



ANCI-CONAI formazione 2022

Incontri territoriali

- metodo tariffario ARERA.

Siracusa Palermo 17 – 18 ottobre 2022

Monica Bettiol

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;
 - la regolazione delle tariffe di accesso agli impianti e il meccanismo di perequazione .

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).



Spetta dunque ai comuni – singoli e/o associati nell'Ente di governo - disciplinare il prelievo sui rifiuti sul proprio territorio 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 (regolamenti ministeriali e regolazione indipendente), stabilendo:

- la sua **natura giuridica** (entrata tributaria ovvero entrata patrimoniale);
- 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: l'origine

La prima autorità indipendente nasce nel 1887 in America con la funzione di regolare l'azione delle compagnie ferroviarie: denominata «The poor man's court», aveva poteri di regolazione delle tariffe e di protezione dei soggetti meno forti (agricoltori e piccoli imprenditori) contro gli abusi monopolistici delle compagnie ferroviarie. In Europa in fenomeno fa la sua comparsa nel Regno Unito negli anni '80 e, nel decennio successivo, esse compaiono anche nell'ordinamento italiano.

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.

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

..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

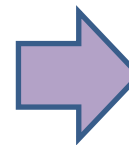
Il principio del full cost recovery esprime la necessità dell'aderenza delle tariffe pagate dall'utente ai costi sostenuti dal gestore: le tariffe devono rispecchiare i costi di investimento e di esercizio del gestore, sempre che si tratti di costi efficienti.

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.
- **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**.



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

I costi ammissibili sono di tre tipologie: 1. **costi operativi**, 2. **costi di capitale** e 3. **costi di conguaglio** (riferiti ad annualità pregresse).

La regolazione tariffaria: gli attori, la documentazione

GLI ATTORI:

- gestore/i, Ente territorialmente competente e Autorità (**art. 7.1 deliberazione 363/2021**)

LA DOCUMENTAZIONE DEL PEF TARI/TARIFFA CORRISPETTIVA (**determina DRIF 2/2021**):

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

GLI ATTORI:

- gestore, Soggetto competente e Autorità (**art. 7.2 deliberazione 363/2021**)



LA DOCUMENTAZIONE DEL PEF IMPIANTI (**determina DRIF 1/2022**):

1. **PEF quadriennale**: allegato 1
2. relazione di accompagnamento: allegato 2
3. dichiarazione di veridicità: allegato 3 (sia per soggetti privati che per comuni)

