

**DELIBERAZIONE 3 AGOSTO 2023**  
**389/2023/R/RIF**

**AGGIORNAMENTO BIENNALE (2024-2025) DEL METODO TARIFFARIO RIFIUTI (MTR-2)**

## **L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE**

Nella 1261<sup>a</sup> riunione del 3 agosto 2023

### **VISTI:**

- la direttiva (UE) 2018/850 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 1999/31/CE, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti;
- la direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti (di seguito: direttiva 2018/851/UE);
- la direttiva (UE) 2018/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (di seguito: direttiva 2018/852/UE);
- la legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge 481/95), come successivamente modificata e integrata, recante “Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”;
- il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”;
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale” (di seguito: decreto legislativo 152/06);
- il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, recante “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo” e, in particolare, l’articolo 3-bis;
- la legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)” e, in particolare, l’articolo 1, commi 639-668;
- la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (di seguito: legge 205/17), recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”;
- il decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, recante “Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio” (di seguito: decreto legislativo 116/20);

- il decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 121, recante “Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti”;
- il decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15 e, in particolare, l’articolo 3, comma 5-quinquies;
- il decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91 e, in particolare, l’articolo 43, comma 11;
- la legge 5 agosto 2022 n. 118, recante “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021” (di seguito: legge 118/22);
- il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica” (di seguito: decreto legislativo 201/22);
- il decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158, avente ad oggetto “Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani”;
- il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per il periodo 2021-2026 in attuazione e secondo i criteri fissati dall'articolo 18 del Regolamento n. 2021/241/UE;
- il decreto del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica 24 giugno 2022, n. 257, recante “Approvazione del Programma nazionale di gestione dei rifiuti” (di seguito: decreto ministeriale 24 giugno 2022, n. 257);
- la sentenza Consiglio di Stato, Sezione Seconda, n. 7196 del 24 luglio 2023;
- la deliberazione dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 23 dicembre 2014, 649/2014/A, recante “Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell’Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico” (di seguito: deliberazione 649/2014/A) e il relativo Allegato A;
- la deliberazione dell’Autorità 30 luglio 2019, 333/2019/A (di seguito: deliberazione 333/2019/A), recante “Istituzione di un tavolo tecnico con Regioni ed Autonomie Locali in materia di ciclo dei rifiuti urbani ed assimilati”;
- la deliberazione dell’Autorità 31 ottobre 2019, 443/2019/R/RIF (di seguito: deliberazione 443/2019/R/RIF), recante “Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021” e il relativo Allegato A (di seguito: MTR);
- la deliberazione dell’Autorità 31 ottobre 2019, 444/2019/R/RIF, recante “Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati” e il relativo Allegato A;
- la deliberazione dell’Autorità 6 ottobre 2020, 362/2020/R/RIF, recante “Avvio di procedimento per la predisposizione di schemi tipo dei contratti di servizio per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati o di uno dei servizi che lo compongono” (di seguito: deliberazione 362/2020/R/RIF);
- la deliberazione dell’Autorità 13 ottobre 2020, 380/2020/R/COM, recante “Avvio di procedimento per l’adozione di provvedimenti in materia di metodi e criteri per

- la determinazione e l'aggiornamento del tasso di remunerazione del capitale investito nei settori elettrico e gas per il secondo periodo di regolazione”;
- la deliberazione dell’Autorità 30 marzo 2021, 138/2021/R/RIF, recante “Avvio di procedimento per la definizione del Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2)”;
  - la deliberazione dell’Autorità 3 agosto 2021, 363/2021/R/RIF, recante “Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025” (di seguito: deliberazione 363/2021/R/RIF) e, specialmente, il suo Allegato A (di seguito: MTR-2);
  - la deliberazione dell’Autorità 3 agosto 2021, 364/2021/R/RIF, recante “Avvio di procedimento per la determinazione dei costi efficienti della raccolta differenziata, del trasporto, delle operazioni di cernita e delle altre operazioni preliminari ai sensi dell’articolo 222, comma 2 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152” (di seguito: deliberazione 364/2021/R/RIF);
  - la deliberazione dell’Autorità 26 ottobre 2021, 459/2021/R/RIF, recante “Valorizzazione dei parametri alla base del calcolo dei costi d'uso del capitale in attuazione del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2)” (di seguito: deliberazione 459/2021/R/RIF);
  - la deliberazione dell’Autorità 23 dicembre 2021, 614/2021/R/COM, recante “Tasso di remunerazione del capitale investito per i servizi infrastrutturali dei settori elettrico e gas per il periodo 2022-2027: criteri per la determinazione e l’aggiornamento” (di seguito: deliberazione 614/2021/R/COM) e il relativo Allegato A (di seguito: TIWACC);
  - la deliberazione dell’Autorità 13 gennaio 2022, 2/2022/A, recante “Quadro strategico 2022-2025 dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente”;
  - la deliberazione dell’Autorità 18 gennaio 2022, 15/2022/R/RIF, recante “Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani” e il relativo Allegato A (di seguito: TQRIF);
  - la deliberazione dell’Autorità 22 febbraio 2022, 68/2022/R/RIF, recante “Valorizzazione dei parametri finanziari alla base del calcolo dei costi d’uso del capitale in attuazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2), sulla base dei criteri recati dal TIWACC di cui alla deliberazione dell’Autorità 614/2021/R/COM” (di seguito: deliberazione 68/2022/R/RIF);
  - la deliberazione dell’Autorità 6 dicembre 2022, 654/2022/R/COM, recante “Verifica dell’attuazione del meccanismo di trigger di cui all’articolo 8 del TIWACC 2022-2027 per l’anno 2023 (...)”;
  - la deliberazione dell’Autorità 27 dicembre 2022, 732/2022/R/RIF, recante “Rinnovazione del procedimento avviato con deliberazione dell’Autorità 413/2022/R/RIF relativo alla definizione di standard tecnici e qualitativi per lo svolgimento dell’attività di smaltimento e di recupero e riunificazione del medesimo con il procedimento di cui alla deliberazione dell’Autorità 364/2021/R/RIF volto alla determinazione dei costi efficienti della raccolta differenziata, del trasporto, delle operazioni di cernita e delle altre operazioni preliminari” (di seguito: deliberazione 732/2022/R/RIF);

- la deliberazione dell’Autorità 17 gennaio 2023, 9/2023/R/RIF, recante “Avvio del procedimento per la verifica dell’adempimento agli obblighi regolatori relativi alle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, nei casi in cui gli organismi competenti e i gestori non abbiano provveduto a trasmettere all’Autorità gli atti, i dati e la documentazione di pertinenza”;
- la deliberazione dell’Autorità 14 febbraio 2023, 50/2023/R/RIF, recante “Avvio di procedimento per la definizione di schemi tipo di bando di gara per l’affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, in coerenza con quanto previsto dall’articolo 7, comma 2, del d.lgs. 201/22”;
- la deliberazione dell’Autorità 21 febbraio 2023, 62/2023/R/RIF, recante “Avvio di procedimento per la definizione delle regole e delle procedure per l’aggiornamento biennale (2024-2025) delle predisposizioni tariffarie del servizio di gestione dei rifiuti urbani” (di seguito: deliberazione 62/2023/R/RIF);
- la deliberazione dell’Autorità 3 agosto 2023, 385/2023/R/RIF, recante “Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani” (di seguito: deliberazione 385/2023/R/RIF) e il relativo Allegato A;
- la deliberazione dell’Autorità 3 agosto 2023, 386/2023/R/RIF, recante “Istituzione di sistemi di perequazione nel settore dei rifiuti urbani” e il relativo Allegato A;
- la deliberazione dell’Autorità 3 agosto 2023, 387/2023/R/RIF, recante “Obblighi di monitoraggio e di trasparenza sull’efficienza della raccolta differenziata e sugli impianti di trattamento dei rifiuti urbani” (di seguito: deliberazione 387/2023/R/RIF) e il relativo Allegato A;
- il documento per la consultazione dell’Autorità 11 maggio 2021, 196/2021/R/RIF, recante “Primi orientamenti per la definizione del metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2)”;
- il documento per la consultazione dell’Autorità 2 luglio 2021, 282/2021/R/RIF, recante “Definizione del Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2) - Orientamenti finali”;
- il documento per la consultazione dell’Autorità 22 novembre 2022, 611/2022/R/RIF, recante “Sistemi di perequazione nel settore dei rifiuti. Orientamenti per l’introduzione dei sistemi di perequazione connessi al rispetto della gerarchia dei rifiuti e al recupero dei rifiuti accidentalmente pescati”;
- il documento per la consultazione dell’Autorità 29 novembre 2022, 643/2022/R/RIF, recante “Primi orientamenti per la predisposizione di uno schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra ente affidante e gestore del servizio di gestione dei rifiuti urbani”;
- il documento per la consultazione dell’Autorità 16 maggio 2023, 214/2023/R/RIF, recante “Orientamenti per la determinazione dei costi efficienti della raccolta differenziata del trasporto, delle operazioni di cernita e delle altre operazioni preliminari e la definizione degli standard tecnici e qualitativi del recupero e dello smaltimento” (di seguito: documento per la consultazione 214/2023/R/RIF);
- il documento per la consultazione dell’Autorità 13 giugno 2023, 262/2023/R/RIF, recante “Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra

- enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani - Orientamenti finali”;
- il documento per la consultazione dell’Autorità 13 giugno 2023, 275/2023/R/RIF, recante “Orientamenti per l’aggiornamento biennale 2024-2025 del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2)” (di seguito: documento per la consultazione 275/2023/R/RIF);
  - la determina 4 novembre 2021, 02/DRIF/2021, recante “Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti la proposta tariffaria e delle modalità operative per la relativa trasmissione all’Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti approvata con la deliberazione 363/2021/R/RIF (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025”;
  - la comunicazione del 1 dicembre 2021, avente ad oggetto “Richiesta di informazioni in materia di impianti di trattamento di chiusura del ciclo dei rifiuti ai fini dell’applicazione delle previsioni di cui alla deliberazione 3 agosto 2021 363/2021/R/RIF” inviata dall’Autorità alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e Bolzano;
  - la determina 22 aprile 2022, 01/DRIF/2022, recante “Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti la proposta tariffaria e delle modalità operative per la relativa trasmissione all’Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria di accesso agli impianti di trattamento approvata con la deliberazione 363/2021/R/RIF (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025”.

#### **CONSIDERATO CHE:**

- 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 (...)”*;
- l’articolo 1, comma 527, della legge 205/17, *“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”*, ha assegnato all’Autorità funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti urbani e assimilati, 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 481/95”*;

- inoltre, la predetta disposizione attribuisce espressamente all’Autorità, tra le altre, le funzioni di:
  - *“predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio ‘chi inquina paga’”* (lett. f);
  - *“fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento”* (lett. g);
  - *“approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall’ente di governo dell’ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento”* (lett. h);
  - *“verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi”* (lett. i).

**CONSIDERATO CHE:**

- 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 – per quanto di interesse in questa sede – 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), anche prevedendo, in tema di *“Tariffe”* (articolo 26), che siano altresì fatte salve *“le disposizioni contenute nelle norme di settore”* e che - alla luce di tali presupposti - gli enti affidanti definiscano le tariffe dei servizi *“in misura tale da assicurare l’equilibrio economico-finanziario dell’investimento e della gestione, nonché il perseguimento di recuperi di efficienza che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, in armonia con gli obiettivi di carattere sociale, di tutela dell’ambiente e di uso efficiente delle risorse, tenendo conto della legislazione nazionale e del diritto dell’Unione europea in materia”*;
  - *“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);
  - sono, altresì, fatte salve le discipline settoriali in materia di determinazione del valore di subentro, in caso di durata dell’affidamento inferiore al tempo

necessario ad ammortizzare gli investimenti indicati nel contratto di servizio ovvero in caso di cessazione anticipata (articolo 19, comma 2).

**CONSIDERATO, POI, CHE:**

- il decreto legislativo 116/20 (di attuazione della direttiva 2018/851/UE e della direttiva 2018/852/UE) ha introdotto, tra l'altro, modifiche alla disciplina della responsabilità estesa del produttore contenuta nel decreto legislativo 152/06, con particolare riferimento ai requisiti organizzativi e finanziari dei regimi di responsabilità estesa. Nello specifico, il citato 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)”*;
  - ha introdotto nel decreto legislativo 152/06 l'articolo 178-ter *“Requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore”* che sancisce il principio di copertura dei costi della gestione dei rifiuti generati dai prodotti soggetti al regime di responsabilità estesa e immessi sul mercato nazionale (ivi inclusi gli oneri per la corretta informazione degli utilizzatori dei prodotti e dei detentori di rifiuti relativamente alla gestione dei rifiuti stessi, e gli oneri per la raccolta e la comunicazione dei dati sull'attività di gestione), specificando che il contributo finanziario versato dai produttori non debba superare *“i costi che sono necessari per fornire servizi di gestione dei rifiuti in modo efficiente in termini di costi. Tali costi sono stabiliti,*

- sentita l'Autorità (...), in modo trasparente tra i soggetti interessati”;*
- l'articolo 14 della legge 118/22, al comma 2, ha integrato il testo dell'articolo 202 del decreto legislativo 152/06 (che disciplina l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti) 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);
  - come chiarito nella relazione illustrativa presentata alle Camere ai fini dell'approvazione della *“Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”*, le nuove attribuzioni sopra richiamate sono state assegnate all'Autorità allo scopo di favorire il superamento di talune criticità connesse *“al perimetro di affidamento del servizio sotto il profilo verticale”*, relativamente al quale è stato osservato come in alcuni casi si riscontri un ampliamento del *“novero delle attività lungo la filiera che vengono ricomprese nella privata senza verificare l'effettiva sussistenza di un rischio di fallimento di mercato per tali attività. Si tratta, in particolare, della tendenza ad affidare insieme alle attività di raccolta, trasporto e avvio a smaltimento e recupero delle diverse frazioni della raccolta urbana, anche le attività di smaltimento, recupero e riciclo, tipicamente svolte in regime di mercato”*.

**CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:**

- con la deliberazione 363/2021/R/RIF l'Autorità ha adottato il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025, integrando e sviluppando – comunque in un quadro generale di regole stabile e certo – la regolazione applicata a partire dal 2018 e declinata nel MTR di cui alla deliberazione 443/2019/R/RIF, nonché provvedendo nell'ambito del MTR-2 medesimo alla fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento. In particolare, l'Autorità ha:
  - confermato l'impostazione generale del MTR, basata sulla verifica e la trasparenza dei costi, richiedendo che la determinazione delle entrate tariffarie avvenga sulla base di dati certi, validati e desumibili da fonti contabili obbligatorie e che la dinamica per la loro definizione sia soggetta ad un limite annuale di crescita (che tenga conto anche di costi *benchmark* di riferimento espressamente individuati), differenziato in ragione degli obiettivi di miglioramento della qualità del servizio reso agli utenti e/o di ampliamento del perimetro gestionale individuati dagli Enti territorialmente

- competenti, in un rinnovato quadro di responsabilizzazione e di coerenza a livello locale;
- previsto alcuni elementi di novità per la regolazione del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, principalmente riconducibili alla necessità di: *i)* rafforzare gli incentivi allo sviluppo di attività di valorizzazione dei materiali recuperati e/o di energia, anche in considerazione del potenziale contributo dell'output recuperato al raggiungimento dei *target* europei; *ii)* configurare opportuni meccanismi correttivi al sistema di riconoscimento dei costi alla luce dell'applicazione delle novità normative introdotte dal decreto legislativo 116/20; *iii)* tener conto degli obiettivi di adeguamento agli obblighi e agli standard di qualità derivanti dalla pertinente regolazione dell'Autorità in materia;
  - introdotto un periodo regolatorio di durata quadriennale 2022-2025 per la valorizzazione sia delle componenti di costo riconosciute e delle connesse entrate tariffarie, che delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, nonché un aggiornamento a cadenza biennale delle predisposizioni tariffarie secondo le modalità e i criteri individuati nell'ambito di un successivo procedimento;
  - previsto, al comma 8.5 della deliberazione 363/2021/R/RIF, e secondo quanto poi precisato al comma 4.7 del MTR-2, la possibilità di una eventuale revisione *infra* periodo della predisposizione tariffaria, qualora ritenuto necessario dall'Ente territorialmente competente, formulabile in qualsiasi momento del periodo regolatorio al verificarsi di circostanze straordinarie e tali da pregiudicare gli obiettivi indicati nel piano, provvedendo a dettagliare puntualmente le modalità volte a recuperare la sostenibilità efficiente della gestione, declinandone gli effetti nell'ambito del piano economico-finanziario pluriennale.

**CONSIDERATO, POI, CHE:**

- con deliberazione 363/2021/R/RIF, l'Autorità ha, altresì, definito una regolazione tariffaria asimmetrica per i differenti servizi del trattamento, attraverso opzioni regolatorie articolate sulla base del grado di integrazione del soggetto incaricato della gestione dei rifiuti (distinguendo tra gestore integrato e gestore non integrato), nonché della valutazione del livello di efficacia dell'eventuale esistenza di pressione competitiva nel contribuire alla promozione di efficienza allocativa, in un'ottica di rafforzata attenzione al profilo infrastrutturale del settore e di promozione della capacità del sistema, in corrispondenza della corretta scala territoriale, di gestire compiutamente i rifiuti;
- l'Autorità ha quindi introdotto le definizioni di impianti di chiusura del ciclo "*integrati*" e "*minimi*" (assoggettati a una regolazione dei costi riconosciuti e delle tariffe caratterizzata da incentivazioni coerenti con la citata gerarchia europea per la gestione dei rifiuti) e di impianti di chiusura del ciclo "*aggiuntivi*" (con obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso e disincentivi applicati ai flussi conferiti

- agli impianti di discarica e incenerimento senza recupero energetico, ma non assoggettati alla regolazione dei costi riconosciuti);
- nel delineare la citata disciplina l’Autorità non ha, quindi, inteso svolgere alcuna delle funzioni di programmazione che la legge affida ai diversi livelli istituzionali (e, in particolare, alle regioni), demandando al competente livello territoriale la decisione in ordine all’individuazione (o meno) degli impianti “*minimi*” da assoggettare alla regolazione. Diverso avviso ha espresso il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione prima (che ha accolto il ricorso di alcuni operatori parzialmente impattati dalle limitazioni derivanti dall’appartenenza alla categoria di impianto “*minimo*”), con sentenze oggetto di appello (tuttora pendente in Consiglio di Stato) da parte dell’Autorità, che hanno ritenuto il difetto di competenza dell’Autorità di regolazione nell’individuazione della categoria degli impianti “*minimi*”, riconoscendo però il potere di regolazione tariffaria di tali impianti;
  - la deliberazione 363/2021/R/RIF e i contenuti del MTR-2 sono stati recepiti, con il decreto ministeriale 24 giugno 2022, n. 257, nell’ambito del Programma nazionale di gestione dei rifiuti (di seguito: PNGR), individuato quale strumento con il quale fissare i macro-obiettivi, i criteri e le linee strategiche cui le regioni e le province autonome devono attenersi nell’elaborazione dei piani regionali di gestione dei rifiuti;
  - il PNGR, infatti, ha richiamato espressamente la tassonomia introdotta dall’Autorità per gli impianti di trattamento dei rifiuti urbani, e, in sede di individuazione dei “*criteri e [delle] linee strategiche per l’elaborazione dei piani regionali*”, 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, richieste da ARERA (...), e ai connessi adempimenti ai sensi della deliberazione 363/2021/R/RIF (...), 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*”.

