

## **Osservazioni dell'ANEA al DCO 713/2018/R/rif dell'ARERA del 27 dicembre 2018 “Criteri per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione - Orientamenti preliminari”**

L'ANEA (Associazione Nazionale degli Enti di Governo d'Ambito per l'Idrico e i Rifiuti) presenta le proprie osservazioni al documento per la consultazione 713/2018/R/rif dell'ARERA “Criteri per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione - Orientamenti preliminari” di seguito DCO 713/2018.

### **Premessa**

In linea generale si valuta positivamente il lavoro svolto dall'Autorità per inquadrare e iniziare a sistematizzare tutti gli aspetti della regolazione di un settore complesso come quello dei rifiuti. Vista proprio questa complessità, unitamente al fatto che si tratta di un settore che presenta ancora molti elementi che devono evolvere per arrivare ad una struttura compiuta, si ritiene fondamentale rafforzare il confronto (già iniziato dall'Autorità) con i principali stakeholder del settore. Potrebbe essere utile prevedere un periodo transitorio per dare la possibilità a tutti i soggetti coinvolti di recepire il nuovo assetto regolatorio, cercando così di contenere l'eventualità di un livello di implementazione estremamente disomogeneo a livello nazionale, anche nell'ottica della tutela dell'utenza e per il perseguimento degli obiettivi di natura ambientale.

## **PARTE II - QUADRO NORMATIVO E OBIETTIVI PERSEGUITI**

### **Obiettivi generali e di programmazione della regolazione tariffaria**

#### **S1. Si condividono gli obiettivi generali e di programmazione dell'intervento dell'Autorità?**

Si condividono gli obiettivi generali e di programmazione anche se si ritiene utile portare all'attenzione dell'Autorità alcune tematiche.

In particolare si rilevano possibili criticità derivanti dall'impostazione prevista in merito:

- alla considerazione dei rifiuti indipendentemente dalla classificazione che assumono lungo il loro percorso di trattamento, prevedendo quindi una regolazione tariffaria anche successivamente ad operazioni di trattamento che ne modifichino la natura;
- all'obiettivo di coerenza con i target di carattere ambientale (sarebbe più opportuno fare riferimento a tutta la gerarchia di gestione dei rifiuti e non solo alla preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio);
- alla coesistenza tra discipline contrattuali in essere e regolazione nazionale.

#### **S2. Si condivide la decorrenza e la durata del periodo di regolazione?**

Relativamente alla decorrenza si pongono all'attenzione dell'Autorità possibili criticità derivanti dalla previsione relativa al 2020, visti i tempi tecnici necessari affinché il sistema sia in grado a livello operativo di implementare le disposizioni emanate dall'Autorità.

In merito alla durata si ritiene congrua la proposta di un periodo regolatorio di 4 anni prevedendo anche due semi periodi, dal momento che permette di bilanciare l'esigenza di stabilità con la necessità che si potrebbe presentare di effettuare degli aggiustamenti.

Sempre relativamente alle tempistiche della regolazione preme portare all'attenzione dell'Autorità il fatto che in molti Comuni italiani vige ancora il regime tributario TARI la cui competenza di approvazione è riservata dalla L. 147/2018 ai Consigli Comunali, generalmente competenti anche per l'approvazione dei PEF (che deve avvenire entro il termine di approvazione dei bilanci comunali, quindi il 31 dicembre dell'anno precedente). Si renderebbe perciò necessario prevedere tempistiche che permettano ai Comuni di poter disporre della documentazione per la determinazione del tributo (PEF e tariffa) almeno entro il 30 novembre 2019.

### **PARTE III - CRITERI PER LA REGOLAZIONE DEL SERVIZIO DI RACCOLTA E TRASPORTO DEI RIFIUTI URBANI**

#### **Definizione del perimetro del servizio**

**S3. Si condivide l'elenco delle attività e operazioni facenti parte del servizio base? Ve ne sono altre?**

Si ritengono necessari alcuni approfondimenti in merito, essendo la situazione a livello nazionale eterogenea, anche attraverso una più chiara disciplina definitoria ad integrazione di quanto contenuto all'interno dell'art. 183 del D.Lgs. 152/06 per poter meglio inquadrare i singoli servizi (ad esempio nel caso in cui siano presenti più servizi sottostanti ad una singola voce dell'elenco proposta nel DCO oppure in presenza di servizi intermedi, ma anche ad esempio nel caso in cui non vi sia una precisa definizione a livello normativo come nel caso della commercializzazione dei rifiuti da raccolta differenziata).

