

DELIBERAZIONE 31 OTTOBRE 2019

443/2019/R/RIF

**DEFINIZIONE DEI CRITERI DI RICONOSCIMENTO DEI COSTI EFFICIENTI DI ESERCIZIO E
DI INVESTIMENTO DEL SERVIZIO INTEGRATO DEI RIFIUTI, PER IL PERIODO 2018-2021**

**L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE**

Nella 1085^a riunione del 31 ottobre 2019

VISTI:

- la direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti come successivamente modificata e integrata dalla direttiva (UE) 2018/850 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 (di seguito direttiva 1999/31/CE);
- la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti (di seguito: direttiva 2008/98/CE) come successivamente modificata e integrata;
- la direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 (di seguito: direttiva 2018/851/UE), che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti (di seguito: direttiva 2018/851/UE);
- la direttiva (UE) 2018/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (di seguito: direttiva 2018/852/UE);
- la legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge 481/95), come successivamente modificata e integrata;
- il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (di seguito: decreto legislativo 267/00);
- il decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36;
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale” (di seguito: decreto legislativo 152/06);
- la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (di seguito: legge 296/06);
- il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge con modificazioni dall’art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (di seguito: decreto-legge 138/11), recante “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo” e, in particolare, l’articolo 3-*bis*;
- la legge 27 dicembre 2013, n. 147 (di seguito: legge 147/13);
- la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (di seguito: legge 205/17);

- la legge 4 ottobre 2019, n. 117, e in particolare l'articolo 16, contenente i principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/851 e della direttiva (UE) 2018/852;
- il decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158 (di seguito d.P.R. 158/99) recante "Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani";
- il decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa";
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244, recante "Regolamento recante disciplina delle procedure istruttorie dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, a norma dell'articolo 2, comma 24, lettera a), della legge 14 novembre 1995, n. 481";
- la deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 23 dicembre 2014, 649/2014/A, recante "Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico", e, in particolare, l'Allegato A;
- la deliberazione dell'Autorità 2 febbraio 2018, 57/2018/A;
- la deliberazione dell'Autorità 5 aprile 2018, 225/2018/R/RIF (di seguito: deliberazione 225/2018/R/RIF), recante "Avvio di procedimento per l'adozione di provvedimenti di regolazione tariffaria in materia di ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati";
- la deliberazione dell'Autorità 27 dicembre 2018, 714/2018/R/RIF (di seguito: deliberazione 714/2018/R/RIF), recante "Richiesta di informazioni in tema di servizio di trattamento dei rifiuti urbani e assimilati";
- la deliberazione dell'Autorità 27 dicembre 2018, 715/2018/R/RIF (di seguito: deliberazione 715/2018/R/RIF), recante "Avvio di procedimento per l'istituzione di un sistema di monitoraggio delle tariffe per il servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione per gli anni 2018 e 2019";
- la deliberazione dell'Autorità 18 giugno 2019, 242/2019/A (di seguito: deliberazione 242/2019/A), recante "Quadro strategico 2019-2021 dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente";
- la deliberazione dell'Autorità 9 luglio 2019, 303/2019/R/RIF (di seguito: deliberazione 303/2019/R/RIF), recante "Unificazione dei procedimenti di cui alle deliberazioni dell'Autorità 225/2018/R/RIF e 715/2018/R/RIF, volti alla regolazione e al monitoraggio delle tariffe in materia di ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati - con individuazione di un termine unico per la conclusione dei medesimi";
- la deliberazione dell'Autorità 30 luglio 2019, 333/2019/A (di seguito: deliberazione 333/2019/A), recante "Istituzione di un tavolo tecnico con Regioni ed Autonomie Locali in materia di ciclo dei rifiuti urbani ed assimilati";

- la deliberazione dell'Autorità 31 ottobre 2019, 444/2019/R/RIF, recante "Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati";
- il documento per la consultazione dell'Autorità 27 dicembre 2018, 713/2018/R/RIF (di seguito: documento per la consultazione 713/2018/R/RIF), recante "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";
- il documento per la consultazione dell'Autorità 30 luglio 2019, 351/2019/R/RIF (di seguito: documento per la consultazione 351/2019/R/RIF), recante "Orientamenti per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti per il periodo 2018-2021";
- il documento per la consultazione dell'Autorità 30 luglio 2019, 352/2019/R/RIF, recante "Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati – Inquadramento generale e primi orientamenti" (di seguito: documento per la consultazione 352/2019/R/RIF);
- il comunicato dell'Autorità, pubblicato in data 10 maggio 2018 (di seguito: comunicato 10 maggio 2018).

CONSIDERATO CHE:

- la direttiva 1999/31/CE definisce requisiti tecnici e operativi volti a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente, nonché i rischi per la salute umana, risultanti dalle discariche di rifiuti, durante l'intero ciclo di vita della discarica, prevedendo espressamente, all'art. 10, che debbano essere adottate *"misure affinché tutti i costi derivanti dall'impianto e dall'esercizio delle discariche, [...] e i costi stimati di chiusura nonché di gestione successiva alla chiusura per un periodo di almeno trenta anni siano coperti dal prezzo applicato dal gestore per lo smaltimento di qualsiasi tipo di rifiuti"*;
- la direttiva 2008/98/CE stabilisce un quadro giuridico per la gestione dei rifiuti nell'UE, finalizzato alla protezione dell'ambiente e della salute umana, e in particolare:
 - all'articolo 14 stabilisce che, secondo il principio «chi inquina paga», *"i costi della gestione dei rifiuti, compresi quelli per la necessaria infrastruttura e il relativo funzionamento, sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti"*;
 - agli articoli 3, 8 e 8-bis introduce il concetto di responsabilità estesa del produttore, volto *"[...] ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la responsabilità finanziaria o la responsabilità finanziaria e organizzativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto"*, comprese le attività post-consumo di ritiro, riciclo e smaltimento finale;
 - all'articolo 4 stabilisce una gerarchia dei rifiuti, che rappresenta l'ordine

