



Approfondimento n. 20 – 20 settembre 2021

# GLI EFFETTI DEL DECRETO LEGISLATIVO 116/2020 SUL PIANO FINANZIARIO 2022- 2025

Simone Pellegrin



#AreaTributi  
#AreaContabilità  
#AreaPersonale  
#AreaAziendePubbliche



## Il D. Lgs. 116/2020 e i possibili cambiamenti nell'erogazione del servizio di raccolta

---

Come già descritto all'interno dei nostri precedenti approfondimenti in materia (n. 21 del 7 ottobre 2020; n. 3 del 21 gennaio 2021; n. 7 del 24 febbraio 2021; n. 11 del 12 aprile 2021; n. 16 del 1 giugno 2021), il Decreto Legislativo n. 116/2020 è intervenuto sulla disciplina ambientale, apportando significative modifiche legislative al Decreto Legislativo n. 152/2006 (T.U. Ambiente) in tema di gestione del servizio di raccolta dei rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche e di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, i cui effetti, in termini di servizio reso e di costi sostenuti, saranno trattati senza pretesa di esaustività all'interno del presente approfondimento.

Innanzitutto occorre richiamare le norme di interesse:

- Art. 183 D. Lgs. 152/2006, modificato dall'art. 1 comma 9 del D. Lgs. 116/2020: con l'introduzione della lettera b-ter), viene individuata una nuova definizione di rifiuti "urbani" riportati all'Allegato L-quater, prodotti dalle utenze non domestiche elencate nell'Allegato L-quinquies, che va a sostituire la precedente categoria dei rifiuti assimilati;
- Art. 198 comma 2 D. Lgs. 152/2006, modificato dall'art. 1 comma 24 del D. Lgs. 116/2020 che abrogando la lettera g) esclude la possibilità per i Comuni di stabilire criteri qualitativi e quantitativi di assimilazione dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani; in questo modo si prefigura una sorta di "assimilazione per legge" basata esclusivamente su criteri qualitativi (ossia in riferimento alle tipologie elencate nell'allegato L-quater al D. Lgs. n. 152/2006);
- Art. 238 comma 10 D. Lgs. 152/2006, modificato dall'art. 3 comma 12 del D. Lgs. 116/2020 che prevede la possibilità per le utenze non domestiche di avvalersi di soggetti diversi gestore del servizio pubblico di raccolta per il conferimento dei rifiuti urbani prodotti.

Alla luce delle norme sopra riportate, il servizio di gestione dei rifiuti urbani può subire:

- a decorrere dall'anno 2021 eventuali incrementi o riduzioni sia della quantità di rifiuti gestiti sia dei servizi resi nel Comune, ove la nuova qualificazione dei rifiuti prodotti da utenze non domestiche come "rifiuti urbani" (in ragione della loro natura e composizione e della attività di provenienza) interessi un insieme più ampio o più contenuto di quello delineato in virtù del previgente regime di assimilazione disciplinato a livello locale; è il caso in cui, ad esempio, un Comune fino all'anno 2020 non considerava assimilabile il rifiuto derivante dai materiali tessili prodotto dalle utenze non domestiche, che ora, rientrando nell'allegato L-quater al D. Lgs. 152/2006, è considerato rifiuto urbano a tutti gli effetti e quindi conferibile al pubblico servizio; o ancora, dal momento che, come stabilito dal D. Lgs. 116/2020 e ribadito in successive pronunce dai Ministeri MITE e MEF, è esclusa la possibilità di fissare un limite quantitativo di conferimento, si potrebbe verificare la circostanza in base alla quale un soggetto gestore si trovi a raccogliere una quantità maggiore di rifiuti prodotti da un'utenza non domestica che fino all'anno precedente, per effetto della delibera di assimilazione, doveva necessariamente conferire al di fuori del servizio pubblico per via del superamento del suddetto limite;
- a decorrere dall'anno 2022 eventuali riduzioni della quantità dei rifiuti gestiti in ordine alla scelta delle utenze non domestiche di fuoriuscire dal servizio pubblico di raccolta.