**CONSIDERATO, ANCHE, CHE:**

- il comma 7.2 del MTR-2, per quanto attiene ai dati contabili da utilizzare ai fini della predisposizione tariffaria, stabilisce che i costi efficienti di esercizio e di investimento riconosciuti siano determinati (salvo che per le componenti per le quali siano esplicitamente ammessi valori previsionali):
  - per l’anno 2022 sulla base di quelli effettivi rilevati nell’anno di riferimento ( $a - 2$ ) come risultanti da fonti contabili obbligatorie;
  - per gli anni 2023, 2024 e 2025, in sede di prima approvazione:

- con riferimento ai costi d'esercizio, sulla base dei dati di bilancio o di preconsuntivo relativi all'anno 2021 o, in mancanza, con quelli dell'ultimo bilancio disponibile;
- con riferimento ai costi d'investimento: *i*) per l'anno 2023 sulla base dei dati di bilancio o di preconsuntivo relativi all'anno 2021 o, in mancanza, con quelli dell'ultimo bilancio disponibile; *ii*) per gli anni 2024 e 2025, assumendo la completa realizzazione degli interventi programmati, considerato che l'investimento realizzato nell'anno *a* rileva ai fini tariffari nell'anno (*a* + 2);
- il medesimo comma 7.2 del MTR-2 chiarisce poi che, in sede di aggiornamento biennale, le componenti di costo sono riallineate ai dati risultanti da fonti contabili obbligatorie dell'anno (*a* - 2);
- al comma 7.3 della citata deliberazione 363/2021/R/RIF l'Autorità ha esplicitato l'insieme degli atti di cui si compone la predisposizione tariffaria, stabilendo che sia il piano economico-finanziario per la determinazione delle entrate tariffarie di riferimento per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, sia il piano economico-finanziario per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo "*minimi*" ovvero dagli impianti "*intermedi*" da cui provengano flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo "*minimi*", entrambi riferiti al periodo 2022-2025 e predisposti secondo quanto previsto dal MTR-2, siano corredati dalle informazioni e dagli atti necessari alla validazione dei dati impiegati e, in particolare, da:
  - a) una dichiarazione, ai sensi del d.P.R. 445/00, sottoscritta dal legale rappresentante, attestante la veridicità dei dati trasmessi e la corrispondenza tra i valori riportati nella modulistica con i valori desumibili dalla documentazione contabile di riferimento tenuta ai sensi di legge;
  - b) una relazione che illustri sia i criteri di corrispondenza tra i valori riportati nella modulistica con i valori desumibili dalla documentazione contabile, sia le evidenze contabili sottostanti;
  - c) eventuali ulteriori elementi richiesti dall'organismo competente, ossia l'Ente territorialmente competente di cui al comma 7.1 della citata deliberazione, oppure il Soggetto competente di cui al comma 7.2 della stessa;
- il comma 7.6 della medesima deliberazione prevede che la trasmissione della predisposizione tariffaria avvenga ad opera, rispettivamente, dell'Ente territorialmente competente – per le entrate tariffarie di riferimento per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani – e del soggetto competente – per le tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo "*minimi*" ovvero agli impianti "*intermedi*" da cui provengano flussi indicati come in ingresso a impianti "*minimi*" – i quali, ai fini delle pertinenti determinazioni, validano le informazioni fornite dal gestore, integrandole o modificandole secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio;
- peraltro, il comma 6.3 della deliberazione in parola precisa che gli impianti di

chiusura del ciclo “*minimi*”, individuati secondo quanto previsto al precedente comma 6.1, mantengono tale qualifica per un periodo almeno biennale, con possibilità di aggiornamento nel 2023 per le annualità successive, anche chiarendo che “il venir meno della qualifica di “*minimi*” non ha effetti sulla copertura dei costi ammessi a riconoscimento per il periodo di validità della qualifica medesima”.

**CONSIDERATO, POI, CHE:**

- l’Autorità, nell’articolo 8 della deliberazione 363/2021/R/RIF, ha fornito prime disposizioni ai fini dell’aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie, rimandando ad un successivo provvedimento la definizione di indicazioni metodologiche puntuali. In particolare:
  - il comma 8.2 prevede che gli organismi competenti, in esito alla procedura di validazione dei dati alla base dell’aggiornamento inviati dal gestore, provvedono a trasmettere all’Autorità:
    - l’aggiornamento del piano economico-finanziario per gli anni 2024 e 2025;
    - con riferimento agli anni 2023 e 2024, i corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, ovvero le tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo “*minimi*”, o agli impianti “*intermedi*” da cui provengano flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo “*minimi*”;
  - il successivo comma 8.3 stabilisce che la trasmissione all’Autorità dell’aggiornamento della predisposizione tariffaria viene effettuata:
    - da parte dell’Ente territorialmente competente alla validazione della predisposizione riferita alle entrate tariffarie di riferimento per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, entro 30 giorni dall’adozione delle pertinenti determinazioni ovvero dal termine stabilito dalla normativa statale di riferimento per l’approvazione della TARI riferita all’anno 2024;
    - da parte del soggetto competente alla validazione della predisposizione relativa alle tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo “*minimi*” ovvero dagli impianti “*intermedi*” da cui provengano flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo “*minimi*”, entro il 30 aprile 2024;
- ai fini dell’aggiornamento delle predisposizioni tariffarie relative agli anni 2024 e 2025, i commi 7.5 e 13.9 del MTR-2 rinviano a successive determinazioni da parte dell’Autorità la quantificazione dei seguenti parametri:
  - il tasso di inflazione per la determinazione dei costi riconosciuti, considerato nullo per gli anni 2023, 2024 e 2025 in sede di prima approvazione tariffaria del periodo 2022-2025;
  - i vettori del deflatore degli investimenti fissi lordi, con base 1, rispettivamente, nel 2023, 2024 e 2025.

**CONSIDERATO, ALTRESÌ, CHE:**

- con la deliberazione 459/2021/R/RIF, in considerazione dell'allora imminente termine per l'approvazione del bilancio di previsione (e dunque anche per l'approvazione delle tariffe della TARI per il 2022), l'Autorità ha determinato per gli anni  $a = \{2022, 2023, 2024, 2025\}$ , il valore  $rpi_a$ , facendo salva la possibilità di eventuali aggiornamenti, nonché il valore provvisorio del tasso di remunerazione del capitale investito del servizio del ciclo integrato dei rifiuti urbani di cui al comma 14.2 del MTR-2 e i valori provvisori del tasso di remunerazione del capitale investito netto  $WACC_{RID,a}$  e del parametro  $Kd_a^{real}$  da utilizzare per la determinazione del saggio reale di remunerazione delle immobilizzazioni in corso,  $S_{LIC,a}$ , di cui al comma 14.6 del MTR-2, prevedendone il successivo conguaglio, in sede di aggiornamento delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2024 e 2025;
- con la deliberazione 68/2022/R/RIF l'Autorità ha determinato il tasso di remunerazione per le attività di trattamento, nonché i valori aggiornati dei citati parametri ai fini dei pertinenti conguagli per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, prevedendo, alla luce dell'intercorso differimento del termine per l'approvazione del bilancio di previsione (e dunque anche per l'approvazione delle tariffe della TARI per il 2022), la facoltà per l'Ente territorialmente competente, in accordo con il gestore, di anticipare l'applicazione dei nuovi parametri finanziari già nell'ambito della predisposizione del piano economico-finanziario per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani per il periodo 2022-2025.

**CONSIDERATO, ANCORA, CHE:**

- nell'ambito del procedimento avviato con la deliberazione 62/2023/R/RIF, l'Autorità, nel documento per la consultazione 275/2023/R/RIF, ha illustrato i propri orientamenti per l'aggiornamento delle predisposizioni tariffarie per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e per le tariffe di accesso agli impianti di trattamento relative agli anni 2024 e 2025, con l'obiettivo generale di preservare un quadro di riferimento stabile e affidabile, tenendo conto della necessità di contemperare le seguenti finalità specifiche:
  - consentire l'aggiornamento delle sopra richiamate predisposizioni sulla base dei dati di bilancio dell'anno  $(a - 2)$  nel frattempo resisi disponibili, nonché sulla base della riquantificazione di taluni parametri, in osservanza del principio di recupero dei costi efficienti di investimento e di esercizio;
  - integrare il vigente sistema di regole tariffarie in ragione della necessità di ridurre il rischio che, in numerosi contesti territoriali, il riconoscimento a consuntivo dei costi – con particolare riferimento all'andamento dei prezzi dei fattori della produzione a partire dal 2022 – possa non trovare copertura nell'ambito del limite alla variazione delle entrate tariffarie per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, di cui al comma 4.1 del MTR-2,

identificando meccanismi che assicurino, per un verso, la continuità del servizio e, per un altro, la sostenibilità dei corrispettivi all'utenza finale;

- favorire condizioni non discriminatorie a tutela degli utenti finali confermando e aggiornando l'impianto generale relativo alla definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, nell'ambito del quale introdurre le richiamate regole per l'aggiornamento dei costi riconosciuti sulla base delle risultanze contabili dell'anno ( $a - 2$ ), nonché dell'adeguamento dei parametri macroeconomici di riferimento;
- l'Autorità ha, inoltre, prospettato misure tese a garantire il coordinamento tra il procedimento in parola e gli effetti prevedibili alla luce delle riforme settoriali già varate o in fase di implementazione, ossia il varo della regolazione della qualità, con il TQRIF (i cui primi effetti, specialmente in termini di previsione dei costi, si sono presentati nelle predisposizioni trasmesse nel corso nel 2022), i possibili sviluppi riguardo alla nuova regolazione degli impianti di trattamento, la nuova disciplina relativa al grado di copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata mediante il ricorso ai sistemi di *compliance* agli obblighi EPR, come declinata tenuto conto degli obblighi di monitoraggio e di trasparenza sugli indicatori di efficienza della raccolta differenziata e sugli impianti di trattamento (di cui alla deliberazione 387/2023/R/RIF), nonché la definizione dello schema tipo di contratto di servizio (di cui alla deliberazione 385/2023/R/RIF);
- le principali misure prospettate in riferimento alle regole per l'aggiornamento biennale dei costi riconosciuti riguardano, nello specifico:
  - l'adeguamento, sulla base delle più recenti previsioni relative alla dinamica dei prezzi al consumo, del tasso di inflazione programmata  $rpi_a$  da applicare al calcolo del limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie;
  - l'introduzione di un ulteriore coefficiente per la determinazione del suddetto limite, valorizzabile nel 2024 e nel 2025 in considerazione dei maggiori oneri, sostenuti per il servizio integrato di gestione dei rifiuti negli anni 2022 e 2023, riconducibili alla dinamica dei prezzi dei fattori della produzione, ferme restando le regole già previste dal MTR-2 relativamente al limite medesimo, nonché il valore massimo determinabile dall'Ente territorialmente competente;
  - l'estensione al successivo periodo regolatorio della possibilità di rimodulazione degli importi che eccedono il limite alla variazione annuale delle entrate tariffarie;
  - la conferma delle componenti di costo definite dal MTR-2, ivi inclusi i parametri specifici del settore dei rifiuti per la determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito, e la fissazione, sulla base delle regole del MTR-2, dei parametri per l'adeguamento monetario dei costi operativi e di capitale dell'anno ( $a - 2$ );
  - la conferma, per quanto concerne le tariffe di accesso agli impianti di trattamento, delle regole per la determinazione dei costi operativi e di capitale riconosciuti, nonché l'aggiornamento secondo gli stessi

adeguamenti monetari prospettati per la determinazione delle entrate tariffarie per il servizio integrato di gestione dei rifiuti;

- in risposta al documento per la consultazione 275/2023/R/RIF, che ha trovato una generale condivisione tra gli *stakeholder*, sono pervenuti contributi da un vasto spettro di *stakeholder*, in particolare Enti territorialmente competenti (ivi inclusi i Comuni) e loro associazioni di categoria, gestori e loro associazioni, Consorzi per la gestione degli obblighi di responsabilità estesa del produttore e società di consulenza;
- con riferimento alle proposte relative al limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie, la maggioranza dei rispondenti ha espresso condivisione in ordine alla prospettata introduzione di un ulteriore coefficiente per la determinazione del parametro  $\rho_a$  destinato a coprire i maggiori oneri riconducibili alla dinamica inflazionistica, nonché relativamente alla possibilità di rimodulare gli importi eccedenti il limite su un arco temporale esteso alle annualità successive al vigente periodo regolatorio; tuttavia, taluni rispondenti hanno richiesto di prevedere che detto coefficiente possa essere valorizzato entro il limite massimo stabilito e ricompreso nella determinazione del parametro  $\rho_a$  anche qualora ciò comportasse un valore di  $\rho_a$  superiore a quello risultante dalla formula di cui al comma 4.2 del MTR-2;
- per quanto concerne l'aggiornamento dei costi riconosciuti, taluni rispondenti hanno evidenziato potenziali profili di criticità in relazione alla prospettata intenzione di precisare che, per ciascun anno  $a = \{2024, 2025\}$ , la quantificazione delle componenti  $COI_{TV,a}^{exp}$  e  $COI_{TF,a}^{exp}$  operata in sede di prima determinazione tariffaria per le richiamate annualità, potesse essere rideterminata in aumento solo qualora fossero previsti obiettivi ulteriori di miglioramento ovvero di ampliamento del perimetro.

**CONSIDERATO, ANCHE, CHE:**

- nell'ambito del procedimento avviato con la deliberazione 364/2021/R/RIF, poi rinnovato con la deliberazione 732/2022/R/RIF, l'Autorità, nel documento per la consultazione 214/2023/R/RIF, ha illustrato i propri orientamenti in ordine alla determinazione dei costi efficienti della raccolta differenziata, del trasporto, delle operazioni di cernita e delle altre operazioni preliminari di trattamento delle frazioni differenziate, nonché in ordine alla definizione degli standard tecnici e qualitativi del recupero e dello smaltimento;
- in particolare, con riferimento alla determinazione dei costi efficienti delle operazioni sopra richiamate, l'Autorità ha:
  - proceduto alla ricostruzione del livello medio nazionale del grado di copertura di tali oneri da parte dei sistemi di *compliance* agli obblighi di responsabilità estesa del produttore attraverso un'analisi parametrica dei dati impiegati nella quantificazione delle componenti tariffarie previste dal

- MTR-2 per il periodo 2022-2025, avvalendosi, altresì, di alcuni dati ufficiali resi disponibili da ISPRA;
- prospettato l'introduzione di uno specifico indicatore, denominato  $H_a$ , come misura del grado di copertura dei costi della raccolta differenziata, calcolato come rapporto tra:
    - i ricavi relativi ai rifiuti da imballaggio, realizzati sia a fronte del conferimento ai sopra richiamati sistemi di *compliance*, sia in esito al conferimento al di fuori dei suddetti sistemi, al netto delle frazioni merceologiche similari, indicati con  $AR_{SC_{si,a}}^{AGG}$ ;
    - i costi della raccolta differenziata dei rifiuti da imballaggio corrispondenti alla menzionata componente relativa ai ricavi, comprensivi anche delle pertinenti quote di costi operativi comuni e di costi di capitale, indicati con  $CRD_{SC_{si,a}}^{AGG}$ ;
  - ipotizzato che all'indicatore  $H_a$  sia associato un percorso di avanzamento che, a partire dalle condizioni riscontrate nei singoli contesti, permetta – secondo la necessaria impostazione di gradualità e di asimmetria – di conseguire i *target* previsti dalla normativa di riferimento; in particolare, ha previsto l'introduzione di obiettivi annuali, che trovino applicazione per ciascun ambito tariffario, differenziati sulla base del livello di partenza e tali da richiedere un miglioramento del grado di copertura di entità più significativa nei casi in cui ci si discosti maggiormente dal livello indicato dalla normativa;
  - prospettato, ai fini del monitoraggio dei progressi verso il conseguimento del *target* di copertura dei costi della raccolta differenziata, un'impostazione semplificata, secondo cui l'Ente territorialmente competente chiede al gestore dell'attività di raccolta e di trasporto di dare separata evidenza delle relative voci di costo e di ricavo (a condizione che vi siano chiarezza nei criteri *ex ante* e la necessaria riconciliazione di tutti gli oneri *ex post*);
  - con riferimento, poi, alla definizione degli standard tecnici e qualitativi del recupero e dello smaltimento, l'Autorità ha manifestato l'orientamento ad introdurre, secondo un approccio graduale e asimmetrico, indicatori e relativi livelli qualitativi minimi per la valutazione della qualità del materiale conferito agli impianti di recupero e smaltimento, dell'efficienza delle operazioni di riciclo, della corretta gestione degli scarti, della continuità del servizio di trattamento e della gestione dei rapporti con gli utenti-conferitori, proponendo altresì collegati obblighi di registrazione e comunicazione, in capo ai gestori degli impianti;
  - in risposta al documento per la consultazione 214/2023/R/RIF sono pervenuti i contributi di un nutrito gruppo di gestori nonché delle principali associazioni di categoria, nazionali e locali, rappresentative dei medesimi; sono altresì pervenuti i contributi di taluni Enti d'Ambito e Comuni, e delle relative associazioni nazionali, nonché quelli dei principali Consorzi per la gestione degli obblighi di responsabilità estesa del produttore e di talune imprese e associazioni del comparto del recupero di materiali;
  - le osservazioni pervenute, raccolte anche in occasione di specifici *focus group*

convocati dall’Autorità, per quanto di interesse in questa sede, hanno evidenziato quanto segue:

- in relazione alla stima dei costi efficienti della raccolta differenziata, la maggior parte dei rispondenti condivide o, comunque, non esprime contrarietà all’impiego dei dati desunti da piani economico-finanziari 2022-2025 come base dell’analisi, pur evidenziando taluni limiti (peraltro anticipati dalla stessa Autorità nel documento per la consultazione 214/2023/R/RIF) relativi alla metodologia di ricostruzione adottata; taluni rispondenti mostrano, invece, preferenza per approcci di determinazione dei costi *bottom-up* e basati su *benchmark* di costo; più in particolare, un gruppo di soggetti (prevalentemente gestori della raccolta e trasporto, relative associazioni, Enti territorialmente competenti, Comuni e relative associazioni) lamenta la sottostima dei costi, principalmente a causa della mancata (o quantomeno parziale) considerazione di quelli relativi alle attività di pretrattamento, mentre un altro gruppo di soggetti (ConSORZI per la gestione degli obblighi di responsabilità estesa del produttore, operatori del riciclo e relative associazioni) suggerisce che il livello di copertura possa essere sottostimato (in esito alla sottostima dei ricavi e alla sovrastima dei costi) e che la metodologia di determinazione dei costi efficienti possa condurre al trasferimento agli operatori soggetti alla responsabilità estesa del produttore di costi non efficienti e/o legati a risultati ambientali modesti (*in primis* raccolta differenziata); la generalità dei rispondenti sottolinea, altresì, i limiti dei dati, di fonte diversa dall’Autorità, cui si è fatto ricorso per le stime; infine, un buon numero di rispondenti suggerisce di estendere il *focus* delle valutazioni a filiere diverse da quelle finora considerate, recentemente assoggettate agli obblighi di responsabilità estesa del produttore;
- in ordine al grado di copertura dei costi della raccolta differenziata e al monitoraggio del relativo indicatore ai fini del progressivo conseguimento dei *target* previsti dalla normativa di riferimento, la maggior parte dei rispondenti condivide l’adozione di un’impostazione semplificata per la raccolta dati a partire dall’aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie del MTR-2, pur auspicando l’implementazione, a partire dal terzo periodo regolatorio, di regole di *unbundling* contabile o comunque la definizione di istruzioni che garantiscano omogeneità di applicazione tra le gestioni; più in generale, i gestori della raccolta e trasporto lamentano limitati margini di manovra nel miglioramento del livello di copertura, derivanti, da un lato, dagli obblighi di erogazione connessi alla natura di servizio di interesse economico generale propria del servizio di gestione dei rifiuti urbani e dall’altro dal mancato controllo sui corrispettivi per l’avvio a riciclo dei materiali, fissati dal tavolo negoziale tra Comuni, sistemi di *compliance*, Unione delle Province e Enti d’Ambito; al contrario, gli attori dei meccanismi di *compliance* lamentano la scarsa considerazione delle variabili di contesto, nonché dei fattori di efficienza, efficacia, economicità

e trasparenza delle gestioni; taluni rispondenti hanno osservato che il percorso individuato debba effettivamente prevedere sforzi più consistenti per le gestioni con *performance* modeste e sforzi più contenuti per quelle più prossime al *target*; infine, alcuni rispondenti hanno auspicato l'introduzione di regole che favoriscano la coerenza tra i risultati raggiunti in termini di copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata e meccanismi di incentivo alla massimizzazione dei ricavi della valorizzazione dei materiali (*sharing*).

