue che la parte dei costi operativi relativi alle componenti CRT, CTS, CTR, CRD riferiti ai servizi indivisibili (ossia ai rifiuti urbani esterni) dovrebbero trovare riconoscimento in TF e non in TV: questa misura risulta non solo coerente la natura collettiva dei servizi indivisibili (che sono rivolti a ciascuna utenza, ancorché in una logica collettiva e non individuale), ma anche necessaria per contenere le variazioni nell'articolazione tariffaria all'utenza finale appunto determinate dall'ampliamento della facoltà delle UND di non avvalersi, in tutto o in parte, del servizio pubblico introdotta dal 116/2020.

*In definitiva, la medesima ratio sottesa all'orientamento espresso al punto 3.9 porta ad estendere l'inclusione in quota fissa non solo dei costi di raccolta e trasporto ma anche di quelli di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani esterni (o servizi indivisibili).*

**Q12. Con riferimento alle singole voci di costo per le quali si conferma l'impostazione seguita per il primo periodo regolatorio, si ritiene di poter segnalare profili di potenziale criticità anche alla luce di quanto emerso in fase di prima implementazione della metodologia varata dall'Autorità? Motivare la risposta.**

L'attivazione di nuovi servizi nel settore dei rifiuti urbani porta alla necessità di nuovi investimenti (Es. acquisto di cassonetti intelligenti, infrastrutture che consentano la contabilizzazione degli svuotamenti ecc...) che incidono sui costi di capitale più che sui costi operativi del Gestore; valuti l'Autorità se prevedere di definire dei costi previsionali avente la natura di costi di capitale.

**Q13. L'introduzione delle prospettate componenti di costo di natura previsionale si ritengono efficaci ai fini del mantenimento dell'equilibrio economico finanziario e degli opportuni incentivi al miglioramento della qualità del servizio offerto e al sostegno di iniziative di rafforzamento gestionale? Motivare la risposta.**

Non appare chiara, in concreto, la differenza tra COI e CQ; si valuti se non possa essere opportuno accorpate in una unica le due componenti entrambe di natura previsionale.

Si segnala la necessità, espressa da alcuni enti associati, di meglio individuare la collocazione di spese legate a "eventi imprevedibili", eventualmente prevedendo specifiche

#### *Ammortamento delle immobilizzazioni*

**Q17. Si ritengono condivisibili le categorie di cespiti e le relative vite utili regolatorie individuate dall'Autorità? Rispetto agli intervalli proposti, quali valori di vita utile sono considerati più adeguati per le specifiche categorie di cespiti? Motivare la risposta.**

Rispetto alle vite utili delle diverse categorie non si ritiene condivisibile il proposto aumento generalizzato delle stesse. Si chiede di mantenere, per le categorie già presenti nell'MTR, le stesse vite utili.

#### *Accantonamenti ammessi a riconoscimento tariffario*

**Q20. Al fine di favorire un percorso di gradualità nel passaggio al regime di tariffa corrispettiva, quali soluzioni si ritiene possano essere valutate? In particolare, può essere utile un riconoscimento graduale, in riduzione, 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, in un arco di tempo predefinito, corrispondente a quello applicabile in caso di tariffa corrispettiva? Motivare la risposta.**

La valorizzazione della componente FCDE da parte dei Comuni ha avuto applicazioni molto diversificate: in molti casi le amministrazioni comunali hanno colto non tanto la possibilità di valorizzare nel limite massimo (80%) l'FCDE, ma quella opposta di indicare una sua valorizzazione molto bassa e/o pari a 0 (stante l'assenza di un limite minimo). E ciò con l'evidente intento di mantenere basso l'importo complessivo del PEF usando una delle leve ammesse dal MTR. Tuttavia trattasi di costi inerenti al servizio rifiuti sia in regime di tributo che in regime di tariffa corrispettiva, con la differenza che in regime tributario tali costi possono venir "rinunciati" dal Comune senza necessità di alcuna motivazione.

