

Regolazione Rifiuti- Le principali novità del MTR integrato con la delibera ARERA n.238/2020

Roma, 22 luglio 2020

Premessa

Con la delibera n. 238 del 23 giugno 2020, recante “Adozione di misure per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, anche differenziati, per il periodo 2020-2021 tenuto conto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19”, l'ARERA chiude l'iter avviato con la delibera 158/2020, intervenuta a definire un meccanismo obbligatorio di riduzione del prelievo sui rifiuti che i Comuni dovranno riconoscere alle utenze non domestiche, per effetto delle chiusure stabilite nel periodo dell'emergenza sanitaria determinata dal Covid-19, alla quale l'Ifel ha dedicato una [nota di approfondimento](#) e alcune indicazioni operative.

In particolare, la delibera 238 definisce **i parametri straordinari che si aggiungono al MTR** definito con la delibera 443/2019 **che gli Enti territorialmente competenti potranno applicare** per garantire la **copertura** sia di **eventuali oneri straordinari derivanti dall'emergenza COVID-19**, sia degli **oneri derivanti dall'applicazione della deliberazione 158/2020/R/rif**, al fine di includere eventualmente, già nel PEF2020 i seguenti elementi:

- due parametri, nella parte fissa e nella parte variabile della tariffa, che considerano l'impatto economico delle azioni messe in atto dagli operatori per la gestione delle ricadute dell'emergenza da COVID-19;
- una componente destinata alla copertura degli oneri variabili derivanti dall'attuazione delle misure di tutela a favore delle utenze domestiche;
- una componente destinata alla copertura degli oneri variabili derivanti dall'attuazione delle misure di tutela a favore delle utenze non domestiche e sua eventuale rateizzazione;
- una componente di conguaglio per gli enti che decidono di approvare il PEF2020 entro il 31 dicembre 2020 ed aderire alla possibilità di approvare per il 2020 le tariffe 2019 (sulla base di quanto disposto dall'articolo 107 comma 5 del decreto-legge “Cura Italia”, n.18/2020);
- la possibilità di computare i costi derivanti dal COVID-19 da inserire nel calcolo del limite alla crescita tariffaria (fino al 3%);
- la possibilità di richiedere l'anticipazione, per l'anno 2020, del minor gettito derivante dall'applicazione della deliberazione 158/2020/R/RIF per le sole utenze non domestiche.

La considerazione dei suddetti elementi nei PEF 2020 è stata posta come facoltativa, sia relativamente alla considerazione del complesso dei parametri straordinari contemplati nella delibera in esame, sia con riguardo alla scelta anche di uno solo - o di nessuno - di essi, **coerentemente alla richiesta dell'Anci** esplicitata nella risposta al Documento di consultazione n.189/2020 dell'Autorità, in cui si raccomandava “*un'attenta riflessione sugli effetti negativi di variazioni del MTR ad applicazione immediata, a favore di indirizzi facoltativi, che potrebbero eventualmente assumere maggior coerenza entro la fine dell'anno,*

anche alla luce di un quadro più chiaro sugli effetti reali dell'emergenza e dei sostegni definitivamente disposti dal Parlamento e dal Governo. Qualsiasi deliberazione discendente dal DCO 189 dovrebbe lasciare ai Comuni e agli Enti territorialmente competenti ogni valutazione relativa alla opportunità di procedere alla modifica del PEF. È necessario esplicitare con chiarezza che sono da considerarsi validi i PEF 2020 già approvati dagli enti territoriali o che verranno approvati entro luglio ai sensi delle deliberazioni dell'Autorità fin qui emanate, dando la facoltà agli enti territoriali competenti di integrare nel corso dell'anno 2020, a loro discrezione e senza alcun vincolo, le nuove eventuali disposizioni".

Pertanto, nella delibera n.238 in esame, figura la previsione secondo cui **nel caso in cui l'ETC non intenda avvalersi della facoltà di applicare i predetti fattori correttivi, rimangono valide tutte le determinazioni già assunte in materia di predisposizione dei PEF 2020** e dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, in coerenza con i contenuti del MTR. Nel caso invece in cui l'Ente territorialmente competente **abbia già trasmesso** all'Autorità la predisposizione del PEF per l'anno 2020, il medesimo Ente potrà eventualmente integrarne il contenuto tramite la procedura che è stata recentemente resa disponibile via extranet sul [sito dell'Autorità](#). L'Autorità come previsto al punto 5.1 della delibera ha anche messo a disposizione il [MTR integrato](#) di cui alla del. 443/2019 corredato dalla appendice 1 rivista e integrata con i nuovi parametri introdotti dalla del 238/2020.