**CONSIDERATO, POI, CHE:**

- anche sulla scorta di quanto già illustrato nel documento per la consultazione 214/2023/R/RIF con riferimento alla valutazione e all'incremento del grado di copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata, nel già richiamato documento per la consultazione 275/2023/R/RIF, l'Autorità ha altresì prospettato:
  - il collegamento tra il grado di copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata e i parametri di valutazione delle prestazioni in termini di qualità ambientale del gestore della raccolta e del trasporto,  $\gamma_{1,a}$  e  $\gamma_{2,a}$ ;
  - l'avvio di un processo di monitoraggio della copertura dei sopra richiamati costi della raccolta differenziata, integrando gli schemi tipo di piano economico-finanziario e di relazione di accompagnamento con la richiesta di dati specifici che permettano di determinare il suddetto livello e i conseguenti obiettivi di miglioramento;
- con riferimento alla determinazione dell'indicatore  $H_a$ , i rispondenti alla consultazione hanno rinnovato la richiesta di dettagliare le regole per la predisposizione degli schemi di raccolta dei dati, in modo da agevolare la determinazione del grado di copertura su basi omogenee; i gestori della raccolta e del trasporto hanno, inoltre, sottolineato come le leve di azione a loro disposizione per il miglioramento del grado di copertura siano limitate;
- infine, concordando con la necessità di prevedere un periodo di avvio e monitoraggio dell'indicatore del grado di copertura, cui faccia seguito l'introduzione, nel terzo periodo regolatorio, di misure incentivanti, alcuni rispondenti hanno chiesto che la previsione di queste ultime sia rinviata al secondo biennio del periodo medesimo.

**CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:**

- in sede di definizione degli obblighi di monitoraggio e di trasparenza sull'efficienza della raccolta differenziata e sugli impianti di trattamento dei rifiuti urbani, di cui all'Allegato A alla deliberazione 387/2023/R/RIF, l'Autorità - all'articolo 6 - ha introdotto il macro-indicatore R1 - "Efficacia dell'avvio a riciclaggio delle frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore" ( $Efficacia_{Avv\_RICRD,sc}$ ), dato dal prodotto tra l'efficienza della

raccolta differenziata di tali frazioni (indicatore  $Eff_{RD\_SC}$ , di cui all'articolo 3 del menzionato Allegato A) e la relativa qualità (indicatore  $QLT_{RD\_SC}$ , di cui all'articolo 5 del medesimo Allegato A).

**CONSIDERATO, INFINE, CHE:**

- con la sentenza n. 7196/23, il Consiglio di Stato, Sezione Seconda, ha accolto l'appello (avverso la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione Prima, n. 682/22) proposto dalla società Masotina S.p.A., una società operante nel settore della selezione degli imballaggi plastici provenienti dalla raccolta differenziata dei rifiuti, avente ad oggetto le disposizioni di cui alla deliberazione 363/2021/R/RIF (e, segnatamente, i commi 2.1, lett. a) e 3.1, lett. b) del provvedimento da ultimo richiamato, nonché i commi 1.1, gli articoli 2 e 3, i commi 7.3 e 8.6 e l'articolo 11 del MTR-2):
- nello specifico, nella sentenza in parola, il Consiglio di Stato - ha premesso che il ricorrente ha censurato:
  - il riconoscimento in tariffa di “costi [afferenti alla ‘commercializzazione e valorizzazione della frazione differenziata’] ad alcuni degli operatori nel mercato della selezione, ovvero agli operatori del servizio [di raccolta e trasporto, RSU] a monte che esercitano anche il servizio di selezione, i c.d. ‘Gestori integrati’”, ritenendo che si tratti di “costi per tali soggetti già coperti dal sistema EPR della filiera della plastica da imballaggi”;
  - “la concessione (...) di incentivi ‘inefficienti’”, lamentando il “riconoscimento a favore del (solo) Gestore integrato di una parte del beneficio derivante dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi EPR di filiera (componente di costo variabile  $AR_{SC,a}$ ) tramite il fattore di sharing ( $b_a(1 + \omega_a)$ ) e degli ulteriori ricavi derivanti dalle altre vendite di materiale ed energia derivante dai rifiuti (componente di costo variabile  $AR_a$ ) tramite il fattore di sharing  $b_a$ ”;
  - il riconoscimento “in tariffa, ai Gestori integrati, [di] costi comuni alle loro diverse attività senza simultaneamente assumere (...) almeno misure minime volte ad evitare la (...) sussidiarizzazione fra attività in monopolio ed attività di mercato”;
- il Consiglio di Stato, facendo riferimento anche a considerazioni svolte dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nell'ambito dell'archiviazione di una segnalazione della medesima società appellante:
  - ha rilevato che “la metodologia tariffaria (...) appare (...) idonea a determinare distorsioni della concorrenza, in quanto, nell'ambito di un medesimo segmento di mercato, alcuni soggetti (riconducibili alla nozione di gestore integrato, ossia il gestore di uno o più servizi a monte che gestisca anche uno o più servizi a valle (...)) duplicano la copertura dei costi di esercizio in quel particolare settore di attività, godendo del rimborso attraverso la regolazione tariffaria ma non essendo previsto alcun sistema che consenta di scomputare tale “rimborso” dall'incasso dei ricavi dai cd.

*sistemi di compliance; mentre gli altri soggetti imprenditoriali che operano autonomamente nel mercato a valle dell'avvio a riciclo e recupero della raccolta differenziata della plastica, occupandosi della selezione e trattamento dei rifiuti in plastica provenienti da RSU (...) percepiscono il solo corrispettivo ritraibile dalla contrattazione di mercato in esito alla loro attività”;*

- ha, inoltre, rilevato che *“non sia possibile affermare con certezza a priori la valutazione dell’incentivo in termini di efficienza”* perseguito dalle disposizioni tariffarie censurate, con conseguente *“carenza della necessaria trasparenza della regolazione tariffaria”*;
- in riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione Prima, n. 682/22, ha accolto l’appello in parola e, per l’effetto, ha annullato gli atti impugnati, nei limiti d’interesse;
- conseguentemente ha evidenziato la *“necessità che, in sede di riedizione del potere [da parte dell’Autorità], vengano riesaminate (e riequilibrate) le varie componenti di costo”*;
- a fronte delle predette statuizioni caducatorie, che l’Autorità è tenuta a ottemperare, preme ribadire che la finalità delle disposizioni annullate era quella di promuovere l’attività di prepulizia, preselezione o pretrattamento degli imballaggi plastici provenienti dalla raccolta differenziata, effettuata da parte del gestore, al fine di assicurare una raccolta di elevata qualità della plastica, già a monte della filiera; la meritevolezza di tutela di tale esigenza promozionale trova riscontro nei corrispettivi incentivanti che sono riconosciuti dai sistemi di *compliance* in caso di conferimento monomateriale (più elevati rispetto al caso di conferimento multimateriale);
- tuttavia, diversamente da quanto affermato dal Consiglio di Stato (in particolare, al capo 22.1 della sentenza), i sistemi di *compliance* non assicurano affatto una remunerazione, né una copertura dei costi sostenuti dai gestori per le suddette attività di prepulizia, preselezione o pretrattamento (non essendo a essi commisurati); conseguentemente, per effetto della decisione del Consiglio di Stato, il sistema tariffario dell’Autorità non è più in grado di assicurare la selezione d’un rifiuto di elevata qualità a monte della filiera.

**RITENUTO CHE:**

- ai fini dell’aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, sia necessario e opportuno definire – anche tramite la riedizione del potere tariffario dell’Autorità, alla luce di quanto statuito dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 7196/23 – regole che preservino un quadro di riferimento stabile e affidabile, nel rispetto dei principi di recupero dei costi efficienti di investimento e di esercizio e di non discriminazione e tutela degli utenti finali che, al contempo, permettano di intercettare tempestivamente, nell’ambito dei costi riconosciuti, i maggiori oneri sostenuti per il servizio integrato di gestione dei rifiuti negli anni 2022 e 2023 riconducibili alla dinamica

dei prezzi dei fattori della produzione, preservando l'equilibrio economico-finanziario delle gestioni e la continuità nell'erogazione del servizio;

- in particolare, nelle more di una complessiva rivalutazione della possibilità di definire una nuova e organica regolazione incentivante – alla promozione della qualità degli imballaggi plastici provenienti da raccolta differenziata da avviare a recupero e riciclo – in quei segmenti di mercato ove si registri la presenza di operatori che, in regime concorrenziale, traggono la propria sfera di attività anche dalla carenza della menzionata qualità, sia opportuno assicurare una parità di trattamento e superare il paventato ma non dimostrato effetto distorsivo riconducibile alle modalità di computo tariffario (effetto distorsivo peraltro escluso dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che aveva appunto archiviato la segnalazione della società appellante);
- in esito al riesame delle varie componenti di costo richiesto dalla citata sentenza 7196/23, sia opportuno prevedere:
  - che nell'ambito dell'aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie, l'Ente territorialmente competente, con procedura partecipata del gestore interessato, provveda a:
    - scomputare gli oneri afferenti o comunque attribuibili alle attività di “prepulizia, preselezione o pretrattamento degli imballaggi plastici provenienti dalla raccolta differenziata” dai costi riconosciuti per le annualità 2024 e 2025 (rinvenibili dalle fonti contabili obbligatorie) di cui al comma 7.3 del MTR-2, e, conseguentemente, da tutte le voci in cui i medesimi costi devono essere riclassificati, ossia dai costi operativi di gestione ( $CG_a$ ) – compresi gli oneri afferenti alla commercializzazione e valorizzazione delle frazioni differenziate dei rifiuti raccolti – e dai costi comuni ( $CC_a$ ), di cui agli articoli 8 e 11 del MTR-2, nonché dai costi d'uso del capitale ( $CK_a$ ) di cui all'articolo 12 del MTR-2;
    - per ciascun anno  $a = \{2024, 2025\}$ , scomputare i ricavi conseguenti alle attività di “prepulizia, preselezione o pretrattamento degli imballaggi plastici provenienti dalla raccolta differenziata”, ivi incluse quelle di commercializzazione e valorizzazione delle frazioni differenziate dei rifiuti raccolti inerenti alla medesima frazione, dai proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti ( $AR_a$ ) e dai ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di *compliance* agli obblighi di responsabilità estesa del produttore ( $AR_{SC,a}$ );
    - recuperare nelle pertinenti componenti di conguaglio del 2024 e 2025, all'uopo istituite, gli oneri (in eccesso eventualmente riconosciuti) e i ricavi (in riduzione eventualmente non scomputati) afferenti o comunque attribuibili alle attività di “prepulizia, preselezione o pretrattamento degli imballaggi plastici provenienti dalla raccolta differenziata”, ivi incluse quelle di commercializzazione e valorizzazione delle frazioni differenziate dei rifiuti raccolti inerenti alla

medesima frazione, rinvenibili nelle predisposizioni tariffarie relative alle annualità 2022 e 2023;

- determinare il fattore di *sharing* dei proventi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai predetti sistemi collettivi di *compliance* (di cui all'articolo 3 del MTR-2) secondo nuove modalità che ne rafforzino la coerenza con le valutazioni di efficacia dell'avvio a riciclaggio delle frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore;
- contestualmente, alla conferma, per il secondo periodo regolatorio 2022-2025:
  - delle definizioni di “Gestore integrato” e di “Impianti di trattamento” di cui al comma 1.1 del MTR-2;
  - della formulazione generale delle entrate tariffarie di riferimento di cui all'articolo 2 del MTR-2, nonché dei costi riconosciuti di cui al comma 7.3 del MTR-2 (risultanti dalle fonti contabili obbligatorie) e delle componenti in cui i medesimi oneri vengono riclassificati (costi operativi di gestione ( $CG_a$ ), costi comuni ( $CC_a$ ) e costi d'uso del capitale ( $CK_a$ ) di cui agli articoli 8, 11 e 12 del MTR-2).

**RITENUTO, POI, CHE:**

- per quanto attiene ai dati da utilizzare ai fini dell'aggiornamento delle entrate tariffarie di riferimento, sia opportuno prevedere che:
  - la determinazione delle tariffe del 2024 venga aggiornata con i dati di bilancio relativi all'anno 2022, salvo le componenti per le quali è esplicitamente ammesso un dato stimato;
  - la determinazione delle tariffe per l'anno 2025 venga aggiornata con i dati di bilancio o di preconsuntivo relativi all'anno 2023 o, in mancanza, con quelli dell'ultimo bilancio disponibile, salvo le componenti per le quali è esplicitamente ammesso un dato stimato;
- ai fini delle rideterminazioni tariffarie per il biennio 2024-2025, sia necessario procedere all'aggiornamento dei parametri di cui al comma 7.5 e al comma 13.9 del MTR-2:
  - individuando i seguenti tassi di inflazione per l'aggiornamento dei costi operativi:  $I^{2023} = 4,5\%$  e  $I^{2024} = 8,8\%$ , assumendo inflazione nulla per il 2025;
  - fissando, relativamente al deflatore degli investimenti fissi lordi, il valore  $dfl_{2022}^{2023} = 1,034$ ;
  - rimandando ad un successivo provvedimento la determinazione del vettore che esprime il deflatore degli investimenti fissi lordi con base 1 nel 2024 e, infine, assumendo un valore pari a 1 per il deflatore degli investimenti fissi lordi con base 1 nel 2025;
- con riferimento alle regole per la determinazione del limite alla variazione annuale delle entrate tariffarie, sia opportuno, per ciascuno degli anni 2024 e 2025:

- procedere all'aggiornamento del tasso di inflazione programmata  $rpi_a$ , fissandone il valore a 2,7%;
- prevedere la facoltà, in capo all'Ente territorialmente competente, di valorizzare, nella misura massima del 7%, un coefficiente denominato  $CRI_a$ , in considerazione dei maggiori oneri sostenuti per il servizio integrato di gestione dei rifiuti negli anni 2022 e 2023 riconducibili alla dinamica dei prezzi dei fattori della produzione, fermo restando il valore massimo del parametro  $\rho_a$ ;
- estendere la possibilità di rimodulazione degli importi che eccedono il limite, previa valutazione e validazione da parte dell'Ente territorialmente competente come già stabilito al comma 4.5 del MTR-2, alle annualità successive al vigente periodo regolatorio;
- con riguardo ai costi operativi incentivanti  $COI_{TV,a}^{exp}$  e  $COI_{TF,a}^{exp}$ , di cui agli articoli 9 e 10 del MTR-2, sia opportuno - anche alla luce delle osservazioni pervenute in fase di consultazione - superare l'orientamento prospettato, consentendone per ciascun anno  $a = \{2024, 2025\}$  l'eventuale rideterminazione in aumento anche a parità di obiettivi attesi di miglioramento e di ampliamento del perimetro gestito, a condizione che tale rideterminazione risulti motivata dalla necessità di tener conto di dinamiche inflattive non intercettate in sede di prima predisposizione tariffaria;
- sia opportuno confermare i parametri specifici del settore dei rifiuti per la determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito  $WACC_a - \beta_{asset}$  e livello di *gearing* - indicati nella deliberazione 68/2022/R/RIF, nonché prevedere che il recupero derivante dalla differenza tra i valori provvisori del tasso  $WACC_a$ , nonché del tasso  $WACC_{RID,a}$  e del parametro  $Kd_a^{real}$ , fissati dalla deliberazione 459/2021/R/RIF, e quelli determinati in via definitiva dalla deliberazione 68/2022/R/RIF, sia recuperata attraverso una specifica voce nell'ambito delle componenti di conguaglio di cui all'articolo 17 del MTR-2, e più specificamente nella componente  $RCtot_{TF,a}$ ; sono fatti salvi eventuali successivi aggiornamenti in coerenza con quanto previsto dal TIWACC.

**RITENUTO, INOLTRE, CHE:**

- al fine di perseguire le generali finalità procompetitive, di efficienza dei servizi e di tutela degli utenti finali, come previste dall'articolo 1, comma 1, della legge 481/95, sia necessario favorire condizioni non discriminatorie confermando e aggiornando l'impianto generale relativo alla definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, anche al fine di consentire la piena applicabilità di quanto previsto dal PNGR;
- in particolare, sia opportuno confermare l'impianto generale relativo alla definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento dei rifiuti urbani, considerando:
  - le risultanze contabili dell'anno  $(a - 2)$ , come desumibili dalle fonti contabili obbligatorie dell'anno di riferimento;

- gli adeguamenti monetari previsti per la determinazione delle entrate tariffarie per il servizio integrato;
- la conferma dei parametri specifici del settore dei rifiuti per la determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito  $WACC_a$ , salvo successivi aggiornamenti, in coerenza con quanto previsto dal TIWACC, nonché della conferma della differenziazione tra i tassi di remunerazione applicabili al ciclo integrato dei rifiuti urbani e quelli applicabili alle attività di trattamento, già espresse per il servizio integrato;
- sia necessario confermare la formulazione del parametro ( $\rho_{\tau,a}$ ) per la determinazione del limite alla crescita annuale del fattore tariffario  $\tau_a$ , precisando che:
  - il tasso di inflazione programmata  $rpi_a$  sia fissato, in linea con quanto previsto per il servizio integrato, al valore di 2,7%;
  - la quantificazione del fattore  $\kappa_a$  possa essere effettuata anche alla luce delle evidenze desumibili dall'attività di monitoraggio prevista dalla deliberazione 387/2023/R/RIF.

**RITENUTO, ANCHE, CHE:**

- al fine di rafforzare la coerenza tra le valutazioni sulla qualità ambientale della gestione della raccolta differenziata e gli effettivi risultati della gestione in termini di valorizzazione dei materiali derivanti dalla medesima raccolta, sia opportuno impiegare, nella valutazione di efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo, il macro-indicatore R1, di cui all'articolo 6 dell'Allegato A alla deliberazione 387/2023/R/RIF;
- in particolare, sia opportuno prevedere che, a partire dall'aggiornamento delle predisposizioni tariffarie 2024-2025 per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, il coefficiente  $\gamma_{2,a}$  sia valorizzato coerentemente con il valore assunto dal citato macro-indicatore;
- ai fini del monitoraggio del grado di copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata, secondo quanto previsto dall'articolo 222 del decreto legislativo n. 152/06, sia necessario definire uno specifico indicatore, denominato  $H_a$ , calcolato come rapporto tra:
  - i ricavi relativi ai rifiuti da imballaggio, realizzati sia a fronte del conferimento ai sopra richiamati sistemi di *compliance*, sia in esito al conferimento al di fuori dei suddetti sistemi, al netto delle frazioni merceologiche similari, indicati con  $AR_{SC_{si,a}}^{AGG}$ ;
  - i costi della raccolta differenziata dei rifiuti da imballaggio corrispondenti alla menzionata componente relativa ai ricavi, comprensivi anche delle pertinenti quote di costi operativi comuni e di costi di capitale, indicati con  $CRD_{SC_{si,a}}^{AGG}$ ;

- sia necessario confermare l'impostazione semplificata che prevede di dare separata evidenza delle relative voci di costo e di ricavo attraverso l'opportuna integrazione degli schemi condivisi per la raccolta e l'elaborazione dei dati;
- al sopra richiamato indicatore si associno obiettivi annuali di miglioramento, definiti con il presente provvedimento e che, in proposito, siano meritevoli di accoglimento le osservazioni relativamente agli incrementi da prevedere ai fini del perseguimento degli obblighi di copertura dei costi;
- l'indicatore  $H_a$  trovi applicazione a partire dall'annualità 2024 ai fini del monitoraggio del grado di copertura dei costi della raccolta differenziata rispetto agli obiettivi di cui al punto precedente;
- a partire dall'annualità 2026, a fronte del mancato conseguimento degli obiettivi di miglioramento o di mantenimento assegnati per le annualità 2024 e 2025 sia prevista una misura di riclassificazione dei costi, che operi attraverso la valorizzazione di una componente incentivante di costo operativo finalizzata a promuovere le azioni gestionali necessarie a favorire il miglioramento dell'indicatore  $H_a$ , determinata in misura proporzionale alla distanza dal pertinente obiettivo di miglioramento;
- sia opportuno integrare gli schemi tipo di piano economico-finanziario e di relazione di accompagnamento con la raccolta di dati specifici che permettano di individuare il parametro  $H_a$  e i corrispondenti obiettivi, anche tenendo conto dell'eventuale inclusione dei dati per frazione merceologica, con particolare riferimento alle filiere interessate da obblighi di responsabilità estesa del produttore;
- ai fini della determinazione del grado di copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata  $H_a$ , sia altresì opportuno rinviare a un successivo provvedimento attuativo la puntuale esplicitazione delle regole per la riclassificazione delle componenti di ricavo e di costo volta alla quantificazione dei ricavi relativi ai rifiuti di imballaggio e ai costi relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, nonché l'esplicitazione delle modalità semplificate di determinazione di tali variabili nel caso di effettive difficoltà di ricostruzione dei dati necessari.

