



# ANCI-CONAI formazione 2022

## Incontri territoriali

Metodo tariffario ARERA

Bologna 4 novembre 2022

ALBERTO BELLINI  
Alma Mater Studiorum, Università di Bologna

## Metodo tariffario rifiuti (MTR-2)

1. Premessa n. 1 : i vari livelli della disciplina sul finanziamento del servizio rifiuti urbani.
2. Premessa n. 2: funzione, natura giuridica e poteri delle Autorità indipendenti
3. L'obiettivo specifico di ARERA nella regolazione del servizio rifiuti
4. La nuova metodologia per il riconoscimento dei costi efficienti del servizio:
  - il principio del cost reflectivity;
  - gli attori, la documentazione e il procedimento;
  - le entrate riconoscibili;
  - il limite annuale di crescita;
  - lo sharing sui ricavi come strumento di incentivazione economica con finalità ambientali.

# Premessa n. 1: la disciplina del finanziamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani è una regolamentazione multilivello.

**La disciplina italiana sul finanziamento del servizio rifiuti si articola su due livelli:**

- il **livello centrale**, con fonti di natura legislativa (art. 1, commi 640-691, legge 147/2013), regolamentare governativa (DPR 158/99 e DM 20 aprile 2017) e regolatoria (Delibera ARERA 363/2021).
- il **livello locale** con i regolamenti comunali o d'ambito (art. 52 D.lgs. 446/1997).



Nel rispetto della riserva di legge statale in materia di «prestazioni patrimoniali imposte» (art. 23 Cost.) e delle altre regole poste dalle varie fonti di livello nazionale, spetta dunque ai comuni – singoli e/o associati nell'Ente di governo - disciplinare il prelievo sui rifiuti sul proprio territorio stabilendo sia la sua **natura giuridica** (entrata tributaria ovvero entrata patrimoniale) ed il suo carattere presuntivo (TARI presuntiva) o puntuale (tributo puntuale o tariffa corrispettiva).

## Premessa n. 2: funzione, natura giuridica e poteri delle Autorità indipendenti

### Le autorità indipendenti: la funzione..

Le autorità amministrative indipendenti rappresentano un'evoluzione delle tradizionali forme dell'azione amministrativa e recepiscono l'esigenza di sottrarre dall'indirizzo politico del governo la disciplina di determinati settori «sensibili» (collegati a valori costituzionali di rango primario: es. concorrenza, privacy, servizi pubblici) e connotati da un alto grado di competenza tecnica.

### ..la natura giuridica

Dopo qualche perplessità iniziale, la dottrina è oggi unanime nel riconoscere la natura amministrativa delle Autorità Indipendenti.

Concorde e consolidata anche la posizione della giurisprudenza, sia amministrativa (Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 29.05.2008 n. 2548) che civile (Cassazione, sez. I, sentenza 30.06.2001, n.8889):



*«le autorità indipendenti hanno natura amministrativa, non sussistendo nel nostro ordinamento un tertium genus tra amministrazione e giurisdizione».*

## (segue) funzione, natura giuridica e poteri delle Autorità indipendenti

### ..i poteri

Le autorità indipendenti, in quanto riconducibili all'apparato amministrativo dello Stato, sono sottoposte alla legge e operano nell'ambito dei poteri conferiti dalla legge (come tutte le PA), ma a differenza delle altre pubbliche amministrazioni non sono soggette alla direzione politica del governo.

Pur classificate come organismi formalmente amministrativi, le autorità indipendenti sembrano derogare al principio della separazione dei poteri essendo dotate di funzioni di varia natura



**potere regolatorio:** consiste nel potere di predeterminare regole di condotta destinate a vincolare i comportamenti dei soggetti che operano nel mercato di volta in volta regolato (es. definizione della metodologia tariffaria)

**potere di aggiudicazione:** consiste nell'applicazione al caso singolo – in forme c.d. «para-giurisdizionali» (e cioè senza una vera e propria ponderazione tra interessi pubblici e interessi privati) – delle norme che regolano un certo settore economico in cui opera l'impresa con l'adozione dei relativi provvedimenti (es. approvazione dei pef, o predisposizioni tariffarie nella terminologia dell'Autorità)

**potere sanzionatorio:** possibilità di irrogare sanzioni amministrative in presenza di condotte tipizzate non conformi alle norme che regolano il settore di riferimento (es. sanzioni per inerzia nella predisposizione dei pef).

