

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE

189/2020/R/RIF

**ORIENTAMENTI PER LA COPERTURA DEI COSTI EFFICIENTI DI
ESERCIZIO E DI INVESTIMENTO DEL SERVIZIO INTEGRATO DEI
RIFIUTI PER IL PERIODO 2018-2021 TENUTO CONTO DELL'EMERGENZA
EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19**

Mercato di incidenza: ciclo dei rifiuti urbani e assimilati

26 maggio 2020

Premessa

Con il presente documento per la consultazione l'Autorità, intende prospettare gli strumenti e le regole da applicarsi per garantire la copertura sia degli oneri derivanti dall'applicazione della deliberazione 158/2020/R/RIF, recante misure straordinarie e urgenti volte a mitigare, per quanto possibile, la situazione di criticità e gli effetti sulle varie categorie di utenze delle limitazioni introdotte a livello nazionale o locale dai provvedimenti normativi adottati per contrastare l'emergenza da COVID-19, sia, più in generale, gli eventuali oneri straordinari derivanti da tale emergenza.

*I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità le proprie osservazioni in forma scritta entro il **10 giugno 2020** attraverso il servizio interattivo messo a disposizione sul sito internet dell'Autorità o, in alternativa, all'indirizzo PEC indicato di seguito.*

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente

Direzione Ciclo dei Rifiuti Urbani e Assimilati

Corso di Porta Vittoria, 27- 20122 Milano

e-mail: protocollo@pec.arera.it

sito internet: www.arera.it

INDICE

1	Introduzione.....	4
2	Il contesto di riferimento	5
3	Modalità applicative dell'articolo 107 del decreto-legge Cura Italia.....	9
4	Criteri per la determinazione delle entrate tariffarie di riferimento	12
5	Criteri per la copertura dei costi efficienti di esercizio	15
6	Strumenti di copertura dell'eventuale esposizione finanziaria in attuazione della deliberazione 158/2020/R/rif.....	19

1 Introduzione

- 1.1 La situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 sta comportando alcune rilevanti criticità anche in riferimento all'ordinata erogazione dei servizi essenziali, ivi compresi quelli rientranti nell'ambito delle competenze dell'Autorità. Una valutazione affidabile degli effetti derivanti dall'emergenza richiede l'analisi di evidenze tecniche e contabili che saranno disponibili solo al termine della medesima. Nell'immediato, lo sviluppo di un quadro di regole certo, stabile e affidabile deve comunque tenere conto di tutti quegli elementi che possono segnalare difficoltà significative, valutando l'introduzione di specifiche misure per mitigarne gli effetti.
- 1.2 Con specifico riguardo al settore della gestione dei rifiuti urbani e assimilati, l'Autorità, procedendo secondo una visione comune nei diversi settori di competenza, ha adottato prioritariamente misure rivolte alla tutela dell'utenza finale, nonché inviato richieste urgenti di informazioni sulle prime valutazioni degli impatti sulle attività gestionali della pandemia. Infatti, con deliberazione 5 maggio 2020, 158/2020/R/RIF (di seguito: deliberazione 158/2020/R/RIF), l'Autorità, in ragione del perdurare dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e delle informazioni acquisite a seguito della deliberazione 26 marzo 2020, 102/2020/R/RIF (di seguito: deliberazione 102/2020/R/RIF) ha previsto, l'adozione di alcune prime misure di tutela straordinarie e urgenti volte a mitigare, per quanto possibile, la situazione di criticità e gli effetti sulle varie categorie di utenze derivanti dalle limitazioni introdotte a livello nazionale o locale dai provvedimenti normativi adottati per contrastare l'emergenza da COVID-19.
- 1.3 In particolare - anche in considerazione della disomogeneità delle decisioni al riguardo adottate sul territorio nazionale (e delle correlate difficoltà per la finanza locale e per l'equilibrio economico finanziario delle gestioni) - l'Autorità ha previsto l'introduzione, nell'ambito della disciplina dei corrispettivi applicabili alle utenze del servizio di gestione integrata dei rifiuti, urbani e assimilati, di alcuni fattori di rettifica per talune tipologie di utenze non domestiche, al fine di tener conto del principio "chi inquina paga", sulla base della minore quantità di rifiuti producibili, e di specifiche forme di tutela per quelle domestiche, in una logica di sostenibilità sociale degli importi dovuti.
- 1.4 Con la citata deliberazione 158/2020/R/RIF, inoltre, al fine di garantire, in una logica di sistema, l'equilibrio economico e finanziario del settore e le connesse condizioni di sostenibilità per i fruitori del servizio, l'Autorità ha rinviato a un successivo provvedimento l'individuazione di primi elementi volti alla copertura degli oneri connessi alle citate misure di tutela per le utenze non domestiche e per quelle domestiche in condizioni di disagio economico, da declinare - tenuto conto del principio di copertura dei costi di esercizio e di investimento, sulla base della valutazione dei costi efficienti - unitamente alle modalità di trattazione delle variazioni di costo connesse all'emergenza epidemiologica, sulla base di quanto prospettato nella deliberazione 102/2020/R/RIF.

- 1.5 Con il presente documento per la consultazione l’Autorità, in considerazione degli ulteriori approfondimenti effettuati, intende prospettare gli strumenti e le regole da applicarsi per garantire la copertura degli oneri derivanti dall’applicazione della menzionata deliberazione 158/2020/R/RIF nonché degli eventuali ulteriori oneri di natura straordinaria derivanti dall’emergenza epidemiologica da COVID-19.
- 1.6 In particolare, dopo aver illustrato le osservazioni evidenziate dagli *stakeholder* in attuazione a quanto disposto dalla deliberazione 102/2020/R/RIF e gli elementi emersi, prospetta le ipotesi di modifica e integrazione del MTR, definendo le modalità di copertura degli oneri aggiuntivi che i soggetti attivi nella filiera del settore dei rifiuti prevedono di sostenere per far fronte all’emergenza epidemica.
- 1.7 In merito alle tempistiche per lo svolgimento del procedimento e in considerazione delle tempistiche previste dalla normativa vigente per l’approvazione dei corrispettivi tariffari, l’Autorità prevede:
- il termine del 10 giugno 2020 per l’invio delle osservazioni al presente documento;
 - la pubblicazione della delibera e del MTR opportunamente integrato entro la fine del mese di giugno 2020.