Gli eventuali cambiamenti che il servizio di gestione dei RU ha subito a decorrere dall'anno 2021 o subirà dall'anno 2022 per effetto di quanto sopra descritto si riflettono sui costi relativi all'erogazione dello stesso che devono essere ricompresi all'interno del Piano finanziario per la determinazione delle tariffe del tributo.

Lo scorso 3 agosto è stata pubblicata la Deliberazione ARERA 363/2021/R/Rif e il relativo allegato A che definisce la nuova metodologia di determinazione dei costi efficienti per la predisposizione del PEF nel periodo regolatorio 2022-2025: nei successivi paragrafi analizzeremo le facoltà concesse ed i correttivi adottati dal MTR-2 al fine di limitare le eventuali criticità correlate alle novità normative apportate.

## Il coefficiente $C_{116}$ nella determinazione della crescita annuale delle entrate tariffarie

---

Il coefficiente  $C_{116}$  è introdotto dall'Autorità all'articolo 4.4 dell'Allegato A alla citata deliberazione 363/2021: prima di comprendere come si inserisce nell'ambito della determinazione della crescita annuale delle entrate tariffarie, occorre richiamare quanto disciplinato all'articolo 4.2 in merito alla definizione del parametro  $\rho_a$  che costituisce il riferimento per la verifica del rispetto del limite alla variazione annuale:

*"4.2 Il parametro  $\rho_a$  è determinato sulla base della seguente formula:*

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

*dove:*

- $rpi_a$  è il tasso di inflazione programmata, il cui valore verrà pubblicato con successivo provvedimento, da adottare in tempo utile per la determinazione delle entrate tariffarie secondo le scadenze stabilite dalla legge;
- $X_a$  è il coefficiente di recupero di produttività, determinato dall'Ente territorialmente competente, nell'ambito dell'intervallo di valori compreso fra 0,1% e 0,5%, sulla base di quanto previsto al successivo Articolo 5;
- $QL_a$  è il coefficiente per il miglioramento previsto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate agli utenti, che può essere valorizzato entro il limite del 4%, secondo quanto indicato nella tabella di cui al comma 4.3;
- $PG_a$  è il coefficiente connesso alle modifiche del perimetro gestionale con riferimento ad aspetti tecnici e/o operativi, che può essere valorizzato entro il limite del 3%, secondo quanto indicato nella tabella di cui al comma 4.3".

Il coefficiente  $C_{116}$  alla pari degli altri coefficienti che concorrono al calcolo del parametro  $\rho_a$  può essere valorizzato dall'Ente Territorialmente Competente: la valorizzazione può avvenire nella misura massima del 3% in relazione alla necessità di copertura delle componenti  $CO_{116,TV,a}^{exp}$  e  $CO_{116,TF,a}^{exp}$  di natura previsionale (di cui parleremo al paragrafo successivo), fermo restando che tale coefficiente non può assumere valore superiore a quello risultante

dalla formula di cui al comma 4.2 sopra richiamato, salvo i casi in cui l'ETC ritenga necessario - per assicurare il raggiungimento dei previsti miglioramenti di qualità ovvero per sostenere il processo di integrazione delle attività gestite - il superamento del limite di crescita annuale delle entrate tariffarie (articolo 4.6 MTR-2). Ciò comporta che qualora si rendesse necessaria la quantificazione massima dei coefficienti QL e PG, rispettivamente nella misura del 4% e del 3%, il coefficiente  $C_{116}$  non potrà essere valorizzato. Diversamente, qualora le componenti PG e QL assumessero valore pari a zero o comunque inferiore alla misura massima consentita, vi sarebbero margini anche per la valorizzazione del coefficiente  $C_{116}$ .

