

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE

146/2025/R/RIF

**PRIMI ORIENTAMENTI PER L'INTRODUZIONE DELLA SEPARAZIONE CONTABILE
E AMMINISTRATIVA NEL SETTORE DEI RIFIUTI URBANI**

Mercato di incidenza: ciclo dei rifiuti urbani

1 aprile 2025

Premessa

Il presente documento per la consultazione si inserisce nell'ambito del procedimento avviato con la deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 20 gennaio 2024, 27/2024/R/RIF (di seguito: deliberazione 27/2024/R/RIF) per l'adozione di provvedimenti funzionali allo sviluppo di direttive per la separazione contabile e amministrativa nel settore dei rifiuti urbani, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

Con il presente documento, di inquadramento generale, sono illustrati i primi orientamenti per l'impostazione delle direttive per la separazione contabile e amministrativa nel settore rifiuti.

*I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità le proprie osservazioni e proposte in forma scritta, compilando l'apposito modulo interattivo disponibile sul sito internet dell'Autorità o, in alternativa, all'indirizzo di posta elettronica certificata (protocollo@pec.arera.it) entro il **7 maggio 2025**.*

Si rinvia all'Informativa sul trattamento dei dati personali contenuta nel presente documento per l'indicazione delle modalità di trattamento dei dati personali.

Le osservazioni pervenute potranno essere pubblicate sul sito internet dell'Autorità al termine della consultazione. I partecipanti alla consultazione possono chiedere che, per motivate esigenze di riservatezza, i propri commenti siano pubblicati in forma anonima.

I partecipanti alla consultazione che intendono salvaguardare la riservatezza o la segretezza, in tutto o in parte, delle osservazioni e/o della documentazione inviata, sono tenuti ad indicare quali parti sono da considerare riservate e non possono essere divulgate, evidenziando in apposite appendici le parti che si intendono sottrarre alla pubblicazione. In tale caso i soggetti interessati dovranno inviare su supporto informatico anche la versione priva delle parti riservate, destinata alla pubblicazione qualora la richiesta di riservatezza sia accolta dagli Uffici dell'Autorità. Una generica indicazione di confidenzialità presente nelle comunicazioni trasmesse non sarà considerata quale richiesta di pubblicazione in forma anonima o di non divulgazione dei contributi inviati.

In assenza di richieste di salvaguardia di riservatezza o segretezza e/o in caso di mancato invio delle versioni omissate le osservazioni sono pubblicate in forma integrale.

**Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente
Direzione Assetti e Governance Ambientale
Unità qualità contrattuale e delle prestazioni dei servizi di gestione dei rifiuti urbani**

Piazza Cavour, 5 - 20121 Milano

e-mail: info@arera.it

pec: protocollo@pec.arera.it

sito internet: www.arera.it

Tel. 02-65565313

INFORMATIVA SUL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

ai sensi dell'art. 13 del Regolamento UE 2016/679 (GDPR)

La disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'ARERA è contenuta nella deliberazione n. 649/2014/A. Ai sensi dell'articolo 4.2 della disciplina in parola, l'ARERA non riceve contributi anonimi.

1. Titolare del Trattamento

Titolare del trattamento è ARERA, con sede in Piazza Cavour 5, 20121, Milano, e-mail: info@arera.it, PEC: protocollo@pec.arera.it, centralino: +39 02655651.

Per ogni chiarimento rispetto al trattamento oggetto della presente informativa è possibile contattare il Responsabile della Protezione dei dati (RPD) all'indirizzo e-mail rpd@arera.it, oppure scrivendo agli indirizzi del Titolare, all'attenzione del RPD. Le richieste saranno riscontrate nei termini di cui all'articolo 12 del GDPR.

2. Categorie di dati trattati, base giuridica e finalità del trattamento

Ai fini della partecipazione alla presente consultazione pubblica sono richiesti unicamente nome, cognome e indirizzo e-mail professionale del rispondente per conto del soggetto partecipante alla procedura.

Si invita a non inserire dati personali, o informazioni che comunque consentano di rivelare l'identità del rispondente o di terzi, nel corpo del contributo inviato, ivi inclusa l'eventuale firma olografa del rappresentante legale del rispondente. L'Autorità non risponde dell'eventuale pubblicazione di tali dati, anche nell'ipotesi in cui siano contenuti nella ragione sociale o nella denominazione del partecipante alla consultazione.

Il trattamento di tali dati personali è svolto esclusivamente per lo svolgimento di compiti di interesse pubblico e per adottare gli atti di competenza dell'Autorità ai sensi della normativa vigente. Il trattamento è effettuato ai sensi dell'articolo 6, par. 1, lett. e), del GDPR.

3. Modalità del trattamento e periodo di conservazione dei dati

I dati personali indicati saranno trattati mediante supporto cartaceo e tramite procedure informatiche, con l'impiego di misure di sicurezza idonee a garantirne la riservatezza, nonché ad evitare l'indebito accesso agli stessi da parte di soggetti terzi o di personale non autorizzato.

4. Tempi di conservazione

I dati personali saranno conservati per un periodo massimo di 5 anni.

5. Comunicazione e diffusione dei dati

I dati personali conferiti ai fini della partecipazione alla consultazione, come individuati al precedente punto 2, non saranno diffusi o comunicati a terzi, fatti salvi i casi in cui si renda necessario comunicarli ad altri soggetti coinvolti nell'esercizio delle attività istituzionali del Titolare e i casi specificamente previsti dal diritto nazionale o dell'Unione Europea. I dati personali delle persone fisiche che rispondono alla consultazione nella loro capacità personale non saranno oggetto di pubblicazione.

6. Diritti dell'interessato

Gli interessati possono esercitare i diritti di cui agli articoli 15-22 del GDPR rivolgendosi al Responsabile della Protezione dei Dati personali dell'Autorità agli indirizzi sopra indicati.

Gli interessati, ricorrendone i presupposti, hanno altresì il diritto di proporre reclamo al Garante per la protezione dei dati personali, quale autorità di controllo, o di adire le opportune sedi giudiziarie.

Indice

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Introduzione..... | 5 |
| 2 | Richiami al quadro normativo e regolamentare..... | 6 |
| 3 | Cenni alla regolazione dell'<i>unbundling</i> | 10 |
| 4 | Cenni alla regolazione tariffaria del settore dei rifiuti urbani | 15 |
| 5 | Cenni all'assetto del settore dei rifiuti urbani..... | 17 |
| 6 | Primi orientamenti per la separazione contabile nel settore dei rifiuti urbani | 20 |

1 Introduzione

- 1.1 Attraverso un'organizzazione industriale efficiente sul piano economico, di basso impatto ambientale, attenta all'innovazione e in grado di offrire elevati *standard* di qualità della raccolta, il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani può contribuire al raggiungimento degli obiettivi di competitività delineati dalla Commissione Europea che sono stati indicati da ultimo nella Comunicazione del 26 febbraio 2025 COM (2025) 85 final, *The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation* (di seguito: Comunicazione COM (2025) 85 final).
- 1.2 La Comunicazione COM (2025) 85 final, anche riprendendo alcune delle proposte contenute nel *Rapporto sul futuro della competitività europea* di Mario Draghi, traduce e attualizza in chiave di competitività dell'industria europea alcuni degli elementi del nuovo piano d'azione per l'economia circolare¹. La circolarità, considerata come un fattore chiave per massimizzare le risorse limitate di cui dispongono i Paesi dell'Unione Europea, riduce infatti la quantità di rifiuti, i costi di produzione, le emissioni di CO₂ e crea un modello industriale più sostenibile che produce effetti benefici sull'ambiente e consente di migliorare la competitività economica.
- 1.3 È dunque necessario che siano poste in essere le condizioni per uno sviluppo efficiente sia mediante un'organizzazione territoriale del servizio adeguata al raggiungimento di economie di scala e/o scopo, sia mediante procedure di selezione degli operatori che favoriscano i soggetti in grado di fornire elevati livelli di efficienza economica e tecnica, di qualità e innovazione, sia ancora mediante un contesto regolatorio volto a perseguire condizioni di economicità ed efficienza nella gestione, nel rispetto di adeguati *standard* di qualità nell'erogazione del servizio.
- 1.4 In tale contesto si inserisce il procedimento avviato con la deliberazione 27/2024/R/RIF in attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 1, comma 527, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (di seguito: legge 205/17), finalizzato all'“*emanazione di direttive per la separazione contabile e amministrativa della gestione, la valutazione dei costi delle singole prestazioni, anche ai fini della corretta disaggregazione per funzioni, per area geografica e per categorie di utenze, e definizione di indici di valutazione dell'efficienza e dell'economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi.*”
- 1.5 La medesima legge 205/17 individua i primari obiettivi che devono essere perseguiti con lo sviluppo delle direttive *unbundling*:
- “*favorire l'efficienza nell'erogazione dei servizi nel settore dei rifiuti urbani, sia mediante una corretta disaggregazione dei costi ammissibili ai riconoscimenti tariffari per funzione svolta e per categoria di utenza, sia prevedendo una opportuna disaggregazione dei costi per area geografica;*
 - *promuovere la concorrenza, mediante la corretta separazione dei costi delle attività regolate dai costi delle attività libere*”.
- 1.6 Con il presente documento per la consultazione l'Autorità intende avviare un percorso di fattivo confronto con gli *stakeholder* volto a identificare soluzioni che consentano di raggiungere gli obiettivi indicati dal legislatore.

¹ Si veda la Comunicazione della Commissione COM (2020) 98 final (Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva).