2 Il contesto di riferimento

- 2.1 Con deliberazione 102/2020/R/RIF l’Autorità, al fine di porre in essere le azioni necessarie al mantenimento di un quadro di regole certo e affidabile, ha prospettato l’effettuazione di verifiche e approfondimenti per l’individuazione di misure volte alla mitigazione degli effetti derivanti dalla situazione emergenziale sull’equilibrio economico e finanziario del servizio di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, ovvero dei singoli servizi che lo compongono, al fine di garantire la continuità nei servizi essenziali, la tutela dell’utenza, tenuto conto dei profili rilevanti di finanza locale.
- 2.2 Contestualmente l’Autorità ha richiesto agli Enti territorialmente competenti e ai gestori di cui al comma 1.1 del MTR che erogano il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, ovvero dei singoli servizi che lo compongono, ogni informazione utile specificamente riconducibile all’emergenza da COVID-19, con particolare riferimento:
- a) agli eventuali oneri aggiuntivi emersi nell’ambito delle attività gestionali, precisandone incidenza e tipologia;
 - b) alle eventuali attività gestionali maggiormente impattate, fornendo elementi per una corretta valutazione dei possibili effetti in termini di mantenimento o miglioramento dei livelli di qualità, nonché di modifica o invarianza del perimetro gestito;
 - c) alle possibili criticità connesse alla gestione tariffe e rapporti con gli utenti,

indicando elementi utili a valutarne le ricadute in termini di previsioni di riscossione, nonché segnalando eventuali categorie di utenti maggiormente meritevoli di tutela.

- 2.3 In risposta alla suddetta richiesta, sono pervenuti contributi da parte di associazioni di consumatori domestici e rappresentative delle utenze produttive e commerciali, gestori del servizio e loro associazioni, Comuni e loro associazione, altri Enti territorialmente competenti e consorzi di filiera, evidenziando le difficoltà emergenti e fornendo all’Autorità utili elementi per calibrare la valutazione di soluzioni urgenti nell’ambito del vigente quadro regolatorio, rendendo più efficace l’impiego di taluni strumenti rispetto alle criticità riscontrate.
- 2.4 Per quanto di interesse in questa sede, con specifico riguardo agli oneri aggiuntivi emersi nell’ambito delle attività gestionali di cui al punto sub a), i rispondenti hanno evidenziato l’insorgenza di maggiori costi:
- per garantire l’operatività in sicurezza e la tutela dei lavoratori, quali costi per l’approvvigionamento di dispositivi di protezione individuale e per la pulizia e la sanificazione straordinaria delle sedi, degli automezzi e degli strumenti di lavoro, nonché quelli relativi alla formazione del personale in materia di sicurezza e al potenziamento degli strumenti che consentono il lavoro agile;
 - derivanti dall’incremento dei costi operativi legati allo svolgimento di attività, anche aggiuntive rispetto a quella previste dai contratti di affidamento, quali igienizzazione/sanificazione e lavaggio di marciapiedi, strade e aree ad alta frequentazione, per l’approvvigionamento di prodotti ed equipaggiamenti e per il coordinamento del personale addetto alle operazioni di igienizzazione; in taluni casi, i gestori hanno segnalato la necessità di acquisire tali servizi da società terze;
 - riconducibili all’adozione di prassi e raccomandazioni emanate dalle autorità sanitarie, ed in particolare dall’Istituto Superiore di Sanità (di seguito: ISS), in merito alle modalità e frequenza della raccolta stradale della frazione indifferenziata dei rifiuti, alle modifiche nelle modalità di trattamento e smaltimento, in particolar modo della frazione indifferenziata, e all’attivazione di servizi domiciliari di raccolta per i soggetti positivi al tampone o in quarantena obbligatoria;
 - per il conferimento delle frazioni indifferenziate e degli scarti provenienti dalle operazioni di trattamento (sia delle frazioni indifferenziate che differenziate) presso gli inceneritori e le discariche, a causa delle ridotte possibilità di esportazione, della chiusura di alcune attività economiche “di sbocco” delle filiere, e dell’accesso prioritario agli impianti di trattamento garantito ai rifiuti sanitari.
- 2.5 Oltre ai maggiori costi sopra richiamati, i gestori e i consorzi per la gestione dei rifiuti di imballaggio hanno segnalato, con riferimento alle filiere dei rifiuti

differenziati, una contrazione dei ricavi derivanti dalla valorizzazione dei materiali destinati al riciclo, in conseguenza sia della minore quantità di raccolta differenziata (dovuta prevalentemente alla sospensione delle attività delle utenze non domestiche), sia della discesa dei prezzi di mercato a seguito della contrazione della domanda (estera e interna); in proposito, alcuni gestori hanno segnalato l'inversione di segno (prezzi negativi) per alcune frazioni che precedentemente venivano ritirate a valore di mercato dai consorzi privati non aderenti al CONAI, che, al contrario, durante il periodo di emergenza non ha modificato i valori economici riconosciuti ai Comuni e ai gestori.