# L'Autorità di regolazione nazionale del ciclo dei rifiuti urbani (ARERA) e l'obiettivo specifico della nuova regolazione del servizio

## Art. 1, co. 527, legge 27 dicembre 2017, n. 205

«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



Una regolazione omogenea e universale del servizio sul territorio nazionale, con adeguati livelli di qualità, efficienza ed economicità a tutela degli utenti e dell'ambiente.

# Il fondamento della regolazione tariffaria: il principio del cost reflectivity (o full cost recovery)

Il principio del full cost recovery esprime la necessità dell'**aderenza delle tariffe** pagate dall'utente **ai costi sostenuti** dal gestore: le tariffe devono rispecchiare i costi di investimento e di esercizio del gestore, sempre che si tratti di costi efficienti.

Tale principio cerca di coniugare l'esigenza di contenimento della tariffa richiesta all'utente con quella di sostenibilità e sviluppo industriale del servizio: l'utente è chiamato a contribuire alla copertura dei costi operativi ed a un'equa remunerazione del capitale investito per l'erogazione del servizio.

Nel settore rifiuti urbani i costi riconoscibili in tariffa devono essere:

- ✓ **ammissibili**, ossia riferiti alle attività che ricadono all'interno del perimetro regolato (servizio integrato di gestione rifiuti urbani o dei singoli servizi che lo compongono: spazzamento e lavaggio; raccolta e trasporto; gestione tariffe e rapporti con gli utenti; trattamento e recupero; trattamento e smaltimento), ad esclusione di quelli che ricadono nelle poste rettificative. Sono di tre tipologie: costi operativi, costi di capitale e costi di conguaglio (riferiti ad annualità pregresse).
- ✓ **effettivi**, ossia certi, verificabili e risultanti da fonti contabili obbligatorie.
- ✓ **efficienti**, ossia congrui rispetto alla prestazione.

La verifica di tali condizioni è demandata all'Ente territorialmente competente (Ente di governo, ove costituito e operativo, oppure Comune o altro ente individuato dalla normativa) e confluisce nell'attività di **validazione**



Verifica della **completezza, coerenza e congruità** dei dati e delle informazioni necessari all'elaborazione del piano economico finanziario.

# La regolazione tariffaria: gli attori, la documentazione

GLI ATTORI: gestore/i, Ente territorialmente competente e Autorità ([art. 7 deliberazione 363/2021](#))

LA DOCUMENTAZIONE ([determina DRIF 2/2021](#)):



1. tool di calcolo (comprensivo del foglio PEF): allegato 1
2. relazione di accompagnamento: allegato 2
3. dichiarazione di veridicità: allegato 3 (per soggetti privati) e allegato 4 (per comuni)

NB. l'utilizzo del tool e dei modelli di relazione di accompagnamento e dichiarazione di veridicità è OBBLIGATORIO



# La regolazione tariffaria: il procedimento

## IL PROCEDIMENTO

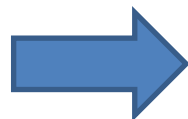
1. il **Gestore** ha il compito di elaborare il PEF «grezzo» garantendo la verità dei dati e delle informazioni utilizzati
2. l'**Ente territorialmente competente** valida, ossia garantisce la completezza, congruità e coerenza dei dati e delle informazioni inserite dal Gestore rispetto al MTR-2, determina i parametri necessari al completamento del PEF, verifica la sussistenza o meno dell'equilibrio economico-finanziario ed approva la proposta di PEF da sottoporre all'approvazione dell'Autorità.
3. ARERA verifica la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa e
  - A. In caso di esito (pienamente) positivo  APPROVA
  - B. In caso di esito non pienamente positivo  DISCIPLINA GLI EFFETTI ALLA LUCE DELLA NORMATIVA VIGENTE IN UN'OTTICA DI TUTELA DELL'UTENZA (es. conguagli «correttivi» nel primo PEF utile)

# Le entrate riconoscibili secondo MTR-2

$$\sum TV_a = CRT_a + CTS_a + CTR_a + CRD_a + CO_{116,TV,a}^{exp} + CQ_{TV,a}^{exp} + COI_{TV,a}^{exp} - b_a(AR_a) - b_a(1 + \omega_a)AR_{sc,a} + RC_{tot,TV,a}$$

costo raccolta e trasporto RUR      costo trattamento e recupero  
 costo trattamento e smaltimento      costo raccolta dei rifiuti differenziati  
 Sharing sui proventi della vendita di materiale e energia derivante da rifiuti      Sharing ricavi derivanti da corrispettivi sistemi collettivi di compliance  
 componente a congruaggio relativa ai costi variabili