- 1.7 Nel corso del processo di consultazione l’Autorità intende acquisire dati e informazioni utili alla valutazione e allo svolgimento delle necessarie analisi, anche convocando eventuali incontri tecnici e *focus group*, compreso il Tavolo tecnico permanente di cui alla deliberazione 30 luglio 2019, 333/2019/A, con l’obiettivo di sviluppare orientamenti finali da porre in consultazione entro giugno 2025 e provvedimenti da emanarsi entro luglio 2025.
- 1.8 Lo sviluppo delle direttive sulla separazione contabile e amministrativa nel settore dei rifiuti urbani è svolto in parallelo ad altri procedimenti che hanno per oggetto:
- la definizione del Metodo Tariffario Rifiuti per il terzo periodo regolatorio (MTR-3), avviato con la deliberazione 18 gennaio 2025, 57/2025/R/RIF;
 - l’aggiornamento della regolazione della qualità tecnica nel settore dei rifiuti di cui alla deliberazione 387/2023/R/RIF, avviato con la deliberazione 28 gennaio 2025, 23/2025/R/RIF;
 - la definizione di primi criteri di articolazione tariffaria applicata agli utenti del servizio di gestione dei rifiuti urbani, avviato con la deliberazione 18 febbraio 2025, 56/2025/R/RIF.

2 Richiami al quadro normativo e regolamentare

- 2.1 Vengono di seguito richiamate alcune delle disposizioni del quadro normativo e regolamentare che incidono sul servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani che si ritiene possano venire in rilievo rispetto alla definizione delle regole di separazione contabile.

Organizzazione territoriale del servizio

- 2.2 In tema di “*organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*”, il decreto legislativo 2 aprile 2006, n. 152, come successivamente modificato e integrato (di seguito: decreto legislativo 152/06) prevede una gestione organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali (ATO), con “*la delimitazione di ogni singolo ambito territoriale ottimale sul territorio regionale*” (articolo 199, comma 3, lettera f) e promuove il “*superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti*” (articolo 200).
- 2.3 Sempre in tema di organizzazione efficiente del servizio, l’articolo 5 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, come successivamente modificato e integrato (di seguito: decreto legislativo 201/22), recante “*Meccanismi di incentivazione delle aggregazioni*”, prevede che “*nelle città metropolitane è sviluppata e potenziata la gestione integrata sul territorio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”, e dall’altro che “*Le regioni incentivano, con il coinvolgimento degli enti locali interessati, la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete di propria competenza, anche tramite aggregazioni volontarie, superando l’attuale assetto e orientandone l’organizzazione preferibilmente su scala regionale o comunque in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l’efficienza del servizio.*”
- 2.4 Purtroppo, il settore dei rifiuti urbani risulta ancora lontano dal conseguire i necessari connotati di razionalizzazione dimensionale e di uniformità istituzionale, come indicato, in ultimo, nella *Quarta relazione* semestrale sul rispetto delle prescrizioni stabilite dalla disciplina di settore

per la definizione del perimetro degli ambiti territoriali e per la costituzione degli enti di governo dell'ambito (relazione 567/2024/I/RIF del 17 dicembre 2024) presentata alle Camere dall'Autorità ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 201/22, al fine di contribuire alla razionalizzazione degli assetti istituzionali locali del settore dei rifiuti (si veda al riguardo il successivo capitolo 5).

Efficienza ed economicità della gestione, adeguati livelli di qualità

- 2.5 Il legislatore, *“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”*, con la legge 205/17 (articolo 1, comma 527) ha assegnato all'Autorità funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti urbani, precisando che tali funzioni sono attribuite *“con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 481/95²”*.
- 2.6 Più di recente l'articolo 14 della legge 5 agosto 2022, n. 118, al comma 2, ha integrato il testo dell'articolo 202 del decreto legislativo 152/06 al fine di inserirvi due nuovi commi (1-bis e 1-ter) che attribuiscono all'Autorità i seguenti compiti:
- definizione *“di adeguati standard tecnici e qualitativi per lo svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero, procedendo alla verifica in ordine ai livelli minimi di qualità e alla copertura dei costi efficienti”* (comma 1-bis dell'articolo 202 del decreto legislativo 152/06);
 - acquisizione dagli *“operatori di informazioni relative ai costi di gestione, alle caratteristiche dei flussi e a ogni altro elemento idoneo a monitorare le concrete modalità di svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero e la loro incidenza sui corrispettivi applicati all'utenza finale”* (comma 1-ter dell'articolo 202 del decreto legislativo 152/06).
- 2.7 Inoltre, in sede di riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – con la finalità di promuovere dinamiche che possano assicurare la qualità dei servizi pubblici e i risultati delle gestioni nell'interesse primario dei cittadini e degli utenti – con il decreto legislativo 201/22 è stata rafforzata la centralità dell'azione delle Autorità nazionali di regolazione, esplicitando che restano ferme *“le competenze delle Autorità nazionali in materia di regolazione economico-tariffaria e della qualità”* (articolo 6, comma 1, e articolo 26, comma 1) e prevedendo, tra l'altro, che:

² L'articolo 1, comma 1, della legge 481/95 prevede che l'Autorità debba perseguire, nello svolgimento delle proprie funzioni, *“la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, (...) nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori (...)”*.

- “le Autorità di regolazione individuano, per gli ambiti di competenza, i costi di riferimento [definiti come indicatori di costo, che stimano le risorse necessarie alla gestione del servizio secondo criteri di efficienza, o costi benchmark] dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi”, che rilevano anche ai fini delle valutazioni richieste ai soggetti affidanti in sede di assegnazione del servizio pubblico locale (articolo 7, comma 1);
- “negli ambiti di competenza, le Autorità di regolazione predispongono schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo” (articolo 7, comma 2).

Norme specifiche in materia di raccolta differenziata

2.8 Il decreto legislativo 3 settembre 2020, n.116 (di seguito: decreto legislativo 116/20) ha modificato l’articolo 222 “Raccolta differenziata e obblighi della pubblica amministrazione” del decreto legislativo 152/06 prevedendo, con particolare riferimento ai commi 1 e 2, che “gli enti di governo d’ambito territoriale ottimale, ove costituiti e operanti, ovvero i Comuni”, nell’organizzare “sistemi adeguati di raccolta differenziata in modo da permettere il raggiungimento degli obiettivi di recupero e di riciclaggio riportati nell’allegato E [del medesimo decreto], e da consentire al consumatore di conferire al servizio pubblico i rifiuti di imballaggio e le altre particolari categorie di rifiuti selezionati dai rifiuti domestici e da altri tipi di rifiuti di imballaggio (...) garantiscono la gestione della raccolta differenziata, del trasporto, nonché delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari di cui all’Allegato C del [medesimo] decreto legislativo, nonché il coordinamento con la gestione di altri rifiuti prodotti nel territorio dell’ambito territoriale ottimale, ove costituito ed operante, ovvero i Comuni” e che tali servizi “sono prestati secondo i criteri di efficacia, efficienza ed economicità, nonché dell’effettiva riciclabilità, sulla base delle determinazioni in merito ai costi efficienti dell’Autorità (...)”, disponendo contestualmente che “i costi necessari per fornire tali servizi di gestione di rifiuti sono posti a carico dei produttori e degli utilizzatori [di imballaggi] nella misura almeno dell’80 per cento. Tali somme sono versate nei bilanci dei Comuni ovvero degli Enti di Gestione Territoriale Ottimale, ove costituiti e operanti nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti, al fine di essere impiegate nel piano economico-finanziario relativo alla determinazione della tassa sui rifiuti (TARI)”.

La separazione societaria

2.9 L’articolo 8, commi 2 e 2-bis, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (di seguito: legge 287/90), recante *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*, prevede che le imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operino in regime di monopolio sul mercato, qualora svolgano attività in mercati diversi da quelli in cui agiscono, debbano operare mediante società separate.

L’*unbundling* contabile per le società a partecipazione pubblica

2.10 In deroga alla separazione societaria prevista dalla legge 287/90, l’articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (di seguito: decreto legislativo 175/16), recante “Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica”, dispone che “le società a controllo pubblico, che svolg(o)no attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi,

insieme con altre attività svolte in regime di economia di mercato, in deroga all'obbligo di separazione societaria (...) adottano sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività”.

- 2.11 Per le imprese a controllo pubblico che si avvalgono della deroga alla separazione societaria di cui sopra, l'articolo 15, comma 2, del medesimo decreto legislativo 175/16, fatte salve le norme di settore, prevede che tali imprese siano tenute al rispetto di direttive di separazione contabile, adottate dal Dipartimento del Tesoro, Direzione VIII, del Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 9 settembre 2019 (di seguito: *Direttiva di separazione contabile MEF*).
- 2.12 La *Direttiva di separazione contabile MEF* si applica, pertanto, alle imprese a controllo pubblico che, in deroga all'obbligo di separazione societaria, operino in regime di privativa nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani ed – eventualmente assieme ad altre attività svolte nel medesimo regime ma esterni al perimetro dei rifiuti urbani, come lo sgombero della neve – operino anche in regime di economia di mercato in altre attività, come il trattamento dei rifiuti urbani in impianti in concorrenza o la gestione dei rifiuti speciali.
- 2.13 La *Direttiva di separazione contabile MEF* prevede, in particolare, criteri di separazione contabile che riprendono in diverse parti la disciplina regolatoria sulla separazione contabile dell'Autorità (si veda al riguardo il capitolo 3). In particolare, la richiesta di separazione contabile della *Direttiva di separazione contabile MEF* è finalizzata, in particolare, alla separazione delle attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, dalle altre attività svolte in regime di economia di mercato; più in dettaglio, è richiesto che le società definiscano le attività come “*ciascuna fase operativa in cui il processo produttivo può essere suddiviso in una logica di impresa separata*” e “*ove presenti, i seguenti due comparti: a) produzione protetta da diritti speciali o esclusivi; b) produzione in regime di economia di mercato*”. Successivamente la società dovrà definire i servizi comuni e le funzioni operative condivise in relazione alle operazioni svolte al suo interno, nonché i *driver* prescelti per valorizzare il contributo dei servizi comuni e delle funzioni operative condivise allo svolgimento delle attività. I conti economici separati sono sottoposti a giudizio di conformità del soggetto incaricato della revisione legale dei conti.