- 2.6 I gestori rispondenti hanno altresì evidenziato che a fronte dei sopra richiamati costi incrementali dovuti alla gestione dell'emergenza da COVID-19 non si evidenziano significative riduzioni di costo dovute alla minore attività di raccolta presso le utenze oggetto dei provvedimenti di chiusura; la sostanziale stabilità dei costi di raccolta e trasporto viene giustificata dalla "scarsa comprimibilità dei costi della raccolta e dall'incertezza sulla durata delle restrizioni che ha ostacolato modifiche nell'organizzazione del servizio"; diversamente, gli Enti territorialmente competenti e le relative associazioni hanno segnalato la possibile emersione di minori costi di gestione determinati dalla sospensione delle attività commerciali e delle utenze non domestiche in generale, dalla diminuzione del traffico e dall'interruzione di alcuni servizi come la raccolta dei rifiuti ingombranti e i centri di raccolta.
- 2.7 Con riferimento alle attività gestionali maggiormente impattate, ai possibili effetti in termini di mantenimento o miglioramento dei livelli di qualità, nonché di modifica o invarianza del perimetro gestito di cui al precedente punto sub b), i rispondenti hanno evidenziato quanto segue:
- l'attività di raccolta ha subito una contrazione nei volumi, valutata da alcuni gestori nella misura media del 10% circa, relativamente al mese di marzo e non uniforme tra grandi e piccoli centri; a fronte di tale riduzione, per le ragioni sopra evidenziate, non si è verificata, secondo i rispondenti, una contrazione/riorganizzazione significativa dell'attività, se non con riferimento all'introduzione di un servizio dedicato di raccolta dei rifiuti prodotti dagli utenti in isolamento domiciliare;
 - la gestione dell'emergenza sanitaria sta determinando, secondo la generalità dei rispondenti, un impatto sulla qualità e sulla quantità di rifiuti oggetto di raccolta differenziata, con una riduzione stimata da alcuni rispondenti in circa 2-3 punti percentuali, determinata principalmente dalla sospensione dell'attività economica delle utenze non domestiche e dalla chiusura dei centri di raccolta;
 - nonostante la contrazione dei flussi di frazioni differenziate, il deciso rallentamento delle attività economiche nei mercati di sbocco dei rifiuti oggetto di recupero e il sensibile decremento degli scambi transfrontalieri hanno determinato problemi di accesso (sia fisico che economico) delle

materie prime seconde sul mercato; in proposito, il CONAI ha segnalato di aver presentato proprie istanze alle autorità competenti per la previsione di capacità extra di stoccaggio delle frazioni destinate al recupero, attraverso l'adeguamento delle relative autorizzazioni;

- come già segnalato, infine, i gestori hanno anche evidenziato criticità nell'accesso al trattamento delle frazioni residue, sia per il già richiamato blocco delle esportazioni, sia per l'accesso prioritario garantito ai rifiuti sanitari in taluni casi; i gestori hanno espresso forti preoccupazioni più per l'accesso fisico di tali flussi agli impianti di trattamento, che per l'andamento dei prezzi di conferimento.

2.8 Con riferimento alle criticità connesse alla gestione tariffe e rapporti con gli utenti, anche in termini di ricadute sulle previsioni di riscossione di cui al punto sub c), dai contributi ricevuti emerge, in primo luogo, la necessità di disporre di linee guida centralizzate e coordinate in modo da garantire uniformità di trattamento agli utenti, sia domestici che non domestici, su tutto il territorio nazionale. In particolare, sono state rappresentate:

- le diverse iniziative intraprese dai Comuni sul posticipo della bollettazione agli utenti e sul differimento dei termini di pagamento della TARI per le utenze domestiche e per quelle non domestiche in periodi variabili tra qualche mese a tutto il 2020, con importanti ripercussioni in termini di riduzione della liquidità a disposizione delle amministrazioni comunali e, conseguentemente, dei gestori, sia in caso di applicazione del tributo da parte dell'Ente locale, sia in caso di fatturazione diretta all'utenza del corrispettivo tariffario da parte del gestore, con gravi ricadute sulla tenuta economico finanziaria dell'intera filiera;
- possibili tensioni finanziarie derivanti dalla riduzione della liquidità che i Comuni avranno a disposizione in seguito alla posticipazione delle scadenze per il pagamento della TARI e al rallentamento delle operazioni di accertamento sui contribuenti e al possibile incremento della morosità; i gestori hanno inoltre espresso preoccupazione per le possibili ricadute, su tutta la filiera, delle difficoltà che i Comuni potranno incontrare nell'onorare i contratti, prefigurando il rischio di non riuscire a garantire la continuità nell'erogazione del servizio;
- richieste, da parte di alcuni Enti locali, di riduzione dei corrispettivi previsti nei contratti/convenzioni di servizio a favore del gestore, a fronte della sospensione di specifici servizi;
- con specifico riferimento all'applicazione della tariffa corrispettiva alcuni gestori hanno illustrato le iniziative già intraprese nei confronti dei propri clienti in termini di rinvio dei pagamenti e possibilità di rateizzazione (anche con riferimento a utenze domestiche in difficoltà economiche) e auspicato che i relativi oneri finanziari possano trovare copertura nel MTR;

- la necessità (segnalata in particolare dalle associazioni rappresentative delle utenze produttive industriali e commerciali) di garantire misure di sostegno per gli utenti non domestici che: i) abbiano subito un blocco delle relative attività, per effetto delle disposizioni contenute nei diversi decreti d’urgenza emanati dal Governo e nei provvedimenti delle autorità regionali; ii) pur legittimati a proseguire, abbiano optato per la chiusura dell’attività (ad esempio, per le difficoltà nel rispetto dei protocolli di sicurezza o per ragioni derivanti dal calo della domanda);
- l’opportunità, ravvisata dalle associazioni dei consumatori, di rafforzare le tutele per gli utenti domestici, tenendo conto delle specificità dei singoli contesti locali per identificare i soggetti maggiormente meritevoli di tutela, adottando anche criteri aggiuntivi, rispetto a quelli già implementati per individuare i beneficiari dei vari bonus sociali, tenendo conto di altri parametri di riferimento (sospensione perdurante dell’attività, utilizzo di ammortizzatori sociali, ISEE, condizione abitativa);
- l’importanza di assicurare un’adeguata e capillare informazione agli utenti, anche attraverso metodi tradizionali nei confronti delle fasce di popolazione maggiormente in difficoltà e con scarso accesso alla rete informatica, in relazione alle nuove disposizioni per la gestione del servizio di raccolta dei rifiuti urbani e assimilati, in particolare nei casi di persone risultate positive al COVID-19 o collocate in quarantena;
- con specifico riferimento all’applicazione della tariffa corrispettiva e della TARI tributo puntuale, le richieste da parte di taluni utenti di revisione del sistema di determinazione degli importi dovuti, in considerazione dell’aumento dei conferimenti di rifiuti indifferenziati da parte degli utenti positivi al COVID-19 o comunque in isolamento domiciliare obbligatorio, in osservanza delle indicazioni dell’Istituto Superiore di Sanità (ISS) relativamente alle modalità di raccolta e smaltimento dei rifiuti prodotti da tali utenti.