Contenuti specifici della delibera n.238/2020

La del. n. 238 in esame prevede, all'articolo 1, che l'Ente territorialmente ha la possibilità di valorizzare, oltre agli obiettivi di qualità del servizio (QL) e di ampliamento del perimetro gestionale (PG), un ulteriore obiettivo, denominato **C192020, che permetta di tener conto delle azioni messe in atto dagli operatori per la gestione delle ricadute dell'emergenza da COVID-19.**

Il coefficiente **C192020** può essere valorizzato nell'intervallo di valori compreso fra 0% e 3% e può essere valorizzato laddove si sia reso necessario, anche in ottemperanza alle raccomandazioni dell'Istituto Superiore di Sanità o alla normativa vigente, ovvero per finalità sociali tra cui figurano:

- l'adozione di prassi e raccomandazioni sanitarie specifiche orientate a garantire la massima tutela della salute, della sicurezza e della protezione dal rischio contagio del personale, sia operativo che amministrativo;
- la previsione di variazioni delle modalità di gestione del rifiuto in ottemperanza alle indicazioni dell'Istituto Superiore di Sanità, con particolare riferimento allo smaltimento della frazione indifferenziata in condizioni di sicurezza;
- l'aumento della frequenza dei ritiri della raccolta della frazione indifferenziata dei rifiuti, rimodulando eventualmente la fornitura di altri servizi non essenziali;
- l'attivazione di servizi di raccolta dei rifiuti rivolti ai soggetti positivi al tampone o in quarantena obbligatoria;
- l'aver effettuato attività di igienizzazione/sanificazione e lavaggio di marciapiedi, strade e aree ad alta frequentazione, qualora effettuati in esito a prescrizioni emanate da parte delle autorità locali competenti; attivare forme di agevolazione a favore delle utenze domestiche economicamente disagiate.

Tale parametro C192020 viene valorizzato nel calcolo del limite della crescita ρ che comunque non può assumere un valore superiore al 6,6%, fatta salva la facoltà prevista

dall'art. 4.5 del MTR ovvero la possibilità di superamento di questo limite previa relazione da presentare all'Autorità, che attesti le motivazioni dello scostamento.

Relativamente alla **possibilità per l'ETC di riconoscere nell'ambito delle entrate tariffarie, in via straordinaria e per il solo 2020, specifiche componenti di costo integrative, di natura previsionale, che abbiano la finalità di considerare i costi generati dall'emergenza**, nonché gli scostamenti positivi e negativi rispetto all'anno di riferimento (2018) delle componenti già riconosciute nell'ambito del MTR, l'Autorità precisa che nel totale delle entrate tariffarie possono essere considerate le seguenti componenti: $COV_{TV,2020}^{exp}$ e $COV_{TF,2020}^{exp}$.

Nella componente di costo variabile $COV_{TV,2020}^{exp}$ possono essere ricompresi, **oltre agli scostamenti della componente** tra cui si ricordano: la variazione della componente CRT (costo raccolta e trasporto) causata dalla maggiore frequenza dei passaggi per la raccolta indifferenziata; della componente CRD (costo della raccolta differenziata) causata da una minore frequenza dei passaggi per la raccolta differenziata e delle componenti CTS (costo per l'attività di trattamento e smaltimento); CTR (costo per l'attività di trattamento e recupero) dovute alla variazione dei quantitativi inviati a smaltimento o trattamento e/o dei corrispettivi per l'accesso alle infrastrutture dedicate, **anche i costi sorgenti nell'anno 2020 riconducibili all'emergenza da COVID-19** quali, ad esempio, quelli derivanti dall'attivazione di servizi di raccolta (anche domiciliare) dei rifiuti urbani rivolta ai soggetti positivi al tampone e/o in quarantena obbligatoria.

La componente di costo fisso $COV_{TF,2020}^{exp}$ ha natura anch'essa previsionale ed è destinata alla copertura degli scostamenti attesi rispetto ai valori di costo effettivi dell'anno di riferimento per il conseguimento degli obiettivi specifici riferiti alla gestione all'emergenza da COVID-19. In questa componente di costo possono essere ricomprese, oltre le variazioni della componente CSL a copertura dei costi di spazzamento e lavaggio e le variazioni della componente CC a copertura dei costi comuni, anche i costi sorgenti nell'anno 2020 riconducibili all'emergenza da COVID-19 quali, ad esempio, i costi sostenuti per le attività di igienizzazione/sanificazione e lavaggio di marciapiedi, strade e aree ad alta frequentazione, connesse all'emergenza da COVID-19.