Cenni al quadro regolamentare definito dall'Autorità in materia di rifiuti urbani

- 2.14 L'Autorità ha *in primis* adottato provvedimenti in materia tariffaria, introducendo sin dal 2019 una regolazione per l'aggiornamento delle entrate tariffarie di riferimento, basata su criteri di riconoscimento dei costi efficienti³, e ha introdotto, a partire dal 2022 disposizioni in materia di regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani⁴.
- 2.15 Nel corso del 2023 l'Autorità ha, tra gli altri, adottato disposizioni in materia di definizione di contenuti minimi essenziali obbligatoriamente richiesti dalla normativa vigente in ordine allo schema di contratto di servizio (deliberazione 3 agosto 2023, 385/2023/R/RIF), ha introdotto un primo *set* di indicatori che consenta di monitorare le rese quantitative e qualitative della raccolta

³ Con la deliberazione 31 ottobre 2019, 443/2019/R/RIF (di seguito: deliberazione 443/2019/R/RIF) l'Autorità ha adottato il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR) per il periodo 2018-2021, mentre con la deliberazione 3 agosto 2021, 363/2021/R/RIF è stato adottato il Metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio 2022-2025.

⁴ Deliberazione 18 gennaio 2022, 15/2022/R/RIF, con cui è stato adottato il Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani (TQRIF).

differenziata e l'affidabilità e le *performance* dell'infrastruttura esistente con riferimento agli impianti di trattamento (deliberazione 3 agosto 2023, 387/2023/R/RIF) e ha, nel contesto dell'aggiornamento dell'MTR-2 per il biennio 2024-2025, introdotto un monitoraggio dei progressi verso il conseguimento del *target* di copertura di costi della raccolta differenziata (deliberazione 3 agosto 2023, 389/2023/R/RIF).

- 2.16 Nel corso del 2024 l'Autorità, con la deliberazione 27 dicembre 2024, 596/2024/R/RIF, ha definito uno schema tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, rafforzando in particolare le misure volte a promuovere una maggiore attenzione al tema della qualità nelle procedure di selezione del gestore.

3 Cenni alla regolazione dell'*unbundling*

La separazione contabile

- 3.1 La disciplina della separazione contabile attualmente prevista per gli esercenti del settore elettrico e gas, nonché per i gestori del servizio idrico integrato (SII), è finalizzata a consentire la verifica dei costi delle prestazioni e assicurare la loro corretta disaggregazione e imputazione per funzione svolta⁵.
- 3.2 Le regole di contabilità contenute nel *Testo integrato unbundling contabile* (TIUC) sono finalizzate alla predisposizione dei conti annuali separati (CAS) - documenti contabili riservati all'Autorità - che, in generale, comprendono stati patrimoniali e conti economici ripartiti per attività e funzioni svolte.

La disaggregazione delle partite economiche e patrimoniali

- 3.3 Il TIUC prevede la distinzione fra attività e comparti, e fra funzioni operative condivise e servizi comuni, che sono definiti come segue:
- **attività** è una fase operativa che può essere gestita come un'impresa separata;
 - **comparto** è un'unità logico-organizzativa che individua un'aggregazione di valori economici e patrimoniali per destinazione più analitica rispetto alle attività;
 - **funzione operativa condivisa (FOC)** è una funzione aziendale, svolta anche attraverso una struttura dedicata, che nell'ambito dello stesso soggetto giuridico presta servizi di natura operativa, di tipo tecnico e/o commerciale, in maniera condivisa ad almeno due attività del soggetto medesimo, anche al di fuori dei settori dell'energia elettrica, del gas e del settore idrico;
 - **servizio comune (SC)** è un'unità logico-organizzativa che svolge funzioni in modo centralizzato nell'ambito dello stesso soggetto giuridico riferite in generale all'intera impresa.

⁵ Per approfondimenti su tale disciplina si rimanda alle disposizioni del Testo integrato relativo all'*unbundling* contabile (TIUC) e al relativo Manuale di contabilità regolatoria che ne dettaglia gli aspetti tecnico-operativi. Sul sito dell'Autorità è presente una pagina dedicata alla regolazione *unbundling*: <https://www.arera.it/area-operatori/separazione-contabile>, dove si trovano i riferimenti regolatori.

- 3.4 Il TIUC disciplina le fasi del percorso che consentono di predisporre i CAS a partire dal bilancio d'esercizio.
- 3.5 In una prima fase viene effettuata la separazione delle poste patrimoniali ed economiche per attività come se tali attività fossero svolte da imprese separate e quindi con rilevazioni contabili distinte per attività sin dalla loro origine (*ex ante*) e in modo sistematico durante il periodo amministrativo, tali da permettere un'attribuzione quanto più diretta possibile delle poste del bilancio alle singole attività.
- 3.6 L'attribuzione diretta delle poste del bilancio alle attività avviene, quindi, utilizzando una precisa gerarchia di fonti, ovvero *in primis* mediante contabilità generale, laddove il piano dei conti utilizzato dall'impresa sia sufficientemente dettagliato per rilevare le operazioni contabili per singola attività svolta; in secondo luogo, utilizzando la contabilità analitica che, tramite appositi oggetti contabili (ad es. centri di costo), permette un'attribuzione delle operazioni svolte alle attività più specifica rispetto a quella consentita dalla contabilità generale; in ultimo, attraverso specifica misurazione fisica del fattore produttivo utilizzato dalle diverse attività.
- 3.7 Quando l'attribuzione diretta alle attività non è possibile, le poste contabili sono attribuite ai servizi comuni e alle funzioni operative condivise.
- 3.8 In una seconda fase vengono rilevate le eventuali transazioni interne tra i singoli SC e tra i singoli SC e le singole FOC che devono essere opportunamente tracciate nella contabilità interna aziendale, evidenziate appositamente negli schemi dei CAS e valorizzate con precisi criteri dettati dal TIUC.
- 3.9 In una terza fase, a valle dell'imputazione diretta e delle eventuali transazioni interne tra SC e FOC, avviene il ribaltamento dei costi attribuiti a SC e FOC alle attività in funzione del peso di specifici *driver*, scelti tra quelli previsti dal TIUC (si vedano i Box 1 e Box 2 qui sotto riportati).

Box 1 Driver di ribaltamento SC

| Servizi comuni | Driver |
|---|---|
| Approvvigionamenti e acquisti | Numero ordini e/o contratti e/o gare di acquisto e appalto registrati da ciascuna attività Importo complessivo degli ordini e/o contratti e/o gare di acquisto registrato a consuntivo da ciascuna attività Numero di fatture passive registrato in contabilità da ciascuna attività |
| Trasporti e autoparco | km effettivi, medi o normalizzati percorsi dai mezzi aziendali assegnati a ciascuna attività Costo consuntivo di gestione dei mezzi assegnati a ciascuna attività Costo di trasporto a consuntivo di ciascuna attività Ore di utilizzo per singolo servizio registrate da ciascuna attività |
| Logistica e magazzini | Numero di movimentazioni di magazzino (carichi e/o prelievi) rilevati da ciascuna attività Pesi e volumi movimentati per tipologie di materiali registrati da ciascuna attività Valore dei prelievi di magazzino registrati da ciascuna attività |
| Servizi immobiliari e facility management | m ² utilizzati da ciascuna attività Costo a consuntivo degli interventi di manutenzione richiesti da ciascuna attività Numero di addetti assegnati a ciascuna attività Numero di unità immobiliari assegnate a ciascuna attività |
| Servizi informatici | Numero di elaborazioni effettuate per ciascuna attività Numero di postazioni assegnate a ciascuna attività Costo capitalizzato di software/hardware registrato a consuntivo da ciascuna attività Costo di manutenzione software/hardware registrato a consuntivo da ciascuna attività Tempi macchina per elaborazione dei dati di ciascuna attività Numero degli interventi di assistenza agli utilizzatori di ciascuna attività Volume di traffico registrato da ciascuna attività |

| Servizi comuni | Driver |
|--|---|
| Ricerca e sviluppo | Rilevazioni analitiche sulle commesse di riferimento |
| Servizi di ingegneria e di costruzioni | Rilevazioni analitiche sulle commesse di riferimento |
| Servizi di telecomunicazione | Volumi di traffico registrati da ciascuna attività Numero di postazioni attive assegnate a ciascuna attività |
| Servizi amministrativi e finanziari | Numero di transazioni registrate per attività Numero di conti annuali separati predisposti per ciascuna attività Costi operativi diretti al netto dei costi di acquisto e trasporto di energia elettrica/gas registrati da ciascuna attività Righe di movimenti contabili registrati da ciascuna attività Ricavi delle vendite e delle prestazioni delle singole attività |
| Organi legali e societari, alta direzione e staff centrali | Costi operativi diretti al netto dei costi di acquisto e trasporto dell'energia elettrica/gas registrati da ciascuna attività Ricavi delle vendite e delle prestazioni delle singole attività Per la sola segreteria: volumi e tipologia di traffico; numero postazioni attive |
| Servizi del personale e delle risorse umane | Numero di addetti o numero medio di addetti per ciascuna attività Numero di assunzioni effettuate per ciascuna attività |

Box 2 Driver di ribaltamento delle FOC

| Funzione operativa condivisa | Driver |
|---|--|
| Funzione operativa condivisa commerciale, di vendita e gestione clientela del settore elettrico; Funzione operativa condivisa commerciale, di vendita e gestione clientela del settore gas; Funzione operativa condivisa commerciale, di vendita e gestione clientela comune al settore elettrico e gas | Ricavi delle vendite e delle prestazioni relativi a ciascuna attività |
| Funzione operativa condivisa di misura tra attività di settori diversi o tra attività diverse del settore idrico | Numero di interventi registrati da ciascuna attività Numero di letture effettuate per ciascuna attività |
| Funzione operativa condivisa di acquisto di energia elettrica; Funzione operativa condivisa di acquisto di gas; Funzione operativa condivisa di acquisto comune di energia elettrica e di gas; | Quantità di energia elettrica o gas destinata ai clienti di ciascuna attività (espressa in joule) |
| Funzione operativa condivisa di cartografia elettronica | km di rete relativi a ciascuna attività |
| Funzione operativa condivisa di gestione utenze idriche | Numero di utenze Abitanti serviti |
| Funzione operativa condivisa di verifica e controllo | Numero di determinazioni dei singoli parametri Numero di verifiche/ispezioni/sopralluoghi Numero di campioni |
| Funzione operativa condivisa di telecontrollo e ricerca perdite | Numero di interventi effettuati per ricerca perdite Totale delle ore di manodopera diretta per ricerca perdite Lunghezza rete sottoposta a ricerca perdite (km) Numero punti di telecontrollo |
| Funzione operativa condivisa di manutenzione e servizi tecnici | Numero di interventi effettuati Totale delle ore di manodopera diretta di manutenzione Costo a consuntivo degli interventi effettuati per ciascuna attività |

3.10 Nella quarta ed ultima fase vengono rilevate le transazioni tra attività. Le transazioni tra attività devono essere registrate al valore di mercato, o, laddove non sia possibile, al costo pieno a consuntivo risultante dopo le fasi relative alle transazioni tra SC e FOC e dopo il ribaltamento di queste ultime alle attività.