Spunti per la consultazione

Q1. *Si ritiene opportuno segnalare ulteriori elementi di rilievo, intervenuti più di recente, di cui l’Autorità dovrebbe tener conto ai fini dell’individuazione di misure urgenti a fronte dell’emergenza da COVID-19? Motivare la risposta.*

3 Modalità applicative dell’articolo 107 del decreto-legge Cura Italia

3.1 L’articolo 107, comma 5, del d.l. Cura Italia, dispone che *“I comuni possono, in deroga all’articolo 1, commi 654 e 683, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, approvare le tariffe della TARI e della tariffa corrispettiva adottate per l’anno 2019, anche per l’anno 2020, provvedendo entro il 31 dicembre 2020 alla determinazione ed approvazione del piano economico finanziario del servizio*

rifiuti (PEF) per il 2020. L'eventuale conguaglio tra i costi risultanti dal PEF per il 2020 ed i costi determinati per l'anno 2019 può essere ripartito in tre anni, a decorrere dal 2021”.

3.2 Al riguardo l’Autorità, con il Comunicato 24 marzo 2020 ha, tra l’altro, evidenziato come:

- *“la duplice deroga sia alla copertura dei costi [di cui all’articolo 1, comma 654, della legge 147/13], sia alla corretta applicazione [delle regole di trasparenza e] dei calcoli per la loro determinazione [stabiliti dal MTR], svincolando la determinazione delle tariffe della TARI e di quella corrispettiva dalla elaborazione del PEF [derogando dunque dall’articolo 1, comma 683, della legge 147/13], [possa] rappresentare un mandato generico a replicare i corrispettivi dello scorso anno, indipendentemente dalla situazione attuale e dalle necessarie verifiche sul costo delle attività da svolgere”;*
- *“allo stesso tempo, l'emergenza epidemiologica si [stia] riflettendo in crescenti difficoltà operative per i soggetti attivi nella filiera del settore dei rifiuti. L'attenta individuazione di queste criticità emergenti – in cui si possono ricomprendere quelle relative alla raccolta dei rifiuti prodotti da soggetti positivi al contagio, con i possibili riflessi in termini di tenuta della struttura delle filiere di raccolta sin qui sviluppate nel Paese, nonché delle infrastrutture di recupero e smaltimento – deve (...) essere considerata nell'ambito di una visione complessiva di equilibrio economico e finanziario del settore e delle connesse condizioni di sostenibilità per i fruitori del servizio”.*

3.3 Ciò premesso, l’Autorità ritiene opportuno chiarire che nei casi in cui il Comune, avvalendosi del richiamato comma 5, approvi per l’anno 2020 le tariffe della TARI e della tariffa corrispettiva adottate per l’anno 2019, questi proceda comunque a:

- acquisire il PEF (relativo al 2020) predisposto dal gestore ai sensi della normativa vigente, in modo da avere contezza dei costi che - in deroga al principio di copertura integrale dei costi, ispiratore della norma in parola – la TARI (2019) non consentirebbe di coprire;
- entro il 31 dicembre 2020, determini ed approvi (previa attività di validazione) il PEF per il 2020, sulla base dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti stabiliti dal MTR e tenuto conto delle regole per il recupero “dell’eventuale conguaglio tra i costi risultanti dal PEF per il 2020 ed i costi determinati per l’anno 2019” (cfr. comma 5 cit.).

3.4 L’articolo 138 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 c.d (Decreto Rilancio) ha allineato il termine di approvazione delle tariffe e delle aliquote TARI con il “*termine fissato da norme statali per l’approvazione del bilancio di previsione [...]*”, che per l’anno 2020 è stato individuato nella data del 31 luglio 2020 (art.

107, comma 2, decreto-legge 18/20 come modificato dalla legge di conversione 27/20).

3.5 In tale quadro normativo di riferimento si collocano, inoltre, le disposizioni introdotte dall'art. 15-bis del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, inserito dalla legge di conversione n. 58/2019, con decorrenza dal 30 giugno 2019, che ha riscritto l'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, commi 15 e seguenti. In particolare, ai sensi del nuovo articolo 13, comma 15-ter del decreto-legge 201/2011:

- la pubblicazione (sull'apposito sito informatico a seguito del previsto invio al Ministero dell'Economia e delle Finanze) entro il 28 ottobre di ciascun anno delle deliberazioni concernenti – tra l'altro – la TARI (tributo e non anche la definizione della tariffa corrispettiva) per il servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati costituisce una condizione di efficacia delle medesime statuizioni, per l'anno fiscale di riferimento;
- i versamenti dei tributi, *“la cui scadenza è fissata dal comune prima del 1° dicembre di ciascun anno, devono essere effettuati sulla base degli atti applicabili per l'anno precedente. I versamenti dei medesimi tributi la cui scadenza è fissata dal comune in data successiva al 1° dicembre di ciascun anno devono essere effettuati sulla base degli atti pubblicati entro il 28 ottobre, a saldo dell'imposta dovuta per l'intero anno, con eventuale conguaglio su quanto già versato. In caso di mancata pubblicazione entro il termine del 28 ottobre, si applicano gli atti adottati per l'anno precedente”*.