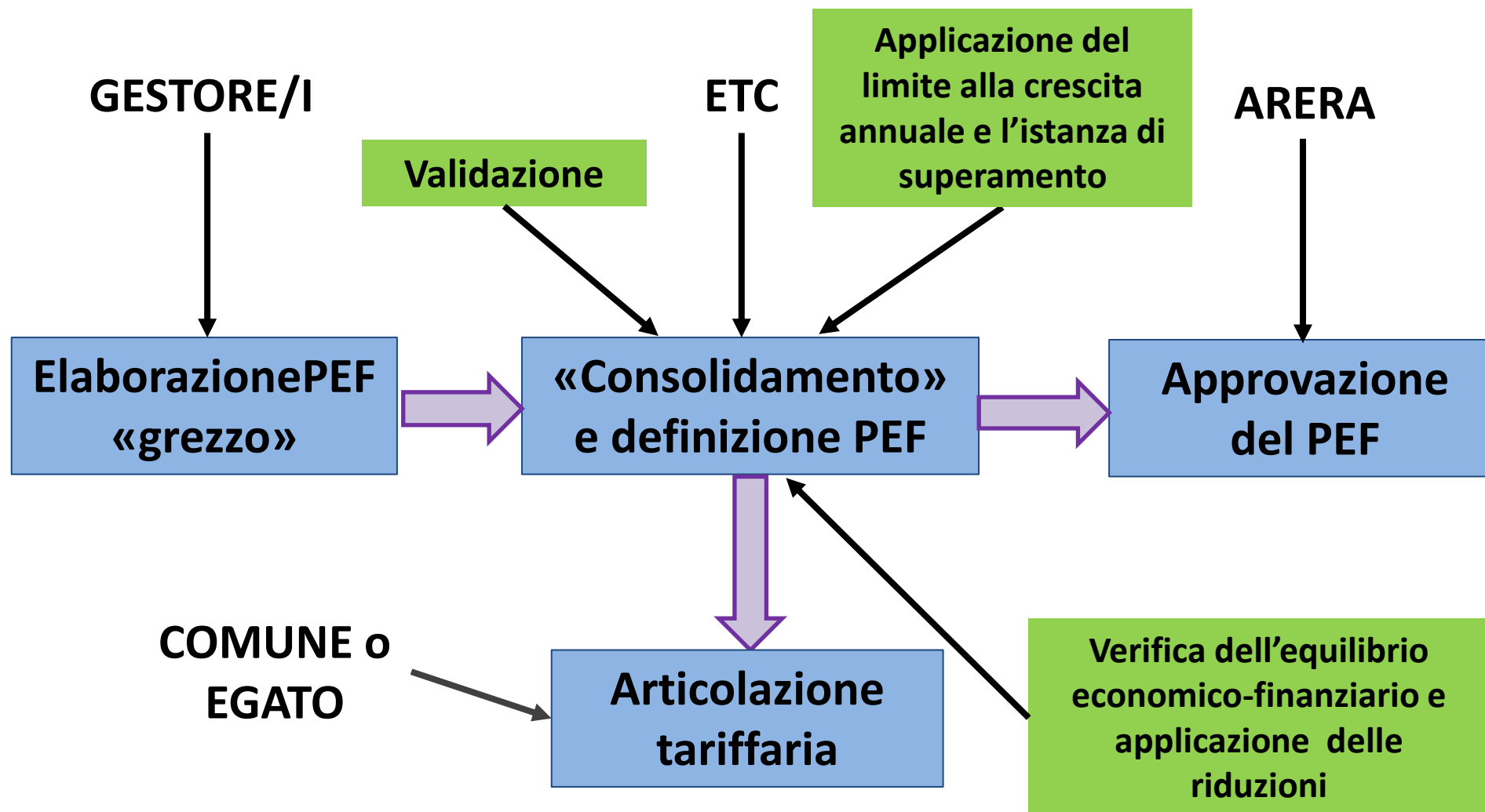
NB. l'utilizzo dei modelli di tool/pef, relazione di accompagnamento e dichiarazione di veridicità è **OBBLIGATORIO**