**S4. Si condivide l'elenco delle attività e operazioni riferibili ai cosiddetti servizi integrativi? Ve ne sono altre?**

Preme portare all'attenzione dell'Autorità che essendo tali servizi regolati a livello contrattuale, anche in questo caso il quadro presente a livello nazionale risulta eterogeneo.

In generale, le attività riferibili al settore dei rifiuti urbani non riconducibili al servizio base sono comunque ricomprese nel perimetro di affidamento del servizio. Inoltre la remunerazione da parte dell'utente non sempre risulta essere l'elemento discriminante per la classificazione come servizi integrativi. La caratterizzazione in base al fatto che sono di norma remunerate da parte dall'utente che ne fa richiesta è circoscritta ai casi in cui:

- vige la tariffa puntuale di natura corrispettiva
- il regolamento comunale della tariffa puntuale di natura corrispettiva prevede tale fatturazione diretta al singolo utente.

Inoltre la collocazione di alcune attività tra i servizi integrativi potrebbe essere fuorviante (ad esempio vi sono attività elencate al punto 9.6 alinea II che devono comunque essere garantite

anche se su richiesta dell'utente oppure attività che possono essere ricomprese nei servizi base).

Per quanto riguarda la pulizia e la manutenzione delle caditoie stradali, nelle more di indicazioni in merito al più ampio tema della gestione delle acque meteoriche, sarebbe opportuno un coordinamento con quanto previsto per il Servizio Idrico Integrato.

**S5. Si condivide il trattamento tariffario delle altre attività riferibili al settore, di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2?**

Per poter fornire delle osservazioni in merito sarebbe opportuno avere maggiori informazioni in merito al trattamento tariffario accennato al punto 9.7.

**S6. Si condivide la metodologia di calcolo dei costi indiretti che fa riferimento alle regole dell'unbundling contabile?**

Si condivide tale metodologia.

**S7. Si condivide la regolazione delle attività esterne? Vi sono difficoltà nell'enucleare costi e ricavi ad esse associati?**

Si condivide tale impostazione, prestando particolare attenzione a quei servizi che presentano forti connessioni con il settore dei rifiuti.

**Criteria per il calcolo dei ricavi di riferimento del servizio di raccolta e trasporto**

**S8. Si condividono l'ambito di applicazione e i riferimenti di natura contabile assunti per il calcolo del corrispettivo per il servizio di raccolta e trasporto?**

Pur condividendo l'ambito di applicazione e i riferimenti di natura contabile, si pone all'attenzione dell'Autorità la necessità di approfondire le implicazioni derivanti dall'impostazione proposta sugli affidamenti avvenuti tramite gara pubblica, eventualmente anche prevedendo un periodo transitorio e delle specifiche misure per contenere il rischio regolatorio.

Si porta inoltre all'attenzione dell'Autorità il tema dei fabbisogni standard le cui risultanze devono essere tenute in considerazione nella determinazione dei costi a partire dal 2018 ai sensi della Legge n. 147/2013.

**S9. Si condivide la necessità che il gestore operante su più affidamenti tenga una contabilità separata in relazione a ciascun affidamento?**

Si condivide tale necessità.

**S10. Si condivide la scelta dell'anno base di riferimento?**

Si rimanda a quanto osservato nei precedenti spunti per la consultazione.

**S11. Si condividono i criteri generali di determinazione dei ricavi riconosciuti al gestore del servizio di raccolta e trasporto?**

Si condividono i criteri generali. Si pone all'attenzione dell'Autorità la necessità di approfondire l'applicazione del criterio del costo storico in presenza di casi in cui i ricavi riconosciuti al gestore del servizio sono ricalcolati ogni anno in base a costi standard applicati al dimensionamento quali-quantitativo dei servizi erogati.