Per tale ragione si ritiene che lo strumento proposto, di graduale abbassamento del limite del FCDE riconoscibile, possa non produrre in alcun modo l'effetto di incentivazione verso il passaggio a tariffa puntuale.

#### *Componenti a conguaglio*

**Q21. Si condividono gli elementi richiamati in ordine alla composizione delle componenti a conguaglio,  $RC_{tot TV,a}$  e  $RC_{tot TF,a}$ ? Motivare la risposta.**

Si condivide e si rinvia alle considerazioni già espresse in risposta allo spunto Q6 (seconda parte).

**Q22. In particolare, si condivide l'orientamento di ricomprendere tra le componenti  $RC_{tot TV,a}$  e  $RC_{tot TF,a}$  anche le voci per il recupero dello scostamento tra le entrate tariffarie (variabili e fisse) approvate per l'anno (a-2) e quanto fatturato con riferimento alla medesima annualità? Motivare la risposta.**

Il tema del conguaglio sui ricavi è molto diverso tra i Comuni a TARI tributo (che rappresentano all'incirca il 90% del campione italiano) e quelli a Tariffa corrispettiva.

Innanzitutto, laddove la definizione delle tariffe all'utenza è di tipo presuntivo (art. 1, co. 651 e 652, Legge 147/2013), ossia svincolata dai quantitativi di rifiuti in concreto prodotti, appare evidente che eventuali variazioni nei ricavi conseguiti rispetto a quelli preventivati saranno imputabili a cause certamente diverse dalla produzione di rifiuti.

Nei territori invece in cui è in essere una tariffazione puntuale, sia pur in modo differenziato, sussistono dei meccanismi in grado di intercettare variazioni di ricavi determinate da una variazione dei quantitativi di rifiuti prodotti.

In secondo luogo, si osserva che variazioni della base imponibile potranno determinare variazione nei ricavi soltanto se successive al momento della definizione delle tariffe all'utenza (stante il principio già ricordato secondo cui i costi dell'anno devono essere coperti dalle tariffe dell'anno): sotto questo aspetto la proposta di conguagli sui ricavi proposta non appare idonea ad intercettare la variazione di ricavi discendente dalla nuova facoltà di totale autonomia dal servizio pubblico introdotta dal d.lgs. 116/2020 (trattandosi di un dato già noto al momento della definizione delle tariffe all'utenza: vedi art. 30, co. 5, Decreto legge 42/2021).

Per contro si ritiene importante chiarire che la componente di conguaglio sui ricavi non può ricomprendere i mancati ricavi derivanti da una non diligente attività di gestione e/o aggiornamento della banca dati degli utenti del servizio (e ciò sia in regime tributario che non tributario).

#### 4 TARIFFE DI ACCESSO AGLI IMPIANTI DI TRATTAMENTO

**Q23. Tenuto conto dell'orientamento dell'Autorità di confermare l'impostazione generale illustrata nel documento 196/2021/R/RIF con riferimento alla determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, si condividono gli elementi illustrati ai fini dell'individuazione del "Gestore integrato"? Quali ulteriori aspetti si ritiene utile segnalare? Motivare la risposta.**

Si premette che sul tema della determinazione delle tariffe per gli impianti di trattamento, una potenziale criticità riguarda la misurazione dei flussi ricompresi o meno nella regolazione. Si desidera evidenziare in particolare un aspetto: l'utilizzo delle quantità effettivamente trattate per misurare la quotaparte soggetta a regolazione potrebbe portare a fenomeni distorsivi di disincentivo al pieno utilizzo degli impianti. Si invita a valutare l'utilizzo di ulteriori parametri, come ad esempio le quantità mediamente o potenzialmente trattate dall'impianto stesso. Questo eviterebbe valutazioni del tipo "vuoto per pieno" che lascerebbero inutilizzate quote anche importanti di potenziale di trattamento.

Relativamente alla definizione di gestore integrato si segnala che non appare chiaro se essa abbia portata generale (ossia valga anche per il PEF del ciclo integrato) o specifica per le determinazioni da assumere in ordine alle tariffe di accesso agli impianti.

