



Roma, 13 febbraio 2024

## Osservazioni e richieste di modifica alla deliberazione ARERA n.7/2024

### Ottemperanza alle sentenze del Consiglio di Stato in materia di regolazione tariffaria degli impianti di trattamento di rifiuti

<b>Premessa</b> .....	1
<b>Osservazioni e proposte</b> .....	3
<b>Richieste di modifica e/o integrazione del PEF impianti</b> .....	5

#### **Premessa**

Con la delibera 363/2021, nell'ambito del MTR-2 l'Arera ha introdotto le definizioni di impianti di chiusura del ciclo "integrati" e "minimi" (assoggettati a una regolazione dei costi riconosciuti e delle tariffe) e di impianti di chiusura del ciclo "aggiuntivi" (con obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso, ma non assoggettati alla regolazione dei costi riconosciuti).

Nel delineare la citata disciplina, l'Autorità ha demandato alle Regioni la decisione in ordine all'individuazione (o meno) degli impianti "minimi" da assoggettare alla regolazione, nel condivisibile intento di colmare il deficit impiantistico *"soprattutto nelle aree del centro e del sud del Paese, che non riescono a trattare tutto il rifiuto urbano residuo raccolto, che viene quindi in parte destinato a impianti localizzati al Nord o all'estero"*, come anche affermato dall'Agcom in recenti pronunce.

Il sistema ha dato riscontro alla disciplina avviata da Arera con la presentazione di proposte tariffarie per 61 impianti di trattamento qualificati come "minimi" o come impianti "intermedi" dai quali provengono flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo "minimi".

Successivamente alla delibera 363/2021, **con il decreto ministeriale 24 giugno 2022, n. 257, è stato approvato il Programma nazionale di gestione dei rifiuti (PNGR), in attuazione dell'articolo 198-bis del decreto legislativo 152/06, che fissa i macro-obiettivi, i criteri e le linee strategiche cui le Regioni e Province autonome devono attenersi nella elaborazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti.**

Il PNGR ha evidenziato, tra l'altro, che “le attività necessarie per l'elaborazione dei Piani regionali, in particolare l'analisi dei flussi, a supporto della pianificazione per tracciare i rifiuti e colmare i gap impiantistici, (...) sono azioni altresì funzionali e sinergiche alla ricognizione e alla classificazione degli impianti di trattamento (...) con specifico riferimento alla determinazione delle tariffe di accesso per il trattamento dei rifiuti conferiti. Peraltro, l'esito di tale classificazione e, in particolare, le scelte in ordine alla qualificazione degli impianti di chiusura del ciclo come “minimi” devono trovare adeguata giustificazione e sviluppo nei pertinenti atti di programmazione regionale”.

Lo stesso PNGR ha poi precisato che:

- le Regioni sono tenute ad approvare o adeguare i rispettivi Piani regionali di gestione dei rifiuti entro 18 mesi dalla pubblicazione del PNGR, a meno che gli stessi non siano già conformi nei contenuti o in grado di garantire comunque il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla normativa europea;
- nell'individuazione degli impianti di chiusura del ciclo “minimi” le Regioni e le Province autonome dovranno tenere conto:
  - a. dei flussi che si prevede vengano trattati per impianto;
  - b. dell'eventuale distinzione dei medesimi secondo il criterio di prossimità che la Regione o Provincia autonoma ritengano utile specificare;
  - c. dell'elenco dei soggetti che si prevede conferiscano ai medesimi impianti (quali per esempio gestori della raccolta e del trasporto dei rifiuti urbani o gestori di impianti di trattamento intermedio).

Successivamente, l'Arera, nell'ambito dell'aggiornamento biennale del metodo tariffario MTR-2, ha preso atto del recepimento nel PNGR dei criteri per l'individuazione degli impianti “minimi” confermando e aggiornando l'impianto generale relativo alla definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento.

Con le sentenze del 6 dicembre 2023, n. 10548 e n. 10550, e le sentenze del 12 dicembre 2023, n. 10734, e del 14 dicembre 2023, n. 10775, la seconda sezione del Consiglio di Stato ha respinto l'appello dell'Autorità contro le sentenze di primo grado del TAR Lombardia, **ritenendo che le disposizioni contenute nel MTR-2 concernenti i criteri per l'individuazione degli impianti “minimi” non rientrassero nei poteri regolatori assegnati dalla legge all'Autorità e conseguentemente, annullando le relative previsioni**, anche precisando che *“l'Autorità ha determinato un'inversione procedimentale dell'iter di programmazione. Solo dopo l'adozione del Programma nazionale [per la gestione dei rifiuti] – con l'individuazione in quella sede dei criteri per la qualificazione degli impianti come minimi – l'ARERA avrebbe potuto (e dovuto) disciplinare l'ambito tariffario, secondo la competenza che le è attribuita dall'ordinamento”*.