3.6 Pertanto, il menzionato decreto-legge n. 34/2019, al comma 15-bis, ferma restando la facoltà per il Comune di determinare le scadenze di versamento di ciascun tributo, prevede che i versamenti che vengono a scadenza prima del 1° dicembre di ciascun anno siano effettuati sulla base degli atti adottati per l'anno precedente, fatto salvo il successivo conguaglio.

3.7 In considerazione del termine fissato dalla legge ai fini dell'approvazione della TARI da parte dei Comuni, alla luce di una ricostruzione sistematica delle richiamate previsioni si potrebbero configurare - per un ordinato iter di approvazione e applicazione delle determinazioni tariffarie per l'annualità 2020 - le seguenti casistiche:

- approvazione da parte del Consiglio Comunale, entro il 31 luglio, *“delle tariffe della TARI in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto gestore il servizio stesso ed approvato dal consiglio comunale o da altra autorità competente a norma delle leggi vigenti in materia”*, ai sensi di quanto previsto dal comma 683, articolo 1, della legge 147/13 e nel rispetto delle procedure e dei criteri definiti dall'Autorità con la deliberazione 443/2019/R/RIF, nonché delle semplificazioni introdotte con la deliberazione 57/2020/R/RIF. In tal caso,

nel rispetto degli obblighi di trasmissione degli atti al MEF e della successiva pubblicazione nei termini previsti, i versamenti la cui scadenza sia fissata dal Comune in data successiva al 1° dicembre potranno essere effettuati, “*a saldo dell'imposta dovuta per l'intero anno*”, sulla base delle determinazioni assunte in applicazione del MTR;

- approvazione da parte dei Comuni - avvalendosi della deroga di cui al comma 5, articolo 107, del decreto-legge 18/20 - delle tariffe della TARI e della tariffa corrispettiva adottate per l'anno 2019, anche per l'anno 2020 e approvazione del PEF entro il 31 dicembre 2020. In tal caso, i versamenti la cui scadenza sia fissata dal Comune in data successiva al 1° dicembre verranno effettuati sulla base degli atti adottati nel 2019 (in applicazione dell'ultimo periodo del comma 15.ter del citato decreto-legge 201/11) e l'eventuale conguaglio tra i costi risultanti dal PEF per il 2020 ed i costi determinati per l'anno 2019 potrà essere ripartito nelle tre annualità successive (secondo quanto previsto dal richiamato comma 5, art. 107, del decreto-legge 18/20).

3.8 In ogni caso, coerentemente con le linee guida che orientano le prassi applicative degli Enti locali, si ritiene che le riduzioni tariffarie decise dall'Ente territorialmente competente, anche in attuazione della deliberazione 158/2020/R/RIF, possano:

- essere coerenti con l'eventuale ricorso alle deroghe di cui al citato comma 5, articolo 107, del decreto-legge 18/20, tramite l'opportuno utilizzo da parte dell'Ente locale delle prerogative attribuitegli dalla legge;
- trovare immediata applicazione, anche considerando che “*una diversa lettura (...) porterebbe a ritenere che in presenza di nuove riduzioni il contribuente sia tenuto prima a versare l'importo invariato rispetto all'anno precedente e poi a chiedere il rimborso di quanto versato. (...) Si deve, quindi, ritenere che le riduzioni deliberate dal Comune siano immediatamente efficaci, senza necessità di riconoscerne l'applicabilità solo successivamente al 1° dicembre 2020*”¹.

4 Criteri per la determinazione delle entrate tariffarie di riferimento

4.1 Ai fini della valutazione dei costi riconosciuti l'MTR fa riferimento a costi sostenuti affidabili e certi, come risultanti da fonte contabile obbligatoria nell'anno a-2. Tuttavia, in considerazione delle criticità finanziarie emerse a seguito del diffondersi del COVID-19 e delle evidenze emerse dopo la pubblicazione della deliberazione 102/2020/R/RIF, l'Autorità, anche in considerazione della frammentazione gestionale e dei frequenti avvicendamenti

¹ Cfr. nota IFEL del 24 aprile 2020, “La facoltà di disporre riduzioni del prelievo sui rifiuti anche in relazione all'emergenza da virus COVID-19”.

tra gli operatori, ritiene opportuno prospettare l'integrazione della metodologia attuale al fine di garantire la copertura dei costi efficienti sostenuti dai gestori in relazione a tale emergenza.

- 4.2 L'Autorità è pertanto orientata ad introdurre la facoltà per l'Ente territoriale competente di integrare, per il 2020, gli obiettivi in termini di qualità del servizio (QL) e di ampliamento del perimetro gestionale (PG), con un ulteriore obiettivo specifico $C19_{2020}$ che permetta di tener conto delle azioni messe in atto dagli operatori per la gestione delle ricadute dell'emergenza COVID-19, consentendo in tal modo il riconoscimento di eventuali incrementi delle entrate tariffarie, ulteriori rispetto al tasso di inflazione programmato, al fine di coprire eventuali oneri aggiuntivi riconducibili alla gestione del contesto emergenziale, anche al fine di garantire la continuità nella fornitura di servizi essenziali, nonché il mantenimento di adeguati livelli qualitativi del servizio.
- 4.3 L'Autorità è anche orientata a confermare l'applicazione del limite alla crescita annuale del totale delle entrate tariffarie, al fine di segnalare:
- agli operatori, l'esigenza di contenimento degli oneri gestionali, in una logica di efficienza;
 - agli utenti, l'indirizzo teso a minimizzare gli oneri complessivi recuperabili nelle tariffe, in un'ottica di sostenibilità;
 - agli Enti territorialmente competenti la necessità di rafforzare le attività di monitoraggio e di verifica rispetto ai dati e agli altri elementi inseriti nel piano economico finanziario, evitando di ammettere a recupero oneri impropri (regolazione locale o decentrata).
- 4.4 Tuttavia, l'Autorità ritiene che, in considerazione della necessità di consentire la copertura dei costi emergenti in seguito all'emergenza COVID-19, sia opportuno introdurre esclusivamente per l'anno 2020 la possibilità di incrementare le entrate tariffarie di riferimento per garantire la copertura di tali maggiori oneri.
- 4.5 L'Autorità è pertanto orientata a prevedere che, nell'anno $a = \{2020\}$, il totale delle entrate tariffarie di riferimento ($\sum T_a$) di cui al punto 4.1 del MTR debba rispettare il seguente limite annuale di crescita:

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

- 4.6 La limitazione della crescita delle entrate (ρ_a), alla luce degli elementi richiamati in precedenza, è definita sulla base della seguente condizione:

$$\rho_a = rpi_a - X_a + QL_a + PG_a + C19_{2020}$$

- il tasso di inflazione programmata, rpi_a ;
- un fattore che tiene conto del miglioramento di efficienza, X_a ;

- un coefficiente che tiene conto del miglioramento previsto della qualità delle prestazioni erogate alle utenze, QL_a , il quale può assumere valore nei limiti indicati nella tabella di cui al comma 4.4 del MTR;
- un fattore che tiene conto di modifiche del perimetro gestionale (anche conseguente ad operazioni di aggregazioni tra gestori), con riferimento ad aspetti tecnici e/o operativi, non intercettato dal fattore relativo alla qualità, PG_a il quale può assumere valore nei limiti indicati nella tabella di cui al comma 4.4 del MTR;
- un coefficiente $C19_{2020}$ che consenta di tener conto dei costi derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali e in particolare con riferimento all'anno 2020 consenta il riconoscimento dei costi che verranno sostenuti dal gestore per garantire la continuità del servizio nelle condizioni emergenziali dovute al diffondersi del COVID-19; l'Autorità è orientata a prevedere che tale valore possa essere valorizzato dall'Ente territorialmente competente nel limite massimo del 3%.

4.7 Il coefficiente $C19_{2020}$ potrà essere valorizzato dall'Ente territorialmente competente, laddove, al fine di garantire la continuità e il mantenimento dei livelli di qualità del servizio a seguito dell'emergenza COVID-19, si sia reso necessario, anche in ottemperanza alle raccomandazioni dell'Istituto Superiore di Sanità² o della normativa vigente, ovvero per finalità sociali:

- adottare 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;
- prevedere 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;
- di aumentare la frequenza dei ritiri della raccolta della frazione indifferenziata dei rifiuti, rimodulando eventualmente la fornitura di altri servizi non essenziali;
- dell'attivazione di servizi di raccolta dei rifiuti rivolto ai soggetti positivi al tampone o in quarantena obbligatoria;
- delle attività di igienizzazione/sanificazione e lavaggio di marciapiedi, strade e aree ad alta frequentazione, connesse all'emergenza COVID-19;
- attivare forme di agevolazione a favore delle utenze domestiche economicamente disagiate.

² Si veda al riguardo il "Rapporto ISS COVID-19 n.3/2020 Rev. – Indicazioni *ad interim* per la gestione dei rifiuti urbani in relazione alla trasmissione dell'infezione da virus SARS-CoV-2" elaborato dal Gruppo di lavoro ISS Ambiente e Gestione dei rifiuti.

- 4.8 L'Autorità in un'ottica di tutela dell'utenza e sostenibilità sociale della tariffa è orientata a prevedere che in relazione all'anno 2020 il valore ρ non possa comunque assumere un valore superiore al 6,7%, fatta salva la facoltà prevista dal comma 4.5 del MTR.
- 4.9 In particolare, gli Enti territorialmente competenti, qualora ritengano necessario - per assicurare il raggiungimento dei previsti miglioramenti di qualità ovvero per sostenere il processo di integrazione delle attività gestite, o far fronte a incrementi eccezionali dei costi dovuti alla gestione dell'emergenza da COVID 19 – il superamento del limite di cui sopra, presentano all'Autorità una relazione attestante, oltre a quanto disposto dal comma 4.5 del MTR gli eventuali oneri causati dalla gestione dell'emergenza da COVID-19. È altresì opportuno precisare che la metodologia dell'Autorità definisce i prezzi massimi consentiti, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 2, comma 17, della legge 481/95 lasciando comunque la facoltà di applicare valori inferiori, tenuto conto dell'equilibrio economico-finanziario della gestione.

Spunti per la consultazione

- Q2.** *Si condivide l'impostazione presentata? In particolare, si condivide l'ipotesi di prevedere comunque un limite massimo alla crescita delle entrate tariffarie pari al 6.7% in relazione all'anno 2020? Motivare la risposta.*

5 Criteri per la copertura dei costi efficienti di esercizio

- 5.1 I costi efficienti di esercizio riconosciuti per ciascun anno $a = \{2020, 2021\}$ per il servizio del ciclo integrato dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati (di seguito: rifiuti urbani) sono determinati a partire da quelli effettivi rilevati nell'anno di riferimento ($a-2$) per lo svolgimento dei servizi relativi alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani. Tuttavia, l'Autorità, come già menzionato, in relazione all'anno 2020, intende far riferimento, oltre ai costi effettivi come risultanti da fonti contabili obbligatorie relativi all'anno di riferimento, ai costi di natura previsionale legati alla gestione dell'emergenza e ai costi derivanti dalle misure di tutela delle utenze domestiche introdotte dalla deliberazione 158/2020/R/RIF.
- 5.2 L'Ente territorialmente competente potrà pertanto riconoscere nell'ambito dell'entrate tariffarie, in via straordinaria e per la sola annualità 2020, specifiche componenti di costo, integrative, di natura previsionale – una per la parte fissa e una per quella variabile - che consentano di intercettare i costi sorgenti generati dall'emergenza COVID-19, nonché gli scostamenti (positivi o negativi) rispetto all'anno di riferimento $a-2$ delle componenti di costo già riconosciute nell'ambito del MTR.