- di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale nella normativa e politica dei rifiuti sulla base del quale occorre prioritariamente perseguire l'obiettivo della prevenzione dei rifiuti e, successivamente, quelli della preparazione al riutilizzo, del riciclaggio, del recupero e, da ultimo, quello dello smaltimento dei rifiuti;
- all'articolo 16, al fine di perseguire i principi di autosufficienza e di prossimità, impegna gli Stati membri ad adottare *“le misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento dei rifiuti e di impianti per il recupero dei rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica, [...]”*, allo scopo di consentire alla comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza nello smaltimento e nel recupero dei rifiuti;
 - la direttiva 2018/851/UE, che ha modificato la direttiva 2008/98/CE, ha previsto l'implementazione di un modello di economia circolare, e, in particolare:
 - ha stabilito che gli Stati membri ricorrano *“a strumenti economici e ad altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti”* quali i regimi di tariffe puntuali (*pay-as-you-throw*), definiti dall'Allegato IV-bis come regimi che *“gravano sui produttori di rifiuti sulla base dell'effettiva quantità di rifiuti prodotti e forniscono incentivi alla separazione alla fonte dei rifiuti riciclabili e alla riduzione dei rifiuti indifferenziati”* (articolo 1, commi 4 e 10); all'art.1, ha introdotto una nuova definizione di rifiuti urbani, come *“a) rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori, e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili; b) rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti e che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici”* ;
 - in relazione alla copertura dei costi di gestione dei rifiuti, ha introdotto nella direttiva 2008/98/CE, l'articolo 8-bis, che impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie ad assicurare che i contributi finanziari versati dai produttori, in adempimento ai propri obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore, *“coprano i seguenti costi per i prodotti che il produttore immette sul mercato nello Stato membro interessato:*
 - *costi della raccolta differenziata di rifiuti e del loro successivo trasporto, compreso il trattamento necessario per raggiungere gli obiettivi dell'Unione in materia di gestione dei rifiuti, e i costi necessari a raggiungere altri traguardi e obiettivi di cui al paragrafo 1, lettera b), tenendo conto degli introiti ricavati dal riutilizzo, dalla vendita delle materie prime secondarie ottenute dai propri prodotti e da cauzioni di deposito non reclamate;*
 - *costi di una congrua informazione ai detentori di rifiuti a norma del paragrafo 2;*

- *costi della raccolta e della comunicazione dei dati a norma del paragrafo 1, lettera c)*”.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- il decreto legislativo 152/06, nella parte IV, contiene “Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati” e tra l’altro:
 - definisce la “gestione” dei rifiuti, come *“la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario”* (articolo 183, comma 1, lett. n);
 - definisce la “gestione integrata dei rifiuti” come *“il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade [...], volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti”* (articolo 183, comma 1, lett. ll), ove l’attività di spazzamento delle strade è *“una modalità di raccolta dei rifiuti mediante operazione di pulizia delle strade, aree pubbliche e aree private ad uso pubblico 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”* (articolo 183, comma 1, lett. oo);
 - classifica i rifiuti, secondo l’origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi. In particolare, ai sensi dell’articolo 184, sono rifiuti urbani: *“a) i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione; b) i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell’articolo 198, comma 2, lettera g); c) i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade; d) i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d’acqua; e) i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali; f) i rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui alle lettere b), c) ed e)”*;
 - disciplina il riparto delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali in materia di gestione dei rifiuti, fissando una complessa distribuzione delle competenze tra i diversi livelli territoriali, stabilendo, che alle regioni competono, tra l’altro, la predisposizione, l’adozione e l’aggiornamento dei Piani regionali di gestione dei rifiuti e la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani (articolo 196);
 - detta norme in materia di organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, stabilendo in particolare che la

gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, delimitati dal piano regionale, e che le Regioni possono adottare modelli alternativi o in deroga al modello degli ambiti territoriali ottimali laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente (articolo 200);

- prevede, tra le disposizioni inerenti all'incremento della raccolta differenziata e, in particolare, al recupero e alla gestione ambientale degli imballaggi, che *“sono a carico dei produttori e degli utilizzatori: a) i costi per il ritiro degli imballaggi usati e la raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari; b) il corrispettivo per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico per i quali l'Autorità d'ambito richiede al Consorzio nazionale imballaggi o per esso ai soggetti di cui al comma 3 di procedere al ritiro; c) i costi per il riutilizzo degli imballaggi usati; d) i costi per il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio; e) i costi per lo smaltimento dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari”* (articolo 221, comma 10);
- l'articolo 3-bis del decreto-legge 138/11 assegna alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano l'organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi;
- il citato articolo 3-bis, segnatamente al comma 1-bis, attribuisce agli enti di governo dell'ambito o bacini territoriali ottimali e omogenei, cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, le *“funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo [...]”*;
- il suddetto percorso di riordino dell'organizzazione dello svolgimento dei servizi in questione, così come delineato dal menzionato decreto-legge 138/11, risulta ad oggi non pienamente compiuto sul territorio nazionale.

CONSIDERATO, POI, CHE:

- con riferimento alla disciplina tariffaria del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati, la legge 147/13, all'articolo 1, commi 639 e seguenti, ha istituito la TARI, quale componente dell'imposta unica comunale (IUC), destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti a carico dell'utilizzatore, corrisposta in base a tariffa commisurata ad anno solare;
- in particolare, l'articolo 1 della legge 147/13:
 - al comma 652 dispone che il comune, nella commisurazione della

- suddetta tariffa, tiene conto dei criteri determinati con il d.P.R. 158/99 o, in alternativa, e comunque nel rispetto del principio *“chi inquina paga”*, il comune *“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”*;
- al comma 654, stabilisce che *“in ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente”*;
 - al comma 668 riconosce, ai comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti, la facoltà di prevedere *“l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARI”*, la quale è *“applicata e riscossa direttamente dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani”*;
 - al comma 683 dispone che *“il consiglio comunale deve approvare, entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione, le tariffe della TARI in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso ed approvato dal consiglio comunale o da altra autorità competente a norma delle leggi vigenti in materia [...]”*;
- l'articolo 1, comma 169 della legge 296/06 stabilisce che: *“Gli enti locali deliberano le tariffe e le aliquote relative ai tributi di loro competenza entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione. Dette deliberazioni, anche se approvate successivamente all'inizio dell'esercizio purché entro il termine innanzi indicato, hanno effetto dal 1 gennaio dell'anno di riferimento. In caso di mancata approvazione entro il suddetto termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno ”*;
 - l'articolo 151 del decreto legislativo 267/00 stabilisce che gli enti locali deliberano il bilancio di previsione finanziario entro il 31 dicembre. La medesima norma ammette che i suddetti termini possano essere differiti, in presenza di motivate esigenze, con decreto del Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali;
 - ai sensi del successivo articolo 174 del decreto legislativo 267/00, entro il termine per l'approvazione del bilancio di previsione, la Giunta comunale può proporre emendamenti allo schema di bilancio già presentato al Consiglio comunale e in corso di approvazione, motivati da variazioni del quadro normativo di riferimento sopravvenute;
 - l'articolo 193 del citato decreto legislativo 267/00 attribuisce, inoltre, agli enti locali la possibilità di modificare le tariffe nel corso dell'esercizio finanziario, in caso di esigenza di salvaguardia degli equilibri di bilancio.