La regolazione tariffaria: il procedimento

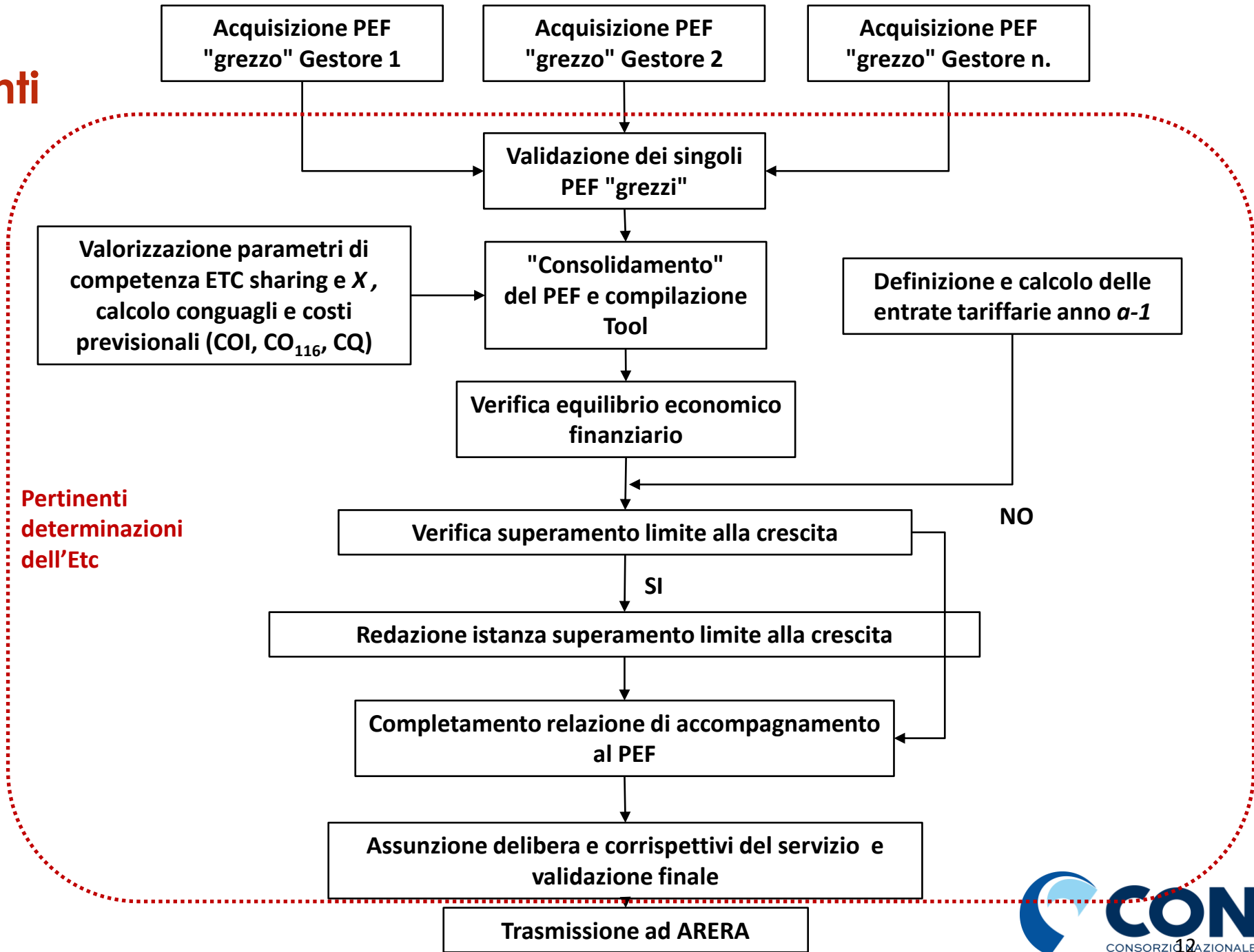
IL PROCEDIMENTO

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  APPROVA E DISCIPLINA GLI EFFETTI ALLA LUCE DELLA NORMATIVA VIGENTE IN UN'OTTICA DI TUTELA DELL'UTENZA (es. conguagli «correttivi» nel primo PEF utile)