In ottemperanza alle sentenze del Consiglio di Stato, Arera ha ritenuto quindi necessario ancorare l'identificazione degli impianti “minimi” al PNGR e, conseguentemente, limitare il proprio intervento regolatorio alla disciplina dei soli profili tariffari, secondo la competenza attribuitale dall'ordinamento.

**Nel fare ciò, con la delibera in commento, Arera conferma i criteri generali per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento** introdotti con la deliberazione 363/2021/R/RIF e successivamente aggiornati con la deliberazione 389/2023/R/RIF, nel presupposto che non vi sono elementi che richiedano di rivedere la disciplina adottata con le citate deliberazioni, ritenuta dall'Autorità adeguata e

proporzionale, né censurata nel merito dal giudice amministrativo. **Tuttavia, prevede che i criteri per la determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento si applichino a decorrere dal 2024**, adeguando di conseguenza la deliberazione 363/2021/R/RIF e il MTR-2, nelle parti relative alla definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, anche al fine di consentire la piena applicabilità del PNGR.

### **Osservazioni e proposte**

Come noto, tra le funzioni attribuite all'Arera dalla legge di bilancio 2018 vi è la *“fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento”*. Pertanto, è dal primo MTR che il sistema attendeva la regolazione degli impianti, così come avvenuto per la regolazione dei costi efficienti del servizio di igiene urbana, che ha visto il coinvolgimento di operatori pubblici e privati.

Le aspettative sulla regolazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento dei rifiuti sono per lo più connesse alla considerazione che **la maggior parte delle differenze di costo del servizio nelle varie aree del Paese è riconducibile alle differenze del costo di trattamento dei rifiuti**, determinate da una non uniforme localizzazione di impiantistica. Ciò ha notoriamente favorito l'esistenza di aree in cui vige una condizione di monopolio naturale di alcuni impianti, con relative tariffe non regolate naturalmente dalla concorrenza.

Come accennato in premessa, **la revisione regolatoria effettuata con la delibera 7/2024**, nel prevedere che i criteri per la determinazione delle tariffe di accesso agli impianti decorra da gennaio 2024, **non solo rimanda di altri due anni la possibilità di applicare tariffe regolate**, ma conduce alla paradossale situazione per la quale **i Comuni, in presenza di tariffe di impianti minimi deliberate** all'interno del MTR-2 per gli anni 2022 e 2023, **si troveranno a dover rettificare le tariffe applicate**, ripristinando quelle in regime non regolato, **e potrebbero non essere nelle condizioni di inserire tale conguaglio nei PEF con la conseguenza della mancata copertura degli extracosti conseguenti**.

**L'omessa indicazione espressa nella delibera 7/2024, del regime tariffario applicabile nel biennio 2022-2023** ha determinato, da un lato, l'incertezza sull'individuazione delle regole da applicare nel suddetto periodo e dall'altra espone il territorio e i Comuni a contenziosi aventi ad oggetto le richieste dei gestori degli impianti di trattamento, sul pagamento di quote non percepite per effetto della legittima aspettativa determinata (successivamente ritenuta illegittima dal CdS) dalla qualificazione dei loro impianti come “minimi”. Tutto ciò, di fatto, vanifica lo scopo di contenimento dei costi per i Comuni e per l'utenza del servizio, che è tra i fondamenti della normativa regolatoria.

Occorre pertanto che **la regolazione possa essere applicata dal momento dell'approvazione del PNGR (decreto ministeriale 24 giugno 2022, n. 257) o ancor prima, dalla data in cui sono stati approvati i Piani Regionali (o le delibere inerenti gli impianti minimi) ritenuti conformi al PNGR stesso**.

In tale contesto, una modifica che porti l'efficacia della delibera Arera n. 7/2024 alla data di approvazione del PNGR consentirebbe di dare una regolazione certa a tale periodo e di perseguire gli scopi propri della regolazione, rimanendo coerente con le predette sentenze del Consiglio di Stato.