CONSIDERATO, ANCHE, CHE:

- l'articolo 1, comma 1, della legge 481/95 prevede che l'Autorità debba perseguire, nello svolgimento delle proprie funzioni, *“la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, [...] nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori [...]”*;
- l'articolo 1, comma 527, della legge 205/17, *“al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea”*, ha assegnato all'Autorità funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti urbani e assimilati, precisando che tali funzioni sono attribuite *“con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 481/95”*;
- inoltre, la predetta disposizione, espressamente attribuisce all'Autorità, tra le altre, le funzioni di:
 - *“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’”* (lett. f);
 - *“approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento”* (lett. h);
 - *“verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi”*.

CONSIDERATO CHE:

- con deliberazione 225/2018/R/RIF, l'Autorità ha avviato un procedimento per l'adozione di provvedimenti volti a introdurre un nuovo sistema tariffario in materia di ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati (di seguito: rifiuti urbani o RU);
- con comunicato 10 maggio 2018, l'Autorità, contestualmente all'avvio del procedimento sopra richiamato, ha chiarito che *“al fine di garantire agli*

operatori e a tutte le parti interessate un quadro di regole certe e chiare, sino all'adozione dei provvedimenti tariffari in esito al procedimento di cui sopra continueranno ad applicarsi transitoriamente i criteri e le modalità operative disposti dalla disciplina previgente alla legge n. 205/17”;

- con il documento per la consultazione 713/2018/R/RIF, anche sulla base degli elementi raccolti nell’ambito dei *focus group* organizzati con alcune delle principali associazioni degli operatori del settore, l’Autorità ha illustrato i primi orientamenti per la definizione della regolazione tariffaria del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, prospettando quale termine per l’entrata in vigore della nuova disciplina, il 1 gennaio 2020;
- con il medesimo documento, l’Autorità ha chiarito che *“al fine di assolvere i compiti che la legge le ha affidato in materia di ciclo dei rifiuti e, in particolare, al fine di garantire che, per gli anni 2018 e 2019, le tariffe praticate agli utenti siano coerenti con i principi fondamentali dell’ordinamento tariffario, quali quelli dell’efficienza dei costi, l’Autorità intende istituire un sistema di monitoraggio che consenta di valutare l’efficienza dei costi sostenuti nello svolgimento del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione”,* e ha precisato che *“gli orientamenti per la definizione dei criteri di monitoraggio e il criterio di riconoscimento dei costi efficienti sostenuti saranno oggetto di consultazione”;*
- nel citato documento per la consultazione 713/2018/R/RIF, l’Autorità ha altresì precisato che *“i criteri relativi al primo periodo di regolazione tariffaria, tenuto conto delle attività di monitoraggio relative alle annualità 2018 e 2019 [...], saranno oggetto di uno specifico provvedimento dell’Autorità che sarà adottato nel corso del 2019”;*
- con deliberazione 714/2018/R/RIF, l’Autorità, al fine di acquisire informazioni per la definizione della regolazione tariffaria, ha previsto di avviare un’apposita raccolta dati al fine di acquisire elementi informativi e dati relativi agli impianti di smaltimento dei rifiuti con particolare riferimento ai prezzi praticati dai gestori degli impianti di trattamento agli utenti dei servizi;
- con la deliberazione 715/2018/R/RIF - in un’ottica di tutela dell’utenza e al fine di assicurare il principio generale di copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento previsto dalla normativa vigente - l’Autorità ha avviato il procedimento per l’introduzione del citato sistema di monitoraggio delle tariffe per le annualità 2018 e 2019;
- nell’ambito del procedimento da ultimo richiamato sono stati avviati tavoli tecnici con l’associazione degli Enti di governo d’ambito e le principali associazioni degli operatori del settore, nel corso dei quali:
 - sono stati prospettati primi criteri generali di riconoscimento dei costi efficienti per gli anni 2018 e 2019;
 - è stata illustrata la possibile modalità applicativa di tali criteri, con riferimento all’annualità 2018 (2019), indicando che il recupero degli eventuali scostamenti - tra valori effettivi e valori efficienti - sarà

inserito, quale componente a conguaglio, nel computo relativo all'anno 2020 (2021);

- sono state illustrate le prime ipotesi applicative per la determinazione dei ricavi riconosciuti a livello di singola gestione, tenuto conto dei relativi piani economico finanziari (PEF) approvati dai comuni serviti e di quello eventualmente elaborato dall'ente di governo dell'ambito di riferimento;
- è stato conseguentemente individuato un *panel* di gestori rappresentativo di differenti realtà in termini di compagine societaria, attività, collocazione geografica, modello di affidamento e tariffazione, che ha provveduto a fornire all'Autorità un primo *set* di dati economici e tecnici relativi agli ambiti di affidamento gestiti, nonché di documenti e di informazioni utili allo svolgimento del procedimento in parola;
- nell'Allegato A alla deliberazione 242/2019/A, tra gli obiettivi strategici per il triennio 2019-2021, l'Autorità ha indicato la definizione di *“Regole tariffarie chiare e trasparenti per la copertura dei costi efficienti della gestione dei rifiuti”* (OS 8), proponendosi di *“introdurre misure volte a promuovere la trasparenza e l'efficienza delle diverse gestioni che costituiscono il ciclo dei rifiuti, impostando un meccanismo tariffario che sia in grado di favorire la capacità del sistema locale di gestire integralmente i rifiuti (...)”*, contestualmente precisando che *“il processo di applicazione di tali misure sarà graduale, a partire dalla definizione di criteri di monitoraggio e di riconoscimento dei costi efficienti sostenuti negli anni 2018 e 2019”*;
- con la deliberazione 303/2019/R/RIF, in considerazione della necessità di *“coniugare le iniziative avviate dall'Autorità con le tempistiche previste dalla normativa vigente in ordine al processo di valutazione e di determinazione delle modalità di prelievo, a partire da quelle riferite all'anno 2020”*, e al fine di *“accrescere l'efficacia della regolazione di settore”*, l'Autorità ha unificato *“i procedimenti avviati con le deliberazioni 225/2018/R/RIF e 715/2018/R/RIF, volti alla regolazione e al monitoraggio delle tariffe in materia di ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati - prevedendone la conclusione entro il 31 ottobre 2019”*;
- la citata deliberazione 303/2019/R/RIF è stata ritenuta necessaria dall'Autorità al fine di perseguire una logica di semplificazione dell'azione amministrativa e di consentire il rispetto dei tempi previsti dalla normativa vigente per le determinazioni tariffarie; nell'ambito del richiamato procedimento l'Autorità ha altresì previsto, in particolare, di:
 - a) *“definire i criteri di monitoraggio e di riconoscimento dei costi efficienti, da applicarsi sulle annualità 2018 e 2019, comunque coperte dall'attribuzione di funzioni regolatorie all'Autorità;*
 - b) *introdurre una prima metodologia tariffaria per il riconoscimento dei costi efficienti della gestione del ciclo dei rifiuti, in cui i criteri sub a) costituiranno parte delle regole necessarie all'individuazione dei costi efficienti ammessi a riconoscimento tariffario a partire dal 2020;*