Le tre componenti di natura previsionale



Costi a copertura degli scostamenti attesi riconducibili alle novità del d.lgs. 116/2020 (qualificazione rifiuti urbani e facoltà UND di non avvalersi del servizio pubblico)

costi per la copertura di eventuali oneri aggiuntivi riconducibili all'adeguamento agli standard e ai livelli minimi di qualità introdotti dall'Autorità (se non già compresi nel previgente contratto di servizio)

Costi operativi incentivanti per favorire il conseguimento degli obiettivi di miglioramento del servizio

$$\sum TF_a = CSL_a + CC_a + CK_a + CO_{116,TF,a}^{exp} + CQ_{TF,a}^{exp} + COI_{TF,a}^{exp} + RC_{tot,TF,a}$$

costi comuni  
 costo spazzamento e lavaggio      costo d'uso del capitale  
 componente a congruaggio relativa ai costi fissi

# Il limite annuale di crescita delle entrate tariffarie

LIMITE ALLA  
CRESCITA  
DELLE ENTRATE

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

Dove:

$$\rho_a = rpi_a - X_a + QL_a + PG_a + C116a$$

$rpi_a$  è tasso inflazione programmata [1,7%]

$X_a$  è tasso inflazione programmata [0,1%-0,5%]

$QL_a$  è il coefficiente per il miglioramento della qualità e delle prestazioni erogate agli utenti [ $\leq 4\%$ ]

$PG_a$  il coefficiente connesso alle modifiche del perimetro gestionale con riferimento ad aspetti tecnici e/o operativi [ $\leq 3\%$ ]

$C116_a$  è il coefficiente che tiene conto della necessità di dare copertura alle componenti di natura previsionale connesse alle novità normative del d.lgs. 116/2020 [ $\leq 3\%$ ] a condizione che il parametro  $\rho_a$  non superi il valore massimo del 7%

		PERIMETRO GESTIONALE ( $PG_a$ )	
		Nessuna variazione nelle attività gestionali	Presenza di variazioni nelle attività gestionali
QUALITÀ PRESTAZIONI ( $QL_a$ )	Mantenimento dei livelli di qualità	<p>Schema I</p> <p>Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie:</p> <p><math>PG_a = 0\%</math></p> <p><math>QL_a = 0\%</math></p>	<p>Schema II</p> <p>Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie:</p> <p><math>PG_a \leq 3\%</math></p> <p><math>QL_a = 0\%</math></p>
	Miglioramento dei livelli di qualità	<p>Schema III</p> <p>Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie:</p> <p><math>PG_a = 0\%</math></p> <p><math>QL_a \leq 4\%</math></p>	<p>Schema IV</p> <p>Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie:</p> <p><math>PG_a \leq 3\%</math></p> <p><math>QL_a \leq 4\%</math></p>

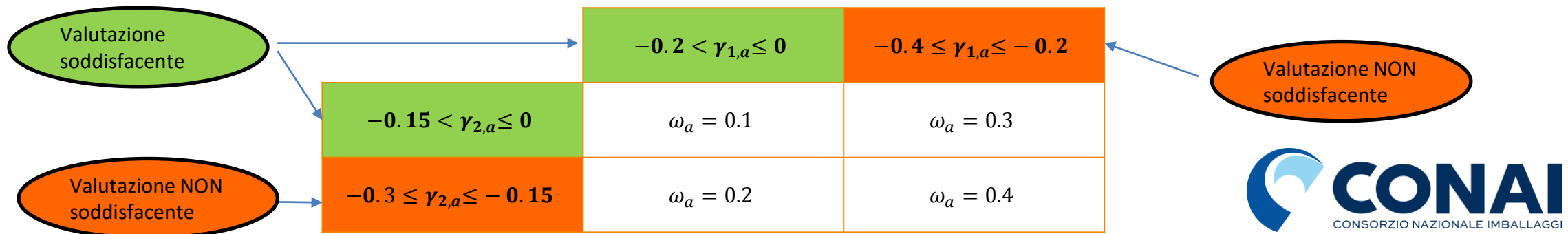
## Scenari limite:

$\rho_a$  minimo: +1,2% (Schema 1 e x=0,5%)

$\rho_a$  massimo: + 8,6 % (Schema 4 e x= 0,1%)