3.11 Le poste patrimoniali ed economiche del bilancio vengono altresì suddivise in comparti, utilizzando gli stessi criteri adottati per la separazione in attività; solo qualora questo non sia possibile, è prevista un'attribuzione ai comparti con rilevazioni gestionali ed elaborazioni contabili *ex post*, basate su criteri di significatività, attendibilità, ragionevolezza e verificabilità.

I conti annuali separati

- 3.12 Gli schemi dei CAS sono composti da conto economico, stato patrimoniale e prospetto della movimentazione delle immobilizzazioni, suddivisi per attività e comparti, e da un prospetto delle grandezze monetarie e fisiche necessario per consentire all’Autorità analisi di monitoraggio e confronto (*benchmarking*) tra gli operatori del settore. I CAS, inoltre, sono accompagnati da una nota di commento, il cui contenuto minimo obbligatorio è riportato nel TIUC, nella quale specificare i criteri seguiti per la redazione dei conti.
- 3.13 L’Autorità pubblica annualmente gli schemi dei CAS, i quali ricalcano la struttura civilistica degli schemi di bilancio ma presentano un dettaglio maggiore di voci, specifiche per singola attività, finalizzato a raccogliere le informazioni necessarie all’attività regolatoria dell’Autorità. Nella redazione dei CAS e, dunque, nell’applicazione delle norme di separazione contabile, gli operatori utilizzano i medesimi criteri contabili, ovvero le norme civilistiche o i principi contabili internazionali IAS/IFRS, adottati per la redazione del proprio bilancio di esercizio.
- 3.14 I CAS sono sottoposti a revisione contabile, effettuata dallo stesso soggetto cui è affidata la revisione legale del bilancio di esercizio. Qualora il bilancio non sia stato sottoposto a revisione legale, sia per le imprese in regime ordinario che per quelle soggette al regime semplificato, i CAS non devono essere sottoposti a revisione contabile ma vige l’obbligo di presentare all’Autorità una dichiarazione emessa dal legale rappresentante (della società o dell’ente pubblico) che attesti la veridicità dei dati e la correttezza dei valori ivi riportati.
- 3.15 Il TIUC dispone che i CAS vengano trasmessi all’Autorità entro 90 giorni dall’approvazione del bilancio di esercizio (120 giorni in caso di bilancio consolidato) tramite sistema telematico messo a disposizione sul sito internet dell’Autorità. In caso di mancato rispetto del termine, come disposto dal TIUC, la Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA) sospende le erogazioni di contributi a carico del sistema spettanti a tali gestori, fino alla presentazione dei CAS.

I regimi semplificati e le esenzioni

- 3.16 Sotto il profilo dei soggetti obbligati all’applicazione delle disposizioni in materia di separazione contabile il TIUC distingue tra regime ordinario e regime semplificato.
- 3.17 I regimi semplificati di separazione contabile non richiedono l’articolazione delle attività in comparti e prevedono la possibilità di ricorrere ad elaborazioni contabili *ex post*, nel caso in cui non sia possibile, nell’ordine, procedere ad attribuzione diretta mediante contabilità generale, analitica o con misurazione del fattore produttivo.
- 3.18 È prevista, infine, un’esenzione dalla predisposizione e invio dei CAS per alcune categorie di gestori⁶. Tali gestori sono comunque tenuti alla predisposizione e all’invio dei CAS previa richiesta da parte dell’Autorità, che può avvenire nell’ambito di una specifica raccolta dati o di uno specifico procedimento; essi devono, in ogni caso, ritenersi obbligati ad adottare sistemi di contabilità che permettano una rilevazione dei fatti e delle operazioni in maniera separata come previsto dal TIUC (in base al regime contabile ordinario o semplificato a loro applicabile) essendo potenzialmente obbligate alla predisposizione e all’invio dei CAS.

⁶ Cfr. Articolo 31 del TIUC.

Multiutility e gruppi societari

- 3.19 In relazione alle imprese *multiutility* il TIUC prevede quanto segue:
- se il gestore è tenuto al regime ordinario in uno dei settori regolati, tale regime si applica anche agli altri settori in cui svolge attività rilevanti ai fini *unbundling*⁷;
 - se il gestore è esentato dall'invio del CAS per un determinato settore (ad es. settore elettrico), ma è tenuto all'invio dei CAS per gli altri settori (gas e SII), allora tale gestore è tenuto ad attribuire le poste relative al settore specifico nell'attività residuale dell'*unbundling* (attività diverse)⁸.
- 3.20 In relazione ai gruppi societari, il TIUC contiene specifiche disposizioni in materia di separazione contabile per il soggetto tenuto alla redazione del bilancio consolidato ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 1991, n. 127.
- 3.21 In particolare, vige l'obbligo di redigere conti annuali separati sulla base dei valori riportati nel bilancio consolidato per i soggetti che: a) operino in almeno una delle attività dei settori elettrico e gas indicate nel TIUC - comma 4.1, lettere da a) a v) - e controllino direttamente o indirettamente almeno un esercente che operi anch'esso in almeno una di tali attività; b) detenga il controllo diretto di due o più esercenti che operino individualmente in una delle attività dei settori elettrico e gas indicate nel TIUC.
- 3.22 Ai fini della separazione contabile del bilancio consolidato del gruppo societario operante nel settore elettrico e del gas, il TIUC prevede che le attività idriche individuate al comma 4.1, lettere da w) a z) del medesimo TIUC siano imputate alle attività diverse.

La separazione amministrativa

- 3.23 La separazione amministrativa, per come è stata sviluppata dall'Autorità in relazione ai settori dell'energia elettrica e del gas, richiede un'organizzazione autonoma delle attività separate amministrativamente, con assetti gestionali e procedure di controllo di gestione indipendenti e strutturate come se tali attività fossero imprese separate.
- 3.24 Dal 2015 le disposizioni relative alla separazione amministrativa sono confluite nel testo integrato relativo alla separazione funzionale (TIUF⁹) che si applica agli esercenti del settore elettrico e gas, mentre non sono previste al momento disposizioni simili per il settore idrico.
- 3.25 Più in dettaglio, la separazione funzionale ha previsto la figura del Gestore Indipendente per le attività separate amministrativamente, composto da componenti dell'organo amministrativo dell'impresa e dal personale con funzioni dirigenziali apicali, a cui viene affidata l'amministrazione con effettivi poteri decisionali, dati da mezzi adeguati e necessari alla gestione, alla manutenzione e allo sviluppo dell'attività oggetto di separazione funzionale. Nell'ambito delle sue funzioni, il Gestore Indipendente assicura, fra l'altro, la messa a disposizione non discriminatoria dalle informazioni commercialmente sensibili gestite nell'ambito delle suddette attività. L'impresa verticalmente integrata svolge attività di direzione

⁷ Cfr. articoli 8 e 9 del TIUC.

⁸ In continuità con quanto già previsto nel Manuale di Contabilità.

⁹ Allegato A alla deliberazione 296/2015/R/COM, attuazione delle direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE e dal decreto legislativo 93/11.

e coordinamento, nonché l'eventuale attività di consulenza tecnica e manageriale nei confronti del Gestore Indipendente, nel rispetto dell'autonomia dello stesso; in ogni caso, è consentito all'impresa di vigilare sulla redditività, approvare piani finanziari e prevedere limiti all'indebitamento da parte del Gestore Indipendente.

- 3.26 Rispetto alla separazione contabile, che grazie alla disaggregazione delle partite economiche per attività, consente di identificare eventuali sussidi incrociati, la separazione amministrativa interviene nella separazione delle funzioni aziendali in modo da evitare sia che le scelte operate da chi gestisce le infrastrutture regolate (*essential facility*) possano provocare distorsioni alla concorrenza, sia che le informazioni detenute da chi gestisce le *essential facility* possano essere utilizzate in maniera discriminatoria per lo svolgimento di attività in regime concorrenziale.