**RITENUTO, INFINE, CHE:**

- relativamente alle motivazioni delle disposizioni regolatorie confermate della disciplina già vigente per il secondo periodo regolatorio 2022-2025, sia opportuno rimandare alla parte motiva della deliberazione 363/2021/R/RIF, nonché ai documenti per la consultazione relativi a tale deliberazione;
- l'esigenza di trattare unitariamente tutti i profili rilevanti, nonché le specifiche ragioni di finalizzare in tempi brevi le regole, i criteri e le modalità operative per consentire ai soggetti coinvolti di addivenire tempestivamente all'aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie siano incompatibili con l'effettuazione di

una previa consultazione pubblica ai sensi del comma 1.4 dell'Allegato A alla deliberazione 649/2014/A, relativamente alle modalità di riedizione del potere tariffario dell'Autorità in coerenza con quanto statuito del Consiglio di Stato con la sentenza n. 7196/23;

- sia, pertanto, necessario adottare le misure d'ottemperanza sopra prospettate (nelle more d'una più ampia rivalutazione di possibili interventi di incentivazione) senza procedere a preventiva consultazione, ma fissando comunque un termine per consentire le esigenze di contraddittorio degli operatori interessati; sia a tal fine congruo consentire, sino al 15 settembre 2023 la presentazione di osservazioni e proposte in ordine alle disposizioni di cui all'Articolo 2 del presente provvedimento, al fine di eventualmente adeguare, integrare o confermare dette disposizioni

## **DELIBERA**

### **Articolo 1**

#### *Ambito di applicazione ed elementi procedurali*

- 1.1 Il presente provvedimento – anche tramite una riedizione del potere tariffario dell'Autorità, alla luce di quanto statuito dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 7196/23, riferita a taluni specifici aspetti del metodo tariffario per il secondo periodo regolatorio di cui alla deliberazione 363/2021/R/RIF e al relativo Allegato A (MTR-2) – reca le disposizioni aventi ad oggetto la definizione delle regole e delle procedure per l'aggiornamento biennale, previsto dall'articolo 8 della deliberazione 363/2021/R/RIF dei piani economico-finanziari, ai fini della rideterminazione, per le annualità 2024 e 2025, delle entrate tariffarie di riferimento e delle tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo “*minimi*”, o agli impianti “*intermedi*” da cui provengano flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo “*minimi*”.
- 1.2 Ai fini dell'aggiornamento biennale di cui al comma 1.1:
  - a) con riguardo alla rideterminazione delle entrate tariffarie di riferimento per gli anni 2024 e 2025, il gestore aggiorna il piano economico finanziario e lo trasmette all'Ente territorialmente competente;
  - b) con riguardo alla rideterminazione, per gli anni 2024 e 2025, delle tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo “*minimi*”, ovvero agli impianti “*intermedi*” da cui provengano flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo “*minimi*”, il gestore di tali attività aggiorna il piano economico finanziario e lo trasmette al soggetto competente, rappresentato dalla Regione o da un altro Ente dalla medesima individuato;
  - c) gli organismi competenti di cui alle precedenti lett. a) e b), in esito alla procedura di validazione di cui al comma 7.4 della deliberazione 363/2021/R/RIF compiuta sulla base delle informazioni e degli atti

enucleati al comma 7.3 del medesimo provvedimento, assumono le pertinenti determinazioni di aggiornamento tariffario biennale e le trasmettono all’Autorità nel rispetto delle modalità e dei termini di cui ai commi 8.2 e 8.3 della citata deliberazione 363/2021/R/RIF.

- 1.3 L’aggiornamento biennale delle entrate tariffarie di riferimento di cui all’articolo 2 del MTR-2, avviene in conformità alle disposizioni del presente provvedimento, che afferiscono:
- a) alla riedizione del potere tariffario dell’Autorità, nei termini di cui all’Articolo 2, alla luce di quanto statuito dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 7196/23 e in esito al riesame delle varie componenti di costo richiesto dalla sentenza da ultimo citata;
  - b) agli adeguamenti contabili e monetari per l’aggiornamento dei costi riconosciuti di cui all’Articolo 3;
  - c) al limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie di cui all’Articolo 4, anche tenuto conto del coordinamento con le misure introdotte sull’efficienza della raccolta differenziata e sugli impianti di trattamento dei rifiuti urbani, secondo quanto previsto all’Articolo 7;
  - d) alle ulteriori regole per la determinazione dei costi riconosciuti di cui all’Articolo 5, con particolare riguardo a specifici profili per l’aggiornamento dei costi operativi incentivanti e delle componenti a conguaglio.
- 1.4 L’aggiornamento biennale delle tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo “*minimi*”, o agli impianti “*intermedi*” da cui provengano flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo “*minimi*”, di cui al Titolo VI del MTR-2, avviene in conformità alle disposizioni di cui all’Articolo 6 del presente provvedimento.
- 1.5 Ai fini del monitoraggio del grado di copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata, si applica quanto previsto dall’Articolo 8.

## **Articolo 2**

### *Ottemperanza alla sentenza n. 7196/23 del Consiglio di Stato*

- 2.1 Nell’ambito dell’aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie, l’Ente territorialmente competente, con procedura partecipata del gestore interessato, provvede a:
- a) scomputare gli oneri afferenti o comunque attribuibili alle attività di “prepulizia, preselezione o pretrattamento degli imballaggi plastici provenienti dalla raccolta differenziata”, dai costi riconosciuti per le annualità 2024 e 2025 (rinvenibili dalle fonti contabili obbligatorie) di cui al comma 7.3 del MTR-2, e, conseguentemente, da tutte le voci in cui i

medesimi costi devono essere riclassificati, ossia dai costi operativi di gestione ( $CG_a$ ) – compresi gli oneri afferenti alla commercializzazione e valorizzazione delle frazioni differenziate dei rifiuti raccolti – e dai costi comuni ( $CC_a$ ), di cui agli articoli 8 e 11 del MTR-2, nonché dai costi d’uso del capitale ( $CK_a$ ) di cui all’articolo 12 del MTR-2;

- b) per ciascun anno  $a = \{2024, 2025\}$ , scomputare i ricavi conseguenti alle attività di “prepulizia, preselezione o pretrattamento degli imballaggi plastici provenienti dalla raccolta differenziata”, ivi incluse quelle di commercializzazione e valorizzazione delle frazioni differenziate dei rifiuti raccolti, dai proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti ( $AR_a$ ) e dai ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di *compliance* agli obblighi di responsabilità estesa del produttore ( $AR_{SC,a}$ );
- c) recuperare nelle pertinenti componenti di conguaglio del 2024 e del 2025 gli oneri (in eccesso eventualmente riconosciuti) e ricavi (in riduzione eventualmente non scomputati) afferenti o comunque attribuibili alle attività di “prepulizia, preselezione o pretrattamento degli imballaggi plastici provenienti dalla raccolta differenziata”, ivi incluse quelle di commercializzazione e valorizzazione delle frazioni differenziate dei rifiuti raccolti inerenti alla medesima frazione, rinvenibili nelle predisposizioni tariffarie relative alle annualità 2022 e 2023;
- d) determinare il fattore di *sharing* dei proventi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai predetti sistemi collettivi di *compliance* (di cui all’articolo 3 del MTR-2) secondo le modalità di cui al successivo Articolo 7 che ne rafforzino la coerenza con le valutazioni in ordine all’efficacia dell’avvio a riciclaggio delle frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore.

2.2 Contestualmente, ai fini della determinazione delle componenti tariffarie per il secondo periodo regolatorio 2022-2025, sono confermate:

- a) le definizioni di “Gestore integrato” e di “Impianti di trattamento” di cui al comma 1.1 del MTR-2;
- b) la formulazione generale delle entrate tariffarie di riferimento di cui all’articolo 2 del MTR-2, nonché dei costi riconosciuti di cui al comma 7.3 del MTR-2, risultanti dalle fonti contabili obbligatorie, e delle componenti in cui i medesimi oneri vengono riclassificati (costi operativi di gestione ( $CG_a$ ), costi comuni ( $CC_a$ ) e costi d’uso del capitale ( $CK_a$ ) di cui agli articoli 8, 11 e 12 del MTR-2).

2.3 Conseguentemente:

- a) al comma 2.2 del MTR-2, dopo le parole “ $AR_a$  è la somma dei proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti” sono aggiunte le seguenti:

*“, al netto dei proventi afferenti o comunque attribuibili alle attività di “prepulizia, preselezione o pretrattamento degli imballaggi plastici provenienti dalla raccolta differenziata”, ivi incluse quelle di commercializzazione e valorizzazione delle frazioni differenziate dei rifiuti raccolti”;*

- b) al comma 2.2 del MTR-2, dopo le parole “ $AR_{SC,a}$  è la somma dei ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di compliance agli obblighi di responsabilità estesa del produttore a copertura degli oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di pertinenza;” sono aggiunte le seguenti:

*“tali ricavi non comprendono quelli afferenti o comunque attribuibili alle attività di “prepulizia, preselezione o pretrattamento degli imballaggi plastici provenienti dalla raccolta differenziata”, ivi incluse quelle di commercializzazione e valorizzazione delle frazioni differenziate dei rifiuti raccolti;”;*

- c) dopo il comma 7.4 del MTR-2, è aggiunto il seguente:

*“7.4bis Ai fini dell’aggiornamento biennale, i costi efficienti di esercizio e di investimento riconosciuti per ciascun anno  $a = \{2024, 2025\}$ , sono determinati scomputando dai costi di cui al comma 7.4, gli oneri – compresi gli oneri afferenti alla commercializzazione e valorizzazione delle frazioni differenziate dei rifiuti raccolti – afferenti o comunque attribuibili alle attività di “prepulizia, preselezione o pretrattamento degli imballaggi plastici provenienti dalla raccolta differenziata.”;*

- d) al comma 18.1 del MTR-2, dopo la lettera i), è aggiunta la seguente:

*“j) ai fini dell’aggiornamento biennale delle entrate tariffarie, per ciascun anno  $a = \{2024, 2025\}$ , il recupero di eventuali quote di costi operativi di gestione ( $CG_a$ ) e di ricavi ( $AR_a$  e  $AR_{SC,a}$ ) afferenti o comunque attribuibili alle attività di “prepulizia, preselezione o pretrattamento degli imballaggi plastici provenienti dalla raccolta differenziata”, ivi incluse quelle di commercializzazione e valorizzazione delle frazioni differenziate dei rifiuti raccolti inerenti alla medesima frazione, rinvenibili nelle predisposizioni tariffarie relative alle annualità 2022 e 2023.”;*

- e) al comma 19.1 del MTR-2, dopo la lettera g), è aggiunta la seguente:

*“h) ai fini dell’aggiornamento biennale delle entrate tariffarie, per ciascun anno  $a = \{2024, 2025\}$ , il recupero di eventuali quote di costi comuni ( $CC_a$ ) e di costi d’uso del capitale ( $CK_a$ ) afferenti o comunque attribuibili alle attività di “prepulizia, preselezione o pretrattamento degli imballaggi plastici provenienti dalla raccolta differenziata”, ivi incluse quelle di commercializzazione e valorizzazione delle frazioni differenziate dei rifiuti raccolti inerenti alla medesima frazione,*

*rinvenibili nelle predisposizioni tariffarie relative alle annualità 2022 e 2023;”.*

### **Articolo 3**

#### *Adeguamenti contabili e monetari per l’aggiornamento dei costi riconosciuti*

- 3.1 La determinazione delle tariffe per l’anno 2024 viene aggiornata con i dati di bilancio relativi all’anno 2022, mentre la determinazione delle tariffe per l’anno 2025 viene aggiornata con i dati di bilancio o di preconsuntivo relativi all’anno 2023 o, in mancanza, con quelli dell’ultimo bilancio disponibile, salvo le componenti per le quali è esplicitamente ammesso un dato previsionale.
- 3.2 Conseguentemente, dopo il comma 7.2 del MTR-2, è aggiunto il seguente:
- “7.2bis Ai fini dell’aggiornamento biennale i costi efficienti di esercizio e di investimento riconosciuti per ciascun anno  $a = \{2024, 2025\}$ , salvo che per le componenti per le quali siano esplicitamente ammessi valori previsionali, sono determinati:*
- *per l’anno 2024 sulla base di quelli effettivi rilevati nell’anno di riferimento 2022 come risultanti da fonti contabili obbligatorie;*
  - *per l’anno 2025 sulla base dei dati di bilancio o di preconsuntivo relativi all’anno 2023 o, in mancanza, con quelli dell’ultimo bilancio disponibile.”*
- 3.3 Ai fini dell’adeguamento monetario delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2024 e 2025:
- a) dopo il comma 7.5 del MTR-2, è aggiunto il seguente:
- “7.6 Ai fini dell’aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2024 e 2025 si considerano i seguenti tassi di inflazione:  $I^{2023} = 4,5\%$  e  $I^{2024} = 8,8\%$ . Per l’anno 2025 si assume inflazione nulla.”*
- b) dopo il comma 13.9 del MTR-2, è aggiunto il seguente:
- “13.9bis Ai fini dell’aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie, per il calcolo del valore delle immobilizzazioni per gli anni 2024 e 2025, si applicano:*
- *il vettore che esprime il deflatore degli investimenti fissi lordi, con base 1 nel 2023, di cui alla seguente tabella:*

ANNO	Deflatore per tariffe 2023	ANNO	Deflatore per tariffe 2023
1977	7,654	2001	1,404
1978	6,760	2002	1,364
1979	5,877	2003	1,343
1980	4,744	2004	1,308
1981	3,880	2005	1,270
1982	3,372	2006	1,236
1983	3,022	2007	1,201
1984	2,768	2008	1,164
1985	2,539	2009	1,155
1986	2,445	2010	1,155
1987	2,343	2011	1,138
1988	2,220	2012	1,101
1989	2,105	2013	1,072
1990	1,974	2014	1,059
1991	1,866	2015	1,060
1992	1,794	2016	1,056
1993	1,728	2017	1,053
1994	1,671	2018	1,055
1995	1,607	2019	1,051
1996	1,562	2020	1,043
1997	1,520	2021	1,038
1998	1,492	2022	1,034
1999	1,475	2023	1,000
2000	1,433		

- *il vettore che esprime il deflatore degli investimenti fissi lordi, con base 1 nel 2024, che verrà pubblicato con successivo provvedimento, da adottare in tempo utile per la determinazione delle entrate tariffarie secondo le scadenze stabilite dalla legge;*
  - *il vettore che esprime il deflatore degli investimenti fissi lordi, con base 1 nel 2025, determinato assumendo come nulla la variazione del deflatore degli investimenti fissi lordi tra il 2024 e il 2025.”;*
- c) al comma 14.5 del MTR-2, dopo le parole “ $I^t$  è il tasso di inflazione dell’anno  $t$  di cui al comma 7.5”, sono aggiunte le seguenti:  
*“e, ai fini dell’aggiornamento delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2024 e 2025, al comma 7.6”;*

- d) ai commi 13.8 e 20.2 del MTR-2, dopo le parole “ $dfl_t^a$ ”, è il vettore che esprime il deflatore degli investimenti fissi lordi, con base 1 nell’anno  $a$ , di cui al comma 13.9”, sono aggiunte le seguenti:

*“e, ai fini dell’aggiornamento delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2024 e 2025, al comma 13.9bis”;*

- e) al comma 15.7 del MTR-2, dopo le parole “applicando il deflatore degli investimenti fissi lordi, di cui al comma 13.9”, sono aggiunte le seguenti:

*“e, ai fini dell’aggiornamento delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2024 e 2025, al comma 13.9bis”.*

#### **Articolo 4**

##### *Limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie*

- 4.1 Alla luce dell’andamento dei prezzi dei fattori della produzione, al fine di assicurare la continuità del servizio e la sostenibilità dei corrispettivi all’utenza finale, per ciascun anno  $a = \{2024, 2025\}$ :

- a) il parametro  $\rho_a$  per la determinazione del limite alla crescita delle tariffe è determinato aggiornando il valore del tasso di inflazione programmata,  $rpi_a$ , e ponendolo pari a 2,7%;
- b) oltre ai coefficienti di cui ai commi 4.2 e 4.4 del MTR-2 previsti per la determinazione del citato limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie, l’Ente territorialmente competente ha la facoltà di valorizzare il coefficiente  $CRI_a$ , in considerazione dei maggiori oneri sostenuti per il servizio integrato di gestione dei rifiuti negli anni 2022 e 2023 riconducibili alla dinamica dei prezzi dei fattori della produzione.