Le suddette componenti $COV_{TV,2020}^{exp}$ e $COV_{TF,2020}^{exp}$ **devono essere quantificate sulla base di criteri oggettivi e verificabili**, tenuto conto a titolo esemplificativo:

- del numero di raccolte riconducibili all'emergenza da COVID-19, come ad esempio i servizi domiciliari di raccolta per i soggetti positivi al tampone o in quarantena obbligatoria;
- dell'eventuale incremento della frequenza di raccolta dei rifiuti urbani indifferenziati per ridurre l'esposizione o l'accumulo di tali rifiuti sul territorio servito;
- dell'eventuale riduzione della frequenza di raccolta dei rifiuti urbani differenziati in esito all'interruzione della medesima nelle aree maggiormente colpite dal virus COVID-19;
- delle eventuali modifiche delle modalità operative di effettuazione delle attività, quali il maggior impiego dello spazzamento manuale in luogo di quello meccanizzato o il passaggio, anche temporaneo o per talune frazioni, da modalità di raccolta porta a porta a quella stradale;
- delle superfici territoriali incrementali trattate con interventi di lavaggio/sanificazione, intesi come interventi di igiene pubblica sul territorio,

- comprendente sia la sanificazione delle sedi stradali che dei contenitori, qualora effettuati in esito a prescrizioni emanate da parte delle autorità locali competenti;
- dell'eventuale riduzione/sospensione di taluni servizi all'utenza, quali il ritiro dei rifiuti ingombranti, da sfalci e potature, nonché dei servizi relativi ai centri di raccolta aperti al pubblico;
 - del numero di mercati settimanali o periodici non effettuati, del numero di eventi non realizzati e, nelle aree caratterizzate da flussi turistici rilevanti, dal mancato potenziamento dei servizi a fini turistici;
 - del numero di interventi incrementali di sanificazione dei luoghi di lavoro e degli automezzi per garantire la sicurezza dei lavoratori nonché del numero di dispositivi di protezione individuale necessari per ridurre l'esposizione al rischio di contagio;
 - dei minori oneri connessi all'attivazione dei trattamenti di cassa integrazione ordinaria (CIGO) e/o il Fondo d'Integrazione Salariale (FIS), strumenti a cui si sia fatto ricorso compatibilmente con la continuità di un servizio essenziale.

Al fine di evitare effetti di *double counting*, in sede di individuazione dei criteri per la determinazione delle entrate tariffarie per l'anno 2022, l'Autorità tiene conto degli effetti sui costi (ricompresi nelle citate componenti $COV_{TV,2020}^{exp}$ e $COV_{TF,2020}^{exp}$) anticipati nel 2020. A tal fine, il gestore, nell'anno 2022 sarà tenuto a rendicontare *ex post* gli oneri effettivamente sostenuti, da cui devono essere scomputati gli effetti già intercettati, nelle previsioni 2020, attraverso la valorizzazione delle menzionate componenti. In proposito, come anche segnalato da Anci nel documento di osservazioni al DCO n.189/2020, in cui si esprimeva la necessità di precisare opportunamente gli obblighi dei gestori per evitare doppie attribuzioni di costi, anche in presenza di avvicendamenti tra le gestioni, nella del.n.238 in esame, l'Autorità prevede all'articolo 3, una precisa clausola integrativa dei contratti di affidamento dei contratti in essere. In particolare, viene precisato che *"Nel caso di subentro di un gestore nell'ambito o bacino di affidamento del servizio, il gestore subentrante, in qualità di soggetto che assume la titolarità del diritto a ricevere le componenti di conguaglio [...] corrisponde al gestore uscente i conguagli e le rate a quest'ultimo spettanti e non ancora recuperate, qualora già quantificate e approvate dall'Ente territorialmente competente ai sensi del MTR."*

A ciò si aggiunge la necessità, che non appare nel testo della delibera 238, ma che comunque dovrebbe essere attentamente valutata dagli ETC (qualora non coincidano con i gestori), di responsabilizzare ulteriormente il gestore o i gestori del servizio integrato dei rifiuti o delle singole attività che lo compongono, chiedendo di redigere, a partire dall'anno 2022, una specifica sezione della dichiarazione di veridicità sull'assenza di costi previsionali (**COI e/o COV**) già presentati e coperti da tariffa negli anni precedenti.

Relativamente alle **modalità di copertura delle riduzioni tariffarie previste dalla dl.158/2020 sono state previste due componenti** di seguito rappresentate.

Circa la **copertura delle eventuali misure di tutela delle utenze domestiche disagiate**, individuate dall'articolo 3 della del.158/2020, la delibera n.238/32020 in esame prevede la facoltà per l'ETC di valorizzare una specifica componente di costo prospettica $COS_{TV,\alpha}^{exp}$ che potrà integrare il totale delle entrate tariffarie relative alle componenti di costo variabile di cui al comma 2.2 del MTR. Nel documento ANCI di risposta al DCO 189/2020, si osservava in proposito che è noto che altri servizi regolati (elettrico e idrico) conoscono, per finalità sociale, meccanismi di perequazione nazionale a favore di utenze domestiche in condizioni

economico-sociali disagiate e che il comma 2 dell'art. 57-bis del decreto fiscale (dl 124/2019) ha previsto l'introduzione da parte di ARERA di tale meccanismo anche per il servizio rifiuti. L'operatività di tale meccanismo necessita però dell'adozione di un DPCM che definisca principi e criteri per la sua introduzione che ad oggi non risulta ancora emanato, con il quale dovranno prevedibilmente essere risolti i problemi di acquisizione delle risorse necessarie, che nel caso del servizio rifiuti presentano problematiche specifiche, in particolare per effetto delle notevoli differenze di carico fiscale/tariffario tra i territori.