4 Cenni alla regolazione tariffaria del settore dei rifiuti urbani

- 4.1 L'Autorità, sin dalla deliberazione 443/2019/R/RIF relativa alla definizione del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR), poi consolidata con la deliberazione 363/2021/R/RIF relativa all'adozione del Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio 2022-2025 (MTR-2), ha, tra l'altro:
- a) definito il gestore come *“il soggetto che eroga il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, ovvero i singoli servizi che lo compongono, ivi inclusi i comuni che gestiscono in economia”* che non dev'essere confuso con i meri prestatori d'opera, cioè *“soggetti come individuati dall'ETC che, secondo la normativa di settore, sono stabilmente esclusi dall'obbligo di predisporre il Piano Economico Finanziario”*;
 - b) individuato il perimetro delle attività regolate tariffariamente, che comprende: i) spazzamento e lavaggio delle strade; ii) raccolta e trasporto dei rifiuti urbani; iii) gestione tariffe e rapporto dei rifiuti urbani; iv) trattamento e recupero dei rifiuti urbani; v) trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani (articolo 1, comma 2, deliberazione 363/2021/R/RIF);
 - c) precisato il contenuto di ciascuna delle attività individuate alla precedente lettera b), fornendo dettagli delle operazioni ad esse riconducibili;
 - d) definito i criteri per l'individuazione dei costi riconosciuti ai fini tariffari, che comprendono tutte le voci di bilancio di natura ricorrente sostenute nell'esercizio, al netto dei costi attribuibili alle attività capitalizzate e delle poste rettificative, come di seguito elencate: B6 – Costi per materie di consumo e merci (al netto di resi, abbuoni e sconti); B7 – Costi per servizi; B8 – Costi per godimento di beni di terzi; B9 – Costi del personale; B11 – Variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci; B12 – Accantonamento per rischi, nella misura massima ammessa dalle leggi e prassi fiscali; B13 - Altri accantonamenti; B14 – Oneri diversi di gestione;
 - e) individuato le componenti di costo relative alle diverse attività regolate tariffariamente di cui alla lettera b) e componenti di costo relative a costi comuni e costi d'uso del capitale, in particolare:
 - o la gestione tariffe e rapporto con gli utenti è inclusa nella componente che comprende altri costi comuni (sottocomponente CARC della componente CC);

- per lo spazzamento e lavaggio delle strade è prevista una componente dedicata (CSL);
 - la raccolta e trasporto è suddivisa in due componenti, una per l'indifferenziata (CRT), l'altra per la differenziata (CRD);
 - il trattamento prevede infine una componente specifica per il trattamento e recupero (CTR) e una componente per il trattamento e smaltimento (CTS);
 - i costi d'uso del capitale sono inclusi una unica componente (CK);
- f) previsto che la determinazione delle entrate tariffarie debba avvenire “*sulla base di dati certi, verificabili e desumibili da fonti contabili obbligatorie*”, ai sensi dell'articolo 4 della deliberazione 363/2021/R/RIF e che le componenti di costo riportate nel/i PEF debbano essere riconciliate con la somma dei costi effettivamente sostenuti dal gestore o dai gestori nell'anno contabile di riferimento individuato in conformità alle previsioni contenute nell'articolo 7 del MTR-2; a tal riguardo, nello specifico, è previsto che il Piano Economico Finanziario (di seguito: PEF) richiesto ai gestori dall'Autorità deve essere corredato dalle informazioni e dagli atti necessari alla validazione dei dati impiegati, fra i quali una dichiarazione di corrispondenza tra i valori riportati nella modulistica con i valori desumibili dalla documentazione contabile di riferimento tenuta ai sensi di legge e una relazione che illustra sia i criteri di corrispondenza tra i valori riportati nella modulistica con i valori desumibili dalla documentazione contabile, sia le evidenze contabili sottostanti. Con riferimento all'attribuzione delle partite contabili nei PEF, si evidenzia, inoltre, che sono stati forniti anche alcuni chiarimenti applicativi¹⁰: fra questi, è previsto che l'attribuzione al singolo ambito tariffario e/o al servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani avvenga tramite il ricorso alla contabilità separata per ciascun ambito tariffario e/o servizio o, in subordine, applicando opportuni *driver*, definiti secondo criteri di ragionevolezza e verificabilità;
- g) richiesto di indicare e descrivere le eventuali attività esterne al perimetro gestionale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, e dando separata evidenza ai relativi costi e ricavi;
- h) previsto che l'Ente territorialmente competente indichi, per ciascun ambito tariffario, il gestore del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani ovvero i gestori dei singoli servizi che lo compongono, ivi compresi i comuni che gestiscono in economia uno o più dei predetti servizi, tenuti a predisporre il PEF ai sensi dell'articolo 27 del MTR-2;
- i) previsto che l'Ente territorialmente competente o il soggetto dotato di adeguati profili di terzietà preposto all'attività di validazione, proceda a verificare della coerenza degli elementi di costo riportati nel PEF rispetto ai dati contabili di ciascun gestore, della loro completezza rispetto alle attività/servizi dallo stesso erogati e della loro congruità ai sensi dell'articolo 28, comma 1, del MTR-2.

4.2 Nella prassi applicativa, come si può evincere dai PEF trasmessi, risultano applicati differenti tipi di *driver* per l'allocazione dei costi (vedi Box 3),

¹⁰ Si vedano in particolare le determinazioni n. 2/DRIF/2021, n. 1/DTAC/2023 e n. 2/DTAC/2024, recanti, oltre agli schemi tipo per le proposte tariffarie e le modalità operative per la relativa trasmissione all'Autorità, chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti urbani per il secondo periodo regolatorio 2022-2025.

Box 3 Driver applicati ai fini delle approvazioni tariffarie (fonte PEF inviati ad ARERA)

| | |
|---|---|
| Driver costi comuni | <i>Le gestioni analizzate utilizzano sostanzialmente i driver previsti dal TIUC. Sono stati riscontrati anche altri driver quali il numero mezzi di trasporto assegnati ad attività o il costo del personale con specifico riferimento al centro di costo aree paghe.</i> |
| Driver funzioni operative condivise | <i>Le gestioni analizzate utilizzano sostanzialmente i driver previsti dal TIUC. In assenza della specifica FOC sono stati utilizzati i driver degli altri settori regolati ritenuti più attinenti, se simili (ad esempio gestione utenze) oppure sono stati indicati alcuni nuovi driver specifici di settore quali numero mezzi dedicati al servizio, ore di utilizzo, km percorsi di ciascun mezzo, ore di fabbisogno tecnico, quantitativo (tonnellata) conferito agli impianti o entrata negli impianti di trasferta, ricavi delle vendite e delle prestazioni.</i> |
| Driver attribuzione alle componenti tariffarie | <i>Fra le gestioni analizzate, dove non utilizzata la contabilità analitica, per la ripartizione fra componenti tariffarie si è riscontrato l'utilizzo sia di driver TIUC per i servizi comuni (come i ricavi delle vendite e delle prestazioni delle singole attività), sia driver simili a quelli indicati per le FOC specifiche di settore, quali numero mezzi dedicati al servizio, ore di utilizzo, km percorsi di ciascun mezzo, ore di fabbisogno tecnico, quantitativo (tonnellata) conferito agli impianti o entrata negli impianti di trasferta, ricavi delle vendite e delle prestazioni. Alcune gestioni hanno indicato di utilizzare il peso percentuale dell'attività risultante da piano economico progettuale della partecipazione di gara.</i> |
| Driver attribuzione ad ambiti tariffari | <i>Le gestioni analizzate per la ripartizione fra ambiti tariffari utilizzano sia driver TIUC per i servizi comuni (come i ricavi delle vendite e delle prestazioni delle singole attività), sia driver FOC laddove compatibili (come numero di utenze o abitanti serviti). In aggiunta, si possono ritrovare driver simili a quelli indicati per le FOC di settore o driver composti calcolati utilizzando più driver con relativi pesi (ad es. quantitativi delle diverse tipologie di rifiuto, km di territorio gestito e abitanti).</i> |

5 Cenni all'assetto del settore dei rifiuti urbani

Assetto organizzativo

- 5.1 L'assetto organizzativo del settore dei rifiuti urbani è caratterizzato da rilevanti elementi di disomogeneità nelle configurazioni istituzionali territoriali/locali, nelle scelte compiute a livello di programmazione regionale e in quelle relative al perimetro di attività affidate in gestione o espletate in condizioni di mercato.
- 5.2 Le criticità riconducibili alla complessità della *governance* istituzionale locale nel settore del ciclo dei rifiuti sono note da tempo e per questo il legislatore ha previsto l'attività di monitoraggio semestrale dall'Autorità *“sul rispetto delle prescrizioni stabilite dalla disciplina di settore per la definizione del perimetro degli ambiti territoriali e per la costituzione degli Enti di governo dell'ambito”*¹¹.
- 5.3 Come richiamato in premessa, le disposizioni in tema di *“organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani”*¹² prevedono una gestione organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali (ATO) di dimensioni di regola non inferiori al territorio delle province o delle città metropolitane, ancorando a specifici parametri la possibilità di individuazione di ambiti territoriali ottimali di dimensioni diverse, e incentivando, peraltro, le regioni ad una riorganizzazione preferibilmente su scala regionale degli ambiti dei servizi

¹¹ Articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 22 dicembre 2022, n. 201 (“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”). Per maggiori dettagli, si rimanda in particolare alla Relazione 567/2024/I/RF, secante *“Quarta relazione, ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante “riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”*.

¹² Cfr. articolo 200 del decreto legislativo 152/06.

pubblici locali a rete; ciò nonostante, pur essendo stato scelto il modello ATO quale modello di aggregazione intercomunale da tutte le regioni ed entrambe le province autonome, ad eccezione della Lombardia - che ha adottato un modello in deroga - il settore dei rifiuti si caratterizza, oltre che per la forte eterogeneità gestionale descritta a paragrafo precedente, anche da una grande disomogeneità di *governance* territoriale, in cui permane una diversificata ampiezza ed organizzazione degli ATO stessi¹³.

- 5.4 Il percorso di riordino dell'organizzazione territoriale del settore - così come delineato dall'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 - risulta ancora lontano dal conseguire i necessari connotati di razionalizzazione dimensionale e di uniformità istituzionale, tanto che l'Autorità, alla luce dell'eterogeneità delle soluzioni di volta in volta rilevate, ha da tempo adottato la definizione di “*Ente territorialmente competente*” (ETC), inteso come “*l'Ente di governo dell'ambito, laddove costituito ed operativo, o, in caso contrario, la Regione o la Provincia autonoma o altri enti competenti secondo la normativa vigente*” (ricomprendendo quindi in tale definizione anche i comuni). Stante le informazioni comunicate in Anagrafica operatori dell'Autorità risultano ad oggi circa 3.200 ETC, dei quali solo il 2% è rappresentato da enti di governo dell'ambito territoriale ottimale (EGATO).