- 4.2 Conseguentemente:

- a) dopo il comma 4.2 del MTR-2 è aggiunto il seguente:

*“4.2bis Ai fini dell’aggiornamento biennale delle entrate tariffarie, in ciascun anno  $a = \{2024, 2025\}$ , il tasso di inflazione programmata,  $rpi_a$ , è pari a 2,7%.”;*

- b) dopo il comma 4.4 del MTR-2 è aggiunto il seguente:

*“4.4bis Ai fini dell’aggiornamento biennale delle entrate tariffarie, in ciascun anno  $a = \{2024, 2025\}$ , per la determinazione del parametro  $\rho_a$ , l’Ente territorialmente competente può valorizzare il coefficiente  $CRI_a$ , che tenga conto dei maggiori oneri sostenuti per il servizio integrato di gestione dei rifiuti negli anni 2022 e 2023 riconducibili alla dinamica dei prezzi dei fattori della produzione. Tale coefficiente può essere valorizzato entro il limite del 7%, non potendo comunque il parametro  $\rho_a$  assumere valore superiore a quello risultante dalla formula di cui*

*al comma 4.2, fatta salva la facoltà prevista dal successivo comma 4.6.”;*

c) il comma 4.5 del MTR-2, è sostituito dal seguente:

*“4.5 Nel caso in cui il totale delle entrate tariffarie di riferimento ecceda il limite alla relativa variazione annuale, detta differenza - qualora validata dall’Ente territorialmente competente e dal medesimo ritenuta necessaria al mantenimento dell’equilibrio economico finanziario, nonché al perseguimento degli specifici obiettivi programmati - potrà essere rimodulata, comunque nel rispetto del limite di crescita applicato nelle pertinenti annualità, nei seguenti termini:*

- in sede di prima determinazione tariffaria, tra le diverse annualità del PEF pluriennale al fine di consentirne il riconoscimento nelle tariffe del quadriennio 2022-2025;*
- in sede di aggiornamento biennale delle entrate tariffarie per le annualità 2024 e 2025, anche successivamente al termine del vigente periodo regolatorio, al fine di consentirne il riconoscimento nelle tariffe delle annualità successive al 2025.”.*

## **Articolo 5**

### *Ulteriori regole per la determinazione dei costi riconosciuti*

5.1 Per ciascun anno  $a = \{2024, 2025\}$ , le componenti dei costi operativi incentivanti,  $COI_{TV,a}^{exp}$  e  $COI_{TF,a}^{exp}$ , di cui agli articoli 9 e 10 del MTR-2, possono essere rideterminate sulla base degli eventuali oneri aggiuntivi attesi per il conseguimento dei medesimi obiettivi di miglioramento ovvero di ampliamento del perimetro gestionale previsti in sede di prima determinazione tariffaria, a condizione che tale rideterminazione risulti motivata dalla necessità di tener conto di dinamiche inflattive non intercettate in sede di prima predisposizione tariffaria. Conseguentemente, dopo il comma 10.5 del MTR-2, è aggiunto il seguente:

*“10.6 Ai fini dell’aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie, per ciascun anno  $a = \{2024, 2025\}$ , la quantificazione delle componenti  $COI_{TV,a}^{exp}$  e  $COI_{TF,a}^{exp}$  operata in sede di prima determinazione tariffaria per le richiamate annualità, può essere rideterminata in aumento a parità di obiettivi di miglioramento ovvero di ampliamento del perimetro gestionale, a condizione che tale rideterminazione risulti motivata dalla necessità di tener conto di dinamiche inflattive non intercettate in sede di prima predisposizione tariffaria.”.*

5.2 Per ciascun anno  $a = \{2024, 2025\}$ , nell’ambito dell’aggiornamento della componente di conguaglio  $RC_{tot\ TF,a}$ , relativa ai costi fissi riferiti alle annualità

pregresse, è ricompreso il recupero derivante dalla differenza tra i valori provvisori fissati dalla deliberazione 459/2021/R/RIF relativamente al tasso di remunerazione del capitale investito del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani  $WACC_a$  di cui al comma 14.2 del MTR-2, al tasso di remunerazione del capitale investito netto  $WACC_{RID,a}$  e al parametro  $Kd_a^{real}$  di cui al comma 14.6 del MTR-2, e i valori determinati in via definitiva dalla deliberazione 68/2022/R/RIF. Conseguentemente, al comma 19.1 del MTR-2, dopo la lettera *h*), è aggiunta la seguente:

- “*i*) ai fini dell’aggiornamento biennale delle entrate tariffarie, per ciascun anno  $a = \{2024, 2025\}$ , il recupero della differenza tra i valori provvisori del tasso  $WACC_a$ , nonché del tasso  $WACC_{RID,a}$  e del parametro  $Kd_a^{real}$ , fissati dalla deliberazione 459/2021/R/RIF, e quelli determinati in via definitiva dalla deliberazione 68/2022/R/RIF, in coerenza con quanto previsto dal comma 1.5 della medesima deliberazione 459/2021/R/RIF.”.

## **Articolo 6**

### *Aggiornamento delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento*

- 6.1 Ai fini dell’aggiornamento delle predisposizioni tariffarie, per il biennio 2024 e 2025, riferite agli impianti di trattamento “*minimi*” e “*intermedi*” da cui provengano flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo “*minimi*”, si tiene conto delle risultanze contabili dell’anno ( $a-2$ ) come desumibili dalle fonti contabili obbligatorie dell’anno di riferimento, nonché degli adeguamenti monetari secondo quanto previsto al precedente Articolo 3.
- 6.2 In ciascun anno  $a = \{2024, 2025\}$ , ai fini della determinazione del parametro  $\rho_{\tau,a}$  per la determinazione del limite alla crescita delle tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo “*minimi*”:
- a) si applica il tasso di inflazione programmata,  $rpi_a$  di cui al precedente Articolo 4;
  - b) la quantificazione del fattore  $\kappa_a$ , che tiene conto delle caratteristiche tecnologiche e ambientali dell’impianto, è effettuata anche alla luce delle evidenze desumibili dall’attività di monitoraggio prevista dalla deliberazione 387/2023/R/RIF.
- 6.3 Conseguentemente, dopo il comma 23.4 del MTR-2 è aggiunto il seguente:
- “*23.4bis* Ai fini dell’aggiornamento biennale delle tariffe di accesso, in ciascun anno  $a = \{2024, 2025\}$ , il tasso di inflazione programmata,  $rpi_a$ , è individuato al precedente comma 4.2bis e il fattore  $\kappa_a$ , di cui al precedente comma 23.4, è valorizzato anche alla luce delle evidenze

*desumibili dall'attività di monitoraggio prevista dalla deliberazione 387/2023/R/RIF.*"

## **Articolo 7**

### *Coordinamento con le misure introdotte sull'efficienza della raccolta differenziata e sugli impianti di trattamento dei rifiuti urbani*

7.1 Al fine di rafforzare la coerenza tra le valutazioni sulla qualità ambientale della gestione della raccolta differenziata e gli effettivi risultati della gestione in termini di valorizzazione dei materiali derivanti dalla medesima raccolta, la valutazione di efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo richiesta all'Ente territorialmente competente ai fini della valorizzazione del coefficiente  $\gamma_{2,a}$ , di cui al comma 3.1 del MTR-2, deve essere coerente con il valore assunto dal macro-indicatore R1 – “Efficacia dell'avvio a riciclaggio delle frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore”, di cui all'articolo 6 dell'Allegato A alla deliberazione 387/2023/R/RIF.

7.2 Conseguentemente, dopo il comma 3.1 del MTR-2, è aggiunto il seguente:

*“3.1bis Ai fini dell'aggiornamento delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2024 e 2025, al coefficiente  $\gamma_{2,a}$  può essere attribuita una valutazione soddisfacente – contestualmente quantificandolo nell'ambito dell'intervallo  $(-0.15,0]$  – solo nel caso in cui risulti soddisfatta la seguente condizione:*

$$Efficacia_{Avv\_RIC_{RD,sc}} \geq 0,85$$

*dove:*

- *Efficacia<sub>Avv\_RIC<sub>RD,sc</sub></sub> è il macro-indicatore R1 – “Efficacia dell'avvio a riciclaggio delle frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore” di cui all'articolo 6 dell'Allegato A alla deliberazione 387/2023/R/RIF, calcolato sulla base dei dati del 2022 e dato dal prodotto dei seguenti indicatori:*
  - *Eff<sub>RD,sc</sub> è l'indicatore - Efficienza della raccolta differenziata delle frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore, di cui all'articolo 3 dell'Allegato A alla deliberazione 387/2023/R/RIF;*
  - *QLT<sub>RD,sc</sub> è l'indicatore - Qualità della raccolta differenziata delle frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore, di cui all'articolo 5 dell'Allegato A alla deliberazione 387/2023/R/RIF”;*
- *il valore di 0,85 è calcolato assumendo: i) Eff<sub>RD,sc</sub> computato*

sulla base della media nazionale degli scarti della raccolta multimateriale pubblicati nel Rapporto Rifiuti Urbani di Ispra; ii)  $QLT_{RD\_SC}$  pari a 1.”.

### Articolo 8

*Monitoraggio del grado di copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata*

- 8.1 In ciascun anno  $a$ , il grado di copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata è dato dal seguente rapporto:

$$H_a = \frac{AR_{SC\_si,a}^{AGG}}{CRD_{SC\_si,a}^{AGG}}$$

dove:

- $AR_{SC\_si,a}^{AGG}$  rappresenta il totale dei ricavi relativi ai rifiuti di imballaggio, realizzati sia a fronte del conferimento ai sistemi di *compliance*, sia in esito al conferimento al di fuori dei suddetti sistemi, al netto delle frazioni merceologiche similari;
  - $CRD_{SC\_si,a}^{AGG}$  rappresenta il totale dei costi relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, corrispondenti alla menzionata componente relativa ai ricavi, comprensivi anche delle pertinenti quote di costi operativi comuni e di costi di capitale.
- 8.2 In esito alla quantificazione del valore di partenza  $H$ , calcolato tenuto conto dei dati del 2022, sono determinati gli obiettivi annuali per il 2024 e il 2025 sulla base del posizionamento in una delle classi della seguente tabella, secondo i valori di avanzamento fissati nella tabella medesima.

ID	Indicatore	ID Classe	Classe	Obiettivi
$H_a$	Grado di copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata [%]	A	$H_a \geq 80\%$	Mantenimento
		B	$70\% \leq H_a < 80\%$	$H_{a+1} = H_a + 0,010$
		C	$60\% \leq H_a < 70\%$	$H_{a+1} = H_a + 0,015$
		D	$50\% \leq H_a < 60\%$	$H_{a+1} = H_a + 0,020$
		E	$40\% \leq H_a < 50\%$	$H_{a+1} = H_a + 0,025$
		F	$30\% \leq H_a < 40\%$	$H_{a+1} = H_a + 0,030$
		G	$20\% \leq H_a < 30\%$	$H_{a+1} = H_a + 0,035$
		H	$10\% \leq H_a < 20\%$	$H_{a+1} = H_a + 0,040$
		I	$0\% \leq H_a < 10\%$	$H_{a+1} = H_a + 0,050$

- 8.3 A partire dall'annualità 2026, a fronte del mancato conseguimento degli obiettivi di miglioramento o di mantenimento assegnati per le annualità 2024 e 2025, è prevista

una misura di riclassificazione dei costi, che operi attraverso la valorizzazione di una componente incentivante di costo operativo finalizzata a promuovere le azioni gestionali necessarie a favorire il miglioramento dell'indicatore  $H_a$ , determinata in misura proporzionale alla distanza dall'obiettivo di miglioramento di cui alla tabella del precedente comma 8.2.

- 8.4 L'aggiornamento degli schemi tipo di piano economico-finanziario e di relazione di accompagnamento, di cui al successivo Articolo 9, comprende, peraltro, la previsione di schemi tabellari per la raccolta dei dati necessari alla determinazione del coefficiente  $H_a$  di cui al comma 8.1, nonché per l'individuazione degli obiettivi annuali di miglioramento e il monitoraggio dei medesimi.

## **Articolo 9**

### *Disposizioni finali*

- 9.1 Sono rinviati a successivi provvedimenti attuativi:
- a) l'aggiornamento dei parametri alla base del calcolo dei costi d'uso del capitale, nonché delle modalità applicative che permettano la determinazione delle entrate tariffarie secondo le scadenze stabilite, fermi restando i valori dei parametri specifici del settore dei rifiuti,  $\beta_{asset}$  e livello di *gearing* individuati dalla deliberazione 68/2022/R/RIF per la determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito;
  - b) ai fini della determinazione del grado di copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata  $H_a$  di cui al comma 8.1, la puntuale esplicitazione delle regole per la riclassificazione delle componenti di ricavo e di costo volta alla quantificazione dei ricavi relativi ai rifiuti di imballaggio ( $AR_{SC_{si},a}^{AGG}$ ) e dei costi relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio ( $CRD_{SC_{si},a}^{AGG}$ ), nonché l'esplicitazione delle modalità semplificate di determinazione di tali variabili nel caso di effettive difficoltà di ricostruzione dei dati necessari.
- 9.2 È rinviata a successive determinazioni del Direttore della Direzione Tariffe e Corrispettivi Ambientali la definizione delle modalità operative per la predisposizione e trasmissione – prevista per le proposte tariffarie relative agli anni 2024 e 2025 dal comma 8.2 della deliberazione 363/2021/R/RIF e dal comma 1.2 del presente provvedimento – dell'aggiornamento dei dati e degli atti, redatti secondo schemi tipizzati, che costituiscono l'aggiornamento della proposta tariffaria per gli anni 2024 e 2025 (con particolare riferimento al piano economico-finanziario, corredato dalle informazioni e dagli atti necessari alla validazione dei dati impiegati).
- 9.3 Ai sensi del comma 1.4 dell'Allegato A alla deliberazione 649/2014/A, è fissato al 15 settembre 2023 il termine per la presentazione di osservazioni e proposte in ordine

alle disposizioni di cui all' Articolo 2 del presente provvedimento, al fine di consentire eventuali adeguamenti od integrazioni.

- 9.4 Il presente provvedimento, unitamente al MTR-2, di cui all'Allegato A alla deliberazione 363/2021/R/RIF, come integrato e modificato dalle disposizioni recate dalla presente deliberazione, è pubblicato sul sito internet dell'Autorità [www.arera.it](http://www.arera.it).

3 agosto 2023

IL PRESIDENTE  
*Stefano Besseghini*

Pubblicato il 24/07/2023

**N. 07196/2023REG.PROV.COLL.**  
**N. 03798/2022 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3798 del 2022, proposto da Masotina S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Nicola Ceraolo e Laura Sini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Arera - Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n.12;

*nei confronti*

Silea S.p.A. Operatore Incaricato del Servizio Integrato dei Rifiuti, Associazione di Imprese dei Servizi Pubblici Utilitalia Servizi S.r.l., non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione Prima, n. 682/2022, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Arera - Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 luglio 2023 il Cons. Maria Stella Boscarino e udito per l'appellante l'avv. Nicola Ceraolo;

Vista la richiesta di passaggio in decisione della parte appellata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. La società appellante, la quale opera nel settore della selezione degli imballaggi plastici provenienti dalla raccolta differenziata dei rifiuti, ha impugnato la sentenza del T.A.R. per la Lombardia di rigetto del ricorso volto all'annullamento della deliberazione n. 363/2021/R/rif “*Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025*” e del suo Allegato A e segnatamente, quanto alla delibera, dell'art. 2.1, lett. a) e dell'art. 3.1, lett. b); quanto all'allegato A, degli artt. 1.1 (recante le definizioni di “Gestore integrato” e di “Impianti di trattamento”), 2, 3, 7.3, 8.6 e 11, mediante i quali il sistema tariffario (il cui ambito di applicazione è circoscritto ai soli “gestori integrati”) assumerebbe connotati anticoncorrenziali.

1.1. In particolare, il provvedimento impugnato avrebbe:

*<irragionevolmente riconosciuto costi in tariffa ad alcuni degli operatori nel mercato della selezione, ovvero agli operatori del servizio a RTU a monte che esercitano anche il servizio di selezione, i c.d. “Gestori integrati” secondo la definizione in Delibera ....., con conseguenze anticoncorrenziali sulla struttura del mercato e che si ripercuotono negativamente sia su questi ultimi sia sugli utenti, con scelta peraltro del tutto immotivata;*

*- ....., immotivatamente ed in violazione delle norme di legge sui compiti istituzionali e sui poteri tariffari dell'Autorità, nonché di quelle sostanziali e procedurali in materia di*

*aiuti di stato, altresì erogato immotivatamente incentivi inefficienti ..... ai medesimi operatori;*

*- .... riconosciuto agli stessi Gestori integrati in maniera irragionevole, senza riguardo alla necessaria tutela di principi primari ed in assenza di norme di unbundling dalla stessa Autorità colpevolmente postposte da oltre 4 anni (o, in assenza, di specifiche misure alternative), altri costi (c.d. "costi comuni")>.*

In particolare, come approfondito dall'appellante con il secondo gruppo di motivi "B", il provvedimento accorda < *il riconoscimento a favore del (solo) Gestore integrato di una parte del beneficio derivante dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi EPR di filiera (componente di costo variabile AR<sub>sc.a</sub>) tramite il fattore di sharing  $ba(1+wa)$  e degli ulteriori ricavi derivanti dalle altre vendite di materiale ed energia derivante dai rifiuti (componente di costo variabile AR<sub>a</sub>) tramite il fattore di sharing  $ba$ >.*

2. L'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (d'ora in poi solo ARERA), costituitasi in giudizio, ha eccepito, tra l'altro, che legittimamente a Masotina (la quale si colloca nel cd. trattamento intermedio di cernita e selezione, pretrattamento e pulizia di frazioni secche della raccolta differenziata e la cui attività di selezione è remunerata attraverso il corrispettivo concordato dal consorzio Corepla) non si applica la tariffa a cancello, che costituisce la novità del metodo tariffario denominato MTR-2, e che la scelta regolatoria, preceduta da un'ampia istruttoria, dipende da alcune caratteristiche proprie del segmento del ciclo in questione.

Sarebbe, poi, infondata la censura relativa alla violazione delle norme in materia di aiuti di Stato, non essendovi alcuna selettività nel riconoscimento del "fattore di sharing", che costituisce un incentivo al miglioramento della qualità della raccolta differenziata ed è applicato a tutti i soggetti che gestiscono la fase di raccolta e conferiscono frazioni differenziate ai sistemi collettivi di *compliance*.

Infine, il MTR-2 garantirebbe a tutti gli operatori di settore il riconoscimento di costi trasparenti ed efficienti ed il perseguimento degli obiettivi indicati dal legislatore europeo e nazionale ed affidati all'Autorità.

3. L'appellante, con ulteriori memorie, ha ribadito come, in aggiunta alla tariffa per l'attività di selezione, mascherata come parte della tariffa di raccolta per "valorizzazione" del residuo plastico, la delibera attribuisca alle medesime imprese (e solo a queste) un secondo flusso finanziario a titolo di "incentivo", costituito da almeno una parte (se non l'integralità) dei ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi EPR di filiera e delle ulteriori entrate derivanti dalle altre vendite di materiale ed energia derivante dai rifiuti. Ne consegue il complessivo riconoscimento in tariffa a tali operatori di "*costi operativi... per la valorizzazione delle frazioni differenziate dei rifiuti raccolti*", di un "incentivo" (tramite l'applicazione di un fattore di sharing sempre positivo a valere sui ricavi ottenuti dai sistemi ERP per le medesime frazioni differenziate) e di "costi comuni" ad attività non oggetto della concessione RTU.

La stessa memoria Arera espliciterebbe un riconoscimento ai Gestori Integrati tramite la "*compilazione e trasmissione del piano economico finanziario (PEF)... all'interno del quale vi saranno anche i costi operativi dell'eventuale attività svolta*", cioè il PEF relativo alle attività in concessione.

Per cui l'operatore RTU che, con strategia anticoncorrenziale, si sia integrato verticalmente, a cui la delibera riconosce lo status di "gestore integrato" per le medesime attività di selezione svolte anche dagli operatori indipendenti in regime di mercato, si trova "*ad incassare oltre al corrispettivo del Corepla anche... un incentivo inefficiente*" ovvero, in termini legali, un aiuto di Stato, "una tariffa ingiustificata".

L'effetto delle norme impugnate sarebbe quello di assicurare agli operatori del servizio di selezione che siano anche gestori integrati tre diversi flussi di denaro:

- la remunerazione per le attività di selezione, mascherata sotto la componente "valorizzazione" del residuo nella tariffa che dovrebbe invece coprire le sole attività in concessione (dunque non dovuta), come decisa in delibera;

- l' "incentivo" espresso riconosciuto in delibera, in realtà pagato con i soldi della maggior TARI pagata dagli utenti;
- l'ulteriore incremento della TARI conseguente ai trasferimenti intra-gruppo del residuo plastico da raccolta differenziata non valorizzati a prezzi di mercato.

4. L'Arera ha replicato che, dal punto di vista del gestore, quanto trattenuto dal contributo pagato dal sistema di *compliance* per la vendita delle frazioni di raccolta differenziata costituisce l'importo dovuto per il maggiore efficientamento complessivo del servizio, anche in termini di qualità di raccolta differenziata, ottenuto da parte del gestore.

Lo sforzo, in termini di riduzione ulteriore dei costi, ovvero, come nel caso in esame, in termini di miglioramento complessivo del servizio attraverso un'attività di selezione e pre-trattamento per conferire frazioni di differenziata di maggiore qualità, è incentivato attraverso lo *sharing* riconosciuto al gestore che, diversamente, non avrebbe alcun interesse a migliorare il servizio o a ottimizzare i costi.