La regolazione tariffaria: quadro di sintesi



Gli adempimenti a carico degli ETC

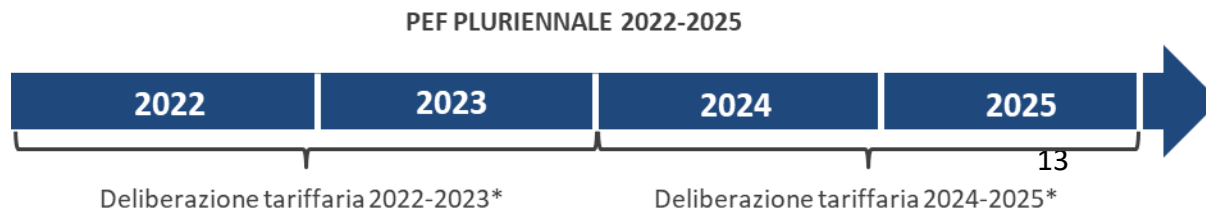


Pertinenti determinazioni dell'Etc

MTR2- La pianificazione economico finanziaria pluriennale

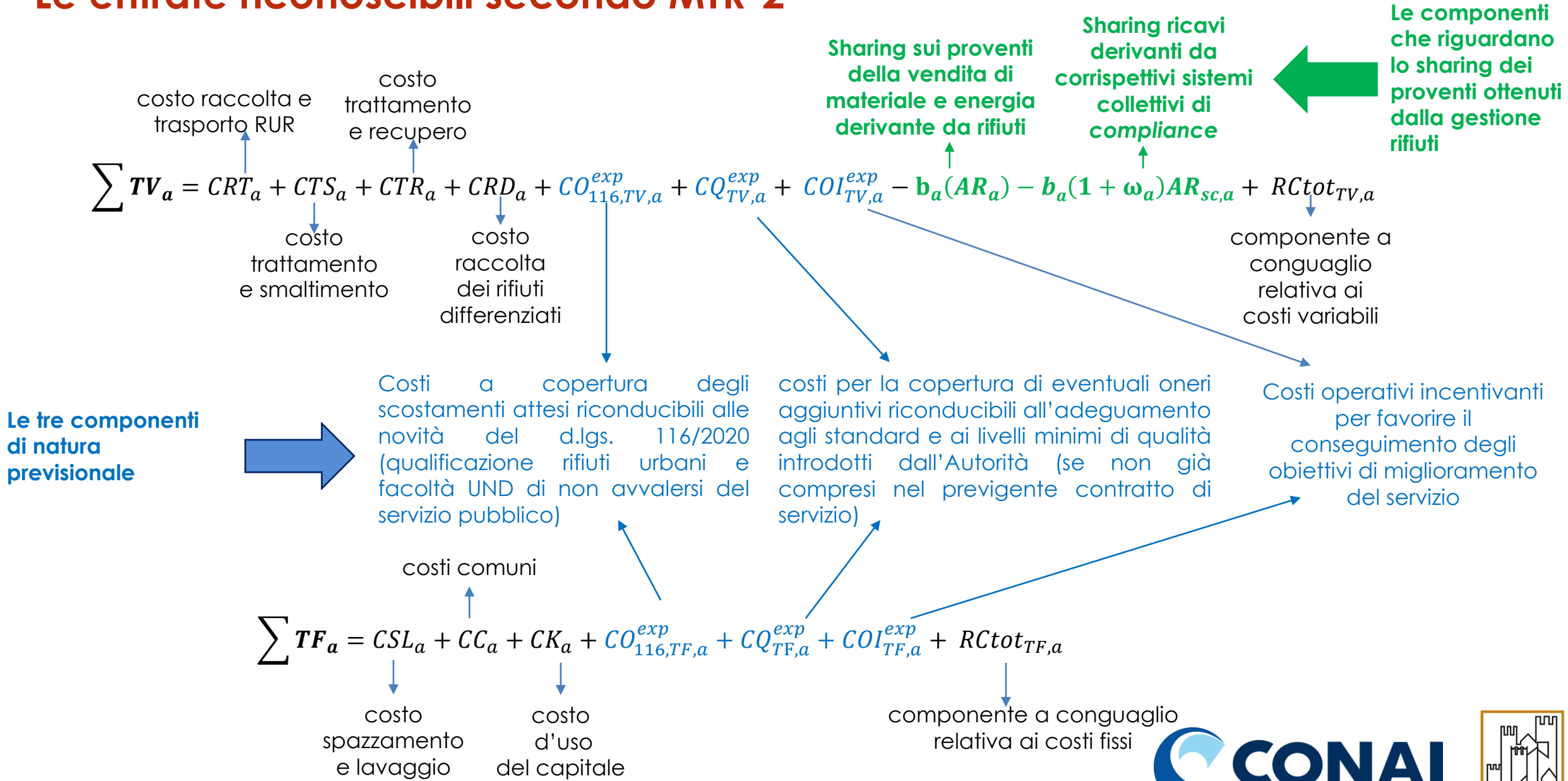
La principale innovazione è rappresentata dal passaggio da un PEF annuale a uno pluriennale, che copre la durata del secondo periodo regolatorio