Figura 1 - Processo di costituzione e implementazione degli EGATO

- 5.5 Gli ambiti territoriali ottimali non corrispondono agli ambiti tariffari, che sono molti di più (circa 7.500); sugli ambiti tariffari insistono i piani economico-finanziari e le determinazioni conseguenti, nonché le entrate di riferimento e le componenti tariffarie e sono corrispondenti pressoché ai comuni, dato che solo il 4% della popolazione italiana risiede in ambiti pluricomunali (26 ambiti).
- 5.6 In relazione alla caratterizzazione gestionale del settore, dall'esame dei dati trasmessi e delle informazioni derivanti dall'attività di monitoraggio svolta dall'Autorità emerge il seguente

¹³ Sono previste anche sub-articolazioni interne agli ATO variamente denominate (aree di raccolta ottimali, aree omogenee, bacini gestionali, sub-ambiti) nei diversi provvedimenti normativi regionali.

quadro d'insieme, al momento esclusivamente relativo agli affidamenti dell'attività di raccolta e trasporto¹⁴:

- i bacini di affidamento del servizio sono sempre di dimensione inferiore rispetto all'ambito territoriale ottimale regionale;
- si registra una prevalenza di bacini di affidamento sovracomunali ma di livello sub-provinciale;
- sussiste una differenziazione relativamente al numero dei soggetti affidatari del servizio di raccolta e trasporto a livello di ambito o sub-ambito di riferimento, essendosi riscontrate situazioni sia di unicità gestionale che di pluralità gestionale.

Caratteristiche dei gestori

- 5.7 Il settore dei rifiuti urbani, per effetto dell'elevata parcellizzazione del servizio e per la presenza di affidamenti di breve durata, è caratterizzato da un significativo ed eterogeneo numero gestori, oltre che da frequenti avvicendamenti gestionali.
- 5.8 La numerosità e l'eterogeneità dei gestori operanti nel comparto possono segnalare, al tempo stesso, sia il grande dinamismo tecnologico e imprenditoriale, sia la grande difficoltà a conseguire le dimensioni minime di scala che permettano di conseguire i benefici della razionalizzazione. Le variabili principali che influenzano tale diversificazione dei gestori del servizio possono essere identificate nelle seguenti: le attività esercitate, la differente composizione e prevalenza dei fattori produttivi, il tipo e grado di rischio degli investimenti, la dimensione industriale, l'assetto di mercato, il grado di integrazione a monte e a valle della filiera, il grado di commistione di ciascuna fase con il settore contiguo dei rifiuti speciali e, infine, il regime giuridico.
- 5.9 Rispetto agli altri settori regolati dall'Autorità, la stragrande maggioranza dei gestori del settore dei rifiuti urbani sono enti locali (comuni), presentano ridotta dimensione in termini di utenze servite e svolgono in modo residuale le attività del ciclo, in molti casi limitata alla sola attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti¹⁵, al più accompagnato dallo spazzamento delle strade. Più in dettaglio, come evidenziato nella descrizione della struttura del settore nel Volume 1 della Relazione annuale dell'Autorità al Parlamento e al Governo, risultano iscritti all'Anagrafica operatori dell'Autorità circa 8.200 gestori, di cui 86% enti pubblici e 67% gestori che svolgono solamente un'attività, prevalentemente gestione tariffe e rapporti con gli utenti. I gestori che svolgono in modo integrato almeno una fra le attività di gestione tariffe, raccolta o spazzamento e, al contempo, l'attività di trattamento sono circa 500 (Figura 2). Dalle informazioni disponibili e in particolare dall'Anagrafica territoriale rifiuti¹⁶, in cui è associata la gestione all'ambito tariffario, in termini di utenze gestite e dimensione del soggetto, si

¹⁴ Come evidenziato nel monitoraggio semestrale effettuato dall'Autorità, il sistema di regole che disciplina le modalità e le condizioni di affidamento del servizio rimette alla valutazione dell'ente affidante la scelta delle modalità gestionali ritenute più adeguate in relazione al caso concreto ed è soggetta allo scrutinio dell'Autorità unicamente con riferimento ai profili di ottemperanza alla regolazione di settore. Sul piano metodologico, il riferimento al solo servizio di raccolta e trasporto è dovuto al permanere della variabilità delle attività oggetto dei singoli affidamenti e delle informazioni pervenute (talora incomplete su questo aspetto).

¹⁵ In casi sempre più frequenti, si sta riscontrando la presenza di più di un gestore tariffe e rapporto con gli utenti nel medesimo ambito; in tali casi sono presenti comuni che, pur mantenendo la gestione, lasciano al secondo gestore molteplici operazioni, mantenendo la gestione della morosità e dei flussi economici con l'utente e l'Agenzia delle Entrate.

¹⁶ Il campione utilizzato per le stime è rappresentato da 6.894 gestori.

evidenza che il 18% dei soggetti (più di 1.500) gestiscono almeno 5.000 utenze e il 3% dei gestori (circa 250) più di 50.000 utenze (Figura 3).

- 5.10 Un numero altrettanto rilevante di gestori esercita l'attività in forma multisettoriale assieme ad altri servizi di pubblica utilità regolati dall'Autorità (più di 3.000) e, fra questi, in particolare, enti pubblici che svolgono assieme all'attività di gestione tariffe e rapporti con gli utenti nel settore dei rifiuti urbani, anche attività del servizio idrico integrato (più di 1.000).

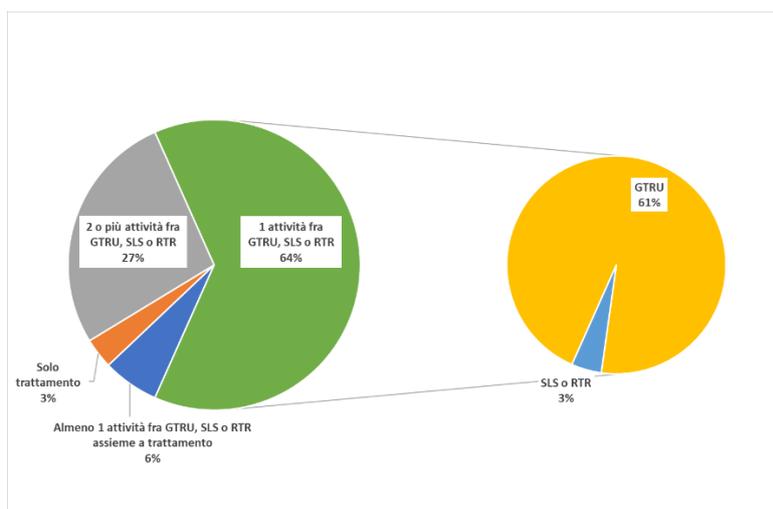


Figura 2 - Livello di integrazione dei gestori del settore dei rifiuti urbani

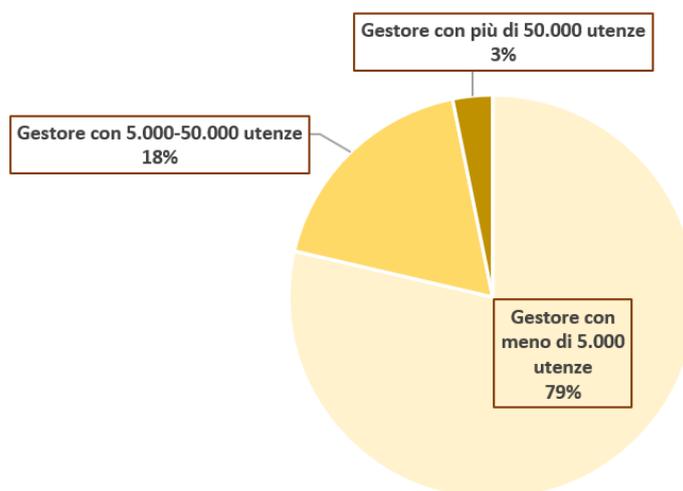


Figura 3 - Classificazione dei gestori dei rifiuti urbani in base al numero di utenze servite

6 Primi orientamenti per la separazione contabile nel settore dei rifiuti urbani

- 6.1 Le attuali norme in materia di separazione contabile contenute nella vigente regolazione tariffaria, i cui principali profili sono stati richiamati nel capitolo 4, si ritiene abbiano contribuito a soddisfare i primari obiettivi, richiamati al capitolo 1, di favorire l'efficienza nell'erogazione

dei servizi nel settore dei rifiuti, nonché promuovere la concorrenza ed evitare sussidi incrociati, di cui al punto 2 della deliberazione 27/2024/R/RIE.

- 6.2 Al tempo stesso, è intenzione dell’Autorità ampliare l’attuale disciplina con alcune misure funzionali all’acquisizione univoca e sistematizzata dei dati contabili dei soggetti regolati, in particolare: a) prevedendo specifici obblighi di pubblicazione di schemi contabili separati; b) esplicitando le norme di contabilità per il regime ordinario previste dal TIUC che consentano la riconciliazione dei conti annuali separati (CAS) con i suddetti schemi; c) introducendo norme in relazione alla valorizzazione delle transazioni infragruppo.
- 6.3 Al fine di avviare un confronto con gli *stakeholder*, in questo primo documento per la consultazione l’Autorità intende esporre primi orientamenti di fondo su alcuni profili che si ritengono prioritari, rimandando a un successivo documento per la consultazione, la cui pubblicazione, come indicato nel paragrafo 1.7, è prevista per il mese di giugno 2025, la formulazione di ipotesi relative a elementi di maggior dettaglio.