Il fattore di *sharing* sarebbe comunque indipendente dalla gestione integrata o meno del servizio, come si ricaverebbe dalla formula generale dell'art. 2, comma 2, MTR-2.

5. La Sezione, con ordinanza collegiale istruttoria n.9024 del 24.10.22, ha disposto < *approfondimenti istruttori che consentano di accertare se attraverso il metodo tariffario in questione (volto a quantificare le componenti di costo per remunerare i soggetti che hanno in appalto la raccolta rifiuti) si pervenga alla distorsione della concorrenza lamentata dalla parte appellante, mediante una verifica che chiarisca come si compone la tariffa a cancello che costituisce la novità del MTR-2, composizione delle fonti finanziarie della stessa, chiarimenti sul cd. fattore di sharing e se lo stesso possa o meno applicarsi al gestore di impianti CSS, se il riconoscimento dei costi in tariffa per cui è causa trovi o meno adeguata giustificazione economica, se possa ravvisarsi l'ipotesi di "incentivi inefficienti", ed ogni altro chiarimento utile in ordine alle problematiche anche tecniche dibattute tra le parti*>.

La verifica è stata affidata al Direttore generale p.t. della Direzione generale economia circolare (EC) del Ministero della Transizione Ecologica, con facoltà di sub/delega.

6. Con istanza depositata il 17 novembre 2022 il verificatore delegato ha chiesto l'autorizzazione ad avvalersi di ausiliari per l'espletamento dell'incarico assegnato, concessa in data 24 novembre 2022.

7. Con ulteriore istanza depositata il 6.12.2022 il verificatore ha chiesto un differimento del termine per il deposito della relazione, richiesta accolta con ordinanza collegiale istruttoria n.11179/2022 del 22/12/2022.

8. In data 9 marzo 2023 è stata depositata la relazione di verifica con allegati.

9. Le parti, a seguito del deposito della relazione, hanno prodotto memorie.

9.1. In particolare, la Masotina, con memoria del 24 maggio 2023, ha chiesto il richiamo del verificatore per chiarimenti e integrazioni, con particolare riferimento alla questione dell'impatto della delibera impugnata sulla concorrenza nel mercato e altri profili di criticità.

Deduce, al riguardo, che il verificatore non ha inteso *“accertare se attraverso il metodo tariffario in questione... si pervenga alla distorsione della concorrenza”*, sostenendo che *“eventuali effetti che possono derivare dall'applicazione del MTR-2 non rientrano nel perimetro della verifica”*, nonostante con nota del 6/12/2022 avesse richiesto una proroga dei termini adducendo che *“il tema ..... necessita di un approfondimento analitico per... i relativi impatti... riguardo ad una potenziale lesione della concorrenza”*, come del resto era stato chiesto nell'ordinanza di incarico.

9.2. Lamenta, poi, l'errore prospettico del verificatore (analogo a quello compiuto dal giudice di prime cure) nell'affermare che la ricorrente avrebbe chiesto l'attribuzione dei vantaggi economici (disposti in favore dei gestori integrati), laddove, invece, l'impresa aveva inteso rilevare, che, così come riconosciuto anche dal verificatore, in virtù della delibera impugnata tali

benefici vanno solo ad alcuni operatori, quelli che sono anche gestori integrati, in violazione delle norme in materia di aiuti di Stato (motivo B.4).

9.3. Quanto al quesito relativo alla *“adeguata giustificazione economica”* del riconoscimento in tariffa dei costi, l'appellante eccepisce che per i flussi multimateriale – contrariamente a quanto affermato nella relazione – *“l’approvvigionamento da parte dei CSS avviene presso i gestori RTU, che ne dispongono liberamente”*, per cui, a causa di questo errore sul funzionamento del sistema Corepla e sui relativi corrispettivi, la relazione non ha esternato che per le attività di pre-selezione e selezione, svolte direttamente o per conto del gestore del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti, *“i costi andranno nel PEF e quindi saranno coperti da tariffa secondo quanto disposto dal MTR-2”*, ma anche dai corrispettivi Corepla.

La delibera non distingue neanche tra flussi monomateriale e flussi multimateriale, ma riconosce in tariffa costi per attività di *“commercializzazione e valorizzazione”*, in maniera indistinta, *“su tutti i flussi di residuo plastico che dal gestore RTU entrano nel sistema EPR, pur in assenza di effettive attività (che siano di selezione o pre-selezione)”*.

La conclusione del verificatore, che ha ritenuto giustificati i costi riconosciuti in tariffa, sarebbe dunque errata, in quanto il ristoro in tariffa dei costi in questione, già coperti dal sistema Corepla, non può trovare adeguata giustificazione secondo il criterio normativamente imposto dei *“costi efficienti”*.

9.4. Quanto al quesito circa l'inefficienza degli incentivi in relazione al *fattore di sharing*, l'appellante - ribadito come venga (sempre) riconosciuto ai gestori integrati una parte del beneficio derivante dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi di collettivi EPR di filiera tramite il fattore di sharing (per cui al gestore RTU viene riconosciuta una quota sostanziale di tali proventi, che invece dovrebbero sempre essere detratti, secondo principi generali, dai costi da coprire tramite la tariffa pagata dall'utente), circostanza ammessa, seppure in maniera criptica, nella relazione di verifica- ha eccepito che

quest'ultima (laddove conclude che “*una valutazione dell'incentivo in termini di efficienza è effettuabile a posteriori*”, mentre “*Non è possibile definire a priori se un incentivo sia efficiente*”) si porrebbe in contrasto con le norme comunitarie che, per poter valutare una deroga al divieto di aiuti di Stato (ove notificati), impongono “*l'individuazione dello scenario di fatto e del probabile scenario controfattuale in assenza di aiuti*” (Commissione europea, Disciplina in materia di aiuti di stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022, 2022/C 80/01, sez. 3.1, par. 26).

9.5. L'assenza di effettive regole di *unbundling* risulta, poi, confermata nella relazione, la quale ritiene che si possa ovviare in quanto “*le indicazioni puntuali sulle voci di costo da inserire nel PEF*” obbligano il gestore “*a procedere ad una disaggregazione dei costi, al fine di individuare quelli relativi esclusivamente al settore di gestione dei rifiuti*”.

Ma l'appellante aveva già eccepito nelle proprie osservazioni alla bozza di relazione l'insufficienza e labilità di tale obbligo, in violazione degli standard di necessaria trasparenza voluti dal sistema EU (Commissione europea, Comunicazione sulla nozione di aiuto di stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 2016/C 262/01, in GUCE 19.7.2016, par. 187).

10. L'appellante, con successiva memoria ex 73 c.p.a. del 16.6.2023, ha chiesto che, qualora permanessero dubbi sulla natura di misura di aiuto di Stato del riconoscimento del *fattore di sharing*, la questione venga sottoposta ex art. 267 TFUE alla Corte di Giustizia EU.

11. ARERA, con memoria di replica depositata il 22 giugno 2023, ha addotto, al contrario, che la relazione di verifica avrebbe confermato la piena legittimità delle regole tariffarie inerenti al ciclo dei rifiuti urbani e assimilati.

11.1. L'Amministrazione ha sostenuto, poi, che l'appellante, laddove ha contestato le risultanze della verifica tornando ad affermare che il Gestore integrato titolare di CSS, per effetto dello *sharing*, verrebbe remunerato per la medesima attività sia dal COREPLA sia mediante la tariffa,

cadrebbe in errore, muovendo dalla nozione di “gestore integrato” che non è quella del MTR-2: Masotina allude a più società dello stesso gruppo, laddove nel Metodo il gestore integrato è il medesimo soggetto (la stessa società) che svolge sia attività a monte (raccolta e trasporto) sia attività a valle (trattamento).

Infatti, *“L’operatore integrato è identificato come il gestore di uno o più dei servizi a monte che compongono il ciclo dei rifiuti e che (gestendo anche uno o più dei servizi a valle) sia tenuto a stratificare i propri impianti di trattamento di chiusura del ciclo secondo la regolazione pro tempore vigente”* (definizione, articolo 1.1. MTR-2). L’attività di valorizzazione svolta da Masotina si colloca a valle della filiera della gestione integrata e a monte di quella del riciclo, *“e non sono noti impianti di questo genere (tra i CSS riconosciuti dal Corepla) nell’ambito di un Gestore integrato secondo la definizione di gestore integrato del MTR-2. In altri termini, non risultano Società che siano allo stesso tempo gestori integrati ai sensi del MTR-2 e titolari di un impianto CSS”*.

Comunque, ad avviso dell’Autorità, sarebbe giustificato -anche qualora in un medesimo gruppo societario possano coesistere attività di gestione del servizio di raccolta e attività assimilabili a un CSS - che tali impianti, da un punto di vista tariffario, ricevano esattamente lo stesso trattamento che riceve un terzo (il CSS indipendente, come quello gestito dall’appellante), non essendo comunque inquadrabili nell’ambito del gestore integrato.

11.2. L’Amministrazione, ancora, ha dedotto che la tariffa a base della TARI copre tutti i costi del servizio di gestione dei rifiuti (dalla raccolta al trattamento, che può consistere nello smaltimento o nel recupero), eccetto quelli relativi alle attività sostenute direttamente dal COREPLA (ossia dal sistema di responsabilità estesa del produttore) attraverso i CSS, come evidenziato nella relazione di verifica.

Sempre in relazione alla doppia remunerazione, Masotina, ad avviso dell’Autorità, non avrebbe considerato che l’art. 8.6 del MTR-2 è una previsione di carattere generale che individua i costi ammissibili attinenti al trattamento del rifiuto; non tutte le frazioni della raccolta differenziata sono

costituite da rifiuti d'imballaggio, per i quali sono presenti sistemi collettivi di *compliance* alla responsabilità estesa del produttore e vigono le regole dell'Accordo Anci-Conai.

Al di là delle regole – necessariamente generali – stabilite dal Metodo tariffario, l'applicazione in concreto delle stesse è presidiata dall'attività di vigilanza dell'ente territorialmente competente e dell'ARERA, circostanza che, unitamente al fatto che il MTR-2 nulla innova rispetto al MTR con riferimento ai costi che vengono coperti dalla tariffa a base della TARI, convincerebbe dell'inammissibilità del ricorso di primo grado.

11.3. L'Amministrazione, ancora, ha sottolineato come gli incentivi all'incremento della quantità e della qualità della raccolta differenziata siano necessari, non avendo l'Italia raggiunto gli obiettivi di riciclaggio degli imballaggi in plastica fissati dall'Unione europea.

11.4. L'Amministrazione ha, poi, eccepito l'inammissibilità della censura inerente alla mancata previsione di regole di *unbundling*, perché incompatibile con l'azione di annullamento, e comunque l'infondatezza della stessa, considerato che l'Autorità, ai sensi dell'art. 1, comma 527, l. n. 205 del 2017, ha competenza limitata alla separazione contabile, laddove la nozione di gestore integrato invocata da Masotina (più società dello stesso gruppo) richiama l'*unbundling* societario.

Comunque, l'Autorità, nel proprio Quadro Strategico 2022-2025, ha previsto di avviare lo “*Sviluppo di direttive per la separazione contabile e amministrativa nel settore dei rifiuti urbani?*” a partire dal secondo semestre 2023, al fine di completare la definizione di un quadro di separazione contabile basato su principi uniformi per tutti i settori regolati entro il 2024 (deliberazione 2/2022/A).

Peraltro, Masotina, secondo l'Autorità, confonderebbe la regolazione delle entrate tariffarie del servizio di gestione dei rifiuti urbani con la regolazione delle tariffe di accesso degli impianti, non risultando chiara la supposta necessità, per le imprese, di dotarsi di una contabilità a livello di impianto.

Solo gli operatori del servizio di gestione dei rifiuti urbani hanno l'obbligo di predisporre un PEF (art. 7, comma 1, delib. 363/2021/R/rif) per ambito tariffario gestito (e non per impianto), “*in conformità al quale definire le tariffe della TARP*”.

Infine, Masotina avrebbe censurato per la prima volta in memoria -e quindi in modo inammissibile –il riconoscimento dei costi sulla base delle fonti contabili obbligatorie, criterio più volte ritenuto legittimo dal Consiglio di Stato.

12. All'udienza pubblica del giorno 4 luglio 2023, esaurita la trattazione orale, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

13. Preliminarmente il Collegio ritiene di ammettere la produzione (per la prima volta in appello) del documento numero 9, depositato dall'appellante, sia perché trattasi di un atto sopravvenuto, essendo datato 5.12.2022, sia perché promana da fonte particolarmente qualificata (Difesa erariale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato), tant'è vero che l'ARERA qui appellata ha accettato il contraddittorio su tale atto.

13.1. Il documento in questione consiste nella copia di una memoria depositata dall'Avvocatura dello Stato in altro giudizio (pendente al TAR Lombardia), intrapreso dalla Masotina contro l'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel giudizio avverso il provvedimento di archiviazione di una denuncia presentata da Masotina, che lamentava distorsioni delle condizioni concorrenziali nel mercato della selezione dei rifiuti differenziati da imballaggi plastici finalizzati al riciclo e al recupero della materia derivanti da situazioni di integrazione verticale da parte delle società di gestione del servizio di igiene urbana (nello specifico venivano segnalati alcuni gruppi *multiutility*).

13.2. L'utilità di tale documento scaturisce dal fatto che viene descritto in punto di fatto uno scenario che sostanzialmente collima con le premesse

fattuali introdotte dalla Masotina in questo giudizio (e in quello di primo grado).

13.3. L'Avvocatura, al riguardo, premette che, in ogni Comune, la raccolta differenziata urbana viene esercitata in esclusiva da un unico operatore economico per ogni ambito territoriale comunale; la raccolta differenziata della plastica è parte del servizio di igiene urbana e può essere svolta, a scelta del Comune, in forma "monomateriale", ossia composta solo da rifiuti della plastica, imballaggi e non, oppure in forma "multimateriale", ove la plastica viene raccolta insieme ad altri materiali pure destinati ad essere avviati a riciclo e recupero.

Nel mercato a monte della raccolta differenziata urbana sono attive, in qualità di gestori della raccolta per conto di alcune municipalità, alcune *multiutilities*.

Il gestore della raccolta può decidere di gestire la frazione differenziata della raccolta della plastica mediante due sistemi:

aderendo al sistema consortile, quindi siglando un accordo con COREPLA, consorzio che, per conto dei produttori di imballaggi in plastica, si occupa di gestirne riciclo e recupero una volta divenuti rifiuti;

oppure immettendo i rifiuti sul mercato ed effettuando una gestione in proprio di tale raccolta.

Il primo sistema, ovvero il conferimento a COREPLA, riferisce la Difesa erariale, è quello più utilizzato in Italia.

Il gestore della raccolta percepisce dal consorzio un corrispettivo, più elevato in caso di flusso monomateriale.

Con la seconda tipologia, ossia gestione in proprio, il gestore non percepisce il corrispettivo consortile e decide di sostenere autonomamente tutte le spese di raccolta e selezione per poi vendere ai riciclatori il materiale incamerando i ricavi; trattasi, come visto, di una soluzione minoritaria.

13.4. La gestione consortile è disciplinata dall'articolo 224 del decreto legislativo 152 del 2006, che prevede l'adesione dei gestori a un accordo quadro stipulato tra l'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI) e il

consorzio di filiera, e per la precisione si tratta dell'accordo ANCI/CONAI-COREPLA, attualmente in vigore per il quinquennio 2020-2024.

13.5. A valle del mercato della raccolta differenziata urbana esiste il mercato della selezione e trattamento dei rifiuti da imballaggi in plastica provenienti dai rifiuti solidi urbani, che consiste nella separazione per tipologia e qualità dei rifiuti da imballaggi in plastica, svolta in appositi impianti.

13.6. In tale mercato opera Masotina, la quale svolge la propria attività gestendo un impianto di selezione (centro di selezione e stoccaggio, acronimo CSS, ove viene effettuata la separazione dei diversi materiali plastici che vengono predisposti per la vendita ai riciclatori) e un centro comprensoriale (acronimo CC, impianto dove viene effettuata una prima pulizia e pressatura dei rifiuti da raccolta differenziata urbana, separando le diverse frazioni contenute nella raccolta multimateriale, dove la plastica è mischiata con altri rifiuti come l'alluminio), situati nella provincia di Milano.

13.7. Come scrive l'Avvocatura, in tale mercato *“recentemente ... è entrata anche IREN con l'acquisizione dei CSS di proprietà di I.BLU”*.

13.8. Su tale importante precisazione occorre fin d'ora soffermarsi: la stessa - che può essere assunta quale elemento di prova in questo giudizio, attesa la provenienza da fonte particolarmente qualificata- pone in dubbio quanto affermato da ARERA nella replica depositata nel presente giudizio il 22.6.2023, ossia che *“non risultano Società che siano allo stesso tempo gestori integrati ai sensi del MTR-2 e titolari di un impianto CSS”*; ciò senza tralasciare l'irrilevanza - anche al fine di valutare l'ammissibilità del ricorso- del dato attuale, non rilevando che *“allo stato”* nessun gestore integrato sia proprietario di un CSS, in quanto in qualsiasi momento sarebbe possibile un'acquisizione (come paventato da Masotina).

13.9. Il mercato ove opera Masotina, prosegue la memoria dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, è alimentato dai flussi di rifiuto plastico che il consorzio di filiera ottiene dai gestori della raccolta.

Quando il conferimento al consorzio avviene in forma multimateriale, il gestore della raccolta può individuare a sua discrezione il CSS di destinazione col quale concordare la separazione delle diverse frazioni di rifiuto; la maggior parte di rifiuto plastico raccolto a monte dai gestori viene ceduto al consorzio in modalità monomateriale, maggiormente remunerativa.

Quando è il consorzio, che diventa immediatamente proprietario del rifiuto, a decidere il CSS al quale inviare il rifiuto, vengono in rilievo le regole stabilite dall'accordo quadro con ANCI, che individua due criteri (uno, di prossimità, consiste nell'individuare, in automatico, il CSS entro un raggio di 25 km dal centro di raccolta o di prima selezione; un secondo criterio, nelle aree ove non esista un CSS in detto raggio chilometrico, consiste nell'effettuare una gara, mediante aste, denominate CIT, tra tutti i CSS in un raggio di 300 km, ora elevato a 500 km, aste che individuano gli aggiudicatari in base indici di performance dei CSS e non in base offerte di prezzo).

13.10. Alcuni gruppi, secondo Masotina, restringerebbero la concorrenza mediante politiche di utilizzo esclusivo presso i propri impianti di selezione (CSS) dei materiali derivanti dalla raccolta differenziata urbana (RDU), effettuata dalle società dei rispettivi gruppi. In tal modo, ingenti quantitativi di materiali non affluirebbero più alle società terze non integrate (come Masotina), che operano nel mercato a valle dell'avvio a riciclo e recupero della raccolta differenziata della plastica.

Quindi, per effetto della integrazione verticale nel settore del recupero della raccolta differenziata urbana mediante i processi di concentrazione sperimentati da alcuni grandi gruppi *multiutilities*, si sarebbero ridotti i flussi di materiale plastico.

13.11. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato -con atto del 9 novembre 2021 - archiviava la segnalazione di Masotina, non negando l'esistenza delle condotte segnalate, ma ritenendo che le stesse non fossero pregiudizievoli, sussistendo -allo stato- solo un ristretto numero di gestori verticalmente integrati.

14. In tale contesto fattuale (che sostanzialmente collima con l'inquadramento offerto da Masotina nel presente giudizio) si inserisce la contestazione degli atti di ARERA oggetto del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, con il quale la parte, in estrema sintesi, assume che la composizione della tariffa oggetto della delibera impugnata, con l'attribuzione, ivi prevista, di incentivi ai gestori integrati, contribuisce a favorire l'attività di questi ultimi, resa economicamente più conveniente, spingendo fuori mercato le imprese come Masotina.