- c) *avviare adeguate attività informative e, ove necessario, formative per la corretta adozione dei piani finanziari richiesti entro l'anno, al fine di garantire l'efficace e rapida applicazione, ai diversi livelli istituzionali, delle regole sopra richiamate;*
- d) *avviare attività di confronto interistituzionale finalizzate a definire le procedure di validazione dei dati e le modalità di approvazione dei piani finanziari e dei corrispettivi, al fine di garantire, da un lato, veridicità, chiarezza, completezza e congruità delle informazioni e, dall'altro, coerenza tra corrispettivi e costi efficienti”;*
- con la deliberazione 333/2019/A, l'Autorità, ritenendo necessario stabilire un'interlocuzione tecnico-istituzionale di carattere permanente con tutti i livelli territoriali di governo titolari di competenze in materia di gestione dei rifiuti urbani, ha istituito un tavolo tecnico con Regioni ed Autonomie locali;
- tale tavolo, fermo restando le consuete modalità di partecipazione che l'Autorità mette a disposizione di tutti i soggetti interessati, costituisce un ulteriore e precipuo strumento di confronto con le Regioni e le Autonomie locali al fine di promuovere una efficace azione regolatoria, in considerazione della rilevanza che la stessa assume per i cittadini e per le istituzioni pubbliche attive nel settore dei rifiuti, avviando un'interlocuzione finalizzata, tra l'altro, a individuare e monitorare le specifiche criticità relative ai processi decisionali di programmazione, organizzazione e gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti, nonché a rafforzare la cooperazione fra i soggetti territorialmente competenti, anche nella direzione di favorire un perfezionamento del processo di costituzione e/o operatività delle strutture organizzative degli Enti di governo dell'ambito.

CONSIDERATO, IN PARTICOLARE, CHE:

- nel documento per la consultazione 351/2019/R/RIF, l'Autorità ha illustrato i propri orientamenti in ordine all'impianto della regolazione tariffaria del servizio integrato dei rifiuti, prospettando l'adozione di una disciplina relativa alle entrate tariffarie del settore che incorpori elementi chiave di trasparenza, di efficienza e di selettività e che introduca al contempo misure tese al rafforzamento della coerenza e della corretta allocazione degli incentivi nelle diverse fasi della filiera;
- nel citato documento, l'Autorità ha prospettato regole di riconoscimento dei costi basate su:
 - una puntuale definizione delle attività da includere nel *perimetro* del servizio integrato di gestione del ciclo dei rifiuti - al fine di caratterizzare e quantificare i costi che devono essere coperti dal gettito tariffario come regolato dall'Autorità medesima ed escludere di conseguenza da tale perimetro le attività e i costi non pertinenti al servizio regolato - contestualmente prevedendo che gli oneri eventualmente inseriti nei corrispettivi tariffari, ma non attinenti alle attività ricomprese nel

- perimetro, siano indicati separatamente negli avvisi di pagamento;
- l'identificazione degli oneri (come risultanti da fonti contabili obbligatorie relative ad un anno base) afferenti alle attività di cui al precedente alinea, che sia fondata su criteri di uniformità e di coerenza, introducendo anche l'obbligo, nelle situazioni più complesse, di esplicitare i criteri di attribuzione di un determinato costo alle diverse fasi del ciclo;
 - *riclassificazione* delle menzionate *voci di costo* (rettificate sulla base di specifiche poste "rettificative") nelle componenti "costi operativi di gestione", "costi comuni" e "costi d'uso del capitale";
 - l'applicazione di un *limite alla crescita annuale* del totale delle entrate tariffarie, allo scopo di contemperare l'introduzione di un primo segnale di contenimento e di razionalizzazione dei costi, con opportuni incentivi al miglioramento della qualità del servizio offerto e, conseguentemente, con l'esigenza di consentire il finanziamento di iniziative di potenziamento infrastrutturale o di rafforzamento gestionale;
 - una *impostazione regolatoria di carattere asimmetrico*, in cui le valutazioni e i calcoli sottesi alle singole componenti di costo, in situazioni di equilibrio economico e finanziario, potranno riflettersi (nel periodo 2020-2021) in incrementi dei corrispettivi nella misura in cui si ritenga necessario assegnare obiettivi di miglioramento gestionale, nella forma di più elevate prestazioni erogate agli utenti o di modifiche del perimetro gestionale;
 - l'introduzione di *modalità gradualità per il recupero di eventuali scostamenti* – originati dall'applicazione della riforma in discorso – con riferimento ai costi relativi agli anni 2018 e 2019;
 - l'individuazione di incentivi tali da consentire agli operatori di conseguire ricavi sfruttando le potenzialità insite nelle singole fasi della filiera, con benefici da ripartire tra operatori e utenti, introducendo a partire dall'anno 2020 un *fattore di sharing* dei proventi derivanti dalla vendita di materiali recuperati e/o di energia derivante dal trattamento dei rifiuti urbani, ad eccezione dei ricavi derivanti dalla vendita dei materiali di recupero degli imballaggi alle piattaforme del Consorzio CONAI;
 - la determinazione di un tasso di remunerazione del capitale investito del servizio tenendo conto del criterio della media ponderata del tasso di rendimento del capitale proprio e del capitale di debito (*Weighted Average Cost of Capital, WACC*) e in considerazione della natura composita del servizio del ciclo integrato dei rifiuti e della forte eterogeneità della struttura finanziaria dei soggetti gestori;
- l'Autorità, al fine di addivenire al sistema di regole che presiedono al calcolo tariffario per il primo periodo regolatorio, ha altresì prospettato una descrizione del *framework* delle decisioni di ciascun soggetto nell'ambito della predisposizione e approvazione tariffaria con particolare riferimento