Esempio calcolo  $\rho_a = rpi_a - X_a + QL_a + PG_a$

a)  $C_{116}$  non valorizzabile in quanto:  $\rho_a = 1,7\% - 0,1\% + 4\% + 3\%$

b)  $C_{116}$  valorizzabile in quanto:  $\rho_a = 1,7\% - 0,1\% + 2\% + 3\%$ ; in questo caso il coefficiente  $C_{116}$  è valorizzabile nella misura del 2%.<sup>1</sup>

Come detto sopra l'eventuale valorizzazione di  $C_{116}$  è compito dell'Ente Territorialmente Competente: occorre tuttavia che tutti i soggetti coinvolti, Comune, gestore della raccolta ed ETC (qualora non coincida con il Comune) collaborino per condividere le informazioni necessarie alla quantificazione del parametro; sebbene l'assimilazione quali-quantitativa dei rifiuti speciali fosse prerogativa dei Comuni fino all'anno 2020 e le eventuali richieste di fuoriuscita da parte delle utenze non domestiche arrivino direttamente all'ente, la stima in termini di minori o maggiori costi sostenuti e correlati ai servizi svolti può essere effettuata e proposta all'interno del PEF esclusivamente dal soggetto affidatario dell'attività di raccolta dei rifiuti mediante le componenti di costo  $CO_{116,TV,a}^{exp}$  e  $CO_{116,TF,a}^{exp}$ .

Si osserva infine che, a parere di chi scrive, l'utilizzo del coefficiente  $C_{116}$  dovrà avvenire solo nel caso in cui gli effetti delle novità normative introdotte dal D. Lgs. 116/2020 potrebbero determinare un incremento di costi tale da rendere necessaria una più ampia valorizzazione del parametro  $\rho_a$  ed evitare lo sfioramento del limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie.

## La componente $CO_{116}$ nell'ambito della definizione dei costi efficienti

Tra le nuove componenti di costo fisse e variabili introdotte dal MTR-2 figura quella di natura previsionale  $CO_{116}^{exp}$  destinata alla copertura degli scostamenti attesi rispetto ai valori di costo effettivi dell'anno di riferimento, riconducibili alle novità normative introdotte dal decreto legislativo n. 116/20 precedentemente descritte.

Come riportato ai commi 2.2 e 2.3 dell'Allegato A alla Deliberazione 363/2021, la componente può assumere valore positivo o negativo, nello specifico:

---

<sup>1</sup> Con riferimento ad entrambi gli esempi riportati si osserva quanto segue:

- ai fini della valorizzazione di  $rpi_a$  (tasso di inflazione programmata) è stato considerato il valore stabilito dalla Deliberazione 443/2019; si è in attesa della pubblicazione del provvedimento di ARERA che renderà noto il valore da considerare per il secondo periodo regolatorio;

- ai fini della valorizzazione  $X_a$  (coefficiente di recupero di produttività) è stato considerato il valore minimo consentito da ARERA; rimane fermo che tale parametro dovrà essere valorizzato sulla base di quanto stabilito all'articolo 5 del MTR-2.

- con riferimento all'eventuale incremento o riduzione della quantità dei rifiuti gestiti e dei servizi svolti, dovuti alla nuova classificazione dei rifiuti operata dal D. Lgs. 116/2020 e al divieto di assimilazione quantitativa, la componente potrà assumere sia valore positivo che negativo (in quest'ultimo caso è molto più probabile che assuma un valore positivo vista la maggior quantità di rifiuti trattati).

A mero titolo di esempio: il passaggio della frazione di rifiuto tessile dalla categoria di rifiuti speciali (in quanto non assimilati ai rifiuti urbani dal Comune nel 2020) a quella di rifiuti urbani determinerebbe una componente di costo positiva in quanto la possibilità di conferimento al servizio pubblico genererà un aumento di costi del servizio.

Viceversa, si verificherà una diminuzione del costo del servizio qualora un rifiuto precedentemente considerato assimilabile e quindi conferibile al pubblico servizio, come per esempio la frazione di oli e grassi commestibili, non rientri ora nell'elenco di cui all'Allegato L-quater al D. Lgs. 152/2006.