Livello di disaggregazione delle poste economiche e patrimoniali

- 6.4 Un primo profilo che va analizzato e su cui l’Autorità intende acquisire il punto di vista degli *stakeholder* è il livello di disaggregazione delle attività che compongono il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani che si ritiene opportuno sia raggiunto mediante la separazione contabile.
- 6.5 Questo primo profilo è direttamente collegato al mandato, si veda anche il capitolo 2, assegnato all’Autorità dall’articolo 1, comma 527, della legge 205/17. All’Autorità è stato assegnato in materia di rifiuti urbani la funzione, con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 481/95, tra le altre, di emanare direttive per la separazione contabile e amministrativa della gestione, la valutazione dei costi delle singole prestazioni, anche ai fini della corretta disaggregazione per funzioni, per area geografica e per categorie di utenze.
- 6.6 In relazione alla disaggregazione per funzioni, l’Autorità ritiene che la separazione contabile dovrebbe consentire di identificare le partite economiche e patrimoniali che riguardano lo svolgimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani soggetto a regolazione tariffaria. L’Autorità ritiene infatti che la disciplina della separazione contabile debba contribuire ad alimentare una regolazione tariffaria fondata su dati contabili accertabili e verificabili.
- 6.7 Sempre rispetto a tale disaggregazione, l’Autorità intende valutare l’opportunità di prevedere, in relazione a quanto previsto dal richiamato decreto legislativo 116/20 (si veda il paragrafo 2.8) in materia di raccolta differenziata, se sia opportuno ritenere rilevante ai fini della separazione contabile l’identificazione delle poste economiche e patrimoniali relative alla raccolta differenziata, come peraltro già previsto dalla regolazione tariffaria, e, inoltre, se si debba procedere a un’ulteriore disaggregazione per filiera di riciclo delle partite economiche e patrimoniali. Tale disaggregazione consentirebbe all’Autorità di avere evidenza dei costi imputabili alle singole filiere della raccolta differenziata, cui associare – rispetto ai principi di efficacia ed efficienza delle attività di raccolta e pretrattamento – i relativi ricavi derivanti dalla cessione del materiale ai consorzi o al mercato. D’altro canto, potrebbe trattarsi di un onere gravoso per gestori ed ETC, soprattutto nei casi in cui le dimensioni servite siano relativamente limitate per popolazione e per volumi di rifiuti prodotti.

Spunti per la consultazione

- Q1.** *Quali si ritiene debbano essere le funzioni da identificare ai fini della separazione contabile delle poste di bilancio? Motivare la risposta.*
- Q2.** *Si ritiene opportuno prevedere disaggregazioni delle partite economiche per filiere da avviare a riciclo? Motivare la risposta*

- 6.8 Rispetto alla disaggregazione per area geografica, l’Autorità ritiene che possano essere rilevati due possibili livelli di disaggregazione alternativi fra loro: un livello coincidente con l’ambito tariffario o un eventuale futuro lotto, se configurabile in una dimensione inferiore dell’ambito tariffario.
- 6.9 In questa prima fase, alla luce della distanza da colmare per giungere a un assetto razionalizzato sia sotto il profilo gestionale, sia sotto quello degli assetti istituzionali locali l’Autorità ritiene opportuno limitare la disaggregazione per area geografica al livello già utilizzato e coerente con la regolazione tariffaria, cioè l’ambito tariffario.

Spunti per la consultazione

- Q3.** *Rispetto alla disaggregazione per area geografica, si condivide l’ipotesi di individuare come livello rilevante ai fini della separazione contabile l’ambito tariffario, ferme restando le esigenze di valutare eventuali suddivisioni in lotti? Motivare la risposta.*

- 6.10 Rispetto alla disaggregazione per categoria di utenza, l’Autorità ritiene che almeno in una prima fase di implementazione della separazione contabile, non sia opportuno, anche per ragioni di economicità e di semplificazione amministrativa, adottare una disaggregazione delle partite contabili per categoria di utenza.

Spunti per la consultazione

- Q4.** *Rispetto all’ipotesi indicata nel paragrafo 6.10 si ritiene preferibile prevedere sin da subito la disaggregazione delle partite contabili per categoria di utenza? Motivare la risposta.*

Le unità logico-organizzative della separazione contabile

- 6.11 Secondo le logiche adottate nel TIUC e, come visto al paragrafo 3.3, le unità logico-organizzative identificate sono:
- le attività, cioè fasi operative che possono essere gestite come imprese separate;
 - i comparti definiti come unità logico-organizzative che individuano un’aggregazione di valori economici e patrimoniali per destinazione più analitica rispetto alle attività;
 - le funzioni operative condivise (FOC) definite come funzioni aziendali, svolte anche attraverso una struttura dedicata, che nell’ambito dello stesso soggetto giuridico presta

servizi di natura operativa, di tipo tecnico e/o commerciale, in maniera condivisa ad almeno due attività del soggetto medesimo;

- i servizi comuni (SC) sono unità logico-organizzative che svolgono funzioni in modo centralizzato nell'ambito dello stesso soggetto giuridico riferite in generale all'intera impresa.

6.12 In relazione alle FOC, al fine di intercettare le caratteristiche industriali e organizzative che contraddistinguono il settore dei rifiuti urbani, si ritiene opportuno introdurre nuove funzioni operative condivise specifiche, in aggiunta a quelle già individuate nel TIUC. In particolare, si ritiene necessario intervenire sulle FOC relative alla gestione delle utenze, per considerare opportunamente quelle dei rifiuti, nonché quelle relative alla raccolta e trasporto e al trattamento dei rifiuti, per tenere conto di funzioni condivise fra rifiuti urbani e speciali.

6.13 Al fine di intercettare le caratteristiche industriali e organizzative che contraddistinguono il settore dei rifiuti, si ritiene opportuno introdurre nuove funzioni operative condivise specifiche, in aggiunta a quelle già individuate nel TIUC. In particolare, l'Autorità ritiene opportuno:

- introdurre la **funzione operativa condivisa di gestione utenze comune al settore idrico e rifiuti**, in analogia agli altri settori regolati e la **funzione operativa condivisa di gestione utenze rifiuti**, in cui confluiscono i costi condivisi relativi alla gestione utenze dei rifiuti urbani e speciali;
- introdurre la **funzione operativa condivisa di raccolta e trasporto dei rifiuti** in cui confluiscono i costi condivisi relativi alla raccolta di rifiuti urbani e speciali;
- introdurre la **funzione operativa condivisa di trattamento dei rifiuti** per gli impianti che trattano sia rifiuti urbani, sia speciali.

Spunti per la consultazione

- Q5.** *Si ritiene che l'articolazione delle unità logico-organizzative identificate nel TIUC possa essere adatta all'applicazione anche nel settore dei rifiuti urbani? Motivare la risposta.*
- Q6.** *Quale ipotesi di organizzazione per unità logico-organizzativa delle funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani si ritiene possa essere adottata? Motivare la risposta.*
- Q7.** *Come si valutano le ipotesi relative all'introduzione di specifiche funzioni operative condivise per il settore dei rifiuti urbani? Motivare la risposta.*

Imputazione delle partite economiche e patrimoniali

6.14 La separazione contabile oltre all'identificazione delle unità logico-organizzative a cui vanno imputati costi e ricavi, crediti e debiti, richiede che siano definiti i criteri con cui tali partite sono allocate alle singole unità logico-organizzative.

6.15 In linea con quanto richiamato nel capitolo 3, si ritiene che le logiche di imputazione delle partite economiche e patrimoniali previste dal TIUC possano essere applicate anche al settore dei rifiuti urbani. In particolare, si ritiene opportuno prevedere che in una prima fase venga effettuata la separazione delle poste patrimoniali ed economiche per attività come se tali attività fossero svolte da imprese separate e quindi con rilevazioni contabili distinte per attività sin dalla loro origine (*ex ante*) e in modo sistematico durante il periodo amministrativo.

- 6.16 L'attribuzione diretta delle poste del bilancio alle attività avviene, quindi, utilizzando una precisa gerarchia di fonti, ovvero *in primis* mediante contabilità generale, laddove il piano dei conti utilizzato dall'impresa sia sufficientemente dettagliato per rilevare le operazioni contabili per singola attività svolta; in secondo luogo, utilizzando la contabilità analitica che, tramite appositi oggetti contabili (ad es. centri di costo), permette un'attribuzione delle operazioni svolte alle attività più specifica rispetto a quella consentita dalla contabilità generale; in ultimo, attraverso specifica misurazione fisica del fattore produttivo utilizzato dalle diverse attività.
- 6.17 Quando l'attribuzione diretta alle attività non è possibile, le poste contabili sono attribuite ai servizi comuni e alle funzioni operative condivise.
- 6.18 In una seconda fase vengono rilevate le eventuali transazioni interne tra i singoli SC e tra i singoli SC e le singole FOC che devono essere opportunamente tracciate nella contabilità interna aziendale, evidenziate appositamente negli schemi dei CAS e valorizzate con precisi criteri dettati dal TIUC.
- 6.19 In una terza fase, a valle dell'imputazione diretta e delle eventuali transazioni interne tra SC e FOC, avviene il ribaltamento dei costi attribuiti a SC e FOC alle attività in funzione del peso di specifici *driver*, scelti tra quelli previsti dal TIUC.
- 6.20 Nella quarta ed ultima fase vengono rilevate le transazioni tra attività. Le transazioni tra attività devono essere registrate al valore di mercato, o, laddove non sia possibile, al costo pieno a consuntivo risultante dopo le fasi relative alle transazioni tra SC e FOC e dopo il ribaltamento di queste ultime alle attività.
- 6.21 Le poste patrimoniali ed economiche del bilancio vengono altresì suddivise in comparti, utilizzando gli stessi criteri adottati per la separazione in attività; solo qualora questo non sia possibile, è prevista un'attribuzione ai comparti con rilevazioni gestionali ed elaborazioni contabili *ex post*, basate su criteri di significatività, attendibilità, ragionevolezza e verificabilità.

