

**DELIBERAZIONE 10 OTTOBRE 2023**

**465/2023/R/RIF**

**CONFERMA DELLE MISURE DI CUI ALL'ARTICOLO 2 DELLA DELIBERAZIONE DELL'AUTORITÀ 389/2023/R/RIF, PER L'OTTEMPERANZA ALLA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE SECONDA DEL 24 LUGLIO 2023, N. 7196**

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

Nella 1267<sup>a</sup> riunione del 10 ottobre 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;
- 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;
- 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 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale”;
- 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”;
- 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 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 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”;
- 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)”;
- la deliberazione dell’Autorità 3 agosto 2023, 389/2023/R/RIF, recante “Aggiornamento biennale (2024-2025) del metodo tariffario rifiuti (MTR-2)” (di seguito: deliberazione 389/2023/R/RIF).

#### **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, 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, nel MTR-2:
  - è stata confermata 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, 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;
  - sono stati previsti alcuni elementi di novità, tra cui quelli riconducibili alla necessità di 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;
  - è stato introdotto un periodo regolatorio di durata quadriennale 2022-2025,

prevedendo un aggiornamento a cadenza biennale delle predisposizioni tariffarie;

- l’Autorità, all’articolo 8 della citata 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.

**CONSIDERATO, ANCHE, 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 riequilibrare) le varie componenti di costo”*.

**CONSIDERATO, POI, CHE:**

- con deliberazione 389/2023/R/RIF, avente ad oggetto le regole per l’aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, l’Autorità ha definito – anche tramite la riedizione del proprio potere tariffario, alla luce di quanto statuito dal Consiglio di Stato con la citata sentenza n. 7196/23 – regole idonee a preservare 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, permettessero 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 – l’Autorità ha ritenuto che 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, fosse 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 n. 7196/23, con la richiamata deliberazione 389/2023/R/RIF (all'articolo 2) l'Autorità ha previsto:
  - 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, la 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).

**CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:**

- in sede di adozione della richiamata deliberazione 389/2023/R/RIF, l'Autorità ha ritenuto che 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, fossero 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;
- pertanto, con la citata deliberazione 389/2023/R/RIF sono state adottate le misure d'ottemperanza sopra richiamate senza procedere a preventiva consultazione delle medesime, ma fissando comunque un termine per consentire le esigenze di contraddittorio degli operatori interessati al fine di adeguare, integrare o confermare le disposizioni di cui all'articolo 2 del provvedimento da ultimo richiamato;
- peraltro, l'Autorità ha altresì raccolto osservazioni e proposte in ordine alle disposizioni sopra menzionate sia nel corso di specifiche riunioni di approfondimento tecnico svolte nel mese di settembre (con il coinvolgimento dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani, dell'Associazione Nazionale degli Enti di Governo d'Ambito per l'Idrico e i Rifiuti, delle associazioni rappresentative dei gestori e del Consorzio Nazionale Imballaggi), sia nell'ambito di una riunione del tavolo tecnico permanente istituito con la deliberazione 333/2019/A tenutosi in data 4 ottobre 2023 (cui hanno partecipato rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative delle Regioni e delle Autonomie locali);
- nei contributi ricevuti (anche in considerazione della rilevata assenza di condivisione e di armonizzazione su alcune definizioni della filiera di gestione dei rifiuti urbani ed, in particolare, dei rifiuti di imballaggio) è stata prevalentemente evidenziata la necessità di chiarire che – in coerenza con la sentenza n. 7196/23 del Consiglio di Stato – gli oneri e i ricavi afferenti o comunque attribuibili alle attività di “prepulizia, preselezione o pretrattamento degli imballaggi plastici provenienti dalla raccolta differenziata” (a cui il citato articolo 2 della deliberazione 389/2023/R/RIF fa riferimento) siano esclusivamente quelli relativi all'attività di selezione per colore e polimero del monomateriale plastico, ossia quelli riferibili all'attività (volta all'ottenimento delle materie prime seconde dal

flusso degli imballaggi in plastica) a valle rispetto alle attività di raccolta, di trasporto e di cernita/separazione del multimateriale.

**RITENUTO CHE:**

- anche alla luce dei contributi ricevuti, sia necessario confermare l'articolo 2 "*Ottemperanza alla sentenza n. 7196/23 del Consiglio di Stato*" della deliberazione 389/2023/R/RIF, atteso che gli oneri e i ricavi che la disposizione in parola richiede di scomputare - nell'ambito dell'aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie - non sono quelli attribuibili alle attività funzionali ad ottenere flussi monomateriali di rifiuti attraverso la separazione delle diverse frazioni raccolte con modalità multimateriale

**DELIBERA**

1. di confermare l'articolo 2 "*Ottemperanza alla sentenza n. 7196/23 del Consiglio di Stato*" della deliberazione 389/2023/R/RIF;
2. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità [www.arera.it](http://www.arera.it).

10 ottobre 2023

IL PRESIDENTE  
*Stefano Besseghini*