- 5.3 In particolare, l’Autorità intende prevedere una specifica componente di costo fisso $COV_{TF,2020}^{exp}$ (che può assumere valore positivo o negativo) di natura previsionale, quantificabile come somma algebrica degli scostamenti attesi rispetto ai valori di costo effettivi dell’anno di riferimento; tale componente potrà integrare il totale delle entrate tariffarie relative alle componenti di costo fisso di cui al comma 2.3 del MTR; l’Autorità ritiene che in tale componente possano essere ricompresi, oltre agli scostamenti delle componenti di costo fisso già previste dal MTR - in particolare le variazioni della componente *CSL* a copertura dei costi di spazzamento e lavaggio e le variazioni della componente *CC* a copertura dei costi comuni – i costi sorgenti generati dall’emergenza 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 COVID-19.
- 5.4 Inoltre, l’Autorità intende prevedere una specifica componente di costo variabile $COV_{TV,2020}^{exp}$ (che può assumere valore positivo o negativo) di natura previsionale, quantificabile come somma algebrica degli scostamenti attesi rispetto ai valori di costo effettivi dell’anno di riferimento; tale componente potrà integrare il totale delle entrate tariffarie relative alle componenti di costo variabile di cui al comma 2.2 del MTR.
- 5.5 L’Autorità ritiene che in tale componente possano essere ricompresi, oltre agli scostamenti di costo variabile - in particolare la variazione della componente *CRT* causate dalla maggiore frequenza dei passaggi per la raccolta indifferenziata, della componente *CRD* causata da una minore frequenza dei passaggi per la raccolta differenziata e dalle componenti *CTS* e *CTR* dovute alla variazione dei quantitativi inviati a smaltimento o trattamento e/o dei corrispettivi per l’accesso alle infrastrutture dedicate - i costi sorgenti derivanti dell’attivazione di servizi di raccolta (anche domiciliare) dei rifiuti urbani rivolto ai soggetti positivi al tampone e/o in quarantena obbligatoria.
- 5.6 In sede di individuazione dei criteri per la determinazione delle entrate tariffarie per l’anno 2022, l’Autorità - al fine di evitare effetti di *double counting* - terrà conto degli effetti sui costi (ricompresi nelle citate componenti $COV_{TF,2020}^{exp}$ e $COV_{TV,2020}^{exp}$) anticipati nel 2020. A tal fine, il gestore, nell’anno 2022 sarà tenuto a rendicontare *ex post* gli oneri effettivamente sostenuti, da cui dovranno essere scomputati gli effetti già intercettati, nelle previsioni 2020, attraverso la valorizzazione delle menzionate componenti.
- 5.7 Al fine di valorizzare le componenti $COV_{TF,2020}^{exp}$ e $COV_{TV,2020}^{exp}$ l’Autorità in considerazione della natura previsionale dei costi legati all’emergenza, ritiene che i medesimi debbano essere quantificati 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 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;
 - 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 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.
- 5.8 Infine, l'Autorità intende introdurre la facoltà per l'Ente territorialmente competente di valorizzare, per gli anni 2020 e 2021, una specifica componente di costo prospettica $COS_{TV,a}^{exp}$ con finalità sociale volta alla copertura degli oneri sociali variabili derivanti dall'attuazione delle misure di tutela a favore delle utenze domestiche economicamente disagiate, come individuate dalla deliberazione 158/2020/R/RIF. Tale componente potrà integrare il totale delle entrate tariffarie relative alle componenti di costo variabile di cui al comma 2.2 del MTR.
- 5.9 In considerazione dell'eventuale riduzione delle entrate tariffarie che può determinarsi, per un verso, a seguito dell'applicazione delle misure di tutela urgenti adottate con la deliberazione 158/R/2020/RIF, alla luce dell'emergenza da COVID-19, e, per un altro, in ossequio alla volontà di non trasferire oneri ulteriori alle utenze non interessate da tali misure in un anno particolarmente critico per l'economia nazionale, l'Autorità è orientata a introdurre la facoltà dell'Ente territorialmente competente di valorizzare un congruo $RCND_{TV}$ prevedendo altresì la facoltà di recuperare in annualità successive al 2020 le mancate entrate tariffarie relative all'anno 2020 garantendo in tal modo di modulare nel tempo l'onere posto a carico degli utenti.

- 5.10 Il conguaglio $RCND_{TV}$ potrà essere valorizzata dall'Ente territorialmente competente nei limiti della riduzione dei ricavi attesi derivante dalla rimodulazione dei valori stabilita dalla citata deliberazione 158/R/2020/RIF.
- 5.11 Al fine di garantire la sostenibilità sociale delle menzionate misure di tutela l'Autorità è orientata a prevedere la facoltà di rateizzare per un periodo massimo di 4 anni il conguaglio $RCND_{TV}$.
- 5.12 L'Autorità è altresì orientata a prevedere la facoltà per gli Enti territorialmente competenti di estendere fino ad un massimo di 6 anni il periodo di rateizzazione per il recupero delle componenti $RC_{TV,a}$ e $RC_{TF,a}$ di cui all'articolo 15 del MTR.
- 5.13 A partire dall'anno 2021, e per un periodo di tre anni, poi, alla luce del richiamato comma 5, dell'articolo 107, del decreto-legge 18/20, l'Autorità ritiene opportuno introdurre due specifiche componenti di conguaglio, una riferita ai costi fissi e una a quelli variabili, commisurate allo scostamento tra le entrate tariffarie applicate in deroga e quelle ricalcolate, entro il 31 dicembre, in coerenza con il PEF e con il MTR.
- 5.14 Al fine di favorire l'accesso al credito in una fase di particolare difficoltà economica e finanziaria, l'Autorità intende prevedere l'introduzione di una clausola integrativa dei contratti in essere che disponga che il gestore subentrante corrisponda al gestore uscente i conguagli a quest'ultimo spettanti (già quantificati e approvati dall'Ente territorialmente competente e non ancora recuperati) al fine di tenere nella dovuta considerazione gli avvicendamenti gestionali (in questo settore più frequenti che in altri).