**S12. Si condividono i criteri per la determinazione del capitale investito riconosciuto del gestore e della quota di ammortamento come sopra esposti?**

Si condividono tali criteri, ricordando le possibili criticità citate nei precedenti spunti per la consultazione nel caso di affidamenti tramite gara.

**S13. Si condivide la valutazione relativa alla criticità del capitale circolante in relazione al servizio di raccolta e trasporto, anche in considerazione della sua natura labour intensive?**

Si condivide la valutazione presentata.

**S14. Si condividono i criteri di ammissibilità dei costi operativi sopra specificati?**

Si condividono tali criteri, ricordando le possibili criticità citate nei precedenti spunti per la consultazione nel caso di affidamenti tramite gara.

**S15. Si condivide il criterio di riconoscimento dei costi operativi sostenuti dagli enti locali? Quali altre spese può sostenere l'ente locale in relazione al servizio di raccolta e trasporto oltre a quelli menzionati?**

Si condivide tale criterio.

Ulteriori spese che potrebbero essere sostenute dall'ente locale sono afferenti a:

- attività di vigilanza, di controllo (tecnico ed amministrativo) sull'operato del gestore,
- informazione e sensibilizzazione.

Si segnalano inoltre situazioni in cui i servizi operativi attinenti alla gestione dei rifiuti urbani sono solo parzialmente affidati ad un soggetto gestore, rimanendo in capo al Comune lo svolgimento dei restanti segmenti. Sarebbe quindi opportuno che l'Autorità disciplini un meccanismo per assicurare il riconoscimento dei rispettivi ricavi a ciascun soggetto coinvolto.

**S16. Si condividono le valutazioni effettuate rispetto alla morosità del settore?**

Si condividono tali valutazioni. In particolare si ritiene che l'intervento regolatorio debba incentivare il gestore a porre in essere tutte le azioni necessarie al recupero dei crediti, in modo tale da non far gravare gli oneri della morosità sugli utenti in regola con i pagamenti.

Si ricorda inoltre che in caso di applicazione di tariffa corrispettivo tra i costi di competenza del Consiglio Comunale vi sono le voci relative alla morosità (perdite su crediti inesigibili TARI ma anche TIA e TARES ai sensi del comma 654-bis introdotto dal DL 78/2015 e accantonamento per i rischi di perdite su crediti).

**S17. Si condividono i criteri generali sopra esposti per la copertura del rischio credito?**

Si condividono tali criteri. Si pone all'attenzione dell'Autorità il fatto che ad esempio nei contratti di servizio che comprendono anche la gestione in piena titolarità della tariffa puntuale viene previsto un fondo insoluti da inserire nel PEF.

**S18. Si ritiene che i criteri di incentivazioni proposti per la riduzione della morosità possano essere efficaci in relazione alle politiche di gestione del credito dell'ente locale?**

Si ritiene utile un approfondimento viste le peculiarità in merito alla gestione del credito degli enti locali rispetto ai gestori.

**S19. Si condividono i criteri di aggiornamento dei costi operativi e delle componenti di ricavo riferite al costo di capitale sopra esposti?**

Si pone all'attenzione dell'Autorità di valutare l'ipotesi di non applicare deflatori degli investimenti con riferimento alla regolazione tariffaria delle sole fasi di raccolta e trasporto,

dal momento che i tempi di ammortamenti più lunghi si attestano solitamente tra gli 8-10 anni nel caso di veicoli per la gestione dei trasporti.

**S20. Quali costi per loro natura non sono assoggettabili a efficientamento da parte del gestore?**

Ad esempio vi potrebbero rientrare i costi di competenza del Comune.

**S21. Si condivide il criterio di incentivazione ambientale sopra esposto? Si ritiene che la misurazione dell'obiettivo previsto presenti criticità?**

Pur condividendo il principio di incentivazione ambientale basato sul tasso di riciclaggio e non solo unicamente sulla percentuale di raccolta differenziata, si ritiene che la misurazione di questo parametro sia di difficile implementazione, dal momento che tale misurazione avviene negli impianti di trattamento successivamente ad alcuni trattamenti preliminari.

Inoltre si ritiene opportuno che il meccanismo di sharing vada a beneficio anche degli utenti e non solo del soggetto gestore.