- Il **PEF** dovrà avere una durata **pluriennale** (2022-2025), al fine di garantire l'**equilibrio economico-finanziario** della gestione e di **valorizzare la programmazione** di carattere economico-finanziario individuando:
 - a) la definizione del fabbisogno di investimenti per il quadriennio 2022-2025, determinato in base alle scelte della pianificazione regionale per il riequilibrio dei flussi fisici e in rapporto al valore delle infrastrutture esistenti.
 - b) la descrizione degli interventi previsti nel quadriennio per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo infrastrutturale individuati dalla programmazione nazionale e regionale
 - c) la descrizione degli interventi realizzati e degli obiettivi conseguiti in termini di sviluppo infrastrutturale e incremento della capacità impiantistica e dell'efficacia ambientale.
- **Aggiornamento** a cadenza **biennale** delle **predisposizioni tariffarie**.
- una eventuale **revisione infra-periodo** della **predisposizione tariffaria**, qualora ritenuto necessario dall'Ente territorialmente competente (ETC), che **potrà essere presentata in qualsiasi momento del periodo regolatorio al verificarsi di circostanze straordinarie** e tali da pregiudicare gli obiettivi indicati nel piano.



*eventuale revisione
infra-periodo

Le entrate riconoscibili secondo MTR-2



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:

$$\rho_a = rpi_a - X_a + QL_a + PG_a + C116_a$$

rpi_a è tasso inflazione programmata [1,7%]

X_a è coefficiente recupero produttività [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 ρ_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	Schema I	Schema II
		Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie: $PG_a = 0\%$ $QL_a = 0\%$	Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie: $PG_a \leq 3\%$ $QL_a = 0\%$
	Miglioramento dei livelli di qualità	Schema III	Schema IV
		Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie: $PG_a = 0\%$ $QL_a \leq 4\%$	Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie: $PG_a \leq 3\%$ $QL_a \leq 4\%$

Limite alla crescita tariffaria (art. 4 MTR2)

1 formula

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

Il limite alla crescita è la condizione che determina l'ammontare complessivo dei costi

ρ_a è limite alla crescita delle tariffe

Scenari limite:

ρ_a minimo: +1,2% (Schema 1 e x=0,5%)

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

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

29 formule

The collage contains the following formulas:

- $\sum TF_{a-2}^{new} = CSL_{a-2}^{new} + CC_{a-2}^{new} + CK_{a-2}^{new}$
- $RC_{TV,a} = \sum TV_{a-2}^{new} - \sum TV_{a-2}^{old}$
- $CC_a = CARC_a + CGG_a + CCD_a + CO_{AL,a}$
- $IMN_a = \int \int^{a-2}$
- $AMM_a = \sum_c \sum_t \min \left(\frac{CI_{c,t} * dfl_t^a}{VU_c}; (CI_{c,t} - FA_{CI,c,t}^{a-2}) * dfl_t^a \right)$
- $RC_{TF,a} = \sum_c \sum_t \min \left(\frac{CI_{c,t} * dfl_t^a}{VU_c}; (CI_{c,t} - FA_{CI,c,t}^{a-2}) * dfl_t^a \right)$
- $\sum TV_{a-2}^{new} = CRT_{a-2}^{new} + CTR_{a-2}^{new} + CRD_{a-2}^{new} - b(A_{TV,a})$
- $CUeff_{a-2} = (\sum TV_{a-2}^{old} + \sum TF_{a-2}^{old}) / q_{a-2}$
- $CCN_a = \left(\frac{90}{\dots} \right)$
- $AMM_a = \sum_c \sum_t \min \left(\frac{CI_{c,t} * dfl_t^a}{VU_c}; (CI_{c,t} - FA_{CI,c,t}^{a-2}) * dfl_t^a \right)$
- $Y_a = Y_{1,a} + Y_{2,a} + Y_{3,a}$
- $CC_a = CARC_a + CGG_a + CCD_a + CO_{AL,a}$
- $CIN_a = \text{Max}((IMN_a + CCN_a - PR_a); 0)$