14.1. Occorre, al riguardo, rilevare che, se è vero che, come eccepisce ARERA, il gestore integrato come definito nella delibera impugnata non coincide con la gestione integrata ipotizzata dall'appellante (ossia il fenomeno della integrazione verticale di più società appartenenti allo stesso gruppo), tuttavia l'eccezione non conduce all'inammissibilità del gravame sollevata dall'Amministrazione, poiché la situazione paventata dall'appellante (integrazione infra societaria) ben può avvenire e sovrapporsi alla fattispecie di gestore integrato come definito da ARERA.

In altri termini, la definizione di gestione integrata di cui alla deliberazione impugnata è tale da potersi applicare sia al gestore integrato "singolo" che a fenomeni di concentrazione societaria; come nell'esempio riportato dalla stessa Difesa erariale, una *multiutility*, che opera nel mercato "a monte" della raccolta differenziata urbana, in qualità di gestore della raccolta –in esclusiva– per conto di una o più municipalità, è entrata nel mercato "a valle", ossia quello della selezione e trattamento dei rifiuti da imballaggi in plastica provenienti dai rifiuti solidi urbani, mediante acquisto di un impianto di selezione (centro di selezione e stoccaggio, acronimo CSS, ove viene effettuata la separazione dei diversi materiali plastici che vengono predisposti per la vendita ai riciclatori), e nulla vieta che possa avvenire un'operazione di concentrazione societaria con la medesima finalità.

Dunque, non pare che la deliberazione impugnata contenga previsioni che consentano di escludere l'applicazione al gestore integrato (derivante dalla

tipologia di operazioni sopra descritte) della tariffa per cui è causa. Senza contare che l'effetto anticoncorrenziale paventato dall'appellante prescinde dalla tipologia di integrazione, in quanto quel che rileva è l'espletamento di attività "a valle" della raccolta, nel segmento di mercato ove operano anche le imprese come Masotina.

Da qui l'interesse al ricorso.

15. Al fine di esaminare gli ulteriori profili in rito, occorre preliminarmente ricordare che l'appellante lamenta l'omessa pronuncia in primo grado di:

- un primo gruppo di motivi, volti a censurare la scelta operata dall'Autorità di riconoscere ai gestori integrati in tariffa RTU costi (*"commercializzazione e valorizzazione della frazione differenziata"*) per attività (non di raccolta differenziata in concessione ma) di mercato "a valle", costi per tali soggetti già coperti dal sistema EPR della filiera della plastica da imballaggi;
- con il secondo gruppo di motivi si censura la concessione, a spese degli utenti finali del servizio di raccolta, di incentivi "inefficienti", quindi da ritenersi "aiuti operativi" di Stato;
- con il terzo gruppo di motivi, si censura la violazione ulteriore delle norme di concorrenza nel momento in cui si riconoscono in tariffa, ai gestori integrati, costi comuni alle loro diverse attività senza simultaneamente assumere, in assenza di regole di *unbundling* non ancora adottate, almeno misure minime volte ad evitare la (normativamente vietata) sussidiarizzazione fra attività in monopolio ed attività di mercato.

15.1. Precisa l'appellante che il mercato della selezione costituisce pacificamente mercato rilevante distinto, sia dal punto di vista dell'analisi concorrenziale (svolta dalla Autorità garante della concorrenza e del mercato) che da quello regolatorio (di competenza ARERA), a "dimensione locale"; e che, come riconosciuto esplicitamente dalla stessa ARERA, l'attività di selezione "*non è soggetta a regolazione*", essendo svolta "*secondo logiche contrattuali di diritto privato, anche attraverso convenzioni o accordi quadro, che esulano dal sistema regolatorio*".

15.2. Ma, adduce l'appellante, il ruolo del Corepla e l'adesione quasi totale dei Comuni allo stesso, impedendo di reperire, anche a chi sia dotato di vantaggio tecnologico ed *expertise* di processo, flussi (materiale plastico da imballaggi da rifiuti differenziati) a monte alternativi a quelli nella disponibilità degli operatori RTU monopolisti e mercati (richiesta di servizi di selezione) a valle alternativi a quello consortile Corepla, fanno sì che *“Il sistema consortile rappresenta allo stato l'unica opzione de facto possibile per l'organizzazione dell'avvio a riciclo dei rifiuti da imballaggi urbani”*, come affermato dall'AGCM, decisione CONAI – Gestione rifiuti da imballaggi in plastica del 17 luglio 2014, n° 25035, par. 31.

15.3. La situazione concorrenziale di tale mercato della selezione, a causa del processo di integrazione verticale, si presterebbe, secondo l'appellante, alle distorsioni determinate dalla sussidiarizzazione tra le diverse attività, sia in caso di gestore integrato a livello di gruppo che (in forza dell'assenza di regole di *unbundling* contabile fra le diverse attività) in quello del gestore integrato a livello di unico “soggetto giuridico”; situazione ulteriormente aggravata dalla attuale situazione di eccesso della domanda di residuo plastico secco da raccolta differenziata di imballaggi rispetto all'offerta nel mercato rilevante, come certificata da Corepla (Rapporto di gestione 2019, pag. 23: *“I CSS situati nel Nord hanno capacità di selezione elevata, maggiore rispetto al gettito di raccolta dell'area geografica”*).

15.4. L'appellante adduce che, garantendo una tariffa ingiustificata ed incentivi inefficienti agli operatori RTU verticalmente integrati anche nel mercato a valle della selezione in cui opera la Società appellante, ove i “gestori integrati” concorrono scorrettamente (in quanto beneficiano di sussidi incrociati senza le salvaguardie imposte dall'ordinamento), ARERA rafforza finanziariamente “senza causa” tali operatori, aggravando le alterazioni della concorrenza.

15.5. Tali argomentazioni sono state ulteriormente sviluppate dall'appellante in replica alle difese dell'ARERA.

15.5.1. Quanto ai motivi di appello sub A), l'appellante e l'appellata convergono nel precisare che la delibera interviene dichiaratamente in materia tariffaria, dunque nell'ambito delle attività regolamentate, coperte dalla concessione RTU, e non per le attività di mercato, tra cui la filiera della raccolta differenziata della plastica da imballaggi.

15.5.2. Ciò detto, l'appellante precisa che il “gestore integrato” è inteso come *“il gestore di uno o più dei servizi a monte che compongono il ciclo dei rifiuti e che (gestendo anche uno o più dei servizi a valle).....”*, secondo la definizione di cui all'art. 1.1 dell'allegato A al Provvedimento, che, quindi, ricomprende anche i gestori integrati come intesi dall'appellante, ovvero quelli che svolgono anche attività di selezione a valle mediante integrazione infrasocietaria e comunque attraverso l'acquisizione di impianti per la selezione del rifiuto.

15.5.3. L'appellante, valorizzando l'esposizione dell'Avvocatura (di cui al doc. 9, pag. 11), argomenta che il materiale diviene di proprietà del consorzio e può dunque essere oggetto di selezione (come parte del processo di recupero gestito dal consorzio) allorquando è monomateriale.

L'attività (“prepulizia”, “preselezione” o “pretrattamento”) avviene o in un Centro Comprensoriale (“CC”) o direttamente in un Centro di Selezione e Stoccaggio (“CSS”), ed in entrambi i casi il soggetto che procede all'attività riceve un corrispettivo da parte del Corepla.

Il flusso che così entra nella proprietà di Corepla per i successivi trattamenti di selezione da svolgersi ad opera dei CSS, pur rispondendo a dei requisiti minimi, può essere di maggiore o minore qualità e, conseguentemente, Corepla corrisponde corrispettivi più bassi o più elevati.

15.5.4. Dalla ricostruzione in fatto del sistema delle operazioni di filiera e dei relativi corrispettivi operata dall'appellante, quest'ultima trae argomento per contrastare le difese di ARERA, basate sull'esistenza di prestazioni per commiste “attività di preselezione e selezione” (che al gestore RTU verrebbero pagate tramite la tariffa, mentre al CSS tramite il corrispettivo

Corepla) e sul richiamo alla promozione di efficienza e qualità come giustificazione dell'impugnata misura.

L'appellante replica al riguardo che le attività di selezione prestate da CSS (indipendenti o integrati) a Corepla su materiali di proprietà oramai di quest'ultimo all'interno del suo sistema sono già da questo remunerate ed il sistema dei corrispettivi è espressamente rivolto a (ed articolato per) incentivare una raccolta di qualità.

Le attività di preselezione (cosa diversa da quelle di selezione, essendo volte a garantire l'ingresso nel sistema Corepla di flussi che corrispondano almeno ai livelli minimi di qualità), in CSS o CC a discrezione del gestore RTU, sono anch'esse già oggetto di remunerazione da parte di Corepla.

L'appellante critica, dunque, la circostanza che i costi delle attività di cui sopra (estrane, ex art. 183, lett. n, TUA, alle attività in concessione remunerate con la tariffa) debbano, ove svolte da un gestore integrato, essere oggetto di remunerazione una seconda volta tramite la componente tariffaria in questione, nella parte in cui all'art. 8.6 MTR-2 copre la *“commercializzazione e valorizzazione delle frazioni differenziate dei rifiuti raccolti”*, tanto più che i corrispettivi Corepla già remunerano in maniera differenziata secondo la qualità e che le attività di pre-selezione sono solo attività dovute.

L'Autorità dunque non avrebbe smentito che *“il gestore integrato per l'attività di selezione si troverebbe ad incassare oltre al corrispettivo del Corepla anche una tariffa ingiustificata”*.

15.4.5. Quanto alle difese di ARERA sui motivi sub B, l'appellante nega che l'importo sia *“dovuto per il maggiore efficientamento complessivo del servizio, anche in termini di qualità di raccolta differenziata, ottenuto da parte del gestore”*, in quanto viene sempre riconosciuto; la stessa ARERA afferma che si tratti della funzione della componente ARSC, della tariffa RTU e della articolazione del sistema di corrispettivi Corepla per gli stessi gestori RTU, sicché più misure incentivano il medesimo scopo.

Oltretutto, già nel DCO 713/1865 l’Autorità notava che, sulla base dei dati ufficiali relativi all’anno 2017, il costo totale di raccolta e trattamento della frazione differenziata era, per il gestore RTU, inferiore a quello della indifferenziata, onde vi era già ogni possibile incentivo.

15.5.6. La MTR-2, adduce l’appellante, come riconosciuto nella relazione di verifica, attribuisce sempre e comunque – in virtù del “*fattore di sharing*” - “una parte” dei corrispettivi EPR invece di detrarli per intero dai costi, persino quando il gestore integrato nulla abbia fatto oltre quanto impostogli per legge.

Dunque, l’ “incentivo” viene attribuito solo ad alcuni degli operatori del mercato della selezione (quelli che rientrano nella nozione di “gestore integrato” svolgendo in aggiunta l’attività di concessionario RTU). Mentre, come non smentito da ARERA, la ripartizione dei corrispettivi di vendita avviene tramite la non detrazione dai costi portati a tariffa di quella parte riservata tramite il fattore di sharing al gestore RTU, a scapito dell’importo della TARI.

15.5.7. Inoltre, la circostanza (addotta da ARERA) che il TUA e le Direttive europee menzionino la gestione integrata non comporta alcun *favor* verso di essa rispetto alle forme di gestione separata anch’esse menzionate nella medesima disciplina; tantomeno a discapito del principio di libera concorrenza.

Peraltro, non è in alcun modo dimostrato che la figura del gestore integrato comporti un benefico effetto per l’ambiente.

15.5.8. Quanto ai motivi di appello sub C, alle difese di ARERA l’appellante replica che l’assenza di un *unbundling* contabile rileva in presenza di gestore integrato a livello sia societario che di gruppo.

Al riguardo, argomenta l’appellante, sono le norme comunitarie richiamate nella Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all’articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, 2016/C 262/01 (in GUCE 19.7.2016, par. 187) che, nel caso di un

concessionario attivo anche in mercati in concorrenza, richiedono l'utilizzo (anche in assenza di regole di *unbundling* generale) di misure specifiche volte ad evitare distorsioni della concorrenza.

Non sussisterebbe, dunque, l'inammissibilità dei profili di ricorso eccepita da ARERA per pretesa violazione dell'art. 34 c.p.a.: ciò che si censura non è il mancato uso dei poteri/doveri regolatori in materia di *unbundling*, quanto l'(intervenuta) adozione della misura contestata con il gruppo di motivi sub C) in assenza di misure anche minime di trasparenza (così caratterizzando la misura di Stato anche in violazione dell'art. 106.1 in combinato con l'art. 102 TFUE, attesa la titolarità di diritti esclusivi da parte del gestore RTU).

16. Prima di affrontare le predette censure, è necessaria una sintetica ricostruzione del quadro normativo e regolatorio di riferimento, anche al fine di definire alcuni istituti non chiaramente esplicitati dalle difese delle parti e per meglio inquadrare la controversia.

16.1. Sul piano eurounitario, questo Consiglio, Sez. IV, con la decisione n.750 del 25/01/2021, ha chiarito come il diritto dell'Unione Europea (art. 15 della direttiva 2006/12/CE, siccome interpretata da Corte di giustizia UE, 16 luglio 2009, C- 254/08, e art.15 della direttiva 2008/98/CE siccome interpretata dalla medesima Corte, 18 dicembre 2014, C- 551/13) stabilisca che *<in assenza di disposizioni del diritto dell'Unione che impongano agli Stati membri un metodo preciso quanto al finanziamento del costo della gestione dei rifiuti, detto finanziamento può, a scelta dello Stato membro interessato, essere indifferentemente assicurato mediante una tassa, un canone o qualsiasi altra modalità e che una normativa nazionale la quale preveda, ai fini del finanziamento della gestione di un tale sistema, ad esempio, una tassa calcolata in base ad una stima del volume dei rifiuti generato e non al quantitativo di rifiuti effettivamente prodotto e conferito>*.

Precisa la sentenza n.750 cit. che *<dai considerando 55 e segg. della prima decisione citata, e 47 e 48 della seconda sentenza richiamata, emerge che le autorità nazionali competenti in materia dispongono di un ampio margine di discrezionalità per la determinazione delle modalità di calcolo della tassa sulla raccolta dei rifiuti, con l'unico*

*limite che “la tassa così stabilita non deve eccedere quanto necessario per raggiungere l’obiettivo perseguito.”>.....< per cui il principio di copertura dei costi per il recupero e lo smaltimento dev’essere inteso in modo tendenziale proprio in relazione ai richiamati arresti della CGUE, giudice deputato alla interpretazione delle norme euro unitarie>.*

16.2. L’articolo 1, comma 1, della legge 14 novembre 1995, n. 481, ha previsto che <Le disposizioni della presente legge hanno 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, tenuto conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo.

*Il sistema tariffario deve altresì armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse>.*

L’articolo 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017 n. 205 ha assegnato all’ARERA, nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge n. 481/1995, le funzioni di regolazione e controllo, stabilendo, in particolare, per quanto qui rileva, che:

*<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... sono attribuite all’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico, come ridenominata ai sensi del comma 528, con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, le seguenti funzioni di regolazione e controllo in materia di:*

.....

- f) predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio "chi inquina paga";*
- g) fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;*
- h) approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento;*
- i) verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi;*
- l) formulazione di proposte relativamente alle attività comprese nel sistema integrato di gestione dei rifiuti da assoggettare a regime di concessione o autorizzazione in relazione alle condizioni di concorrenza dei mercati;*
- m) formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi di gravi inadempienze e di non corretta applicazione>.*

Questa Sezione, a proposito del metodo tariffario per il servizio idrico, ma esaminando principi di carattere generale che si attagliano alla fattispecie in esame, ha avuto modo di chiarire come sul piano generale vengano, dal legislatore nazionale, identificate due tipologie di soluzioni tecnico-amministrative:

- la prima (modello del *cost of service*) riconosce a posteriori l'intero onere sostenuto dal gestore o prestatore del servizio garantendone il pieno ed integrale recupero mediante conguagli ancorati a dati ufficiali attendibili;
- la seconda (modello del *price cap*) si basa su un'attenta valutazione di standard tecnici e contabili al di sopra dei quali ogni onere resta a carico del gestore, il quale riceve al contrario un "premio" per l'efficienza conseguita nel caso in cui si attesti al di sotto degli standard medesimi.

Nel primo caso tutti i rischi vengono di fatto trasferiti all'utenza mentre nel secondo caso restano in capo al gestore, il quale è indotto a tenere un comportamento gestionale efficiente ottimizzando l'impiego dei fattori produttivi e a migliorare la performance.

La necessità di una gestione "efficiente" dei servizi di pubblica utilità è, del resto, sancita dall'art. 1 della legge n. 481/1995.

Nel rispetto del *full cost recovery* la regolazione incentivante riconosce sul piano tariffario i costi dichiarati da ciascuna impresa nella misura in cui essi sono efficienti rispetto agli standard predeterminati mediante tecniche di selezione delle componenti ammissibili e di "modellizzazione" del comportamento - per l'appunto - efficiente sulla base dell'analisi dell'assetto di imprese accomunate da particolari caratteristiche strutturali, cosicché il gestore è incentivato ad adottare uno sforzo di efficientamento dei costi endogeni ed i rischi risultano più equilibratamente distribuiti tra gestore medesimo ed utenza (Consiglio di Stato sez. II, 23/01/2023, n.736).

16.3. L'ARERA, a seguito dell'attribuzione delle funzioni di cui all'art. 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017 n. 205, dopo la prevista procedura di consultazione, avviata con la deliberazione 225/2018/R/RIF, con l'intento di introdurre un nuovo sistema tariffario in materia di ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati (RU):

- con deliberazione del 31 ottobre 2019 n. 443/2019/R/RIF ha adottato la "*Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021*", approvando il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR), che ha sostituito il cd. metodo normalizzato di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158; per quanto qui rileva, la regolazione introdotta dall'Autorità si basa su criteri di riconoscimento dei cd. costi efficienti;
- con deliberazione del 30 marzo 2021 n. 138/2021/R/RIF ha avviato il procedimento per la definizione del Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio 2022-2025 (MTR-2), nell'ambito del quale ha inteso provvedere anche alla fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento dei rifiuti;
- nel documento per la consultazione 196/2021/R/RIF ha illustrato i propri orientamenti generali "*per la determinazione dei criteri di riconoscimento dei costi*

*efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, nonché per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, in conformità ai principi derivanti dalla normativa comunitaria e nazionale ed in modo da mantenere un quadro generale di regole stabile e certo, che sia ritenuto efficace e credibile dai vari attori presenti nel comparto"* (cfr. premessa);

- con deliberazione del 3 agosto 2021 n. 363/2021/R/RIF ha approvato il "*metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025*".

16.4. Il riferimento ai costi c.d. "efficienti" o utili, che permea la normativa di settore, sopra richiamata, e la disciplina tariffaria (da ultimo determinata con la delibera impugnata) esprimono il principio del riconoscimento dei soli costi che trovino giustificazione nella migliore tecnica imprenditoriale di gestione in condizioni di efficienza ed economicità, in quanto la determinazione delle tariffe si traduce nell'imposizione a carico dei contribuenti (attraverso la tassa sullo smaltimento dei rifiuti, oggi acronimo TARI) dei relativi costi, per cui, anche in relazione al canone costituzionale di efficienza ed efficacia, non devono essere riconosciuti costi superflui.

17. Tanto premesso, e rilevato che la decisione sul ricorso oggetto del presente giudizio non imponga la preliminare rimessione alla Corte di giustizia (in quanto, come si vedrà, i vizi riconosciuti sussistenti determinano l'annullamento degli atti impugnati in primo grado, rendendo quindi superfluo l'intervento nomofilattico della C.G.U.E.), può procedersi all'esame delle rispettive deduzioni delle parti.

18. Quanto alle questioni preliminari, la richiesta di richiamo del verificatore deve essere respinta, in quanto la relazione di verifica, pur lasciando alcuni punti oscuri, contiene indicazioni sufficienti a soddisfare le esigenze istruttorie del Collegio, quanto meno con riferimento a parte delle censure, la cui fondatezza conduce all'accoglimento del gravame.