Inoltre l'eventuale conferimento al servizio pubblico da parte di utenze non domestiche precedentemente escluse per effetto dell'assimilazione quantitativa dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani genererà un aumento di costi e quindi una componente  $CO_{116}$  positiva: è il caso in cui ad esempio fino all'anno 2020 il Comune prevedesse il limite di 3 t/anno quale quantità massima di rifiuti conferibili dalla singola utenza non domestica al gestore affidatario del servizio pubblico; il superamento di detto limite, sebbene l'utenza producesse rifiuti assimilabili qualitativamente e quindi conferibili al pubblico servizio, imponeva di fatto a quell'utenza di avvalersi di soggetti diversi dal gestore del servizio pubblico. Il divieto di assimilazione da parte del Comune introdotto dal D. Lgs. 116/2020 fa sì che dall'anno 2021 all'utenza debba essere garantita l'erogazione del servizio pubblico di raccolta a prescindere dalla quantità di rifiuti urbani generata, comportando per l'anno 2022 l'obbligo di gestione da parte del servizio pubblico a cui corrisponderanno costi più elevati rispetto a quelli da considerare riferiti all'anno 2020.

- con riferimento alla scelta delle utenze non domestiche di avvalersi della facoltà prevista dall'art. 238 comma 10 del TUA di fuoriuscire dal servizio pubblico, la componente potrà assumere valore negativo in relazione alla minore quantità di rifiuti gestita e all'eventuale decremento dei costi connessi alla riduzione del servizio reso, sia per la raccolta che per il trattamento e recupero/smaltimento.

Dal momento che l'articolo 9 del MTR-2 dispone che la stima degli scostamenti attesi nell'ambito delle voci di costo  $CO_{116,TV,\alpha}^{exp}$  e  $CO_{116,TF,\alpha}^{exp}$  può essere effettuata dall'Ente Territorialmente Competente, sarà necessaria collaborazione tra i soggetti coinvolti ai fini della quantificazione effettiva delle ripercussioni legate alle modifiche del servizio.

Anche in questo caso, si ritiene che l'inserimento di tali costi di natura previsionale debba avvenire solo qualora si verificano differenze significative rispetto all'anno di riferimento per l'estrazione dei costi del servizio (nel caso del PEF 2022 si farà riferimento all'anno 2020) dovute ad esempio ad un numero rilevante di utenze che hanno dichiarato la fuoriuscita dal servizio pubblico o di frazioni di rifiuto che, rientrando ora nella categoria dei rifiuti urbani, possono essere conferiti al pubblico servizio o ancora all'incremento di utenze non domestiche che precedentemente non usufruivano del servizio pubblico e ora invece possono conferire i rifiuti prodotti per effetto dell'assenza del limite quantitativo, che renderanno quindi necessaria anche una revisione delle modalità di erogazione del servizio fornito dal gestore della raccolta da disciplinare anche mediante revisione del Regolamento di Gestione dei Rifiuti.

L'eventuale scostamento tra i costi stimati e inseriti nel Piano finanziario e i costi effettivamente sostenuti, la cui verifica è possibile soltanto al termine dell'anno considerato, dovrà essere recuperato nell'anno  $a+2$ , quindi nel caso di valorizzazione della componente all'interno del PEF 2022 la verifica andrà fatta a fine 2023 con inserimento dell'eventuale quota a conguaglio nel PEF 2024, come descritto nel successivo paragrafo.

## La verifica della componente a consuntivo e l'eventuale determinazione del conguaglio

---

Come descritto al paragrafo precedente, la componente di costo  $CO_{116}$  ha natura previsionale: questo vuol dire che la corrispondenza tra il valore stimato nell'anno di riferimento  $a$  e gli oneri effettivamente sostenuti nella medesima annualità sarà oggetto di rendicontazione da parte del gestore nell'anno  $a+2$  e l'eventuale scostamento sarà recuperato nell'ambito della componente a conguaglio  $RC_{tot}$ .