Ed in effetti, la condizione posta dal Consiglio di Stato al legittimo esercizio del potere di Arera di determinare i criteri di individuazione degli impianti minimi è che questo sia

esercitato a valle dell'approvazione del PNGR, sicché del tutto propriamente la delibera n. 7/2024 avrebbe potuto disporre anche per il periodo dalla data di approvazione del PNGR. Si ritiene pertanto **necessario che l'Autorità preveda l'integrazione della delibera in commento nel senso di consentire l'applicazione della regolazione delle tariffe di accesso agli impianti**, non solo **dalla approvazione del PNGR** (decreto ministeriale 24 giugno 2022, n. 257), **ma se necessario ancor prima, alla data in cui sono stati approvati i Piani Regionali ritenuti conformi dal PNGR stesso.**

Su questa linea anche la sentenza del Tar Lombardia (mai opposta) 1938/2021 in cui si afferma nel caso di retroattività del MTR che *“l'applicazione retroattiva del nuovo metodo regolatorio, in quanto prevedibile e ragionevole rispetto alle ragioni imperative di interesse generale con esso perseguite, deve ritenersi legittima. Né sussiste la dedotta irragionevolezza quanto all'incidenza della nuova disciplina sui rapporti negoziali in corso di esecuzione. La disciplina regolatoria in esame sottende esigenze generali, che assurgono al rango di valori fondamentali del sistema, interno ed eurounitario, chiaramente enunciati dall'art. 1, comma 527, della legge 2017 n. 205. Pertanto, la disciplina in contestazione ha natura imperativa e deve esserne garantita l'operatività anche nella disciplina di rapporti in corso di svolgimento, secondo il meccanismo dell'eterointegrazione contrattuale, ex art. 1339 c.c., con sostituzione automatica della clausola difforme, da qualificare come nulla per contrarietà a norma imperativa, secondo la previsione dell'art. 1419, comma 2, c.c. (sul punto, già Tar Lombardia, sez. IV, 24 giugno 2016, n. 1233; Tar Lombardia, sez. I, 30 giugno 2020, n. 1249).”*

**La regolazione degli impianti introdotta con la delibera 363/21 ha previsto la regolazione dell'impiantistica a supporto della filiera dell'organico e quella della frazione secca residua, lasciando fuori gli impianti di selezione dei rifiuti di imballaggio conferiti a seguito di raccolta multimateriale (vetro, plastica, metalli e, talvolta anche carta).**

Tale condizione di parziale regolazione ricadente solo su alcune fattispecie di impianti appare particolarmente preoccupante in estese porzioni del Paese, che presentano un deficit impiantistico tale per cui gli impianti di trattamento del multimateriale esistenti esercitano un potere negoziale simile a un monopolio, di fatto sottraendo alla regolazione intere gestioni (e i relativi costi, ricavi e margini di profitto) in assenza di controllo sui prezzi e senza la possibilità per i Comuni di ricorrere a logiche competitive nel conferimento.

**Pertanto, si ribadisce la necessità ed importanza che la regolazione sia estesa in modo organico anche a tale tipologia di impianti.**

Ricordiamo che la lavorazione del multimateriale non è prevista dall'Accordo Anci-Conai vigente **a carico dei sistemi di compliance** (in quanto ad oggi è un accordo che ha come obiettivo la copertura i maggiori oneri e non i costi di raccolta), e pertanto ha un impatto importante anche sui corrispettivi **netti** attesi dalla raccolta differenziata **in quanto i costi di selezione sono calcolati in detrazione o addirittura ad annullamento dei ricavi percepiti per la cessione dei rifiuti di competenza dei sistemi di compliance stessa.**

Infine, si ritiene opportuno aggiornare e integrare sia il tool MTR-2, che quello impianti in conformità alle nuove prescrizioni.

## **Richieste di modifica e/o integrazione del PEF impianti**

Si formulano di seguito alcune richieste di modifica del MTR-2 per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti.