all'approvazione del piano economico finanziario e della tariffa da applicare agli utenti.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- ad integrazione del vasto procedimento partecipativo avviato, l'Autorità, al fine di illustrare dettagliatamente i contenuti del documento per la consultazione 351/2019/R/RIF - presentandoli congiuntamente agli orientamenti, di cui al documento per la consultazione 352/2019/R/RIF, per la regolazione degli elementi informativi minimi inerenti alle condizioni di erogazione del servizio - ha organizzato in data 11 settembre 2019 un seminario di carattere nazionale, cui hanno partecipato oltre 650 soggetti tra rappresentanti delle aziende di servizi pubblici, delle istituzioni, degli enti locali e dei consorzi nazionali, unitamente a titolari delle imprese, delle associazioni datoriali e sindacali della filiera dei rifiuti;
- nella medesima data si è tenuta la riunione di insediamento del tavolo tecnico permanente istituito con la citata deliberazione 333/2019/A - cui hanno partecipato rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative delle Regioni e delle Autonomie locali (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Unione Province d'Italia, Associazione Nazionale Comuni Italiani, Associazione Nazionale degli Enti di Governo d'Ambito per l'Idrico e i Rifiuti) - approfondendo, in particolare, aspetti utili alla definizione delle procedure di validazione dei dati richiesti dall'Autorità, nonché delle modalità per l'elaborazione e l'adozione degli atti di pertinenza da parte dei soggetti competenti (Enti di governo dell'ambito, ovvero altri soggetti identificabili nella Regione o in altri enti), al fine di promuovere una maggiore trasparenza, attraverso profili di terzietà.

CONSIDERATO, IN PARTICOLARE, CHE:

- in risposta al documento per la consultazione 351/2019/R/RIF sono pervenuti 81 contributi (da parte di Regioni, Enti di governo dell'ambito, Comuni, gestori e loro associazioni, associazioni dei consumatori, altri soggetti istituzionali); inoltre, nell'ambito del seminario sopra richiamato, sono state formulate anche alcune precisazioni su temi che erano stati segnalati come meritevoli di ulteriore approfondimento;
- dai contributi è emersa una generale condivisione dell'impostazione dell'Autorità, pur evidenziando taluni profili di potenziale criticità e proponendo spunti di approfondimento, tra i quali:
 - con riferimento ai *criteri di asimmetria e gradualità*, l'esigenza di rafforzare il carattere graduale delle misure prospettate anche tenendo conto dei livelli prestazionali e di efficienza degli operatori;
 - con riguardo al *perimetro* del servizio, l'esigenza di: i) valutare i possibili effetti che l'esclusione di determinate attività, ancorché non riconducibili

- nell'ambito del riferito perimetro, possa avere sulla finanza pubblica; ii) tenere nella dovuta considerazione che, in alcuni contesti, risultino ricomprese nella gestione dei rifiuti urbani anche le attività di micro raccolta dell'amianto da utenze domestiche trovando copertura nelle attuali modalità di prelievo; iii) considerare una diversa allocazione di specifiche attività tra le macro-voci prospettate;
- relativamente ai fattori di *sharing* dei proventi derivanti dalla vendita di materiali e/o di energia, la necessità di considerare che:
 - o con riferimento agli anni 2020 e 2021, la mancata applicazione del fattore di *sharing* alla componente dei ricavi derivanti dalla vendita dei materiali di recupero degli imballaggi alle piattaforme del Consorzio CONAI potrebbe comportare una distorsione al corretto funzionamento del mercato, nella misura in cui indurrebbe il gestore a effettuare conferimenti a soggetti diversi dal Consorzio CONAI, anche qualora i valori assoluti di ricavo da questi assicurato siano inferiori;
 - o con riferimento agli anni 2018 e 2019, la mancata applicazione di un fattore di *sharing* ai ricavi derivanti dalla vendita di materiali ed energia, potrebbe pregiudicare (considerate le prassi in uso) l'efficacia della gradualità di applicazione dei criteri di riconoscimento dei costi introdotti dall'Autorità per gli anni 2020 e 2021;
 - per quanto concerne il *limite di crescita delle entrate*, l'esigenza di tener conto che le prospettate modalità di determinazione di tale vincolo (legate alle previsioni di incremento della qualità del servizio) potrebbero penalizzare gli operatori già caratterizzati da elevati livelli di *performance*;
 - con riferimento alla *copertura dei costi efficienti*, l'opportunità di:
 - o tenere conto degli effetti fiscali e contabili applicabili al soggetto incaricato di determinate attività, considerando ad esempio gli effetti di modalità di prelievo che non permettano l'applicazione dell'IVA o quelli relativi a valutazioni sulla esigibilità dei crediti secondo principi di tutela della finanza pubblica locale;
 - o considerare che le modalità proposte per il trattamento delle poste rettificative, stante la connotazione prevalentemente *labour intensive* del settore, potrebbero comprimere il valore del capitale investito riconosciuto che, in alcuni casi, potrebbe assumere valore negativo;
 - o includere nei costi riconosciuti eventuali oneri per le misure di prevenzione di cui all'articolo 9 della direttiva 2008/98/CE, volte ad evitare la produzione di rifiuti;
 - o ricomprendere tra i costi ammissibili anche gli eventuali costi relativi alla gestione post-operativa delle discariche autorizzate ed esaurite, per la parte non coperta dalle risorse accantonate in

- conformità alla normativa vigente;
 - ai fini della determinazione della componente a copertura degli ammortamenti: *i)* considerare l'effettiva vita utile delle discariche, da stabilire sulla base della capienza potenziale e delle previsioni di utilizzo; *ii)* ridurre la vita utile prospettata per alcune categorie di cespiti e, in particolare, relativamente agli impianti di raccolta e trattamento del biogas e del percolato;
- l'opportunità di tener conto:
 - dei risultati delle procedure di affidamento ai fini della determinazione delle tariffe del servizio, rappresentando che in molti territori il servizio è stato affidato tramite gara e che i relativi corrispettivi consentono già di estrarre l'efficienza economica tramite forme di concorrenza per il mercato;
 - della necessità di salvaguardare le clausole contrattuali esistenti;
- la necessità di prevedere meccanismi di garanzia, in caso di inerzia delle amministrazioni territorialmente competenti.

CONSIDERATO, INFINE, CHE:

- nell'ambito dell'ampio processo partecipativo volto alla definizione del presente provvedimento, l'Autorità, nel mese di ottobre 2019, ha ritenuto opportuno effettuare alcuni *focus group* con le principali associazioni di gestori, di consorzi per il recupero degli imballaggi e del PET e associazioni di enti territoriali al fine di raccogliere elementi aggiuntivi riguardanti, tra l'altro:
 - l'introduzione di uno specifico meccanismo di gradualità per la determinazione delle componenti a conguaglio per gli anni 2018 e 2019, differenziate – tenuto conto del livello del costo unitario effettivo riferito alle menzionate annualità rispetto ad un costo *benchmark* di riferimento, nonché dell'entità del recupero di eventuali scostamenti originati dall'applicazione della riforma in discorso – in ragione di specifiche valutazioni delle prestazioni erogate compiute dall'ente territorialmente competente;
 - il riconoscimento dei costi per le attività di prevenzione di cui all'articolo 9 della direttiva 2008/98/CE;
 - le grandezze utili alla definizione dei criteri per il riconoscimento dei costi di capitale, con particolare riferimento al capitale circolante netto e al deflatore degli investimenti fissi lordi;
- dai contributi forniti dai partecipanti ai lavori è emerso un generale apprezzamento degli orientamenti dettagliati dall'Autorità in ordine agli aspetti sopra menzionati, pur non presentando una posizione univoca con riferimento alle opzioni presentate circa il *benchmark* di costo da utilizzare ai fini dell'implementazione del meccanismo di gradualità.