# Lo sharing: strumento (rafforzato rispetto a MTR-1) di incentivazione economica per il perseguimento dei target ambientali

- b** è il fattore di *sharing* dei proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti e viene valorizzato dall'ETC in funzione del potenziale contributo dell'output recuperato al raggiungimento dei target europei
- b (1+ $\omega_a$ )** è il fattore di *sharing* dei proventi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di compliance valorizzato dall'ETC sulla base di valutazione in merito:
  - ❑ al rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata ( $\gamma_{1,a}$ ), anche tenuto conto della coerenza tra la percentuale di raccolta differenziata conseguita e gli obiettivi comunitari;
  - ❑ al livello di efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo ( $\gamma_{2,a}$ ), anche tenuto conto della percentuale di frazioni estranee rilevata nella raccolta differenziata e della frazione effettivamente avviata a recupero



# La regolazione tariffaria degli impianti di trattamento RU: le tipologie di impianti assoggettati a regolazione

Gestore integrato è definito come il gestore di uno o più dei servizi a monte del ciclo dei rifiuti che, gestendo anche uno o più dei servizi a valle, è tenuto a stratificare i propri impianti di chiusura del ciclo.


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

Sono assoggettati a regolazione anche gli **impianti intermedi**, ossia gli impianti (TM o TMB) da cui provengono flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo minimi

# La determinazione delle tariffe di accesso agli impianti

Il **procedimento** per la predisposizione e l'approvazione del PEF e delle tariffe di accesso è analogo a quello del cd. pef gestione (ossia finalizzato alla definizione delle entrate ammissibili a riconoscimento TARI o Tariffa corrispettiva):

- predisposizione da parte del gestore interessato (ossia dell'impianto minimo o intermedio);
- validazione e determinazione delle tariffe da parte del **soggetto competente** (Regione o altro ente dalla stessa individuato);
- approvazione da parte di ARERA.



Fino all'approvazione da parte di ARERA si applicano quali prezzi massimi (e quindi come tariffe di accesso) quelli determinati dagli organismi competenti (articolo 7.8 delibera 363/2021)

Termine 30  
aprile 2022

**GLI ATTI:** con la **determina 22 aprile 2022, 1/2022 DRIF** sono stati approvati gli schemi tipo da utilizzare:

- Piano economico finanziario quadriennale
- Relazione di accompagnamento
- Dichiarazione di veridicità.


Le **regole per le tariffe di accesso** agli impianti dal 01-01-2022:

- provvisoriamente si applicano le strutture tariffarie previgenti (=tariffe 2021);
- dopo la definizione della predisposizione tariffaria da parte del soggetto competente, applica le tariffe dallo stesso determinate.
- la differenza tra le tariffe provvisorie e quelle definite dal soggetto competente è oggetto di conguaglio (tariffario).

# I valori finali di riferimento del pef impianti

Le predisposizioni tariffarie degli impianti consentono di determinare, per ciascun anno:

$VRI_a$   vincolo ai ricavi del gestore (corrispondente ai costi totali dell'impianto ammissibili a riconoscimento tariffario)

$\tau_a$   fattore tariffario per l'aggiornamento annuale delle tariffe di accesso, dato dal rapporto tra il vincolo ai ricavi di ciascun anno (2022, 2023, 2024, 2025) ed i ricavi di trattamento conseguiti nel 2021.



$$\tau_a = \frac{VRI_a}{RI\_TRA_{2021}}$$

Il **limite annuale di crescita** è applicato al fattore tariffario ( $\tau_a$ ) e deve rispettare la seguente condizione:

$$\frac{\tau_a}{\tau_{a-1}} \leq (1 + \rho_{\tau,a})$$

dove  $\rho_{\tau,a} = rpi_a + \kappa_a$

- **rpi<sub>a</sub>** è il tasso di inflazione programmata
- **κ<sub>a</sub>** è il fattore che tiene conto delle caratteristiche tecnologiche e ambientali dell'impianto e può essere **valorizzato entro il limite del 4%**

Alle tariffe di accesso così determinate si aggiungono le **componenti perequative** che saranno determinate da ARERA.



**GRAZIE DELL'ATTENZIONE**

**Alberto Bellini**

Alma Mater Studiorum, Università di Bologna

**[a.bellini@unibo.it](mailto:a.bellini@unibo.it)**

BOLOGNA 4 NOVEMBRE 2022