Un ulteriore aspetto che necessita di un chiarimento attiene all'individuazione del soggetto istituzionale che assume il ruolo di ETC per le determinazioni in parola: in proposito si evidenzia che non sempre gli Enti di governo del servizio hanno competenza in ordine all'approvazione delle tariffe di accesso agli impianti. Queste ultime risultano infatti rimesse, principalmente in base alle previsioni delle varie leggi regionali alternativamente:

- a) all'Ente che rilascia l'AIA;
- b) all'Ente di governo del servizio;
- c) altro.

Di qui la possibile differenziazione dei soggetti chiamati ad esprimersi sulle determinazioni connesse alle tariffe di accesso agli impianti rispetto a quelli competenti sul riconoscimento dei costi del servizio.

*Individuazione degli impianti di chiusura del ciclo "minimi"*

**Q24. Si condividono gli orientamenti prospettati con riferimento all'individuazione degli impianti di chiusura del ciclo "minimi" nel caso in cui le tempistiche di adozione di iniziative governative in tal senso non fossero compatibili con quelle richieste per il varo degli atti necessari alle determinazioni tariffarie? In particolare, si condivide l'intenzione di prevedere – in fase di prima attivazione e nelle more della definizione di un appropriato intervento di livello governativo – un coinvolgimento attivo delle Regioni? Motivare la risposta.**

Si condivide, ma al tempo stesso si segnala l'esigenza di un riferimento sussidiario in caso di mancata indicazione espressa e tempestiva da parte della Regione territorialmente competente: a

tal fine potrebbero valere le risultanze dei vigenti Piani regionali e/o d'ambito in essere nei singoli territori.

In altre parole, il metodo potrebbe contenere l'indicazione presuntiva di considerare minimi gli impianti di chiusura del ciclo indicati nel Piano regionale e/o nel Piano d'ambito: a tale criterio potranno fare riferimento sia le Regioni sia, in caso di loro mancata indicazione, gli ETC.

A tal fine l'indicazione presuntiva andrebbe accompagnata dalla previsione di un ruolo sussidiario degli ETC.

**Q25. Si condivide l'orientamento di prevedere che sia la Regione medesima a distinguere i flussi trattati in ciascun impianto "minimo" secondo un criterio di prossimità dalla stessa individuato? Motivare la risposta.**

Anche a seguito delle risposte fornite durante il webinar del 14 luglio 2021, si ritiene opportuno che venga esplicitato nel provvedimento il limite di competenza dell'Autorità e di conseguenza l'autonomia delle Regioni, ed eventualmente degli ETC dalle Regione (o di altri eventuali enti competenti alla definizione) nell'indicare tali criteri di prossimità.

Si evidenzia in proposito che il criterio di prossimità assume un ruolo determinante in ordine all'incentivazione dei territori dotati (almeno) dell'impiantistica minima: per tale ragione essere classificati come conferitori prossimi porta con sé il "privilegio", se si è correttamente inteso, di non sopportare gli eventuali incrementi di tariffa e viceversa di fruire delle eventuali riduzioni di tariffa.

In considerazione di tale ruolo chiave appare necessario che il metodo contenga una definizione esplicita di tale concetto o, almeno, l'indicazione dei criteri fondamentali da utilizzare per la sua declinazione in concreto.

Inoltre si evidenzia che la pianificazione regionale e/o d'ambito è finalizzata a dare una risposta di trattamento ai flussi che si generano dall'ambito territoriale di rispettiva competenza: per tale ragione, il governo dei flussi segue queste pianificazioni e la prossimità dovrebbe essere riconosciuta con riferimento al territorio (per lo più sovracomunale) a servizio del quale l'impianto stesso è stato dimensionato.

Infine si mette in evidenza come il T.U.A. (Art. 182-bis), oltre al principio di prossimità, individui il principio di autosufficienza nello smaltimento in ciascun ambito territoriale. La definizione dei criteri di prossimità dovrà pertanto tenere conto anche di tale esigenza, e pertanto essere correlato alla localizzazione degli impianti individuati all'interno di ciascun ambito.

Determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento

*Impianti di chiusura del ciclo "minimi"*

**Q26. Si condivide l'orientamento prospettato con riferimento alla determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo "minimi"? Motivare la risposta.**

Condividendo in generale l'impostazione prospettata, si evidenziano alcune potenziali criticità.

In merito al cosiddetto "disagio ambientale" rivolto ai comuni su cui insiste direttamente un impianto regolato, si evidenzia che tale importo rappresenta evidentemente un costo attribuibile al servizio rifiuti ed è un istituto ormai consolidato in diversi territori. L'attuale formulazione del MTR-2 non sembra darne esplicita evidenza. Potrebbe essere utile esplicitare se tali componenti rappresentino parte delle quote oggetto di perequazione o vadano invece introdotte nel novero dei costi riconosciuti del servizio.

Si segnala il caso di gestori integrati per alcuni Comuni, che al contempo sono gestori non integrati per altri Comuni. Si ritiene che in tal caso debba essere applicata la medesima regolazione tariffaria. Inoltre il riconoscimento di un "disagio al Comune" farà sì che il Comune con l'onere dell'ubicazione impianto abbia un ristoro ambientale. Diversamente è presente il rischio di discriminazioni di prezzo tra i vari soggetti conferenti all'impianto, situazione attualmente riscontrabile in diverse realtà.

**Q27. Si condivide la prospettata introduzione di un limite di crescita annuale del fattore tariffario  $\tau_a$ , nonché le modalità illustrate al fine di tenere conto delle valutazioni relative alla prossimità dei flussi? Motivare la risposta.**

Si condivide l'orientamento dell'Autorità. Si propone una possibile modifica del meccanismo proposto di individuazione di un limite di crescita annuale del fattore tariffario  $\tau_a$ , legato ai ricavi relativi alla attività di trattamento, che tenga conto non solo della ripartizione dei flussi tra aree di prossimità e non di prossimità, ma anche della possibile variazione dei flussi complessivi registrata da ciascun impianto di anno in anno.

## **6 CONTENUTI MINIMI E MODALITÀ DI AGGIORNAMENTO DEL PEF DEL SERVIZIO INTEGRATO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI**

**Q37. Si ritiene opportuno prevedere un termine entro cui il gestore deve provvedere a trasmettere all'Ente territorialmente competente il piano economico finanziario, al fine di garantire a quest'ultimo la tempistica necessaria a consentire l'approvazione dei corrispettivi per il 2022 nel rispetto dei termini previsti dalla legge? Motivare la risposta.**

Si condivide la proposta e si evidenzia l'opportunità di ancorare la decorrenza del termine (es. 60 giorni), almeno in prima battuta, alla richiesta dell'ETC e non al termine di legge in quanto:

- a) l'ETC, soprattutto laddove gli ambiti tariffari sono molti, potrebbe avere l'esigenza di programmare e organizzare anche con tempistiche differenziate (ad esempio, prima istruire il territorio servito da un gestore, poi un altro ecc.) la propria attività al fine di rispettare il termine di legge per l'intero bacino territoriale di competenza;
- b) Il termine di legge spesso subisce variazioni.

Dunque la previsione potrebbe essere, entro 60 giorni dalla richiesta dell'ETC e comunque almeno 30 giorni prima della scadenza del termine fissato dalla legge per l'approvazione del PEF.

**Q38. Si ritiene condivisibile l'ipotesi di considerare come inerzia del gestore il mancato rispetto della tempistica per la trasmissione del piano economico finanziario, prevedendo la facoltà per l'Ente territorialmente competente di predisporre il piano medesimo sulla base degli elementi a disposizione e comunque esclusi incrementi dei corrispettivi? Motivare la risposta.**

Si ritiene opportuno chiarire proceduralmente dove si concretizza il vincolo agli incrementi dei corrispettivi, in particolar modo nel caso di più gestori di cui uno solo inadempiente. In tal caso, si ritiene che solo la parte di PEF relativa al suddetto gestore venga sottoposta al vincolo rispetto ai corrispondenti importi dell'anno precedente.