19. Devono essere respinte le eccezioni in rito sollevate da ARERA (oltre quella già sopra esaminata).

19.1. Si deve affermare la tempestività del ricorso in primo grado: la parte ha impugnato la deliberazione n. 363/2021/R/rif “*Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025*”, datata 3 agosto 2021 e pubblicata in data 4 agosto 2021 sul sito dell’Autorità [www.arera.it](http://www.arera.it); tenendo conto della sospensione feriale dei termini dal 1° al 31 agosto, la notifica a mezzo posta del ricorso, spedito il 28.10.2021, risulta tempestiva.

19.2. L’interesse al ricorso sussiste, in quanto la tariffa, pur non applicandosi all’appellante, incide sul settore di mercato ove opera quest’ultima, creando condizioni economiche più favorevoli per alcune imprese.

In particolare, sullo sfondo il problema che, secondo la prospettazione dell’appellante, si stanno creando forme monopolistiche di integrazione verticale (su cui allo stato, come si ricava dalle difese nel giudizio intrapreso dalla stessa appellante contro l’AGCM, quest’ultima non ha ritenuto di dover intervenire), va chiarito che non è questo l’oggetto del contendere; la parte, con il giudizio in epigrafe, lamenta che attraverso la confezione di una tariffa - applicabile solo ad alcuni soggetti economici (circostanza pacifica tra le parti)- nella quale alcune componenti sono destinate a coprire dei costi che vengono poi ulteriormente remunerati al momento della immissione del prodotto nel sistema COREPLA, e attraverso il riconoscimento di incentivi non giustificati dal perseguimento della finalità dichiarata (in quanto l’incremento della qualità della frazione differenziata della plastica è già conveniente per il gestore), sostanzialmente diminuiscono i costi (ovvero aumentano i profitti) solo per alcuni dei gestori economici che si trovino ad operare nel segmento di mercato ove competono i soggetti come Masotina, i quali ne vengono, evidentemente, danneggiati.

Dunque, l’applicazione di una tariffa che remunera costi non efficienti pone i concessionari integrati in una posizione ‘ulteriormente’ dominante nel settore di mercato ove opera l’appellante.

In detti termini, evidentemente sussiste il pregiudizio e dunque l'interesse al ricorso.

Le imprese del settore sono legittimate a denunciare dinanzi al giudice amministrativo l'illogicità ed irrazionalità del metodo tariffario, facendo valere il loro interesse legittimo ad un corretto uso del potere regolatorio nella predisposizione di una metodologia tariffaria che non comporti effetti distorsivi della concorrenza.

19.3. Nella memoria successiva al deposito della relazione di verificaione l'ARERA ha sviluppato un ulteriore profilo di inammissibilità, adducendo che *<il fatto che il gestore "indipendente" dell'impianto CSS e il gestore dell'impianto CSS che fa parte del medesimo gruppo societario a cui afferisce il gestore del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti sono sottoposti alle medesime regole tariffarie rende il rilievo di controparte inammissibile, atteso che l'unico interesse che, in astratto, residuerebbe è quello dell'utenza finale, di cui Masotina non è certamente portatrice>*.

Ma anche tale eccezione dev'essere respinta: l'interesse in capo alla ricorrente risiede nel fatto che il gestore integrato, pur a fronte di costi pari o inferiori agli altri *competitors*, beneficia di una vantaggiosa tariffazione, che altera la concorrenza; la circostanza che ciò avvenga in danno dei contribuenti viene sottolineata dalla ricorrente al fine di dimostrare che il beneficio economico accordato ai gestori integrati avviene mediante fondi pubblici (a carico della contribuzione generale, andando a gravare sulla TARI), integrandosi, perciò, uno dei presupposti della fattispecie degli aiuti di Stato, secondo la disciplina eurounionale.

20. Preliminarmente, prima di affrontare il merito ella controversia, vanno richiamati i principi più volte espressi dalla giurisprudenza in merito ai limiti di sindacabilità delle determinazioni delle Autorità indipendenti, connesse alla specificità del settore di riferimento (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato sez. VI, 13/06/2023, n.5772 e giur. Ivi richiamata).

Il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici della amministrazione può oggi svolgersi non in base al mero controllo formale ed estrinseco

dell'iter logico seguito dall'autorità amministrativa, bensì alla verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro coerenza e correttezza, quanto a criterio tecnico ed a procedimento applicativo.

Va evidenziato, in tale ottica, che il controllo giurisdizionale, teso a garantire una tutela effettiva, anche quando si verta in tema di esercizio della discrezionalità tecnica dell'Autorità indipendente, non può essere limitato ad un sindacato meramente estrinseco, estendendosi al controllo intrinseco, anche mediante il ricorso a conoscenze tecniche appartenenti alla medesima scienza specialistica applicata dall'amministrazione indipendente, sulla attendibilità, coerenza e correttezza degli esiti, in specie rispetto ai fatti accertati ed alle norme di riferimento attributive del potere.

In tale contesto, in tema di esercizio della discrezionalità tecnica dell'Autorità indipendente, il giudice non può sostituirsi ad un potere già esercitato, ma deve solo stabilire se la valutazione complessa operata nell'esercizio del potere debba essere ritenuta corretta, sia sotto il profilo delle regole tecniche applicate, sia nella fase di contestualizzazione della norma che nella fase di raffronto tra i fatti accertati ed il parametro contestualizzato; anche l'apporto conoscitivo tecnico, conseguito tramite apporti scientifici, non è ex se dirimente allorché soccorrono dati ulteriori, di natura più strettamente giuridica, che limitano il sindacato in sede di legittimità ai soli casi di risultati abnormi, ovvero manifestamente illogici.

Sul versante tecnico, in relazione alle modalità del sindacato giurisdizionale, quest'ultimo è volto a verificare se l'Autorità abbia violato il principio di ragionevolezza tecnica, senza che sia consentito, in coerenza con il principio costituzionale di separazione, sostituire le valutazioni, anche opinabili, dell'amministrazione con quelle giudiziali. In particolare, è ammessa una piena conoscenza del fatto e del percorso intellettuale e volitivo seguito dall'amministrazione (cfr.: Consiglio di Stato, sez. VI, 5 agosto 2019, n. 5559). Questa Sezione, con decisione del 23/01/2023 n.736 ha ribadito che, nel caso della regolazione economica, il controllo giurisdizionale 'non sostitutivo' trova

giustificazione in ragione di una specifica scelta di diritto sostanziale ovvero quella per cui il legislatore, non essendo in grado di governare tutte le possibili reciproche interazioni tra i soggetti interessati e di graduare il valore reciproco dei vari interessi in conflitto, si limita a predisporre soltanto i congegni per il loro confronto dialettico, senza prefigurare un esito giuridicamente predeterminato. In tali casi, l'attività integrativa del precetto corrisponde ad una tecnica di governo attraverso la quale viene rimesso ai pubblici poteri di delineare in itinere l'interesse pubblico concreto che l'atto mira a soddisfare (Consiglio di Stato n. 731, n. 732, n. 768 e n. 4914 del 2021; n. 8079, n. 8304 n. 8502 del 2020).

Il sindacato giurisdizionale è, dunque, volto a verificare, anche tramite la piena conoscenza del fatto e del percorso intellettuale e volitivo seguito dall'amministrazione, se l'Autorità abbia violato il principio di ragionevolezza tecnica (cfr. anche Cons. Stato Sez. VI, 23 marzo 2022, n. 2111 e Sez. II, n. 4142/2022).

21. Applicando tali coordinate ermeneutiche al caso di specie, nel merito l'appello risulta fondato in quanto dall'analisi del procedimento svolto dall'Autorità nonché delle risultanze della verifica emerge negli atti impugnati il vizio motivazionale evidenziato in primo grado. In particolare, l'appellante condivisibilmente censura la decisione appellata per non aver esaminato compiutamente tutti i profili sottoposti con il gravame introduttivo del giudizio di primo grado e che, ad avviso del Collegio, trovano in parte conferma negli esiti della verifica e nelle stesse difese dell'Amministrazione appellata.

21.1. L'Organo incaricato della verifica premette che, alla luce delle definizioni contenute nell'All.A alla deliberazione numero 363/2021, il gestore è il soggetto che eroga il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani ovvero i singoli servizi che lo compongono, inclusi i Comuni qualora gestiscano in economia; gestore integrato è l'operatore incaricato del servizio integrato di gestione dei rifiuti, ossia il gestore di uno o più dei servizi a

monte che compongono il ciclo dei rifiuti e che gestisce anche uno o più dei servizi a valle. Alle due figure corrispondono diverse opzioni regolatorie, dettagliatamente illustrate nella relazione di verifica.

21.2. Come chiarito in quest'ultimo documento, per la determinazione della TARI è necessario individuare il costo del servizio che viene definito mediante il MTR-2, attraverso il calcolo delle entrate tariffarie di cui all'articolo 2 dell'allegato A .

21.3. L'articolo 2 della deliberazione impugnata definisce le componenti di costo tariffarie del servizio integrato della gestione dei rifiuti urbani, distinguendole in costi operativi, costi d'uso del capitale e componenti a conguaglio relative ai costi delle annualità pregresse. Inoltre, per la determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento viene stabilito il riconoscimento, se pertinenti, dei medesimi costi ammessi a riconoscimento tariffario. Gli articoli 5 e 6 disciplinano, rispettivamente, la determinazione della tariffazione di accesso agli impianti di trattamento e l'individuazione degli impianti di chiusura del ciclo "minimi".

21.4. Il metodo tariffario in questione ricomprende anche il controverso *fattore di sharing*, per i proventi ascrivibili ai corrispettivi riconosciuti dai sistemi di *compliance*. Chiarisce l'Organo incaricato della verifica che detto fattore è un riconoscimento economico contenuto nella componente di costo variabile ricompresa nell'entrata tariffaria, introdotto nel precedente periodo regolatorio rispetto al quale, tuttavia, la deliberazione introduce alcune nuove specifiche e in particolare, come puntualizzato nella relazione, precisa i parametri che servono all'ente territorialmente competente per determinare il valore (il che, ad avviso del Collegio, rende tempestiva e ammissibile l'impugnazione in parte qua, essendo stata sostanzialmente innovata la metodologia di calcolo).

21.5. Il *fattore di sharing* consente di dividere tra il gestore e l'utenza (attraverso un maggiore o minore decremento della tariffa) i proventi derivanti dalla

vendita di materiale ed energia derivante dai rifiuti e dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di *compliance*.

Nell'ottica dell'Autorità, poiché è stato introdotto con l'obiettivo di massimizzare la valorizzazione dei rifiuti raccolti in modo differenziato e individuare i valori da attribuire ai coefficienti legati a standard di qualità del servizio, che possono portare benefici da ripartire tra i gestori e gli utenti, detto fattore rientra tra le componenti dei costi variabili ed essendo un incentivo viene sottratto ad essi.

21.6. Rappresenta l'Organismo incaricato della verifica che il gestore del servizio dei rifiuti può, alternativamente, conferire ai sistemi di *compliance* il rifiuto differenziato così come raccolto, senza averlo sottoposto ad attività di cernita finalizzata all'eliminazione della frazione estranea, ricavando un corrispettivo inferiore, in relazione alle fasce di qualità definite nell'allegato tecnico dell'accordo ANCI/CONAI 2020-2024 (in tal caso i sistemi di *compliance* si avvalgono, mediante rapporti di tipo privatistico, di impianti CSS ai fini della selezione della frazione differenziata); ovvero conferire, dapprima, ad un impianto CSS il flusso di raccolta differenziata, per eliminare la frazione estranea, e successivamente consegnare lo stesso ai sistemi di *compliance*, ricavando un corrispettivo maggiore perché rientrante nelle fasce di qualità superiori; in tale ultimo caso, inoltre, il gestore, secondo quanto previsto dal MTR-2, inserisce tra le componenti delle entrate tariffarie i costi relativi alle attività di cernita preliminare.

22. Sulla base di quanto emerge dalla relazione di verifica e richiamate le premesse poste sub 16 e ss., si deve rilevare che la deliberazione impugnata in primo grado non appare immune - alla stregua delle emergenze processuali nei due gradi di giudizio - dalle censure formulate dalla ricorrente.

22.1. Quest'ultima lamenta che, con il riconoscimento dei costi in tariffa anche per la commercializzazione e valorizzazione (quest'ultima è l'attività svolta dagli operatori quali l'appellante) delle frazioni differenziate, i gestori integrati si vedono inclusa la componente tariffaria dell'attività di preselezione

e selezione; ma l'attività del gestore viene remunerata, oltre che in tariffa, anche dai corrispettivi dei sistemi di *compliance*.

A parità di attività svolta rispetto ai soggetti che operano nel segmento di mercato in questione, il gestore integrato gode, quindi, di una remunerazione aggiuntiva rispetto all'impianto indipendente.

Da ciò consegue l'illogicità ed irragionevolezza della scelta, che inoltre determina un effetto distorsivo della concorrenza incompatibile con la finalità regolatoria propria dell'amministrazione intimata per come configurata dalla legislazione di riferimento (sopra richiamata), con specifico riferimento alla ratio del metodo tariffario, volto alla *determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento*, rispetto la quale risulta evidentemente distonica la possibilità di remunerare in tariffa costi che vengono poi comunque coperti nell'ambito del sistema di *compliance*.

23. La prospettazione della parte, oltre che confermata dall'esame del provvedimento impugnato e degli esiti dell'istruttoria, non viene convincentemente smentita dall'Autorità.

23.1. La stessa ARERA afferma, nella prima memoria, quanto alle censure sub A, che i gestori vedranno coperti i propri costi di pretrattamento *tramite la tariffa pagata dagli utenti finali*, Masotina invece ripianerà i propri costi tramite il prezzo pagato da Corepla per l'attività di cernita e stoccaggio.

L'Autorità non nega, però, che il gestore (oltre a vedersi coperti i costi in tariffa) ricaverà anche un corrispettivo, come tutti i soggetti che gestiscono la fase di raccolta e conferiscono frazioni differenziate ai sistemi collettivi di *compliance* (all'interno dei quali opera anche Masotina). Corrispettivo che, per effetto delle logiche di mercato, è di per sé volto alla copertura dei costi dell'attività in questione.

Ne consegue la conferma della duplicazione della copertura dei costi in favore del "gestore integrato", lamentata dall'appellante.

23.2. Anche nella seconda memoria ARERA descrive <..... *due scenari*:

- nel primo (quello giudicato illegittimo da Masotina, .....), in cui le attività di preselezione e selezione sono svolte direttamente o per conto del gestore del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti, i costi andranno nel PEF e quindi saranno coperti da tariffa secondo quanto disposto dal MTR-2 e i proventi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di compliance (ARSC,a) saranno maggiori, poiché la raccolta differenziata, in questo scenario, è una raccolta di elevata qualità;

- nel secondo (quello auspicato da Masotina), le frazioni di raccolta differenziata sono conferite “tal quali” dal gestore al sistema di compliance (che quindi pagherà un corrispettivo minore) e le attività di preselezione e selezione sono svolte, per conto del medesimo sistema, da terzi che dispongono di CSS (come Masotina); in questo scenario, il corrispettivo di vendita riconosciuto al gestore potrà essere inferiore perché la raccolta differenziata non sarà di elevata qualità e i costi dell’attività svolta al di fuori della filiera regolata saranno coperti dal prezzo riconosciuto all’impresa (Masotina o altri titolari di impianti di CSS) che si occupa della cernita e che, ovviamente, tratterrà per intero quanto pagato dal Conai>.

Quindi confermandosi che, come lamenta l’appellante, il gestore integrato, per le medesime attività di selezione svolte anche dagli operatori indipendenti in regime di mercato, attraverso la regolazione oggetto di impugnazione copre il costo (riconosciuto in tariffa, mediante la componente “valorizzazione” del residuo), senza che ciò escluda la remunerazione mediante il corrispettivo riconosciuto poi dal Corepla, che, collocandosi in una logica di mercato, è evidentemente idoneo (quanto meno) a coprire i (medesimi) costi.

Senza contare che, attraverso il meccanismo di “sharing” sopra descritto, una parte dei ricavi non vengono scomputati dai costi in tariffa.

La metodologia tariffaria, dunque, appare effettivamente illogica, irragionevole ed idonea a determinare distorsioni della concorrenza, in quanto, nell’ambito di un medesimo segmento di mercato, alcuni soggetti (riconducibili alla nozione di gestore integrato, ossia il gestore di uno o più servizi a monte che gestisca anche uno o più servizi a valle, a poco rilevando se in virtù di acquisizione di impianti o di integrazione societaria, attesa la

latitudine della definizione) duplicano la copertura dei costi di esercizio in quel particolare settore di attività, godendo del rimborso attraverso la regolazione tariffaria ma non essendo previsto alcun sistema che consenta di scomputare tale “rimborso” dall’incasso dei ricavi dai cd. *sistemi di compliance*; mentre gli altri soggetti imprenditoriali che operano autonomamente nel mercato a valle dell’avvio a riciclo e recupero della raccolta differenziata della plastica, occupandosi della selezione e trattamento dei rifiuti in plastica provenienti da RSU (pacificamente non soggetti alla regolazione tariffaria in questione, come incontestato tra le parti e confermato dalla verifica), percepiscono il solo corrispettivo ritraibile dalla contrattazione di mercato in esito alla loro attività.

Dunque, risulta illogica ed irrazionale, come lamentato in primo grado, la metodologia in questione, che oltretutto è suscettibile di determinare un non trascurabile effetto distorsivo della concorrenza, non giustificato dalla finalità del metodo introdotto con gli atti impugnati, ove non risultano nemmeno previste sufficienti e proporzionate misure di compensazione di tale eventuale distorsione della competizione di mercato.

Ne risulta la fondatezza del ricorso.

24. La predisposizione del metodo tariffario in questione presenta ulteriori criticità: a tal riguardo, rileva l’ulteriore, specifico, profilo di illegittimità sollevato dalla ricorrente, che appare confermato dagli esiti della verifica, ove si riferisce come non sia possibile affermare con certezza a priori la valutazione dell’incentivo in termini di efficienza.

Ne consegue la carenza della necessaria trasparenza della regolamentazione tariffaria, che non consente di verificare il rispetto del principio unionale, fatto proprio dalla legislazione interna (sopra richiamata), della necessaria efficienza dei costi, anche in relazione alla possibile distorsione (anche sotto questo profilo) della concorrenza nel mercato “a valle” di cui si è detto, tutti profili lamentati con il motivo “A” del ricorso introduttivo e riproposti in appello.

25. La fondatezza dell'appello sotto i richiamati profili conduce, in riforma dell'appellata sentenza ed in accoglimento del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, all'annullamento degli atti impugnati, nei limiti d'interesse.

26. Considerata l'interdipendenza dei parametri che conducono alla determinazione dei vari profili tariffari e la conseguente necessità che, in sede di riedizione del potere, vengano riesaminate (e riequilibrate) le varie componenti di costo, al fine di perseguire gli obiettivi affidati all'Autorità, non vi è luogo a pronuncia sugli ulteriori profili di ricorso, che vengono assorbiti, anche nel rispetto del divieto di pronuncia su questioni afferenti poteri non ancora esercitati, cristallizzato nel codice del processo amministrativo all'art. 34, comma 2.

27. Le spese del doppio grado, come per legge, seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

28. Le spese di verificaione, da liquidarsi con separato decreto, vengono poste a carico dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza ed in accoglimento del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, annulla gli atti ivi impugnati.

Condanna l'ARERA a rifondere alla parte appellante spese ed onorari del doppio grado di giudizio, liquidati in complessivi euro quattromila, oltre IVA, CPA e spese generali.

Pone a carico di ARERA i contributi unificati dei due gradi e le spese di verificaione, che saranno liquidate con separato decreto.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 luglio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Francesco Guarracino, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere, Estensore

Ugo De Carlo, Consigliere

Francesco Cocomile, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Maria Stella Boscarino**

**IL PRESIDENTE**

**Gianpiero Paolo Cirillo**

**IL SEGRETARIO**