Spunti per la consultazione

- Q3.** *Si condivide l'impostazione presentata? In particolare, si condivide l'ipotesi di prevedere, in via straordinaria e per la sola annualità 2020, due specifiche componenti di costo $COV_{TF,2020}^{exp}$ e $COV_{TV,2020}^{exp}$ di natura previsionale valorizzate mediante l'introduzione di opportuni driver? Motivare la risposta.*
- Q4.** *Si condividono i driver proposti? Quali ulteriori driver possono essere individuati per la valorizzazione delle componenti di costo $COV_{TF,2020}^{exp}$ e $COV_{TV,2020}^{exp}$? Motivare la risposta.*
- Q5.** *Si condivide l'ipotesi di prevedere un periodo massimo pari a 4 per la rateizzazione del conguaglio $RCND_{TV}$? Si condivide l'ipotesi di estendere altresì fino ad un massimo di 6 anni il periodo di rateizzazione per il recupero delle componenti $RC_{TV,a}$ e $RC_{TF,a}$ di cui all'articolo 15 del MTR? Motivare la risposta.*

6 Strumenti di copertura dell'eventuale esposizione finanziaria in attuazione della deliberazione 158/2020/R/RIF

- 6.1 L'Autorità, in considerazione delle difficoltà finanziarie che potrebbero gravare sul settore a seguito dell'emergenza epidemiologica, è orientata a prevedere interventi straordinari per garantire la continuità dell'erogazione di servizi essenziali.
- 6.2 Per un verso, emergono con frequenza segnalazioni relative a fabbisogni finanziari, immediati e di grande entità e, per un altro, si evidenziano talune difficoltà nel precisarne il diretto collegamento con la citata garanzia di continuità. Inoltre, la concomitanza tra la definizione di misure tese a fronteggiare una situazione emergenziale e la situazione medesima, non rende disponibili le evidenze necessarie alla definizione di misure di più ampio respiro e in grado di superare definitivamente le criticità.
- 6.3 Conseguentemente, alla luce della urgente necessità di valutare comunque prime iniziative per garantire la continuità dei servizi essenziali, l'Autorità è orientata a prevedere la facoltà, per l'Ente territorialmente competente, di richiedere alla Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (di seguito: CSEA), l'anticipazione, sul 2020, dell'importo corrispondente alla valorizzazione del conguaglio $RCND_{TV}$, relativa al minor gettito derivante dall'applicazione della deliberazione 158/2020/R/RIF.
- 6.4 In considerazione della necessità di attivare con urgenza meccanismi di copertura finanziaria finalizzati alla garanzia dell'erogazione del servizio essenziale di gestione integrata dei rifiuti urbani, si prevede, in una prima fase, che le citate anticipazioni finanziarie possano essere poste a carico del Conto di gestione straordinaria per il finanziamento delle iniziative a sostegno dei clienti finali dei settori elettrico, gas e degli utenti finali del settore idrico, previste dalla normativa vigente, connesse all'emergenza epidemiologica COVID-19, di cui all'articolo 3 della deliberazione 12 marzo 2020, 60/2020/R/COM.
- 6.5 Sulla base di quanto recentemente sperimentato in altri settori di competenza dell'Autorità, a fronte di un'eventuale disponibilità di risorse pubbliche volte ad integrare la dotazione del Conto citato, potrebbero essere valutate forme di impiego più esteso del medesimo Conto al fine di sostenere ulteriori iniziative assunte dai Comuni o da altri gestori delle tariffe a tutela degli utenti del servizio di gestione integrata dei rifiuti o comunque tese a rafforzare le necessarie garanzie di continuità dei servizi essenziali.
- 6.6 L'Autorità è orientata a prevedere che la richiesta di accesso al meccanismo di anticipazione possa essere effettuata da tutti gli Enti territorialmente competenti (nella maggior parte dei casi coincidente con l'Ente locale) che abbiano applicato la metodologia tariffaria prevista dal MTR e che abbiano pertanto trasmesso la documentazione prevista all'Autorità. Tali Enti possono richiedere a CSEA l'anticipazione, indicando quale beneficiario, di norma i gestori dell'attività di

gestione tariffe e rapporti con l'utenza che, a loro volta, sono tenuti a retrocedere – sulla base delle valutazioni formulate dagli Enti medesimi alla luce dei relativi dati di PEF – le risorse ottenute ai gestori delle altre attività, in ragione delle esigenze di finanziamento connesse alla continuità dell'erogazione dei servizi essenziali.

- 6.7 L'Autorità è inoltre orientata a prevedere l'impegno del gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporti con l'utenza alla restituzione delle somme anticipate in un periodo massimo prestabilito, comunque non superiore a 3 anni. La somma complessivamente rimborsata dovrà includere gli interessi calcolati sulla base del tasso di interesse applicato pari a quello ottenuto dalla CSEA sulle proprie giacenze liquide del proprio Istituto bancario cassiere.

Spunti per la consultazione

- Q6.** *Si condivide l'impostazione presentata? In particolare, si condividono le condizioni previste per l'ammissione alle misure di anticipazione? Quali ulteriori condizioni possono essere individuate a garanzia della restituzione delle somme anticipate? Motivare la risposta.*
- Q7.** *Si ritiene congruo il periodo massimo di tre anni per la restituzione dell'anticipazione? Motivare la risposta.*
- Q8.** *Quali condizionalità relative alla solvibilità dei soggetti beneficiari potrebbero essere inserite? Motivare la risposta.*