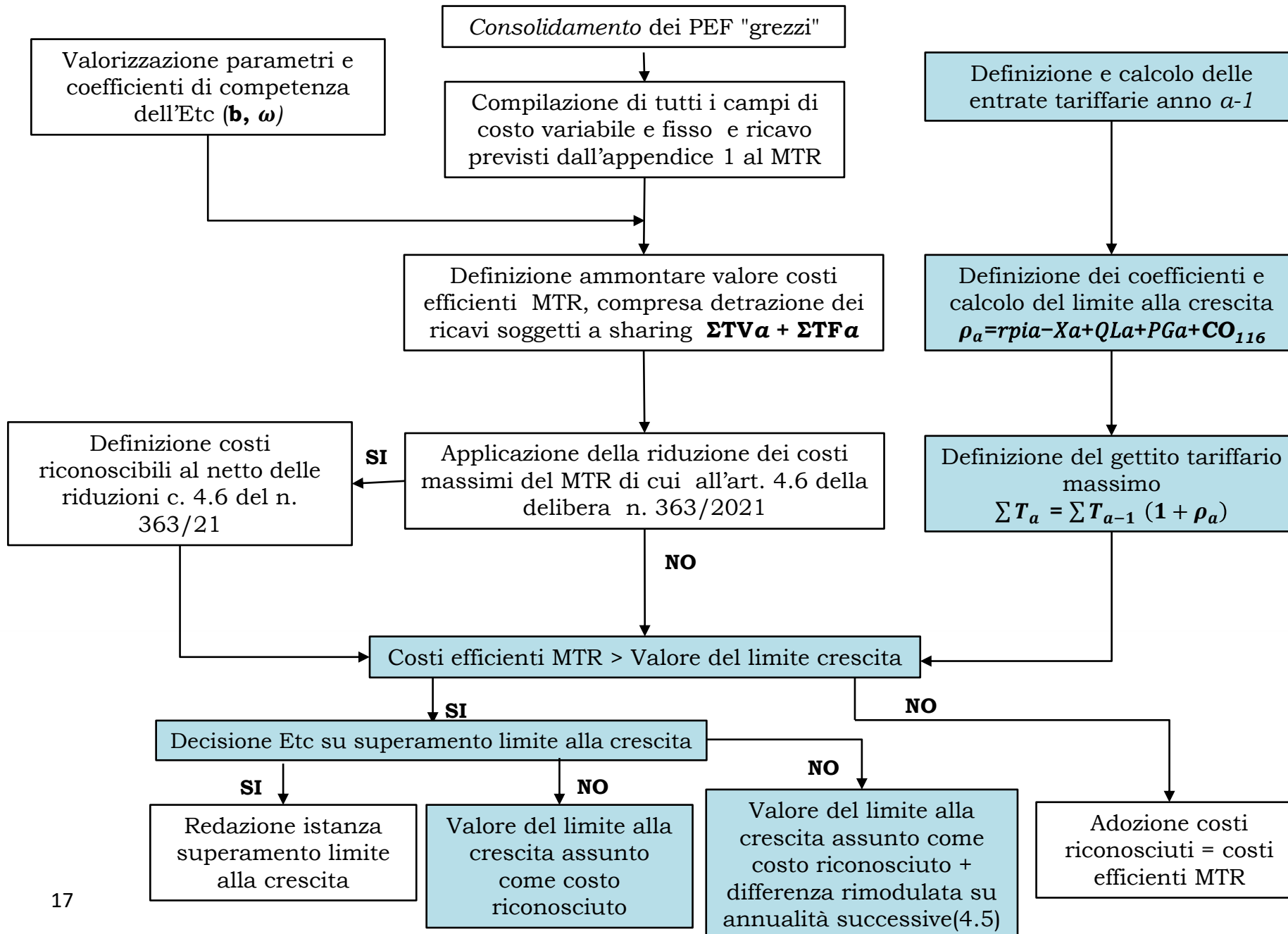
$$\sum T_a = \sum TV_a + \sum TF_a$$

Confronto e scelta del valore minimo tra i due



Costi efficienti secondo MTR

Limite alla crescita



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

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

b

Fattore di *sharing* dei proventi, il cui valore è determinato dall'ETC - nell'ambito dell'intervallo [0.3,0.6] - in ragione del **potenziale contributo dell'output recuperato al raggiungimento dei target europei.**