**Q39. Si ritiene opportuno suggerire ulteriori elementi di cui tener conto ai fini della schematizzazione delle attività e delle procedure che interessano i diversi soggetti coinvolti nella definizione delle tariffe da applicare agli utenti? Motivare la risposta.**

1. *Tool di calcolo*: in analogia agli altri servizi regolati si auspica la pubblicazione da parte dell'Autorità di un tool di calcolo per l'elaborazione delle predisposizioni tariffarie o, in subordine, il riconoscimento del tool di calcolo che questa associazione predisporrà per il secondo periodo regolatorio.

2. *PEF aggregato del gestore*: Riteniamo innanzitutto ribadire la sostanziale condivisione del punto 6.19 del Documento di consultazione 196/2021, riferito al "PEF aggregato del gestore". Infatti, in particolare dal punto di vista degli Enti d'Ambito, la validazione dei dati contabili e dei parametri di performance sono determinabili in maniera analitica quasi esclusivamente a livello di gestore. Ogni ulteriore attribuzione a livello di bacino tariffario, seppur possibile per alcuni aspetti attraverso poste contabili specifiche, si ritiene sia più opportunamente determinata attraverso driver complessivi di suddivisione. La quantificazione di tali driver, di competenza dell'ETC, potrebbe comunque giovare di una proposta autonoma del gestore (dettagliata nella relazione di accompagnamento) da confermarsi o modificarsi da parte dell'ETC stesso.

Inoltre, riguardo ai punti 6.3 e 6.4, tale impostazione dovrebbe riflettersi anche sulle relazioni a corredo, in quanto anche le valutazioni e i piani di intervento, seppur modulati sui diversi territori comunali, sono comunque elaborati in un contesto operativo e gestionale di bacino di gestione.

3. *Proposta di PEF del gestore*: già durante l'applicazione del MTR è emerso l'uso in diversi contesti del termine "PEF grezzo" o "proposta di PEF", per individuare la struttura delle voci di

costo proposta dal gestore ai sensi del MTR e oggetto di successiva validazione e integrazione da parte dell'ETC, come risulta nelle Fasi da 1 a 3 del punto 6.7 del DCO. Si suggerisce l'opportunità di formalizzare tale definizione, in modo da meglio dettagliare il percorso procedurale che vede il PEF proposto dal gestore come punto di partenza. Il "PEF grezzo" può subire necessarie integrazioni o modifiche nel corso della validazione svolta dall'ETC, che risulta l'unico soggetto deputato alle determinazioni riguardanti la predisposizione del PEF.

Inoltre, al fine di esplicitare il novero degli attori coinvolti e ridurre le possibili incomprensioni, si ritiene utile indicare "Gestore/Comune" negli schemi procedurali, pur essendo chiaro che ai fini metodologici il comune è inteso anch'esso come gestore delle attività di propria competenza.

*4. Procedura di approvazione del PEF:* avendo condiviso l'impostazione esplicitata dal c. 2.3 della Del. 57/2020/R/rif riguardo all'approvazione "con o senza modificazioni [del]le predisposizioni tariffarie deliberate", si auspica che tale procedura sia integralmente ed esplicitamente riportata nel MTR-2.

*5. Formalizzazione di una procedura di validazione specifica per i dati comunali:* attesa, da un lato, la peculiarità della contabilità pubblicistica e, dall'altro, il rapporto numerico dei comuni afferenti al singolo ETC (come segnalato in precedenti occasioni), si ritiene opportuno introdurre un obbligo di verifica qualificata (ad esempio ricorrendo al revisore contabile) preliminare da parte di ciascun comune in ordine alla completezza e coerenza dei dati rendicontati all'ETC rispetto alle risultanze dei documenti contabili della medesima amministrazione comunale. In tal modo gli ETC potranno compiutamente svolgere la propria attività di validazione limitatamente all'analisi di congruità del dato alle regole del MTR.