Per tali motivi si considerava incongruo che le riduzioni sociali, ivi comprese quelle generate dall'emergenza COVID-19, potessero trovare copertura all'interno dei costi del PEF, neanche se tale previsione si configuri come una facoltà. Sotto altro profilo, si osservava che l'introduzione di tale componente prospettica incrementa i costi del PEF 2020 da coprire con le entrate tariffarie, con l'effetto sia di ridurre lo spazio economico per i costi propri che possono trovare copertura nel rispetto del CAP definito dalla formula di cui al punto 2.4 della del.n.238 in esame, sia di introdurre potenziali e inaccettabili limitazioni alla entità della manovra agevolativa di competenza del Comune.

Altra previsione contenuta nella del. 238 in esame riguarda la facoltà per l'ETC di valorizzare un **conguaglio** $RCND_{TV}$ a copertura dell'eventuale riduzione delle entrate tariffarie derivanti dalle utenze non domestiche, determinate dall'applicazione della del. 158/2020/R/rif, in assenza di risorse pubbliche disponibili. Tale conguaglio potrà essere rateizzato in massimo 3 anni, in annualità successive al 2020. Nell'anno 2020, l'Ente territorialmente competente può determinare la componente $RCND_{TV}$ nei limiti della riduzione attesa della quota variabile TV_{nd} derivante dall'applicazione dei fattori di correzione adottati con la deliberazione 158/2020/R/RIF per le utenze non domestiche. La valorizzazione della componente $RCND_{TV}$ può avvenire solo nel caso in cui non siano state vincolate allo scopo specifiche risorse rese disponibili nel bilancio dello Stato o in quello di altri Enti territoriali.

Su entrambi i due coefficienti sopra descritti $RCND_{TV}$ e $COS_{TV,\alpha}^{exp}$, premesso che entrambi **non riguardano costi ma mancati ricavi** legati all'applicazione delle riduzioni/agevolazioni previste dalla delibera 158, a seguito di chiarimenti forniti direttamente dall'Autorità, stante la formulazione poco chiara della previsione, è emerso che:

- nella componente **$RCND_{TV}$** le voci devono essere popolate sia con le riduzioni derivanti dall'applicazione dei commi 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 (tariffa puntuale), 1.6 (tariffa monomia), meglio identificate come **riduzioni obbligatorie**, e sia con la riduzione (facoltativa) prevista dal comma 2.1, fintanto che la riduzione della produzione dei rifiuti sia coerente con la *ratio* espressa nell'art 1;
- nel $COS_{TV,\alpha}^{exp}$, le voci devono essere popolate esclusivamente con le riduzioni derivanti dalla applicazione del comma 3.1 (bonus sociale).

Resta comunque ferma la libertà ai Comuni di gestire le altre riduzioni (quelle facoltative) come previsto dalla normativa attuale e specificato nella [nota di approfondimento Ifel](#) su "La facoltà di disporre riduzioni del prelievo sui rifiuti anche in relazione all'emergenza da virus COVID-19".

Inoltre, si ritiene, anche se non specificato nella del. 238/2020, che anche la valorizzazione della componente $COS_{TV,\alpha}^{exp}$ debba avvenire solo nel caso in cui non siano state vincolate allo

scopo specifiche risorse rese disponibili nel bilancio dello Stato o in quello di altri Enti territoriali.

E' inoltre prevista la facoltà per gli ETC di prevedere due componenti a conguaglio, recuperabili al massimo in **tre rate a partire dal 2021**, espresse come quote annuali $RCU_{TV,\alpha}RCU_{TF,\alpha}$, per coprire lo scostamento tra le entrate tariffarie - alla luce del comma 5, dell'articolo 107, del decreto-legge n. 18 del 2020 - e quelle ricalcolate, entro il 31 dicembre, in coerenza con il PEF e con il MTR.

Infine, la del. n.238 in esame prevede all'art.4 gli **strumenti di copertura dell'esposizione finanziaria** in attuazione della del.158/2020, vale a dire il finanziamento della componente $RCND_{TV}$, tramite la Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA). Le [istruzioni operative](#) per l'invio della documentazione sono state pubblicate il 24 agosto sul sito di ARERA, cui si rimanda integralmente.