Si riducono i «gradi di libertà» rispetto a MTR1

ω

Parametro per la determinazione del fattore di sharing dei proventi derivanti dai corrispettivi riconosciuti ai sistemi **collettivi** di compliance, è quantificato dall'Ente territorialmente competente sulla base delle **valutazioni (soddisfacenti/non soddisfacenti)** dal medesimo compiute in merito:

- al rispetto degli **obiettivi di raccolta differenziata** raggiunti ($\gamma_{1,a}$), anche tenuto conto della coerenza tra la percentuale di raccolta differenziata conseguita e gli obiettivi ambientali comunitari;
- 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.

Quantificazione dello sharing per i ricavi su libero mercato

Quota detratta dai costi del PEF sui ricavi dai rifiuti nel libero mercato = $b(AR, a)$

	Utenti	Gestore
$b=(0,3)$ massimo beneficio al gestore	30%	70%
$b=(0,6)$ minimo beneficio al gestore	60%	40%

Quantificazione dello sharing per i ricavi sistemi EPR

ωa è determinato dall'ETC in coerenza con le valutazioni compiute ai fini della determinazione dei parametri $\gamma_{1,a}$ e $\gamma_{2,a}$

Quota detratta dai costi del PEF sui proventi dai sistemi di compliance
 $= b(1 + \omega_a)AR_{sc,a}$

	Performance elevate $\omega_a = 0,1$ $(1 + \omega a) = 1,1$		Performance basse $\omega_a = 0,4$ $(1 + \omega a) = 1,4$	
	Utenti	Gestore	Utenti	Gestore
$b = (0,3)$ massimo beneficio al gestore	33%	67%	42%	40%
$b = (0,6)$ minimo beneficio al gestore	66%	34%	84%	16%

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 perequazione, con incentivi a favore di chi conferisce	No regolazione tariffaria <i>tout court</i> , ma obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso
		Incenerimento (con recupero energia - R1)		Regolazione tariffe/costi e perequazione, con incentivi limitati a favore di chi conferisce	No regolazione tariffaria <i>tout court</i> , ma obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso
		Discarica/ Incenerimento (senza recupero energia - D10)		Regolazione tariffe/costi e perequazione, con disincentivi 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)

τ_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 (τ_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_a** è il tasso di inflazione programmata
- **κ_a** 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.

Il meccanismo di PEREQUAZIONE AMBIENTALE previsto da ARERA applica la gerarchia Europea sulla gestione dei rifiuti

Impianti «integrati»

- Meccanismo di **perequazione ambientale** in ragione delle esternalità negative (o positive) derivanti dallo smaltimento (o recupero/trattamento) dei rifiuti conferiti ai medesimi impianti. C_{amb}

Impianti «minimi»

- Incentivi a favore di chi conferisce agli impianti di **compostaggio/digestione anaerobica**; C_{rec}
- incentivi limitati (**dipendono da valutazioni ETC sui gamma**) a favore di chi conferisce agli impianti di **incenerimento con recupero di energia**; C_{inc}
- disincentivi per chi conferisce in **discarica** o in **impianti di incenerimento senza recupero di energia**. C_{smal}

Impianti «aggiuntivi»

- disincentivi per chi conferisce in **discarica** o in impianti di **incenerimento senza recupero di energia**. C_{smal}

IL MECCANISMO DI PEREQUAZIONE AMBIENTALE



Fonte: elaborazione grafica Laboratorio REF Ricerche