Spunti per la consultazione

- Q8.** *Si ritiene che le logiche di imputazione delle partite economiche e patrimoniali prevista dal TIUC possa essere applicata anche al settore dei rifiuti? Motivare la risposta.*

Driver di ribaltamento

- 6.22 Come visto in ultimo nel paragrafo 6.19 a valle dell'imputazione diretta e delle eventuali transazioni interne tra SC e FOC, avviene il ribaltamento dei costi attribuiti a SC e FOC alle attività in funzione del peso di specifici *driver*, scelti tra quelli previsti dal TIUC.
- 6.23 L'applicazione di *driver* può essere prevista anche nel caso di disaggregazione per comparti, laddove in assenza di imputazione diretta si proceda a elaborazioni contabili *ex post*, basate su criteri di significatività, attendibilità, ragionevolezza e verificabilità.
- 6.24 Nell'esperienza della regolazione tariffaria del servizio rifiuti l'allocazione delle poste mediante *driver* è prassi diffusa per la disaggregazione per ambito tariffario (vedi esempi di *driver* applicati per la redazione dei PEF nel *Box 3* al paragrafo 4.2).

- 6.25 Nell'impostazione di regole per la separazione contabile nel settore dei rifiuti da un lato va valutato se, accanto ai *driver* di allocazione di SC e FOC già previsti dal TIUC, vadano individuati specifici *driver* per le eventuali FOC specifiche per il settore dei rifiuti prospettate nel paragrafo 6.13, dall'altro se debbano essere individuati dall'Autorità *driver* di attribuzione delle partite economiche agli ambiti tariffari.
- 6.26 Al riguardo l'Autorità ritiene opportuno distinguere tra ambiti contigui e ambiti non contigui, anche in relazione al diverso impatto sull'adempimento agli obblighi di adeguamento dei contratti di servizio in essere, nonché sull'affidabilità dei processi di validazione dei dati e, pertanto, di approvazione tariffaria. Nel caso in cui gli ambiti tariffari non siano contigui il potenziale delle sinergie che derivano da una gestione multiambito sono ridotte e il grado di autonomia gestionale è maggiore; in tali casi l'Autorità ritiene che l'allocazione dei costi agli ambiti tariffari non debba essere effettuato sulla base di *driver* ma sulla base di imputazione diretta dei costi. Solo nel caso in cui gli ambiti tariffari siano contigui e oggetto di gestione unitaria da parte delle imprese, l'Autorità ritiene che si possa procedere all'allocazione mediante *driver*. In questo secondo caso l'Autorità intende individuare, a partire dalle pratiche riscontrate, un *set* di indicatori che consenta il più possibile un'allocazione che segua logiche *cost reflective*.

Spunti per la consultazione

- Q9.** *Si ritiene condivisibile di estendere anche all'unbundling contabile del settore dei rifiuti l'applicazione dei driver già individuati nel TIUC ai fini dell'allocazione delle poste relative a SC e FOC alle attività e ai comparti? Motivare la risposta.*
- Q10.** *Qualora siano individuate specifiche FOC per il settore rifiuti, si ritiene opportuna l'individuazione da parte dell'Autorità di driver per il ribaltamento delle poste ad esse relative ad attività e comparti? Motivare la risposta.*
- Q11.** *Si condivide l'approccio generale che l'Autorità intende adottare in relazione all'allocazione dei costi agli ambiti tariffari. Motivare la risposta.*
- Q12.** *Nell'ipotesi di allocazione agli ambiti tariffari mediante driver, quali si ritiene possano essere gli indicatori appropriati per esprimere logiche cost reflective? Motivare la risposta.*

Ambito di applicazione

- 6.27 In linea generale, l'Autorità è orientata a includere nell'ambito di applicazione delle norme in materia di separazione contabile per il settore dei rifiuti urbani i gestori, obbligati a predisporre il PEF e che svolgono attività regolate tariffariamente nel settore dei rifiuti rilevabili dall'iscrizione all'Anagrafica Operatori dell'Autorità, secondo quanto previsto dalla regolazione *pro-tempore* vigente.
- 6.28 Allo stesso tempo, l'Autorità è orientata a prevedere l'esclusione di talune attività specifiche, nonché di casistiche gestionali operative per un numero sufficientemente contenuto di utenze, valutando anche uno spazio per l'applicazione di un regime semplificato.

Spunti per la consultazione

Q13. Quali profili si ritiene debbano essere valutati per definire le ipotesi di esenzione e di semplificazione? Motivare la risposta.

Approccio per la separazione contabile

6.29 Come emerge dai capitoli che precedono e in particolare dal capitolo 5, nell'ambito del servizio di gestione integrata dei rifiuti operano: imprese multiservizi che sono soggette agli obblighi di separazione contabile disciplinati dal TIUC, imprese a controllo pubblico soggette agli obblighi di separazione contabile disciplinati dalla *Direttiva di separazione contabile MEF*, imprese (private pubbliche) e non soggette a obblighi di separazione contabile.

6.30 Al riguardo, in sede di prima applicazione, si ritiene opportuno prevedere quanto segue:

- per le imprese che già adottano il TIUC, l'Autorità intende prevedere norme specifiche che consentano di estendere l'applicazione del TIUC anche al settore dei rifiuti. In particolare, l'Autorità intende identificare una sola attività che comprenda tutte le attività regolate tipiche dei servizi di gestione integrata dei rifiuti e gestire le ulteriori disaggregazioni che si ritengano necessarie mediante l'individuazione di comparti, applicando le logiche di imputazione e ribaltamento già previste nel TIUC (si veda la Figura qui sotto riportata per una rappresentazione schematica). Eventuali attività non regolate relative al settore rifiuti urbani sono inserite tra le attività diverse. Anche per tali imprese sarebbe comunque prevista l'applicazione degli schemi specifici di rendicontazione di cui ai paragrafi 6.31 e seguenti.

Figura 4 Unbundling contabile integrato con il settore rifiuti urbani: attribuzione diretta e ribaltamenti



- per le imprese soggette agli obblighi di separazione contabile disciplinati dalla *Direttiva di separazione contabile MEF*, elaborati originariamente attraverso una proficua collaborazione con la medesima Autorità, si intende valutare un approccio semplificato che prevede l'applicazione dei criteri e dei principi individuati nella medesima *Direttiva di separazione contabile MEF*, con la compilazione degli schemi specifici di rendicontazione di cui ai paragrafi 6.31 e seguenti e la redazione di appositi prospetti di riconciliazione;

- per gli operatori che non sono ancora soggetti a obblighi di separazione contabile, l’Autorità intende prevedere un approccio semplificato con norme specifiche di contabilità, finalizzato alla compilazione degli schemi specifici di rendicontazione di cui ai paragrafi 6.31 e seguenti, prevedendo la redazione di appositi prospetti di riconciliazioni con i bilanci societari.

Spunti per la consultazione

Q14. *Si condivide l’ipotesi di introdurre un approccio differenziato in funzione degli obblighi già previsti in materia di separazione contabile dall’Autorità medesima o da altri soggetti? Si condividono le ipotesi di impostazione generale previste per i diversi casi? Motivare la risposta.*

Schemi specifici di rendicontazione annuale separata per il settore rifiuti

- 6.31 L’Autorità ritiene che, qualunque sia l’approccio adottato (si vedano i paragrafi 6.29 e 6.30), sia opportuno prevedere la compilazione dei seguenti schemi contabili specifici:
- *conto economico disaggregato per natura e per componente tariffaria;*
 - *conto economico disaggregato per componente tariffaria e per ambito tariffario e/o per lotti.*
- 6.32 Il *conto economico disaggregato per natura e destinazione* presenta per righe le voci del conto economico per natura e per colonne le componenti tariffarie, come identificate nella regolazione tariffaria, nonché le componenti di ricavo rilevanti ai fini tariffari e le voci residue che accolgono costi e ricavi che non afferiscono al servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani.
- 6.33 Il *conto economico disaggregato per componente tariffaria e per ambito tariffario e/o per lotti* contiene una disaggregazione per ambito tariffario (o nel caso in cui l’ambito sia suddiviso in lotti per lotto) delle componenti tariffarie a copertura dei costi operativi e di capitale e delle componenti di ricavo rilevanti ai fini tariffari.
- 6.34 I prospetti contabili sopra indicati sono accompagnati da una nota di commento in cui sono contenuti:
- la descrizione degli ambiti tariffari e di eventuali lotti serviti;
 - la descrizione delle procedure e dei sistemi di contabilità analitica e gestionale adottati per l’allocazione dei costi alle componenti tariffarie del servizio di gestione integrata dei rifiuti, nonché dell’allocazione di eventuali ricavi ad attività diverse da quelle regolate tariffariamente;
 - la descrizione delle procedure e dei sistemi di contabilità analitica e gestionale adottati dal gestore per l’allocazione dei costi tra ambiti tariffari;
 - la descrizione dei *driver* e delle basi dati gestionali utilizzate per la loro costruzione ai fini del ribaltamento alle componenti tariffarie e agli ambiti tariffari;
 - la natura, la quantità e le metodologie di valorizzazione delle transazioni all’interno dello stesso gruppo societario.

Spunti per la consultazione

Q15. *Si condivide l'ipotesi di introdurre rendiconti specifici per il settore dei rifiuti? Si condividono le ipotesi formulate dall'Autorità? Motivare la risposta.*

Unbundling del bilancio consolidato

6.35 In una prima fase di implementazione delle direttive per la separazione contabile nel settore dei rifiuti, l'Autorità ritiene opportuno definire obblighi di separazione contabile del bilancio consolidato, solo ai gruppi societari già soggetti alle disposizioni del TIUC.

Spunti per la consultazione

Q16. *Si condivide l'ipotesi di prevedere obblighi di separazione contabile del bilancio consolidato solo ai gruppi societari già soggetti alle disposizioni del TIUC?*