A tal proposito, gli articoli 18 e 19 relativi alla disciplina delle componenti a conguaglio rispettivamente dei costi variabili ( $RC_{tot TV,a}$ ) e dei costi fissi ( $RC_{tot TF,a}$ ) prevedono quanto segue:

*"18.1 La componente di conguaglio  $RC_{tot TV,a}$ , relativa ai costi variabili riferiti alle annualità pregresse, può comprendere: [...]*

*g) limitatamente alle annualità  $a = \{2024, 2025\}$ , il recupero dell'eventuale scostamento tra la componente  $CO_{116,TVexp}$  quantificata nell'ambito della predisposizione tariffaria afferente all'anno  $(a-2)$  e gli oneri variabili effettivamente sostenuti e rendicontati dal gestore nella medesima annualità a fronte delle novità normative introdotte dal decreto legislativo n. 116/20 (in particolare, in materia di qualificazione dei rifiuti prodotti da utenze non domestiche e di possibilità per tale tipologia di utenza di conferire i rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico); [...].*

*19.1 La componente di conguaglio  $RC_{tot TF,a}$ , relativa ai costi fissi riferiti alle annualità pregresse, può comprendere: [...]*

*f) limitatamente alle annualità  $a = \{2024, 2025\}$ , il recupero dell'eventuale scostamento tra la componente  $CO_{116,TFexp}$  quantificata nell'ambito della predisposizione tariffaria afferente all'anno  $(a-2)$  e gli oneri fissi effettivamente sostenuti e rendicontati dal gestore nella medesima annualità a fronte delle novità normative introdotte dal decreto legislativo 116/20 (in particolare, in materia di qualificazione dei rifiuti prodotti da utenze non domestiche e di possibilità per tale tipologia di utenza di conferire i rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico); [...]."*

Ai fini di una migliore comprensione del meccanismo di conguaglio proviamo ad illustrare un esempio.

Nell'anno 2022, il Piano finanziario validato dall'ETC comprende un  $CO_{116,TVexp}$  pari ad € 3.000,00 derivante dalla somma algebrica tra il valore negativo pari a - € 1.000,00 relativo alla riduzione del servizio di raccolta connessa alla fuoriuscita di n. 5 utenze non domestiche dal servizio pubblico e il valore positivo pari ad € 4.000,00 connesso all'introduzione della raccolta

dei rifiuti derivanti da materiali tessili precedentemente considerati speciali, e un  $CO_{116,TFexp}$  pari ad € 2.000,00 per l'ammortamento di un mezzo che si è reso necessario acquistare in seguito all'introduzione del servizio sopra citato.

Nell'anno 2024, a seguito di rendicontazione da parte del gestore della raccolta, risulta che:

- il costo effettivamente sostenuto per l'introduzione del nuovo servizio di raccolta e per la fuoriuscita delle UND è pari ad € 6.000,00, quindi tale valore confrontato con l'importo effettivo inserito nel PEF 2022 a titolo di  $CO_{116,TVexp}$  fa emergere un incremento pari ad € 3.000,00;
- il valore di € 2.000,00 per l'ammortamento del mezzo trova puntuale riscontro nelle fonti contabili del gestore, quindi la differenza è pari a zero.

Alla luce di questo, nel Piano finanziario 2024, la componente  $RC_{tot TV,a}$ , sarà pari ad € 2.000,00 mentre la componente  $RC_{tot TF,a}$ , risulterà non valorizzata in quanto la stima effettuata nell'anno  $a-2$  risulta corrispondente all'importo di spesa.

In relazione a quanto descritto nel presente paragrafo è opportuno evidenziare le criticità legate al meccanismo introdotto da ARERA: occorre infatti tenere in considerazione una molteplicità di fattori, come ad esempio il costo del personale, il costo del carburante dei mezzi o i costi di smaltimento, connessi ad una minore/maggiore quantità di rifiuti gestiti e relativi servizi erogati o alla fuoriuscita di utenze non domestiche dal servizio pubblico la cui quantificazione appare complessa sia in sede di previsione che di rendicontazione puntuale *ex-post*; è quindi fortemente consigliato procedere con la massima cautela in sede di predisposizione del Piano finanziario 2022-2025, inserendo, qualora necessario, solo costi previsionali facilmente individuabili tra quelli compresi nella gestione del servizio, dal momento che eventuali errori nella stima di maggiori o minori costi dovranno necessariamente essere recuperati nell'ambito dell'aggiornamento biennale del PEF nell'anno 2024, spostando la pretesa impositiva su soggetti differenti da coloro sui quali sono ricaduti gli effetti della modifica nell'erogazione del servizio.