**S22. Si ritiene vi siano metodi di incentivazione più efficaci per perseguire gli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio?**

Non vi sono osservazione in merito.

#### **PARTE IV - CRITERI DI REGOLAZIONE TARIFFARIA PER I SERVIZI DI TRATTAMENTO DEI RIFIUTI URBANI**

**Criteria di regolazione tecnico-economica per l'accesso agli impianti di trattamento**

**S23. Si condividono i criteri sopra specificati in materia di accesso? Quali aspetti relativi all'accesso agli impianti di trattamento si ritiene opportuno che siano oggetto di regolazione da parte dell'Autorità?**

In linea generale si condividono i criteri per quanto riguarda il trattamento inteso come tutte le operazioni di smaltimento e unicamente di recupero energetico del rifiuto indifferenziato (operazione R.1 ex All. C Parte IV TUA). Relativamente a questi impianti si ritiene di fondamentale importanza quanto previsto al punto 13.3 in merito alle condizioni di accesso agli impianti e di erogazione dei servizi, che devono essere standardizzate e non arbitrarie, per evitare comportamenti discriminatori da parte di gestori degli impianti ed eliminare eventuali rendite di posizione.

Rimangono invece dei dubbi sull'applicazione dei criteri di regolazione economica ad impianti di trattamento e riciclo che, da normativa nazionale, sono soggetti alle regole del libero mercato e non assoggettati a dinamiche regolatorie.

Sarebbe poi opportuno distinguere tra gli impianti di trattamento finalizzati allo smaltimento da quelli finalizzati al recupero, in quanto i primi sono oggetto di bacinizzazione e quindi possono aprirsi al mercato solo in caso di eccedenza di capacità produttiva oltre a quella del bacino di conferimento.

**S24. Si condivide l'impostazione in base alla quale l'Autorità fissa i ricavi di riferimento mentre l'articolazione tariffaria è definita dal gestore, che, nei limiti sopra definiti, la**

**determina sulla base di criteri oggettivi e misurabili? Quali criteri potrebbero essere presi in considerazione a tal fine?**

Relativamente agli impianti di smaltimento, o recupero R.1, del rifiuto indifferenziato, si ritiene che anche l'articolazione tariffaria dei costi di trattamento e smaltimento debba avvenire all'interno di un processo che includa un ruolo di verifica e validazione da parte dell'EGA e dell'Autorità stessa per garantire l'accesso agli impianti in conformità alla pianificazione regionale in base a condizioni eque.

**S25. Si condivide l'applicazione dei criteri di separazione contabile?**

Si condivide l'applicazione di criteri di separazione contabile eventualmente dopo un periodo sperimentale.

**S26. Si condividono i criteri di regolazione tariffaria sopra specificati? Quali poste rettificative ritenete opportuno considerare ai fini della determinazione del ricavo di riferimento? Quali specificità devono essere tenute in considerazione per ognuna delle tipologie impiantistiche oggetto di regolazione?**

In fase di primo avvio della regolazione, con riferimento allo smaltimento o recupero R.1, il metodo tariffario introdotto dall'Autorità potrebbe essere considerato come suppletivo in assenza di regolazione ed integrativo nelle situazioni già regolate, determinando un ricavo di riferimento che rappresenta il valore massimo da rispettare.

Inoltre in linea generale non sembrano esservi criticità nell'adozione di un approccio ibrido come proposto dall'Autorità, rimandando ad una valutazione più specifica a seguito di maggiori dettagli in merito all'implementazione.

**Criteri di promozione degli investimenti in impianti di trattamento****S27. Si condividono i criteri esposti in materia di incentivazione degli impianti di trattamento? Quale durata di accesso pluriennale e quali meccanismi di incentivazione per ciascuna tipologia di impianto ritenete necessari per incentivare la realizzazione di impianti di trattamento? Motivare le risposte.**

Si condividono tali criteri di incentivazione, in particolare in merito all'esigenza di maggior certezza del flusso di ricavi su un periodo sufficientemente lungo.

Si pone inoltre all'attenzione dell'Autorità il tema del riconoscimento tra i costi anche di voci riconducibili a "indennità di disagio ambientale".