- **COI:** sarebbe opportuno prevedere una componente di costo previsionale non soggetta a rettifica, ma eventualmente a conguaglio con riferimento a scostamenti fra previsioni e consuntivazioni, per la copertura dei piani ammortamenti degli investimenti relativi alle discariche che non sono coperti da fondi e che sono effettuati nel periodo precedente la chiusura della discarica stessa e che, per effetto del *lag* regolatorio, non trovano evidenza nell'algoritmo definito dall'Autorità. Tali investimenti, infatti, se di entità rilevante, non possono beneficiare delle possibilità previste dall'articolo 15 di riduzione delle vite utili regolatorie, poiché un simile provvedimento potrebbe portare sia ad un profilo irregolare della tariffa che aumenterebbe procedendo verso la fine della vita operativa, sia ad una difficile sostenibilità della tariffa da parte dell'utenza, che, infine, alla possibilità di non riconoscere per intero i costi in relazione all'applicazione del limite di crescita. Nessuna possibilità di recupero sarebbe infine possibile per gli investimenti dell'ultimo biennio operativo. Questi investimenti, ben lungi dal rappresentare eccezioni, sono tipici dell'assetto dei costi delle discariche e devono essere esplicitamente ricompresi nel metodo.
- **Conguaglio sui flussi di rifiuto:** il metodo non prevede esplicitamente nessuna forma di conguaglio per le variazioni di flusso quantitativo di rifiuto originariamente previsto rispetto a quello realmente consuntivato. Molto spesso i costi associati alla gestione del rifiuto negli impianti minimi non dipendono, o dipendono solo in parte, dalle quantità di rifiuto effettivamente conferite. Le variazioni di flusso generano pertanto la necessità inderogabile di garantire conguagli (positivi o negativi) in funzione del maggior o minore gettito derivante dalla applicazione delle tariffe regolate in relazione alla struttura economica del PEF degli impianti medesimi.
- **Flusso minimo in entrata:** la definizione degli impianti minimi prevede l'assegnazione da parte dell'ente competente di un flusso minimo in entrata. Si chiede se questo flusso costituisca una riserva sulla capacità e, se in assenza di un conguaglio sulle quantità che effettivamente verranno gestite dall'impianto, in che modo possa essere remunerata.
- **Costi 2024-2025:** Per i territori in cui è stata approvata una tariffa secondo la metodologia MTR-2 e che ora, a valle della sentenza del Consiglio di Stato, vedono gli impianti richiedere conguagli tariffari incrementali per le annualità 2022 e 2023 si chiede di trovare strumenti per un adeguato riconoscimento all'interno dei PEF TARI 2024 e 2025.
- Per i territori in cui è stata approvata una tariffa secondo la metodologia MTR-2, ma non è stata applicata perché sono state tenute ferme d'imperio le tariffe 2021, si chiede se il RITRA23 può essere individuato applicando la tariffa rivista o se debba essere calcolato unicamente sui valori effettivi.
- **Equilibrio economico-finanziario:** in relazione alla possibilità di richiedere da parte dei gestori azioni di riequilibrio economico finanziario all'ente competente, si chiede che vengano definiti meccanismi di riequilibrio per il riconoscimento di costi ulteriori rispetto al limite di crescita che talvolta può non essere capiente.
- **Impianti soggetti a regolazione:** si chiede di inserire fra le tipologie di impianti soggetti alla regolazione anche gli impianti di selezione del multi leggero (CC).
- **Componente R:** il calcolo della remunerazione del capitale presenta un'iniquità nell'applicazione agli impianti di chiusura del ciclo o agli impianti integrati rispetto

alle discariche. Come indicato all'articolo 14 del MTR-2, la remunerazione del capitale si ottiene moltiplicando al tasso di remunerazione del capitale investito netto (WACC) il capitale investito netto (CIN). Quest'ultimo a sua volta è ottenuto rettificando la somma delle immobilizzazioni nette (IMN) e del capitale circolante netto (CNN) con "il valore delle poste rettificative del capitale che includono forme alternative di finanziamento presenti nel bilancio dell'anno (a-2); in particolare il valore dei fondi per il trattamento di fine rapporto, incluso il fondo di trattamento di fine mandato degli amministratori, per la sola quota parte trattenuta dal gestore, nonché i fondi rischi e oneri ed eventuali fondi per il ripristino beni di terzi."

Lo stato patrimoniale delle società di gestione delle discariche però custodisce al suo interno alcuni fondi "rischi e oneri" o "fondi per il ripristino beni di terzi" con caratteristiche molto peculiari: i fondi per la chiusura e per la post gestione delle discariche, da utilizzarsi una volta conclusa la vita operativa (e con essa la possibilità di ottenere ricavi) delle stesse.

L'ammontare di questi fondi è in genere di entità commensurabile a quella delle immobilizzazioni, tale da indurre un azzeramento della componente di remunerazione del capitale.

## **Conclusioni**

1. Si chiede la soluzione della problematica degli impianti minimi o retroattivamente all'approvazione del PNGR o all'approvazione dei Piani regionali conformi.
2. Si chiede la regolazione degli impianti di trattamento del multimateriale.
3. Si chiede di valutare in tal senso le richieste di modifica e/integrazione del PEF impianti.
4. Si chiede di aggiornare e integrare sia il tool MTR-2, che quello impianti, in conformità alle nuove prescrizioni.