RITENUTO CHE:

- sia opportuno che i criteri di regolazione tariffaria in materia di ciclo dei rifiuti, oltre a promuovere l'efficienza e l'economicità complessiva del servizio, nel rispetto dell'equilibrio economico finanziario dei gestori, consentano anche il conseguimento degli obiettivi di carattere ambientale in coerenza con il quadro eurounitario e nazionale, favorendo al contempo innovazioni tecnologiche e di processo;
- in particolare, sia necessario adottare - in una visione fondata sulla *Circular Economy*, unitamente all'attenzione sull'efficienza e sulla promozione delle infrastrutture - regole di riconoscimento dei costi efficienti tese a:
 - esplicitare alcuni elementi relativi agli obiettivi - in termini di miglioramento di qualità delle prestazioni e/o di ampliamento del perimetro gestionale - assegnati alla gestione del servizio in rapporto agli strumenti a disposizione per il loro conseguimento, in un rinnovato quadro di responsabilizzazione e di coerenza a livello locale;
 - promuovere il conseguimento degli obiettivi di carattere ambientale in coerenza con il quadro eurounitario e nazionale, quali, ad esempio, l'incremento dei livelli di riutilizzo e di riciclaggio;
 - migliorare l'efficienza complessiva delle gestioni, anche attraverso innovazioni tecnologiche e di processo, contenendo la possibile crescita complessiva delle entrate tariffarie, attraverso l'introduzione del limite all'incremento dei corrispettivi;
 - definire adeguamenti dei corrispettivi ancorati a valutazioni, da parte della comunità interessata, sulle prestazioni di servizio da fornire o sulle più idonee modalità organizzative da realizzare, valorizzando la consapevole determinazione del pertinente livello istituzionale;
 - incentivare la possibilità per gli operatori di conseguire ricavi sfruttando le potenzialità insite nelle singole fasi della filiera, con benefici che devono essere ripartiti tra i medesimi operatori e gli utenti;
 - rafforzare l'attenzione al profilo infrastrutturale del settore, promuovendone, per un verso, una rappresentazione esaustiva e, per un altro, una configurazione maggiormente equilibrata in termini di possibili benefici economici, prefigurando modalità di riconoscimento dei costi che incentivino lo sviluppo impiantistico e la diffusione di nuove tecnologie nell'ambito del ciclo;
 - favorire i processi di aggregazione tra gli operatori per il raggiungimento di una dimensione industriale e finanziaria adeguata delle gestioni, tale da garantire idonei livelli di efficienza del servizio;
- sia necessario ed opportuno assicurare gradualità nell'implementazione dei nuovi criteri di regolazione tariffaria, anche attraverso l'adozione di forme di regolazione asimmetrica, tenuto conto che il settore di gestione dei rifiuti urbani è poliedrico nelle criticità, nelle competenze e nelle potenzialità e non può essere regolato secondo strumenti omogenei di intervento;

- sia necessario chiarire che le tariffe, elaborate sulla base della metodologia *de quo* e della normativa vigente, debbano essere considerate – ai sensi di quanto già previsto dall’articolo 2, comma 17, della legge 481/95 – come i prezzi massimi unitari dei servizi al netto delle imposte, consentendo all’ente territorialmente competente di preservare eventuali efficienze nei costi derivanti dalla realizzazione di procedure concorsuali.

RITENUTO, IN PARTICOLARE, CHE:

- anche in esito alle consultazioni pubbliche effettuate, sia opportuno adottare il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR) per il primo periodo regolatorio, confermando la proposta di applicare una regolazione che disciplini l’aggiornamento, in coerenza con le linee generali definite nel d.P.R. 158/99, delle entrate tariffarie di riferimento per la gestione integrata dei rifiuti urbani;
- con riferimento al *perimetro* del servizio, sia opportuno confermare l’orientamento di rimettere alla valutazione delle amministrazioni territorialmente competenti, gli oneri riconducibili alle attività esterne al ciclo di gestione dei rifiuti urbani, dandone separata evidenza negli avvisi di pagamento al fine di non introdurre discontinuità nel processo di monitoraggio e recupero dei costi;
- con riferimento ai fattori di *sharing*, sia opportuno:
 - confermare l’introduzione di un fattore volto a rafforzare gli incentivi allo sviluppo di attività di valorizzazione di materiali recuperati e/o di energia prevedendo, in aggiunta, l’introduzione di un analogo fattore anche per i proventi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dal consorzio CONAI al fine di evitare distorsioni al corretto funzionamento del mercato, il cui valore, comunque superiore al fattore di *sharing* per le altre componenti di ricavo, sia determinato dall’Ente territorialmente competente in base a valutazioni sul livello di qualità del servizio reso in termini di percentuale di raccolta differenziata e di *performance* di riutilizzo e riciclo;
 - al fine di rafforzare l’approccio graduale della nuova metodologia, introdurre - anche con riferimento agli anni 2018 e 2019 - un fattore di *sharing* ai ricavi derivanti dalla vendita di materiali e di energia, che assume valori differenziati in ragione dell’entità dello scostamento tra la somma delle componenti di costo come ridefinite dall’Autorità e le pertinenti entrate tariffarie computate per le predette annualità;
- sia opportuno confermare il *limite di crescita delle entrate* in un’ottica di sostenibilità tariffaria e di tutela dell’utenza:
 - inserendo tra i costi operativi riconosciuti una componente prospettica che consenta di valorizzare il livello di qualità raggiunto dai gestori più efficienti, favorendo il conseguimento di obiettivi di miglioramento;
 - prevedendo la possibilità di presentare all’Autorità, da parte dell’Ente territorialmente competente, specifica istanza per il superamento del

limite di crescita delle entrate, qualora ricorrano specifiche condizioni e comunque a garanzia dell'equilibrio economico finanziario della gestione;