**Obblighi informativi a beneficio degli utenti e nei confronti dell'Autorità****S28. Si condividono i criteri esposti in materia di obblighi informativi? Quali ritenete debbano essere le informazioni rese pubbliche a disposizione degli utenti? Motivare le risposte.**

Si condividono tali criteri.

**PARTE V - CRITERI PER LA REGOLAZIONE TARIFFARIA DEL CICLO INTEGRATO DEI RIFIUTI URBANI****Definizione del costo riconosciuto del ciclo integrato**

**S29. Si condivide l'analisi effettuata in relazione agli attori coinvolti e ai costi sostenuti in relazione al ciclo integrato?**

Si condivide tale analisi in merito agli attori coinvolti

Preme però sottolineare nell'applicazione della normativa vigente (articolata tra regime TARI e regime TARIP) che il ruolo degli attori coinvolti nel processo di approvazione del PEF dovrebbe essere diverso a seconda che il finanziamento dei costi del servizio sia coperto da tributo (la competenza è in capo al Consiglio Comunale salvo che le norme la attribuiscono all'EGA) o dalla tariffa a corrispettivo (la competenza è in capo all'EGA a cui il Comune deve comunicare e i costi di propria competenza).

**S30. Si condivide la necessità di articolare il PEF a livello di ciascun Comune dell'Ambito? Si ritiene necessario o opportuno allocare costi specifici a livello di Comune?**

In merito a tali previsioni sarebbe opportuno avere ulteriori elementi per poter esprimere una valutazione, in particolare relativamente agli oneri connessi e all'effettiva rappresentatività.

**S31. Si condividono i criteri esposti ai fini del calcolo del costo riconosciuto del ciclo integrato dei rifiuti urbani?**

Si ritiene opportuno un approfondimento in merito alla interconnessione tra la regolazione di un ricavo di riferimento dei gestori di impianti di trattamento a recupero e la valutazione dei ricavi riscossi dai gestori presso i consorzi di filiera, dal momento che vi potrebbero essere criticità nella gestione dei flussi di costi/ricavi nel settore dell'impiantistica del recupero.

**S32. Si condividono i criteri esposti per la determinazione del fattore correttivo dei ricavi?**

Sarebbe opportuno avere maggiori informazioni per poter fornire osservazioni in merito.

## **PARTE VI - PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE TARIFFARIA**

### **Procedimento di approvazione e pubblicazione dei corrispettivi per il ciclo integrato**

**S33. Si ritengono condivisibili i criteri esposti in merito al procedimento per l'approvazione e la pubblicazione dei corrispettivi del ciclo integrato?**

Si condividono tali criteri. Si ritiene utile un approfondimento per eventuali criticità nel caso in cui si applichi il regime TARI.

### **Procedimento di approvazione e pubblicazione dei corrispettivi per l'accesso agli impianti di trattamento**

**S34. Si ritengono condivisibili i criteri esposti in merito al procedimento per l'approvazione e la pubblicazione dei corrispettivi per l'accesso agli impianti di trattamento? Motivare la risposta.**

Si ritiene condivisibile l'impostazione nel caso di impianti di trattamento del rifiuto secco indifferenziato in operazioni di smaltimento o recupero energetico. Si ravvisa invece l'esigenza di un approfondimento sia sulla titolarità delle funzioni dell'Autorità in merito alla regolazione di impianti di trattamento a recupero, sia sulle competenze degli EGA a svolgere attività istruttorie e di acquisizione dati su impianti di recupero.

## **PARTE VII - MISURE TRANSITORIE**

### **Applicabilità delle disposizioni tariffarie ai contratti in essere**

#### **S35. Si condividono le misure transitorie prospettate?**

Come già illustrato nelle osservazioni a precedenti spunti per la consultazione, si rinviene la necessità da parte dell'Autorità di approfondire le implicazioni della simultanea vigenza di una regolazione economica e di situazioni di apertura al mercato (o meglio, per il mercato) soggetta alle regole comunitarie di libera concorrenza, o comunque un affidamento legittimo che ha alla base anche un Piano economico finanziario.

#### **S36. Si condivide l'applicabilità delle disposizioni tariffarie ai contratti in essere?**

Si rimanda a quanto osservato al precedente spunto per la consultazione.