- con riferimento alla *copertura dei costi efficienti*:
 - sia opportuno prevedere, nel caso di tariffa corrispettiva, il riconoscimento dei costi relativi alla quota di crediti inesigibili per i quali il gestore dimostri di aver esaurito senza successo tutte le azioni giudiziarie per il recupero del credito o, alternativamente, nel caso in cui dimostri che sia stata avviata una procedura concorsuale nei confronti del soggetto debitore per la parte non coperta dal fondo svalutazione o rischi ovvero da garanzia assicurativa; nel caso di TARI tributo prevedere che il riconoscimento di detti costi avvenga secondo la normativa vigente;
 - sia opportuno prevedere che la valorizzazione della componente a copertura degli accantonamenti relativi ai crediti, 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 definito dalla normativa vigente e, nel caso di tariffa corrispettiva, non possa eccedere il valore massimo previsto dalle norme fiscali;
 - sia opportuno prevedere l'esclusione dell'IVA detraibile e delle imposte dal calcolo dei costi riconosciuti ed in ogni caso, per consentire una corretta rappresentazione dei costi del servizio, disponendo che in caso di IVA indetraibile ne venga data separata evidenza nel PEF;
 - sia necessario consentire il riconoscimento dei costi della gestione post-operativa e dei costi di chiusura delle discariche autorizzate, nel caso in cui le risorse accantonate in conformità alla normativa vigente siano risultate insufficienti a garantire il ripristino ambientale del sito medesimo;
 - sia opportuno determinare la componente a copertura degli ammortamenti in relazione alla durata tecnico-economica degli *asset*; a tal fine, nel caso delle discariche, è opportuno che la vita utile sia stabilita dall'Ente territorialmente competente, con procedura partecipata dal gestore, sulla base della capacità residua e delle migliori stime disponibili in ordine all'esaurimento della medesima;
 - sia opportuno includere nei costi riconosciuti eventuali costi per le misure di prevenzione previste all'articolo 9 della direttiva 2008/98/CE, volte ad evitare la produzione di rifiuti;
 - sia opportuno, stante la connotazione prevalentemente *labour intensive* del settore, prevedere che il capitale investito riconosciuto, in seguito all'applicazione delle rettifiche previste, non possa assumere valore negativo a prescindere dal valore delle poste rettificative;
 - sia opportuno determinare il tasso di remunerazione del capitale investito del servizio integrato, in modo da riflettere il costo efficiente di finanziamento del settore;

- sia opportuno modulare gradualmente la tariffa relativa alle annualità 2020 e 2021, confermando i criteri di monitoraggio e di riconoscimento dei costi per gli anni 2018 e 2019, al fine di garantire la tutela degli utenti e dell'efficienza del sistema posto dalla legge 205/17 e, al contempo, introducendo:
 - misure di *gradualità* per la determinazione delle componenti a congruaggio per gli anni 2018 e 2019, differenziate in relazione all'efficienza relativa del gestore rispetto al *benchmark* di riferimento di costo unitario e del livello di qualità del servizio definita sulla base della percentuale di raccolta differenziata, della valutazione delle performance di riutilizzo e riciclo e sulla valutazione del livello di soddisfazione degli utenti, lasciando in capo all'Ente territorialmente competente la valorizzazione della specifica componente di gradualità nell'ambito dell'intervallo di valori definiti dall'Autorità e utilizzando un *benchmark* di costo di riferimento, differenziato per le Regioni a statuto ordinario e per quelle a statuto speciale, nonché in caso di presenza di un piano economico finanziario a livello pluricomunale o per ambito di affidamento;
 - la possibilità di recuperare le componenti a congruaggio per gli anni 2018 e 2019 su di un arco di tempo pluriennale, con un numero di rate determinato dall'Ente territorialmente competente fino a un massimo di 4, al fine di rafforzare ulteriormente l'elemento di gradualità;
- sia opportuno confermare la *procedura di approvazione del piano economico finanziario e della TARI*, richiedendo, altresì:
 - che il piano economico finanziario sia corredato dalle informazioni e dagli atti necessari alla validazione dei dati impiegati e, in particolare, da:
 - una dichiarazione, ai sensi del d.P.R. 445/00, sottoscritta dal legale rappresentante, attestante la veridicità dei dati trasmessi e la corrispondenza tra i valori riportati nella modulistica con i valori desumibili dalla documentazione contabile di riferimento tenuta ai sensi di legge;
 - una relazione che illustra sia i criteri di corrispondenza tra i valori riportati nella modulistica con i valori desumibili dalla documentazione contabile, sia le evidenze contabili sottostanti;
 - eventuali ulteriori elementi richiesti dall'Ente territorialmente competente;
 - l'introduzione di meccanismi di garanzia da applicare nei casi di inerzia dei soggetti competenti

DELIBERA

Articolo 1

Ambito di applicazione

- 1.1 Il presente provvedimento reca le disposizioni aventi ad oggetto la determinazione delle entrate tariffarie per l'erogazione del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, ovvero dei singoli servizi che lo compongono.
- 1.2 Il perimetro gestionale assoggettato al presente provvedimento è uniforme su tutto il territorio nazionale e, sulla base della normativa vigente, comprende:
 - a) spazzamento e lavaggio delle strade;
 - b) raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
 - c) gestione tariffe e rapporti con gli utenti;
 - d) trattamento e recupero dei rifiuti urbani;
 - e) trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani.

Articolo 2

Definizione delle componenti di costo e approvazione del metodo tariffario

- 2.1 Ai fini della determinazione delle entrate di riferimento sono definite le seguenti componenti tariffarie del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani:
 - a) costi operativi, intesi come somma dei costi operativi di gestione delle attività di spazzamento e di lavaggio, di raccolta e di trasporto di rifiuti urbani indifferenziati, di trattamento e di smaltimento, di raccolta e di trasporto delle frazioni differenziate, di trattamento e di recupero, nonché di oneri incentivanti il miglioramento delle prestazioni;
 - b) costi d'uso del capitale; intesi come somma degli ammortamenti delle immobilizzazioni, degli accantonamenti ammessi al riconoscimento tariffario, della remunerazione del capitale investito netto riconosciuto e della remunerazione delle immobilizzazioni in corso;
 - c) componente a conguaglio relativa ai costi delle annualità 2018 e 2019.
- 2.2 La determinazione delle componenti tariffarie di cui al precedente comma 2.1 è effettuata in conformità al Metodo Tariffario per il servizio integrato di gestione dei Rifiuti, di cui all'*Allegato A* alla presente deliberazione (di seguito MTR).

Articolo 3

Incentivi alle infrastrutture per la Circular Economy

- 3.1 Nelle more della definizione della regolazione relativa all'accesso alle infrastrutture di trattamento, le misure di incentivazione alle infrastrutture per la *Circular Economy* comprendono il riconoscimento di costi d'uso del capitale, di

- cui al precedente comma 2.1, lettera b), e l'introduzione di un **fattore di *sharing* in grado di tenere conto dell'effettiva qualità e quantità dell'output recuperato.**
- 3.2 Sulla base del MTR, la determinazione delle componenti di costo di cui al precedente comma 2.1, lettera a), avviene tenendo conto di un **fattore di *sharing* valorizzato, dall'Ente territorialmente competente,** in modo da favorire gli incentivi alla crescita dei ricavi dalla vendita di materiali e/o energia.
- 3.3 Il termine di conclusione del procedimento avviato con deliberazione 225/2018/R/RIF, relativamente agli aspetti di cui all'articolo 1, lettere b) e c) del citato provvedimento (riferite alla fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento e alle modalità di approvazione delle tariffe medesime definite dagli Enti territorialmente competenti), è fissato al 31 dicembre 2020.

Articolo 4

Determinazione delle entrate tariffarie

- 4.1 **La determinazione delle entrate tariffarie avviene sulla base di dati certi, verificabili e desumibili da fonti contabili obbligatorie, nonché in funzione del raggiungimento di obiettivi migliorativi del servizio, secondo criteri di gradualità per la mitigazione degli impatti e di asimmetria per la declinazione delle finalità alla luce delle situazioni rilevate.**
- 4.2 **Le entrate tariffarie determinate per ciascuna delle annualità 2020 e 2021 non possono eccedere quelle relative all'anno precedente, più del limite alla variazione annuale, che tiene conto, ai sensi dell'Articolo 4 del MTR:**
- **del tasso di inflazione programmata;**
 - **del miglioramento della produttività;**
 - **del miglioramento previsto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate agli utenti;**
 - **delle modifiche del perimetro gestionale, con riferimento ad aspetti tecnici e/o operativi.**
- 4.3 Qualora l'Ente territorialmente competente non individui obiettivi di miglioramento della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate e non preveda modifiche al perimetro gestionale, le entrate tariffarie possono essere incrementate, al massimo, per il valore corrispondente alla differenza tra il tasso di inflazione programmata e il miglioramento della produttività.
- 4.4 **Nel caso in cui l'Ente territorialmente competente ritenga necessario, per il raggiungimento degli obiettivi migliorativi definiti o per il superamento di situazioni di squilibrio economico e finanziario, il superamento del limite di cui al precedente comma 4.2, presenta all'Autorità, per i seguiti di competenza, una relazione attestando le valutazioni compiute come specificato nel citato articolo 4 del MTR.**
- 4.5 **In attuazione dell'articolo 2, comma 17, della legge 481/95, le entrate tariffarie determinate ai sensi del MTR sono considerate come valori massimi. È comunque**

possibile, in caso di equilibrio economico finanziario della gestione, applicare valori inferiori.

Articolo 5

Determinazione dei corrispettivi per l'utenza

- 5.1 In ciascuna delle annualità 2020 e 2021, a partire dalle entrate relative alle componenti di costo variabile e di quelle relative alle componenti di costo fisso individuate sulla base delle disposizioni di cui al MTR sono definiti:
- l'attribuzione dei costi tra utenze domestiche e non domestiche, in continuità con i criteri di cui alla normativa vigente;
 - i corrispettivi da applicare all'utenza finale, in coerenza con le tabelle 1a, 1b, 2, 3a, 3b, 4a e 4b del d.P.R. 158/99.
- 5.2 Nei casi in cui siano in vigore sistemi di tariffazione puntuale che abbiano superato l'applicazione delle citate tabelle, oppure nel caso in cui se ne preveda l'introduzione a partire dall'anno 2020, la nuova metodologia trova applicazione, nel periodo considerato, per la sola determinazione dei costi efficienti da riconoscere alla gestione.
- 5.3 Nel caso in cui, nell'ambito delle entrate tariffarie identificate in precedenza all'adozione del presente provvedimento, fosse stato previsto il recupero di costi relativi ad attività esterne al perimetro gestionale definito al precedente comma 1.2, a decorrere dal 2020 l'Ente territorialmente competente è tenuto a fornire separata evidenza, negli avvisi di pagamento, degli oneri riconducibili alle medesime.

Articolo 6

Procedura di approvazione

- 6.1 Sulla base della normativa vigente, il gestore predispone annualmente il piano economico finanziario, secondo quanto previsto dal MTR, e lo trasmette all'Ente territorialmente competente.
- 6.2 Il piano economico finanziario è corredato 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.
- 6.3 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 e viene svolta dall'Ente territorialmente competente o da un soggetto dotato di adeguati profili di terzietà rispetto al gestore.

- 6.4 Sulla base della normativa vigente, l'Ente territorialmente competente assume le pertinenti determinazioni e provvede a trasmettere all'Autorità la predisposizione del piano economico finanziario e i corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, in coerenza con gli obiettivi definiti.
- 6.5 L'Autorità, salva la necessità di richiedere ulteriori informazioni, verifica la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa ai sensi dei commi 6.1 e 6.2 e, in caso di esito positivo, conseguentemente approva.
- 6.6 Fino all'approvazione da parte dell'Autorità di cui al comma precedente, si applicano, quali prezzi massimi del servizio, quelli determinati dall'Ente territorialmente competente.

Articolo 7

Meccanismi di garanzia

- 7.1 In caso di inerzia del gestore nella predisposizione del piano economico finanziario secondo quanto stabilito ai commi 6.1 e 6.2, l'Ente territorialmente competente, che abbia provveduto a richiedere i dati e gli atti necessari, ne dà comunicazione all'Autorità, informando contestualmente il gestore.
- 7.2 L'Autorità, ricevuta la comunicazione di cui al precedente comma, provvede a diffidare il gestore e, in caso di perdurante inerzia, ad intimare l'adempimento agli obblighi regolatori, riservandosi comunque di procedere secondo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95.
- 7.3 Il gestore, una volta predisposto il piano economico finanziario secondo quanto stabilito ai commi 6.1 e 6.2, in caso di inerzia dell'Ente territorialmente competente, ne dà comunicazione all'Autorità, informando contestualmente l'Ente medesimo.
- 7.4 L'Autorità, ricevuta la comunicazione di cui al precedente comma, provvede a diffidare l'Ente territorialmente competente e, in caso di perdurante inerzia, ad intimare l'adempimento agli obblighi regolatori, riservandosi comunque di procedere secondo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95.

Articolo 8

Tempistiche di trasmissione

- 8.1 Con riferimento all'anno 2020, l'Ente territorialmente competente trasmette all'Autorità, entro 30 giorni dall'adozione delle pertinenti determinazioni ovvero

dal termine stabilito dalla normativa statale di riferimento, la predisposizione del piano economico finanziario e i corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione.

- 8.2 Per l'anno 2021, le tempistiche di trasmissione saranno definite con successivo provvedimento dell'Autorità.

Articolo 9

Disposizioni finali

- 9.1 Il presente provvedimento è pubblicato sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

31 ottobre 2019

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini