

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE
180/2025/R/RIF

<p>METODO TARIFFARIO RIFIUTI PER IL TERZO PERIODO REGOLATORIO (MTR-3) <i>Primi orientamenti</i></p>

Documento per la consultazione

15 aprile 2025

Premessa

Il presente documento per la consultazione si inquadra nell'ambito del procedimento dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) per la definizione del metodo tariffario rifiuti per il terzo periodo regolatorio (MTR-3), avviato con la deliberazione 18 febbraio 2025, 57/2025/R/RIF.

Il documento illustra gli orientamenti generali dell'Autorità per la definizione della regolazione delle entrate tariffarie per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, nonché delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, per il nuovo periodo regolatorio.

*I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità le proprie osservazioni e proposte in forma scritta, compilando l'apposito modulo interattivo disponibile sul sito internet dell'Autorità o, in alternativa, all'indirizzo PEC istituzionale (protocollo@pec.arera.it), entro il **16 maggio 2025**.*

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

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

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

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

**Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente
Direzione Tariffe e Corrispettivi Ambientali
Unità Regolazione Tariffaria dei Servizi di Gestione dei Rifiuti Urbani**

***Piazza Cavour, 5 - 20121 Milano
tel. 02.655.65.547
e-mail: info@arera.it e mtr@arera.it
pec: protocollo@pec.arera.it
sito internet: www.arera.it***

INFORMATIVA SUL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

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

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

1. Titolare del Trattamento

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

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

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

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

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

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

3. Modalità del trattamento e periodo di conservazione dei dati

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

4. Tempi di conservazione

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

5. Comunicazione e diffusione dei dati

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

6. Diritti dell'interessato

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

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

INDICE

1	Visione d’insieme e finalità dell’intervento	6
2	Limite alle entrate tariffarie per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani .	11
3	Costi riconosciuti per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani	19
4	Componenti di natura previsionale	23
5	Ricavi e meccanismo di <i>sharing</i>	27
6	Costi d’uso del capitale	29
7	Tariffe di accesso agli impianti di trattamento	30
8	Copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata	32
9	Semplificazioni procedurali	34
	PEF unitario	34
	Revisione infra periodo	37
	Meccanismi di garanzia	38
	Schemi e modelli per la predisposizione tariffaria	38

1 Visione d'insieme e finalità dell'intervento

- 1.1 L'Autorità, con deliberazione 57/2025/R/RIF, ha avviato il procedimento volto alla definizione del metodo tariffario rifiuti per il terzo periodo regolatorio, corrispondente agli anni 2026-2029 (MTR-3).
- 1.2 Se il primo periodo (2018-2021, MTR) è stato caratterizzato da una forte attenzione alla trasparenza dei costi, al miglioramento della qualità, all'ampliamento del perimetro gestionale e alla verifica degli effetti riconducibili alla perdurante mancanza, in talune aree del Paese, di impianti di chiusura del ciclo, unitamente a una serie di misure urgenti rese necessarie dagli eventi pandemici, il secondo periodo (2022-2025, MTR-2) è stato rivolto al compimento di profili regolatori relativi ad aspetti cruciali, quali la definizione delle tariffe di accesso agli impianti, l'approvazione dello schema tipo del contratto di servizio e il sostegno alla corretta implementazione dei livelli di qualità previsti dal Testo unico per la regolazione della qualità "TQRIF".
- 1.3 Nel 2023, la forte spirale inflazionistica, con disallineamenti molto elevati tra indici *ex post* applicati ai costi consuntivati e ambiziosi *target* di *policy* (*ex ante*) inseriti nel limite di crescita alle entrate tariffarie, ha reso necessarie misure specifiche in sede di aggiornamento biennale, prevedendo la possibilità di bilanciare la pressione monetaria e finanziaria attenuando i vincoli di miglioramento. La scelta fatta dall'Autorità ha permesso un generale contenimento degli incrementi dei corrispettivi, pur a fronte di crescite nei prezzi degli input produttivi particolarmente pronunciate. D'altro canto, sotto il profilo della creazione di valore per avvio al riciclo, con specifico riferimento all'indicatore H_a ¹ risultante dai dati trasmessi nell'ambito dei PEF aggiornati, l'attenuazione dei vincoli di miglioramento della qualità può aver contribuito a limitare i progressi nella direzione di un crescente valore del materiale raccolto.
- 1.4 La persistenza di risultati insoddisfacenti rispetto agli esiti dell'avvio al riciclo in relazione al grado di copertura della raccolta differenziata suggerisce due diversi possibili linee di intervento: da un lato, una forte attenzione al progressivo incremento di efficienza delle attività di raccolta differenziata, sulle cui scelte organizzative e gestionali non sembrano avere una particolare incidenza i possibili vantaggi economici che ne possono derivare; dall'altro, una maggiore spinta alla crescita della qualità del materiale raccolto, al fine di incrementarne il valore commerciale. Nessuna opzione appare obiettivamente in grado di offrire soluzioni rapide e di semplice implementazione.
- 1.5 Il miglioramento di efficienza delle attività relative alla raccolta differenziata che, alla luce del peso esercitato nell'ambito del totale dei costi di gestione si potrebbe tradurre in un contenimento degli oneri applicati all'utenza finale, richiede misure specifiche e piuttosto elaborate. Se nel parallelo procedimento per la definizione

¹ H_a è il coefficiente di copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata introdotto di cui all'articolo 8 della deliberazione 389/2023/R/RIF.

di direttive per la separazione contabile e amministrativa nel settore dei rifiuti urbani (deliberazione 27/2024/R/RIF e documento per la consultazione 146/2025/R/RIF), dovesse emergere un sostegno diffuso all'adozione di misure per l'imputazione diretta di oneri di raccolta differenziata per singola filiera di materiale, con la conseguente possibilità di enucleare i potenziali margini di efficientabilità e se, nel concomitante procedimento sulla qualità tecnica (deliberazione 23/2025/R/RIF e documento per la consultazione 147/2025/R/RIF), risultasse desiderabile l'applicazione di una nuova struttura del macro-indicatore R1² con riferimenti selettivi alla frazione interessata, il settore potrebbe impegnarsi nella produzione di dati specifici in termini di costi e di *performance* che, in un arco di tempo congruo, contribuirebbero alla definizione di misure ad alto contenuto incentivante.

- 1.6 In modo speculare al lato degli oneri, una maggiore attenzione alla promozione di output di qualità elevata per il materiale raccolto richiederebbe misure ulteriori. *In primis*, per procedere efficacemente in questa direzione, potrebbe essere utile anche una valorizzazione dell'indicatore H_a per singola filiera di avvio al riciclo, circoscrivendo meglio le aree di maggior criticità. Allo stesso tempo, dovrebbero essere attentamente valutate le migliori modalità di valorizzazione del materiale raccolto e, per altro verso, limitati gli eventuali effetti negativi in termini di competitività del Paese (*trade-off* tra contenimento delle tariffe applicate all'utenza e dei prezzi delle materie prime da avvio a riciclo). Inoltre, è comunemente accettata l'idea che il valore del materiale raccolto sia comunque soggetto alle fluttuazioni sui mercati delle materie prime. L'attuale volatilità dei mercati, peraltro accentuata dal possibile diffondersi di talune pratiche protezionistiche, non favorisce l'elaborazione di valutazioni affidabili sui *futures*.
- 1.7 In un orizzonte temporale più ampio, poi, il macro-indicatore R3³ può consentire valutazioni più generali sulle scelte organizzative e programmatiche realizzate nei diversi territori, identificando possibili criticità da attribuire, selettivamente, alle attività che compongono la filiera della gestione dei rifiuti. In tal modo sono attivabili traiettorie di efficientamento calibrate sulle caratteristiche effettivamente riscontrate, superando eventualmente l'esigenza di implementare un ulteriore sistema perequativo fondato su caratteristiche tecniche degli impianti che rappresenterebbe, comunque, un approccio parziale.
- 1.8 A complicare il quadro decisionale concorrono almeno altri due fattori. Il primo consiste nelle conseguenze dei recenti *shock* monetari/finanziari, che hanno acuito la fragilità economico-finanziaria del settore. Tra i temi attualmente in discussione rientra anche la necessità di recuperare potere di acquisto per gli addetti del settore, che pare siano stati particolarmente penalizzati dal *timing* della negoziazione collettiva del contratto di lavoro. Si tratta di un elemento che suggerisce di mantenere, almeno per il momento, la possibilità di temperare gli obblighi di

² Si vedano i punti 4.9 e seguenti del documento per la consultazione 147/2025/R/RIF.

³ Si vedano i punti 4.16 e seguenti del documento per la consultazione 147/2025/R/RIF.

miglioramento delle *performance* di qualità a beneficio di recuperi di oneri relativi al pregresso. Sotto altro profilo, talune evoluzioni particolarmente discontinue di oneri tipicamente legati alle attività di smaltimento o di trattamento hanno sollevato a più riprese la necessità di poter valutare l'introduzione di misure tese a rafforzare, almeno temporaneamente, il profilo finanziario delle gestioni interessate, simulando quanto avveniva nella regolazione previgente a quella varata dall'Autorità, nell'ambito della quale la valorizzazione tariffaria su costi attesi aveva anche l'effetto di anticipare parzialmente alcune dinamiche.

- 1.9 Il secondo fattore è il complesso quadro di *governance* del settore. Alla luce delle disposizioni normative (di rango primario) che prevedono l'attribuzione di competenze in materia di rifiuti a diversi livelli istituzionali, la cui efficacia presuppone adeguate forme di coordinamento e cooperazione, la regolazione dell'Autorità richiede sforzi significativi ai soggetti coinvolti a livello territoriale nel contribuire alla costruzione di un quadro generale stabile e certo. Al riguardo, la possibilità di rafforzare i profili di unitarietà delle programmazioni territoriali, favorendone una disciplina *ad hoc* in ambito *unbundling*, dove si prevede di tener conto della contiguità, unitamente a modalità di svolgimento delle istruttorie tariffarie maggiormente focalizzate su di una visione complessiva della gestione, rappresenta un passaggio di favore verso possibili razionalizzazioni degli assetti.
- 1.10 Difficile poi negare che si tratti di un assetto potenzialmente farraginoso rispetto alla necessità di tener conto di fattori esogeni al settore, che possono manifestarsi in modo repentino e richiedere un adattamento rapido al mutare degli scenari. Sotto questo profilo, aver ampliato l'orizzonte temporale della pianificazione tariffaria ha sicuramente permesso dei miglioramenti sotto il profilo di integrare le valutazioni di competenza con taluni profili legati alla incertezza. In generale, si tratta di un assetto complessivo che sembra suggerire la possibilità di implementazioni con effetti molto diversificati sul territorio di eventuali misure tese a raffinare alcune elaborazioni tariffarie.
- 1.11 Le difficoltà congiunturali e di contesto non possono certo esimerci dall'identificare anche ulteriori misure volte a favorire un avanzamento del comparto sul percorso evolutivo di crescita. In particolare, con riferimento al procedimento per la definizione dei primi criteri di articolazione tariffaria applicata agli utenti del servizio di gestione dei rifiuti urbani (deliberazione 56/2025/R/RIF), attraverso cui l'Autorità mira a rafforzare la coerenza con il principio "*pay as you throw*", meritano di essere richiamati almeno due profili. Il primo riguarda la possibilità di enucleare profili strettamente fiscali, come ad esempio quelli legati al decoro urbano e, pertanto, alle attività di spazzamento e di lavaggio s, da quelli correlati ad attività di produzione dei rifiuti domestici quali step iniziali delle filiere del recupero. Sono questi ultimi gli aspetti più delicati per le *policy* di sostenibilità ambientale definite a livello eurounitario. Al riguardo, il secondo profilo consiste nella prospettata distinzione tra corrispettivi per il differenziato e avviato a recupero e quelli per il residuo indifferenziato, valutando la possibilità di esplicitare gli effetti di contenimento degli oneri legati alla

correttezza delle attività di differenziazione svolte a partire dall'utente finale proprio in termini di determinazione della specifica componente dedicata.

1.12 Il presente documento illustra gli orientamenti generali dell'Autorità per la definizione dell'impianto della nuova regolazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani, sia con riferimento alla determinazione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti sia per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, in conformità ai principi derivanti dalla normativa comunitaria e nazionale, perseguendo gli obiettivi enunciati nella deliberazione 57/2025/R/RIF, ovvero:

- mantenere un quadro generale di regole stabile e certo, che sia ritenuto efficace e credibile dai vari attori presenti nel comparto;
- promuovere una maggiore qualità e un ricorso ampio all'innovazione al fine di migliorare il possibile impiego del materiale recuperato nell'ambito del ciclo di gestione dei rifiuti;
- favorire il percorso di avvicinamento del grado di copertura dei costi della raccolta differenziata al livello previsto dalla normativa vigente;
- rafforzare la disciplina dei profili tariffari dell'accesso agli impianti di trattamento, in coerenza con il sopra richiamato PNGR e con le finalità individuate nella deliberazione 7/2024/R/RIF;
- tener conto, alla luce della recente definizione dello schema tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (Allegato A della deliberazione 596/2024/R/RIF), delle condizioni alle quali l'operatore si sia aggiudicato l'affidamento del servizio in esito alla procedura ad evidenza pubblica (con particolare riferimento ai parametri che incidono sul limite annuale di crescita delle entrate tariffarie), nonché assicurare l'opportuno coordinamento tra la disciplina appena richiamata e il nuovo metodo tariffario;
- rafforzare la *compliance* regolatoria, prevedendo che eventuali inadempimenti siano necessariamente seguiti da segnali di disincentivo efficaci, in un'ottica di tutela degli utenti finali;
- rafforzare la programmazione di carattere economico-finanziario individuando, come da stabile impostazione, criteri e modalità di redazione dei piani sulla base di un orizzonte pluriennale, anche elaborando – in un'ottica di semplificazione e standardizzazione degli atti impiegabili anche in sede di espletamento delle procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione del servizio – uno schema tipo di piano economico-finanziario, con indicazioni metodologiche per la relativa elaborazione.

1.13 In linea con il progressivo consolidamento del settore cui la regolazione ha contribuito, l'Autorità è orientata a confermare una durata quadriennale del periodo regolatorio anche per il MTR-3 che, pertanto, troverebbe applicazione per il periodo 2026-2029.

1.14 L'Autorità prevede di adottare entro il 31 luglio 2025 il provvedimento finale

recante il MTR-3 e le procedure di predisposizione, validazione e trasmissione delle proposte tariffarie relative al servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e al trattamento presso 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”.

Spunti per la consultazione

- Q1.** *Nell’ambito delle valutazioni complessive da formulare in relazione alle riforme prospettate dall’Autorità per il settore rifiuti, quali ulteriori elementi si ritiene debbano essere considerati? Motivare la risposta.*
- Q2.** *Si condivide l’orientamento di conferma della durata quadriennale del periodo regolatorio? Motivare la risposta.*

2 Limite alle entrate tariffarie per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani

2.1 Il secondo periodo regolatorio del settore dei rifiuti (2022-2025) è stato significativamente condizionato dagli elevati tassi di inflazione registrati negli anni 2022 e 2023 in esito alla ripresa post-pandemica e alla crisi negli approvvigionamenti di energia (Figura 1).

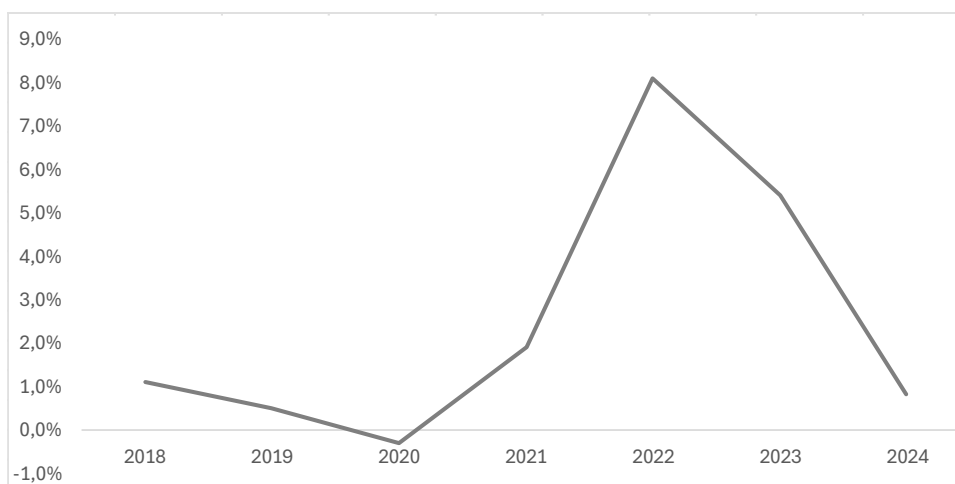


Figura 1 - Variazioni annuali dell'Indice nazionale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI) – Fonte: ISTAT

- 2.2 La rivalutazione dei costi riconosciuti ai tassi di inflazione registrati nel periodo luglio 2021 – giugno 2023⁴ ha necessariamente avuto un impatto sulla gestione delle “leve” a disposizione degli Enti territorialmente competenti (di seguito: ETC) alla predisposizione dei piani economico finanziari (di seguito: PEF) per la determinazione delle entrate tariffarie del biennio 2024-2025 ivi inclusi, tra gli altri, i coefficienti che contribuiscono a determinare il limite alla crescita e le componenti di costo aventi natura incentivante. La dinamica delle entrate tariffarie stesse ne è risultata impattata, com’era lecito attendersi e come avvenuto solo in misura ridotta nel biennio 2022-2023: il recupero dei maggiori oneri sostenuti nel 2022-2023 a fronte dell’aumento dei prezzi è stato in parte assorbito nelle annualità 2024 e 2025, sfruttando opportunamente la valorizzazione del già richiamato coefficiente CRI_a e, per il resto, rinviato alle annualità future.
- 2.3 L’introduzione ad opera del MTR-2 del PEF di durata quadriennale ha permesso di allocare gli effetti della dinamica inflazionistica (non in tutti i casi recuperabili nell’ambito del limite di prezzo annuale) su un orizzonte temporale pluriennale

⁴ In proposito è sufficiente richiamare, tra tutti, la misura dei parametri monetari impiegati per la rivalutazione dei valori di bilancio di natura operativa ai fini dell’aggiornamento delle predisposizioni tariffarie per il 2024-2025, che si sono attestati, come noto, a 4,5% (I_{2023}) e 8,8% (I_{2024}) (si veda il comma 7.6 del MTR-2).

garantendo ai soggetti competenti, in un’ottica di responsabilizzazione dei medesimi, i gradi di libertà necessari alla soluzione di un problema complesso, che ha richiesto (e continua a richiedere) di contemperare gli obiettivi di sostenibilità delle tariffe per gli utenti e quelli di equilibrio economico-finanziario e continuità/qualità delle gestioni, valutando le effettive ricadute sui territori di pertinenza.

- 2.4 Più in particolare, a fronte di un limite annuale massimo alla crescita delle entrate tariffarie individuabile nella misura del 9,6%⁵, gli ETC hanno mediamente fissato la variazione massima al 6,5% con riferimento al 2024 e al 5,1% per il 2025, sfruttando ampiamente la facoltà di valorizzare il coefficiente di recupero inflazione CRI_a (come si vedrà in dettaglio poco più avanti) e hanno validato un incremento effettivo delle entrate tariffarie rispetto all’anno precedente del 5,4% per il 2024 e del 3,2% per il 2025 (Figura 2)⁶.

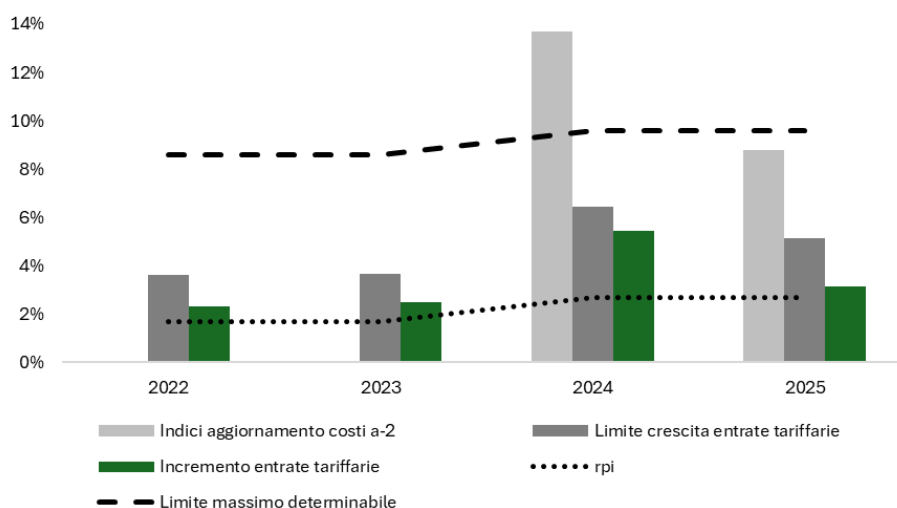


Figura 2 – Variazione media annuale delle entrate tariffarie (%) - Italia⁷

- 2.5 Come prevedibile, perciò, le entrate tariffarie 2024 e 2025 sono cresciute, in media, in misura superiore rispetto a quanto avvenuto nel biennio 2022-2023, quando si è registrato un incremento medio annuo intorno al 2%. Tuttavia, tali maggiori incrementi risultano mediamente più contenuti rispetto alle variazioni registrate dagli indicatori di inflazione, evidenziando, di fatto, un contenimento

⁵ Tale soglia massima (determinata con la deliberazione 389/2023/R/RIF) si riferisce alle annualità 2024 e 2025, mentre il medesimo limite per le annualità 2022 e 2023 era pari a 8,6%.

⁶ Rispetto al totale delle predisposizioni tariffarie trasmesse all’Autorità relativamente al secondo periodo regolatorio, il *panel* oggetto di analisi comprende 4.554 ambiti tariffari per cui sono disponibili sia i dati derivanti dalla predisposizione tariffaria 2022-2025 (già inclusivi di eventuali revisioni *infra* periodo per l’annualità 2023) sia quelli derivanti dall’aggiornamento biennale (2024-2025). Tale sottoinsieme riguarda poco più di 45,5 milioni di abitanti.

⁷ I valori medi riportati nel presente documento sono calcolati come medie ponderate per la popolazione residente in ciascun ambito tariffario.

della crescita dei costi, nonché un'attenzione alla sostenibilità della tariffa applicata all'utenza. Innanzitutto, per alcuni fattori della produzione (come, per esempio, il lavoro) le ricadute della dinamica inflattiva non sembrano aver esplicitato pienamente i loro effetti⁸. Per altri versi, potrebbero essersi realizzati dei recuperi di efficienza nei processi produttivi. Ma soprattutto, a tale dinamica ha senz'altro concorso l'introduzione, nell'ambito dell'aggiornamento biennale, della facoltà di rimodulare le quote di costi riconosciuti eccedenti il limite alla crescita delle entrate tariffarie anche a valere sulle annualità successive al secondo periodo regolatorio: più del 30% degli ambiti tariffari ha usufruito di tale strumento, rinviando una quota pari al 19% del totale dei costi validati oltre il 2025⁹. Tali importi saranno recuperabili nei limiti dello spazio che si renderà disponibile in esito alla fissazione del limite alla crescita per il terzo periodo regolatorio.

- 2.6 Questa stessa scelta ha avuto impatti positivi sul contenimento del numero di predisposizioni tariffarie con superamento del limite alla crescita annuale: per il biennio 2024-2025, infatti, risultano trasmesse all'Autorità soltanto 166 predisposizioni tariffarie eccedenti il limite (3% del totale trasmesso), per un totale di circa 1 milione di abitanti serviti (2% del totale trasmesso), mostrando una preferenza da parte degli ETC per lo strumento della rimodulazione nel tempo delle quote eccedenti il limite di crescita e valorizzando la logica pluriennale della regolazione tariffaria.
- 2.7 Come già accennato, ai fini della determinazione del limite annuale alla crescita delle entrate tariffarie, gli ETC hanno fatto ampio ricorso al coefficiente di recupero dell'inflazione, CRI_a , valorizzato, per il 2024 e il 2025, rispettivamente dal 72% e dal 62% degli ambiti tariffari, attestandosi mediamente intorno al 3,4% e al 2,3% (Figura 3). Tale scelta, dovendo tener conto del rispetto del limite di crescita previsto dal comma 4.4bis del MTR-2, ha conseguentemente comportato una riduzione, rispetto al primo biennio 2022-2023, della valorizzazione del coefficiente QL_a , connesso agli obiettivi di miglioramento della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate (passato da un valore medio di circa 1,3% del primo biennio allo 0,2% del secondo biennio) e del coefficiente PG_a , connesso alle modifiche del perimetro gestionale (valorizzato in media in misura pari all'1% nel primo biennio e passato a 0,2% nel secondo biennio). Tra i due semiperiodi regolatori si è, invece, confermato il trascurabile impiego del coefficiente $CI16_a$, connesso agli scostamenti attesi (rispetto ai valori di costo effettivi dell'anno di riferimento) riconducibili alle novità normative introdotte dal decreto legislativo n. 116/20 con specifico riferimento alla possibilità di conferire i rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico.

⁸ Si veda, in proposito, il punto 3.8.

⁹ L'incidenza della rimodulazione, calcolata sul totale dei costi validati per tutti gli ambiti tariffari inclusi nel *panel* di analisi (ossia includendo gli ambiti per cui non è stato effettuato alcun rinvio al futuro dei costi eccedenti il limite) vale, invece, il 6% circa.

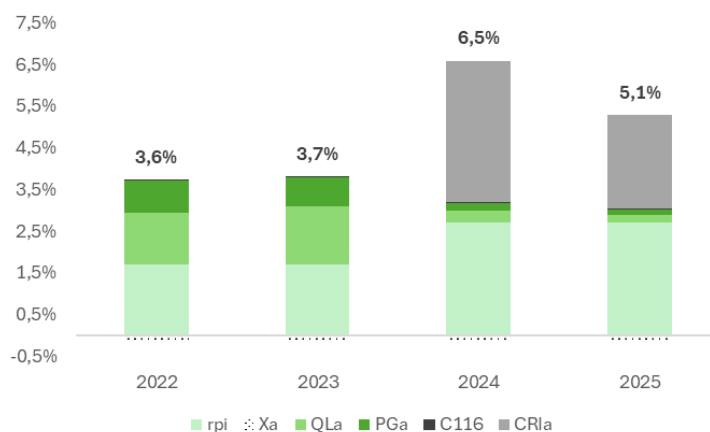


Figura 3 - Composizione media del limite alla crescita delle entrate tariffarie (%) - Italia

2.8 Risulta opportuno evidenziare che, pur a fronte di un riconoscimento posticipato dei maggiori oneri derivanti dalla dinamica inflattiva registratasi tra il 2022 e il 2023, il *trend* di crescita della raccolta differenziata non si è arrestato e i parametri valorizzati nelle predisposizioni tariffarie 2024 e 2025 in relazione alle *performance* di raccolta differenziata (γ_1) ed efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo (γ_2) osservate nel biennio 2022-2023 suggeriscono risultati ampiamente soddisfacenti (Figura 4)¹⁰.

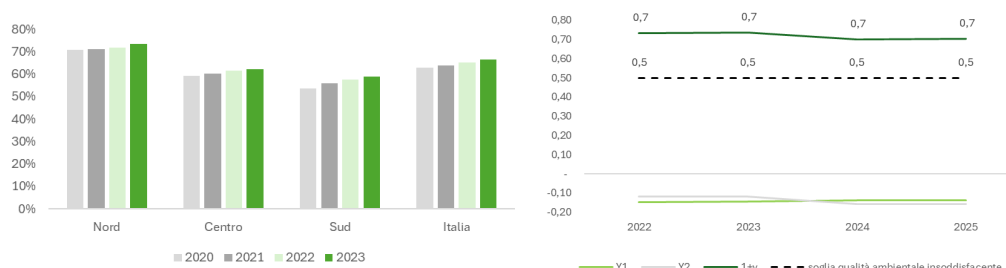


Figura 4 – Andamento raccolta differenziata (%) e qualità ambientale

2.9 Le più recenti previsioni macroeconomiche iniziano a riflettere i rischi legati all'inasprimento della politica commerciale statunitense in aggiunta agli effetti dell'instabilità geopolitica a livello mondiale, della perdita di competitività dell'economia europea e dei possibili impatti delle politiche climatiche¹¹. Sul fronte della crescita, le previsioni di breve-medio termine per l'Italia indicano un

¹⁰ La leggera discesa dei parametri di "qualità ambientale" delle gestioni (osservabile nel grafico di destra) dipende, almeno in parte, dall'introduzione di un meccanismo più stringente per la valutazione dell'efficacia dell'attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo introdotto, in fase di aggiornamento biennale del MTR-2, attraverso il macro-indicatore R1.

¹¹ Si vedano, per esempio, il Bollettino Economico della Banca Centrale Europea n. 2 del 2025 e il Bollettino Economico della Banca d'Italia di Gennaio 2025.

aumento contenuto del prodotto, rispetto a cui incide in modo determinante la debolezza del settore manifatturiero. Sul fronte dei prezzi, il tasso di inflazione è previsto attorno al *target* BCE del 2%: attualmente gli indicatori risentono delle perduranti tensioni sui mercati energetici all'ingrosso e mostrano, perciò, una leggera ascesa (gli ultimi dati sugli aumenti di prezzo su base annua, per l'Italia, si attestano su valori prossimi a 1,5%).

- 2.10 Alla luce delle evidenze e degli elementi di contesto appena esposti l'Autorità intende confermare, nel complesso, le regole di determinazione del limite alla crescita delle entrate tariffarie.
- 2.11 Con riferimento alla fissazione del tasso di inflazione programmata r_{pi_a} , l'Autorità è orientata a mantenere un approccio coerente con le più aggiornate previsioni sull'andamento dei prezzi nel breve-medio termine che, a meno di mutamenti importanti delle prospettive macroeconomiche, implicherà un allineamento con il valore-*target* della BCE.
- 2.12 Allo stesso tempo, la considerazione dei rischi di natura geopolitica e ambientale, che potrebbero avere un impatto sulla correttezza di alcune delle ipotesi su cui si basano le sopra richiamate previsioni, spinge l'Autorità ad orientarsi per il mantenimento di un coefficiente CRI_a che possa catturare gli eventuali incrementi nei costi dei fattori della produzione, ivi inclusi gli effetti dei possibili ritardi nel recupero dell'inflazione passata che riguardi taluni dei suddetti fattori. In proposito, l'Autorità intende riconsiderare l'intervallo entro cui può essere valorizzato tale coefficiente ed è orientata a determinarne la differenziazione secondo i risultati di qualità ambientale ottenuti dal/i gestore/i, in particolare prevedendo che in caso di *performance* non soddisfacente il coefficiente CRI_a sia valorizzabile in misura inferiore alla somma dei valori massimi determinabili per i coefficienti QL_a e PG_a . Tale previsione, infatti, consente di garantire il recupero di dette componenti di costo lasciando al contempo spazio agli opportuni incrementi della qualità e/o del perimetro gestionale per gli ambiti tariffari con prestazioni insoddisfacenti. Come indicatore per la valutazione delle *performance* di qualità ambientale della gestione l'Autorità intende considerare il coefficiente H_a di cui all'articolo 8 della deliberazione 389/2023/R/RIF, ritenendo che tale misura abbia, peraltro, il vantaggio di sintetizzare l'efficienza della gestione nelle fasi di raccolta (differenziata), trasporto, pretrattamento e avvio al riciclo.
- 2.13 L'Autorità è altresì orientata a confermare la facoltà di rimodulazione degli importi che superano il limite alla crescita delle entrate tariffarie, ferma restando la necessità di valutare e preservare l'equilibrio economico-finanziario della gestione, richiedendo al contempo la separata e trasparente indicazione delle quote oggetto di rimodulazione, da un lato, e di quelle non recuperabili in considerazione dei risultati delle eventuali procedure ad evidenza pubblica. Al fine di favorire il recupero degli importi eccedenti il limite alla crescita e oggetto di rimodulazione, l'Autorità intende prevedere la facoltà di valorizzare il coefficiente CRI_a nei termini di cui al precedente punto 2.12.

- 2.14 In merito alla facoltà di cui al punto precedente, al fine di garantire quanto più possibile un principio di aderenza, anche temporale, dei costi del servizio alle modalità e caratteristiche della sua erogazione, l'Autorità è orientata a valutare l'introduzione di regole di condizionalità per la rimodulazione al futuro degli importi eccedenti il limite alla crescita delle entrate tariffarie, che potrebbero riferirsi alle caratteristiche di efficienza economica delle gestioni, alla saturazione del limite alla crescita delle entrate tariffarie applicabile nella specifica annualità e/o alle annualità del periodo regolatorio, ovvero alla modulazione delle ulteriori leve tariffarie di pertinenza dell'ETC, quali la determinazione dei fattori di *sharing* dei proventi (in coerenza con quanto già previsto per la presentazione delle istanze di superamento del limite alla crescita delle entrate tariffarie).
- 2.15 L'Autorità è, inoltre, orientata a prevedere regole di pianificazione, ad opera dell'ETC, del recupero degli importi oggetto di rimodulazione, sia per finalità di tutela dell'utenza e di assicurazione dell'equilibrio economico-finanziario della gestione, sia al fine di garantire la concorrenza nelle fasi di avvicendamento gestionale, ossia nella prospettiva della determinazione secondo criteri di trasparenza del valore di subentro.

Spunti per la consultazione

- Q3.** *Si concorda con l'orientamento a mantenere un coefficiente che possa catturare gli eventuali incrementi nei costi dei fattori della produzione che dovessero registrarsi nel terzo periodo regolatorio? In caso di risposta affermativa, si concorda con la proposta di modifica dell'intervallo di valorizzazione del suddetto coefficiente secondo cui l'ampiezza di tale intervallo sarebbe condizionata alle prestazioni di qualità ambientale della gestione? A tal fine, si concorda con l'impiego del coefficiente H_a ? Quali misure potrebbero essere impiegate, in alternativa a H_a ? Motivare la risposta.*
- Q4.** *Si concorda con gli orientamenti dell'Autorità relativi alla facoltà di rimodulazione degli importi eccedenti il limite alla crescita delle entrate tariffarie? In particolare, quali regole di condizionalità e di pianificazione del recupero degli importi rimodulati si ritiene possano essere individuate per mantenere l'aderenza dei costi del servizio alle modalità e caratteristiche della sua erogazione, per contemperare la tutela dell'utenza e l'equilibrio economico-finanziario delle gestioni e, infine, per garantire la concorrenza nelle fasi di avvicendamento gestionale? Motivare la risposta.*

- 2.16 Il coordinamento tra la regolazione tariffaria e la disciplina sullo schema tipo di bando di gara per il servizio di gestione dei rifiuti costituisce una delle finalità del procedimento per la definizione del MTR-3. Ciò si riflette *in primis* sulle regole per la determinazione del limite alla crescita delle entrate tariffarie, i cui parametri costituiscono (limitatamente al perimetro di affidamento) oggetto fondamentale di valorizzazione e valutazione delle offerte economiche. In proposito, affinché sia garantito il rispetto delle condizioni di aggiudicazione della gara occorre richiamare i seguenti profili di attenzione, che discendono dalla situazione di

elevata frammentazione della *governance* e dell'organizzazione del settore (per approfondimenti si vedano i punti 9.1-9.6).

- 2.17 In primo luogo, la dimensione geografica rispetto a cui avviene l'affidamento del servizio può non coincidere con quella dell'ambito tariffario: è il caso in cui l'affidamento del servizio avvenga su base sovracomunale, tipicamente ad opera di un ente di governo dell'ambito ottimale, mentre il PEF e le entrate tariffarie sono determinate con riferimento ad un ambito tariffario di dimensione comunale. Questo è un assetto, in effetti, molto diffuso, anche se è comunque diffuso quello in cui alla dimensione dell'ambito tariffario corrisponde un'analoga dimensione di affidamento¹².
- 2.18 In secondo luogo, il perimetro dell'affidamento può non coincidere con l'intero servizio integrato di gestione dei rifiuti interessando, a mero titolo esemplificativo, le sole fasi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani. Anche questo tipo di assetto è tutt'altro che irrilevante, anzi si tratta di una configurazione preponderante: come noto è frequente, infatti, che almeno le attività di gestione della tariffa e dei rapporti con gli utenti siano in capo ad uno o più gestori (più frequentemente il comune) diversi dal soggetto che eroga il servizio di raccolta e trasporto. È possibile, inoltre, che vi siano attività diverse dal servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani (perciò escluse dai costi riconosciuti ai sensi della regolazione tariffaria) che ricadono nell'affidamento.
- 2.19 Infine, sebbene il perimetro del servizio affidato sia in larga parte determinato al momento della messa a gara del servizio medesimo, non si può escludere che emergano, anche come conseguenza di provvedimenti di legge, regolatori o di pianificazione e programmazione, attività ulteriori di cui il gestore sia chiamato ad occuparsi, sostenendone i relativi costi. In linea di principio, ciò può valere anche, al contrario, per attività di cui il gestore non sia più chiamato ad occuparsi.
- 2.20 Dato questo quadro, l'Autorità è orientata a prevedere un *set* di regole che assicurino la corrispondenza e coerenza, per l'intera durata dell'affidamento, tra i coefficienti che rispecchiano il recupero di produttività *X*, gli obiettivi di miglioramento della qualità e delle caratteristiche del servizio *QL* e il perimetro del servizio medesimo *PG*, posti alla base del/i PEF redatto/i ai sensi del metodo tariffario e i medesimi coefficienti determinati in esito alla procedura concorsuale e inseriti nei piani economico-finanziari di affidamento (di seguito: PEFA) di cui all'articolo 8 dell'Allegato A alla deliberazione 385/2023/R/RIF e all'articolo 3 dell'Allegato A alla deliberazione 596/2024/R/RIF.
- 2.21 In linea con quanto appena affermato, il coefficiente di recupero di produttività sarà composto da una quota legata alle valutazioni sulla costo-efficacia della

¹² Il primo caso riguarda, tra le altre, gran parte dell'Emilia-Romagna, della Toscana e dell'Umbria, mentre il secondo interessa, per esempio, gran parte di Abruzzo, Campania, Lazio, Lombardia, Sardegna e Veneto (in Veneto si registra una rilevante presenza di ambiti pluricomunali per cui, a fronte di un affidamento unico, si riscontra anche una predisposizione tariffaria unica, nonché una struttura delle tariffe uniforme su tutto il territorio).

gestione nella sua interezza e da una quota, afferente al gestore affidatario, che rappresenta le maggiori efficienze offerte in sede di gara, mentre i coefficienti QL e PG , rispetto ai valori di gara, integreranno (con le opportune ponderazioni) gli ulteriori obiettivi eventualmente assegnati al gestore affidatario e/o agli altri gestori. L'Autorità intende conseguire tale risultato attraverso:

- la separata indicazione del valore del coefficiente X_a che scaturisce dall'applicazione del metodo tariffario, rispetto a cui l'Autorità è orientata a confermare l'attuale modalità di quantificazione legata a criteri di efficienza economica e qualità ambientale, dal valore del medesimo coefficiente aggiudicato in esito alla procedura di gara; la separata indicazione assume rilievo anche in ragione del fatto che la delibera 596/2024/R/RIF ha previsto che tale coefficiente possa assumere valori anche superiori al valore massimo (attualmente pari allo 0,5%) previsto dalla regolazione tariffaria ed è tesa ad assicurare che i due distinti valori del recupero di produttività trovino valorizzazione l'uno ad integrazione dell'altro;
- in presenza di affidamento sovracomunale e ambiti tariffari comunali, la richiesta di indicazione dei criteri di ripartizione tra gli ambiti tariffari degli sforzi relativi al recupero di produttività, nonché degli obiettivi di miglioramento della qualità e di potenziamento del perimetro gestionale; ciò con riferimento sia alle offerte formulate ai sensi del comma 9.2 dell'Allegato A alla deliberazione 596/2024/R/RIF, sia a quelle di cui al comma 9.4 del medesimo provvedimento¹³;
- in conseguenza di circostanze non prevedibili al momento della gara per l'affidamento del servizio, per esempio a seguito di provvedimenti di legge, regolatori o di pianificazione e programmazione, la separata indicazione (con la relativa giustificazione) degli eventuali obiettivi di miglioramento della qualità e di potenziamento del perimetro gestionale del servizio integrato, in capo al gestore affidatario, ulteriori a quelli oggetto di affidamento;
- laddove risultino operativi più gestori nell'ambito del servizio integrato di gestione dei rifiuti, la separata indicazione e giustificazione degli obiettivi di miglioramento della qualità e di potenziamento del perimetro gestionale in capo ai gestori diversi dall'affidatario rispetto a quelle oggetto di affidamento.

2.22 L'Autorità intende confermare che la possibilità di determinare eventuali componenti di costo ammissibili ai sensi della disciplina tariffaria che non si ritengono di coprire integralmente può essere applicata salvaguardando l'equilibrio economico finanziario della gestione e preservando il raggiungimento degli obiettivi ambientali, tenendo conto, altresì, dei risultati delle procedure di affidamento ai fini della determinazione delle tariffe del servizio.

¹³ Tali regole dovranno trovare eventuale coordinamento con le semplificazioni proposte nella sezione 9 del presente documento per la consultazione;

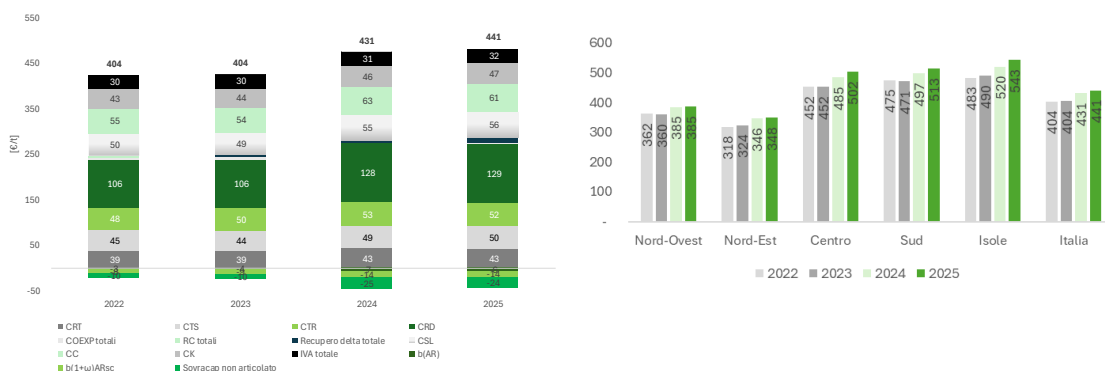
2.23 L’Autorità intende valutare l’opportunità di rivedere gli intervalli di riferimento per la fissazione dei coefficienti per la determinazione del limite alla crescita delle entrate tariffarie, al fine di assicurare che possano trovare riconoscimento anche miglioramenti e/o potenziamenti del servizio di particolare rilievo e innovatività, determinati in esito alle procedure di gara, fatti salvi gli obblighi di giustificazione dei *target*. Tale valutazione terrà necessariamente conto di quanto già previsto dalle regole sul bando di gara tipo per le offerte presentate ai sensi del comma 9.4 dell’Allegato A alla deliberazione 596/2024/R/RIF nel caso di superamento del limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie previsto dal metodo tariffario¹⁴.

Spunti per la consultazione

- Q5.** *Si concorda con i primi orientamenti dell’Autorità sulle modifiche alle regole di determinazione dei coefficienti che compongono il limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie, in coerenza con i risultati delle gare per l’affidamento del servizio? Si ritiene vi siano ulteriori profili di attenzione da considerare per definire un insieme di regole che assicuri il rispetto delle condizioni economiche di aggiudicazione della procedura concorsuale? Motivare le risposte.*
- Q6.** *Si ritiene opportuno rivedere gli intervalli di riferimento per la fissazione dei coefficienti per la determinazione del limite alla crescita delle entrate tariffarie? Motivare la risposta.*

3 Costi riconosciuti per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani

3.1 Le evidenze relative al secondo periodo regolatorio mostrano che il totale delle entrate tariffarie validate dagli ETC espresso in termini unitari (e riferito al *panel* oggetto della presente analisi) si è attestato, nel 2024, intorno a 430 €/t e, nel 2025, a circa 440 €/t (Figura 5). Rispetto al 2023, nel 2024 sono cresciute di oltre il 10% le componenti di costo operativo connesse alle attività di raccolta e spazzamento (CRT_a , CRD_a e CSL_a), le attività di avvio a smaltimento (CTS_a) e i costi comuni (CC_a). Come evidenziato nel grafico di destra della Figura 5, le aree centro-meridionali continuano a presentare costi del servizio più elevati di quelli delle regioni settentrionali.



¹⁴ Si fa riferimento al comma 11.4 dell’Allegato A alla deliberazione 596/2024/R/RIF.

Figura 5 – Entrate tariffarie medie unitarie (€/t)

- 3.2 Nell’arco del periodo regolatorio 2022-2025 l’incidenza dei costi operativi di gestione sul totale dei costi ammissibili a riconoscimento tariffario¹⁵ si mantiene stabile intorno al 70%. La restante quota è attribuibile ai costi operativi comuni (13%) e ai costi di capitale (10%) oltre che, in misura residuale, alla copertura dell’IVA indetraibile e dei conguagli. L’elevata incidenza dei costi operativi intercetta sia quote di costo ascrivibili a fasi della raccolta affidate a terzi, sia quote di costo indirettamente riconducibili agli impianti di trattamento, per effetto dell’esternalizzazione delle attività di recupero e smaltimento dei rifiuti urbani verso operatori specializzati nelle fasi a valle, incorporando, pertanto, quote di costo di capitale.
- 3.3 L’analisi condotta sui cespiti stratificati ai fini della determinazione dei costi riconosciuti, infatti, evidenzia la preponderanza dei costi di investimento legati alle attività di “raccolta e trasporto” e “spazzamento e lavaggio”, in media pari a circa il 70% degli investimenti effettuati nel periodo 2017-2023¹⁶, rispetto a quelli riconducibili agli impianti di trattamento¹⁷. Nel campione in esame sono stati, in effetti, rilevati circa 60 operatori “industriali” che, oltre a gestire le fasi “a monte” della filiera, gestiscono direttamente almeno un impianto di trattamento dei rifiuti urbani¹⁸, servendo circa il 30% della popolazione complessiva.
- 3.4 Se si passa ad osservare le singole componenti tariffarie, per il 2024 la componente CRD_a si conferma come preponderante, attestandosi mediamente intorno al 27%. Le componenti CC_a , CTR_a , CSL_a , CTS_a , CK_a e CRT_a hanno ciascuna un’incidenza prossima al 10%, mentre le restanti voci coprono quote residuali dei costi complessivamente riconosciuti (Figura 6)¹⁹. La composizione dei costi si conferma variabile per macroarea geografica: sebbene la componente CRD_a risulti predominante in tutte le aree del Paese, nel Centro-Sud la seconda componente per peso è quella che rappresenta i costi per l’avvio a smaltimento, CTS_a , evidenziando, pertanto, un ricorso non ancora trascurabile al conferimento in discarica e/o un costo elevato delle attività di smaltimento. Ragionevolmente e almeno in parte tale dinamica è riconducibile a squilibri nel rapporto tra domanda

¹⁵ L’incidenza di ciascuna componente di costo è calcolata prima della decurtazione degli AR_a e degli $AR_{sc,a}$ e prima dell’eventuale decurtazione dei costi eccedenti il limite di crescita alle entrate tariffarie.

¹⁶ Rispetto all’ammontare complessivo degli investimenti, più della metà è riconducibile alle categorie di cespiti “Compattatori, Spazzatrici e Autocarri” e “Campane, Cassonetti e Cassoni”.

¹⁷ Si precisa che l’orizzonte temporale che l’analisi ha come riferimento non consente di considerare gli eventuali investimenti (aventi, per esempio, ad oggetto grandi impianti di trattamento) condotti nel periodo precedente.

¹⁸ Ci si riferisce a impianti di trattamento e recupero della frazione organica, impianti di trattamento meccanico biologico, di discarica e incenerimento.

¹⁹ Tali percentuali risultano in linea con quanto presentato nelle Relazioni annuali in riferimento all’analisi dei PEF 2022 e 2023.

e offerta di servizi di trattamento e smaltimento in aree dove ancora risulta carente l'infrastruttura impiantistica.

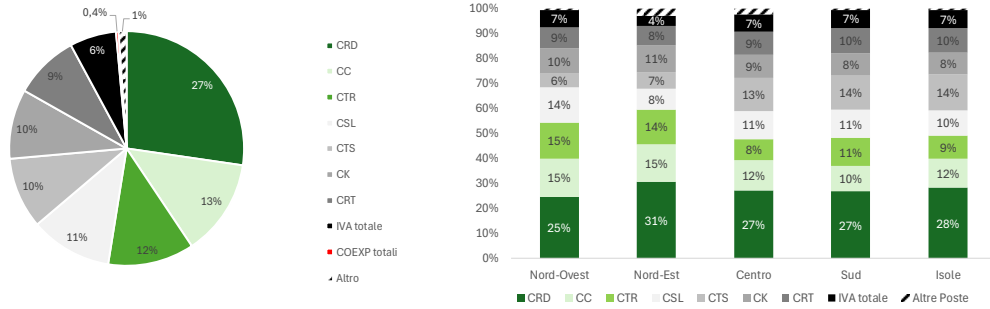


Figura 6 – Composizione media delle componenti di costo anno 2024 (%)

3.5 Confrontando le principali componenti di costo operativo legate alle fasi di raccolta e trattamento dei rifiuti urbani in termini unitari (euro per tonnellata di rifiuti urbani gestiti), si osserva come le attività di raccolta differenziata, indifferentemente dall'area geografica esaminata, siano quelle i cui costi abbiano fatto registrare la crescita maggiore nel periodo 2022-2025 e i livelli riscontrati nelle aree centrali e meridionali siano rimasti i più alti nel Paese (Figura 7). In tali aree, anche le voci di costo a copertura delle attività di smaltimento dei rifiuti, più elevate rispetto a quelle riscontrabili nelle aree settentrionali, hanno subito un forte incremento; aumenti non trascurabili si osservano, infine, per i costi di raccolta indifferenziata, mentre si attestano su valori unitari piuttosto stabili i costi legati alle attività di avvio a recupero dei rifiuti differenziati.

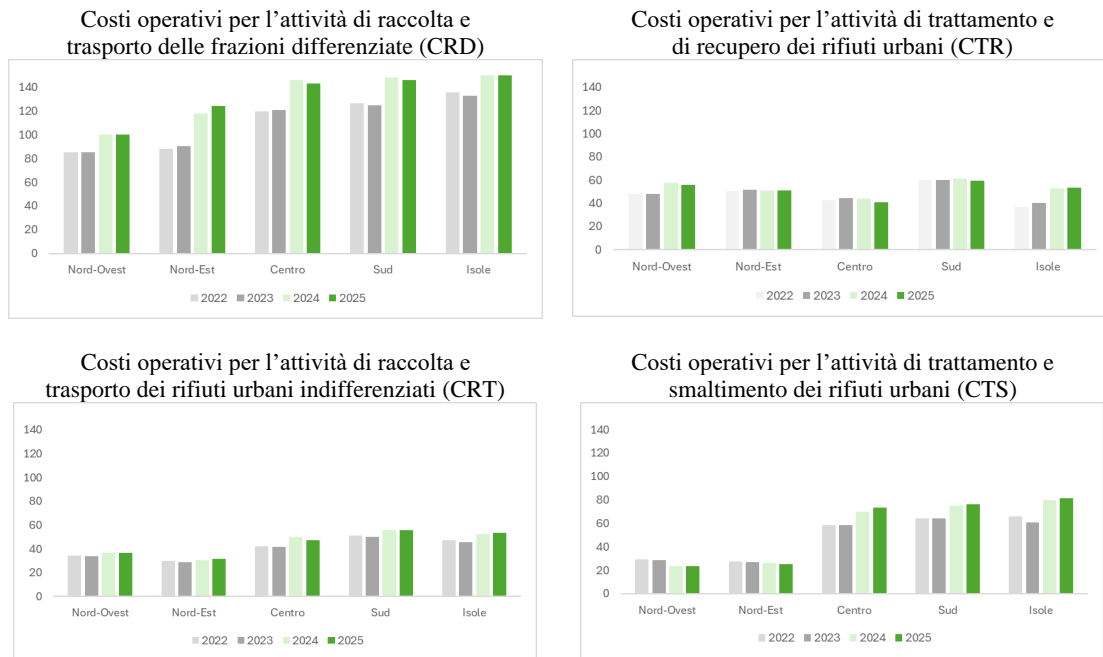


Figura 7 – Andamento dei costi unitari delle attività di raccolta e trattamento (€/t)

- 3.6 È inoltre opportuno considerare che in diversi contesti territoriali il Comune si configura come gestore di talune attività: nel periodo regolatorio 2022-2025 il peso dei costi sostenuto dagli Enti Locali rispetto al totale dei costi ammesso a riconoscimento tariffario si è attestato mediamente intorno al 22% nel Nord-Ovest, al 10% nel Nord-Est, al 20% nel Centro, al 40% e 37% rispettivamente nel Sud e nelle Isole. Principalmente si tratta di costi legati alle attività di gestione delle tariffe e rapporto con gli utenti e all’IVA indetraibile, come naturale conseguenza dell’elevata percentuale di Comuni in regime di TARI tributo²⁰. Per le aree del Centro-Sud, tuttavia, è rilevante anche la quota di costi attribuibile ai Comuni legata alle attività di avvio a recupero e smaltimento dei rifiuti urbani: in tali aree le quote di CTS direttamente afferenti agli Enti Locali raggiungono il 70-80%²¹. Come evidenziato in precedenza, dato il peso rilevante che il costo di smaltimento detiene rispetto all’ammontare totale dei costi nelle aree del Centro-Sud, l’elevata percentuale di tali oneri in capo al singolo Comune – in contesti spesso carenti dal punto di vista della pianificazione territoriale e della *governance* e organizzazione unitaria del servizio²² – evidenzia una maggiore esposizione a fattori esogeni cui la singola realtà gestionale è tenuta a far fronte.
- 3.7 L’analisi delle voci di conto economico sottese alla determinazione delle componenti di costo ammissibili a riconoscimento tariffario rinvenibili nelle proposte tariffarie trasmesse evidenzia una forte preponderanza dei costi per servizi (B7) e dei costi del personale (B9), rispettivamente pari mediamente al 51% e al 38% del totale costi operativi nel periodo regolatorio esaminato (Figura 8). L’analisi conferma il carattere *labour intensive* del settore e mette ancora una volta in luce una forte incidenza dei costi legati all’esternalizzazione dei servizi, in particolare connessi alle attività di trattamento (*CTS_a* e *CTR_a*) e di raccolta (*CRD_a* e *CRT_a*) che pesano, rispettivamente, il 50% e il 30% del totale B7. La composizione delle voci varia in ciascun ambito tariffario secondo le scelte organizzative adottate e le attività oggetto di affidamento.

²⁰ In proposito, si veda anche l’Allegato A alla deliberazione 43/2025/R/RIF.

²¹ Questi dati si confrontano con quote pari al 15% per il Nord-Ovest e il Centro e all’1% per il Nord-Est.

²² Per approfondimenti, si veda la relazione semestrale di monitoraggio richiamata al punto 9.1.

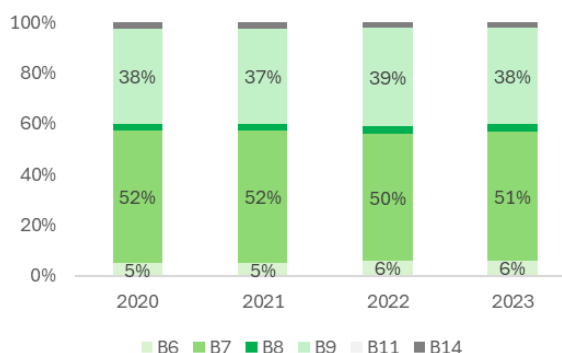


Figura 8 – Composizione media dei costi operativi da bilancio (%)

3.8 L'incremento dei prezzi intervenuto nelle annualità 2022 e 2023 non ha esplicitato gli stessi effetti su tutte le componenti di costo operativo attribuibili al settore dei rifiuti urbani: l'analisi degli indici dei costi di gestione del settore presentata da ISTAT²³ evidenzia una crescita maggiore per i costi per beni e servizi, maggiormente esposti alle dinamiche inflattive, particolarmente accentuata tra il 2021 e il 2022 (5,6%), rispetto ai costi del personale, che registrano un incremento contenuto (Figura 9).

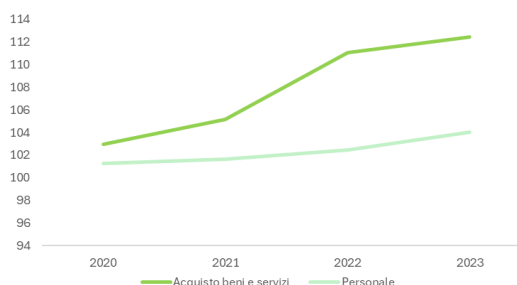


Figura 9 – Indice dei costi di gestione dei rifiuti per componenti di costo [anno base 2015=100] – Fonte: ISTAT

4 Componenti di natura previsionale

4.1 Nel biennio 2024-2025 il ricorso alla valorizzazione delle componenti di costo di natura previsionale CQ_a e COI_a ²⁴ è stato piuttosto contenuto, presumibilmente limitato dalle significative rivalutazioni sui costi operativi effettivi sostenuti nell'anno $a-2$ realizzate per l'aggiornamento all'andamento inflattivo. Le componenti $CQ_{TV,a}$ e $CQ_{TF,a}$ sono state valorizzate per il 15% degli ambiti tariffari

²³ Per approfondimenti, anche metodologici, si veda <https://www.istat.it/comunicato-stampa/indici-dei-costi-di-gestione-dei-rifiuti-anno-2023/>.

²⁴ Queste componenti previsionali coprono, rispettivamente, i costi riconducibili all'adeguamento agli standard e ai livelli minimi di qualità introdotti dall'Autorità con il TQRIF e i costi per il conseguimento di modifiche del perimetro gestionale (o dei processi tecnici gestiti), e/o per l'introduzione di standard e livelli qualitativi migliorativi (o ulteriori) rispetto a quelli minimi fissati dalla regolazione.

nel 2024 e per il 12% nel 2025, in riduzione rispetto al primo biennio 2022-2023, quando tali componenti sono state valorizzate rispettivamente nel 29% e nel 39% dei casi; le componenti $COI_{TV,a}$ e $COI_{TF,a}$ nel 2024-2025 sono state valorizzate da circa il 10% degli ambiti tariffari e, anche in tal caso, si registra una riduzione degli ambiti che si sono avvalsi di tale leva tariffaria rispetto al biennio 2022-2023, quando la percentuale di utilizzo si è attestata intorno al 20%.

- 4.2 L’Autorità, nel voler confermare la facoltà di valorizzazione di componenti di costo di natura previsionale che riflettano gli incrementi di costo attesi in relazione a obiettivi specifici di miglioramento della qualità e incremento del perimetro gestionale, così da permettere il finanziamento di tali processi virtuosi, intende introdurre alcune modifiche alle regole del metodo tariffario che disciplinano le suddette componenti. In particolare, con riferimento alle variazioni delle caratteristiche e del perimetro del servizio che prevedano il sostenimento di costi sistematici l’Autorità è orientata a prevedere la valorizzazione di specifiche componenti di costo previsionale determinate in esito a valutazioni sulla base di dati oggettivi e verificabili, nonché ispirate a criteri di minimizzazione dei costi, anche tenendo in debita considerazione i potenziali effetti di scala. In proposito, l’Autorità intende prevedere che, proprio in considerazione della natura strutturale delle attività sottostanti, tali componenti non siano soggette all’applicazione di quanto previsto dall’attuale comma 7.3 del MTR-2 con riferimento alle componenti di costo previsionali.
- 4.3 In merito a quanto illustrato al precedente punto, l’Autorità intende prevedere specifici meccanismi di verifica, al termine del periodo regolatorio, del raggiungimento degli obiettivi fissati *ex ante* che, in caso di mancato conseguimento, comportino il recupero (solo se a vantaggio degli utenti) dell’eventuale scostamento tra quanto valorizzato in sede previsionale e gli oneri effettivamente sostenuti e rendicontati dal gestore.
- 4.4 A mero titolo esemplificativo, alcuni importanti sviluppi relativi a specifiche filiere e frazioni di rifiuti potranno avere effetti sul perimetro gestionale con potenziali ricadute sulla sfera tariffaria. Si tratta, tra gli altri, delle modifiche e dei chiarimenti sulla frazione dei rifiuti organici cosiddetta “verde”²⁵, dell’entrata in vigore, a livello UE, dell’obbligo di raccolta differenziata dei rifiuti tessili (in Italia peraltro già in vigore) e, soprattutto, della prossima finalizzazione del disegno di uno schema di responsabilità estesa del produttore per il relativo comparto²⁶, nonché delle semplificazioni nella gestione dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche²⁷.
- 4.5 Diversamente, in caso di interventi che prevedano il sostenimento di costi non ricorrenti l’Autorità intende confermare le regole già in vigore per le componenti

²⁵ Decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 dicembre 2024, n. 191.

²⁶ Articolo 205 del decreto legislativo 152/2006.

²⁷ Legge 14 novembre 2024, n. 166.

$COI_{TV,a}$ e $COI_{TF,a}$, continuando a prevedere, da un lato, il riconoscimento su base previsionale del costo e, dall'altro, mantenendo l'incentivo a conseguire gli obiettivi fissati al minimo costo, attraverso la possibilità per il gestore di realizzare marginalità sull'intervento di miglioramento o potenziamento del servizio nel caso sia in grado di raggiungere il *target* fissato realizzando efficienze di costo rispetto ai costi previsti.

- 4.6 Con la delibera 596/2024/R/RIF e il relativo Allegato A l'Autorità ha previsto che la predisposizione della parte economica dell'offerta di gara possa comprendere la valorizzazione di componenti di costo che permettano di intercettare i miglioramenti dei profili tecnici²⁸ posti a base di gara e/o oggetto di offerta da parte dei partecipanti.
- 4.7 Al fine di assicurare il rispetto dei risultati delle procedure concorsuali e in modo simmetrico a quanto prefigurato per i coefficienti che determinano il limite annuale alla crescita, l'Autorità è, pertanto, orientata a definire un *set* di regole per:
- la richiesta di indicazione dei criteri di ripartizione dei costi di cui al punto tra gli ambiti tariffari, in presenza di affidamento sovracomunale e di ambiti tariffari comunali; anche tali regole saranno riferite sia alle offerte formulate ai sensi del comma 9.2 dell'Allegato A alla deliberazione 596/2024/R/RIF, sia a quelle di cui al comma 9.4 del medesimo provvedimento²⁹;
 - la separata indicazione e giustificazione degli eventuali costi operativi riconosciuti su base previsionale al gestore affidatario del servizio, ulteriori rispetto alle componenti di costo di cui al punto 4.5, posto che tali ulteriori costi siano valorizzabili solo in conseguenza di circostanze eccezionali e non prevedibili al momento della gara per l'affidamento del servizio;
 - la separata indicazione e giustificazione degli eventuali costi operativi riconosciuti su base previsionale in capo ai gestori delle attività del servizio integrato distinti dall'affidatario, laddove risultino operativi più gestori nell'ambito del servizio integrato di gestione dei rifiuti;
- 4.8 Una recente modifica normativa è intervenuta sul regime IVA applicabile ai conferimenti in discarica e ad impianti di incenerimento senza recupero di energia. La legge di bilancio 2025³⁰, infatti, ha previsto l'applicazione dell'aliquota ordinaria del 22%, in luogo dell'aliquota ridotta del 10% applicata fino al 2024, per i conferimenti in detti impianti, *“per il raggiungimento degli obiettivi di transizione ecologica ed energetica, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici previsti nell'ambito dei documenti programmatici nonché per favorire il*

²⁸ Le regole in parola si riferiscono, nello specifico, a modifiche del perimetro gestionale e/o dei processi tecnici gestiti e all'introduzione di standard e livelli qualitativi migliorativi, o ulteriori, rispetto a quelli minimi fissati dalla regolazione.

²⁹ Le suddette regole, inoltre, dovranno trovare eventuale coordinamento con le semplificazioni proposte nella sezione 9 del presente documento per la consultazione;

³⁰ Si veda, in dettaglio, l'art. 1, comma 49, della legge n. 207/2024.

rispetto della gerarchia nella gestione dei rifiuti in un'ottica di economia circolare”.

- 4.9 La modifica appena descritta potrebbe avere effetti rilevanti per un numero non trascurabile di ambiti tariffari, per la necessità di copertura dei relativi oneri aggiuntivi nell’ambito della componente IVA indetraibile. L’Autorità è orientata a valutare tali possibili ricadute al fine di prevedere, ove emergano le necessarie evidenze, peraltro relative a *performance* di avvio a riciclaggio e di chiusura impiantistica del ciclo, l’introduzione di una componente di costo di natura previsionale in cui possano trovare copertura i maggiori costi derivanti dalla misura in parola.
- 4.10 In considerazione delle numerose e ricorrenti situazioni di criticità osservate con riferimento al trattamento dei rifiuti urbani per lo smaltimento, prevalenti in specifiche aree del Paese (si vedano i punti 3.4 e 3.5), l’Autorità è orientata a prevedere regole che consentano di derogare parzialmente all’impiego dei costi effettivi sostenuti nell’anno *a-2* per i casi di documentata e significativa variazione dei costi di trattamento per lo smaltimento, tale da pregiudicare l’equilibrio economico-finanziario dell’operatore, mediante il riconoscimento tariffario di una componente di costo di natura previsionale, prevedendo contestualmente la presentazione di una relazione, oggetto di validazione da parte dell’ETC, nella quale il gestore richiedente evidenzi le circostanze che danno luogo alla richiesta di anticipazione e le azioni già poste in essere, nonché le ulteriori iniziative programmate per la rimanente durata dell’affidamento, volte alla riduzione dei conferimenti in impianti di smaltimento. Le regole potranno fondarsi su adeguati meccanismi che incentivino la determinazione efficiente degli extracosti e assicurino (anche attraverso un’adeguata rendicontazione) il recupero nell’annualità *a+2*, a favore degli utenti finali, degli eventuali scostamenti tra le menzionate componenti previsionali e gli oneri effettivamente sostenuti dal gestore. Infine, l’Autorità intende valutare meccanismi di penalizzazione del gestore nel caso di mancata realizzazione delle sopra richiamate iniziative per la riduzione dei rifiuti oggetto di conferimento presso gli impianti di smaltimento ancorandoli, a titolo esemplificativo, ai progressi realizzati nella quantità e qualità dei rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata.

Spunti per la consultazione

- Q7.** *Quali soluzioni si ritengono idonee a introdurre distinzioni tra le differenti componenti tariffarie di natura previsionale COI, CQ e quelle di cui al punto 4.2?*
- Q8.** *Nel caso di obiettivi il cui raggiungimento richieda attività pluriennale superiore al biennio, quali modalità di verifica si ritiene opportuno introdurre?*
- Q9.** *Quali evidenze si ritiene di sottoporre all’Autorità relativamente all’impatto sui costi di smaltimento delle nuove norme sul regime IVA applicabile ai conferimenti in discarica (e all’incenerimento senza recupero di energia)?*
- Q10.** *Si concorda con la proposta di derogare parzialmente all’impiego dei costi effettivi per i casi di documentata e significativa variazione dei costi di trattamento, mediante*

il riconoscimento tariffario di una componente di costo di natura previsionale? In caso di risposta affermativa, a quali condizioni si ritiene possa essere subordinata la suddetta facoltà di deroga? Quali incentivi si ritiene possano essere previsti per la minimizzazione dei volumi di rifiuti destinati allo smaltimento? Motivare le risposte.

Q11. *Si concorda con quanto esposto in termini generali dall’Autorità in merito alla distinzione tra fattori endogeni ed esogeni? Si ritiene di sottoporre all’Autorità evidenze rispetto ai richiamati fattori endogeni ed esogeni? Motivare la risposta, fornendo elementi di dettaglio laddove disponibili.*

5 Ricavi e meccanismo di *sharing*

- 5.1 Il *Clean Industrial Deal*, pubblicato il 26 febbraio 2025³¹, ha l’ambizione di portare l’UE ad essere *leader* mondiale nell’economia circolare e, nello specifico, di raggiungere nel 2030 la percentuale del 24% di utilizzo di materiale circolare (a fronte dell’attuale 12%). In attuazione di tali finalità, la Commissione nel 2026 adotterà il *Circular Economy Act*, iniziativa con la quale accelerare la transizione circolare grazie, tra l’altro, al rafforzamento del mercato unico per i rifiuti e le materie prime seconde, all’omogeneizzazione dei criteri per la qualifica “*end of waste*” e all’estensione mirata dei regimi di responsabilità estesa del produttore, anche nell’ottica di una loro semplificazione e digitalizzazione.
- 5.2 Due recenti provvedimenti comunitari, il Regolamento 40/2025 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio³² e il Regolamento 1157/2024 sugli scambi transfrontalieri di rifiuti³³, dovrebbero sostenere il mercato interno delle materie prime seconde auspicato nel documento strategico richiamato nel punto precedente, agendo sia sul lato dell’offerta - oltre che mediante sfidanti obiettivi di prevenzione e riutilizzo, anche attraverso nuovi obblighi di raccolta differenziata, la conferma dei *target* di riciclo e un maggiore controllo delle esportazioni extra-UE di rifiuti (inclusi quelli di origine urbana) - sia sul lato della domanda con obblighi di incremento del contenuto riciclato negli imballaggi.
- 5.3 Nel corso del terzo periodo regolatorio, infine, è prevista l’entrata in operatività degli impianti finanziati attraverso il PNRR, situati prevalentemente nelle regioni centrali e meridionali, che interesseranno principalmente le filiere del recupero di materia, a partire dalla raccolta differenziata e dal pretrattamento³⁴.

³¹ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation”, COM(2025) 85 final.*

³² Regolamento (UE) 2025/40 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 2024 “sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che modifica il regolamento (UE) 2019/1020 e la direttiva (UE) 2019/904 e che abroga la direttiva 94/62/CE”.

³³ Regolamento (UE) 2024/1157 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell’11 aprile 2024 “relativo alle spedizioni di rifiuti, che modifica i regolamenti (UE) n. 1257/2013 e (UE) 2020/1056 e abroga il Regolamento (CE) n. 1013/2006”.

³⁴ Per un approfondimento, si veda la Relazione Annuale ARERA, Volume 2, Attività Svolta 2022.

5.4 L'incidenza dei proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti (AR_a) e l'incidenza dei ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di *compliance* a copertura degli oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti ($AR_{SC,a}$) rispetto al totale costi nel periodo regolatorio 2022-2025 registrano una lieve crescita tra il primo biennio 2022-2023 e il secondo biennio 2024-2025, passando rispettivamente dal 2% al 3% e dal 4% al 5% (Figura 10). Contestualmente, la valorizzazione dei parametri di *sharing* aumenta: il fattore b passa da un valore medio intorno allo 0,45 nel 2022-2023 allo 0,51 nel 2024-2025, mentre il fattore $b(1+\omega)$ aumenta dallo 0,53 nel periodo 2022-2023 allo 0,62 nel secondo biennio, come conseguenza sia di un leggero peggioramento delle valutazioni sintetizzate nel parametro ω_a , sia di una maggiore propensione da parte degli ETC a riconoscere un beneficio più ampio agli utenti finali.

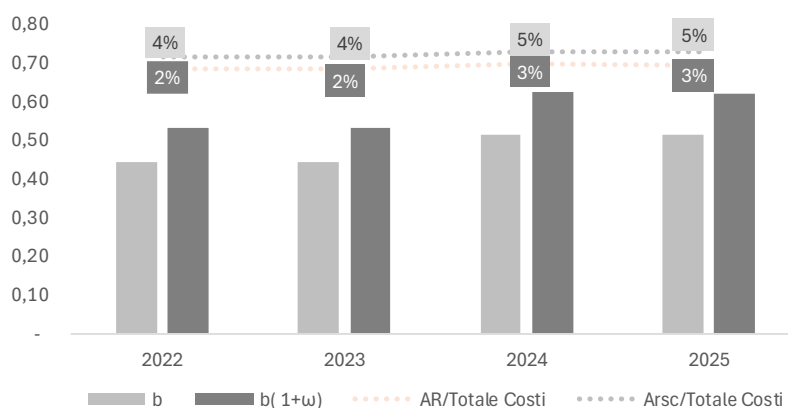


Figura 10 – Incidenza AR_a e $AR_{SC,a}$, sul totale costi e andamento dei parametri b e $b(1+\omega)$

5.5 Alla luce dei richiamati elementi di contesto che avranno, auspicabilmente, l'effetto di rendere più agevole il ricorso alle filiere europee del recupero, per il trattamento dei rifiuti da imballaggio e il successivo impiego delle materie prime seconde nel mercato UE, con i connessi benefici economici e ambientali, l'Autorità è orientata a superare la differenziazione dei fattori di *sharing* b e $b(1+\omega)$, che trovano applicazione, rispettivamente, ai proventi della vendita di materiali e di energia collocati presso il segmento indipendente e ai ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di *compliance*.

5.6 Nel revisionare il meccanismo di *sharing* dei proventi l'Autorità intende, tuttavia, assicurare che sia preservata la natura incentivante dello strumento, orientando il gestore (così come gli utenti del servizio) a mantenere un'attenzione alla quantità e qualità delle frazioni differenziate conferite, migliorando la collocabilità dei rifiuti sul mercato o presso i sistemi di *compliance*. Ciò al fine di garantire la costo-efficacia degli interventi che il gestore medesimo effettua, ivi inclusi la capillarizzazione e digitalizzazione dei sistemi di raccolta e il potenziamento delle

fasi di trattamento preliminare. A tal fine, l'Autorità è orientata a valutare un ampliamento dell'intervallo entro cui l'ETC determina il (nuovo) fattore di *sharing* sulla base delle valutazioni in merito ai risultati di qualità ambientale delle gestioni.

- 5.7 Con la medesima finalità l'Autorità intende, infine, fornire ulteriori precisazioni con riferimento alle regole di valorizzazione delle componenti di ricavo AR_a e AR_{SCa} , sulla base di un principio di rendicontazione separata, ove possibile grazie alla disponibilità di fonti contabili che forniscano dati certi e verificabili, dei ricavi (derivanti, per esempio, dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi di *compliance* sopra richiamati) e dei costi (derivanti, per esempio, dall'addebito di costi di pre-trattamento dei rifiuti e/o di smaltimento delle quantità conferite ma non avviabili a riciclo).

Spunti per la consultazione

- Q12.** *Si concorda con l'orientamento di superamento della differenziazione dei fattori di sharing? Motivare la risposta.*
- Q13.** *Si ritiene opportuno modificare l'intervallo di riferimento per la definizione del nuovo fattore di sharing? Alla luce del prospettato superamento della differenziazione dei fattori di sharing, quali elementi si ritiene possano essere impiegati per valorizzare la ripartizione dei benefici tra gestione e utenti? Motivare la risposta.*
- Q14.** *Si concorda con l'introduzione di regole che possano promuovere la migliore valorizzazione delle componenti di ricavo? Si ritiene di formulare proposte ulteriori rispetto a quella delineata dall'Autorità? Motivare la risposta.*

6 Costi d'uso del capitale

- 6.1 Riguardo alla determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito del servizio, l'Autorità intende confermare il criterio della media ponderata del tasso di rendimento del capitale proprio e del capitale di debito (*Weighted Average Cost of Capital*, WACC), che tiene in considerazione la natura composita del servizio del ciclo integrato dei rifiuti e la forte eterogeneità della struttura finanziaria dei soggetti gestori, aggiornando i parametri di base che concorrono alla sua determinazione.
- 6.2 L'Autorità intende valutare la modifica delle regole per la determinazione dell'accantonamento su crediti nel caso di regime TARI, attualmente disciplinato dall'articolo 16 del MTR-2 con riferimento, in particolare, alla misura massima riconoscibile dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità di cui al punto 3.3 dell'allegato n. 4/2 al decreto legislativo 118/11, con l'obiettivo di rafforzare il segnale di incentivo alla riduzione della morosità, anche secondo un principio di neutralità della regolazione rispetto alle modalità di prelievo (tributario ovvero tariffario) scelte a livello locale e applicate agli utenti finali.

Spunti per la consultazione

- Q15.** *Si concorda con la proposta di conferma del criterio WACC? Motivare la risposta.*

Q16. *Si concorda con l'orientamento dell'Autorità sulla valorizzazione dell'accantonamento per crediti? Motivare la risposta.*

7 Tariffe di accesso agli impianti di trattamento

- 7.1 Gli indirizzi di *policy* entro cui inquadrare la regolazione degli impianti di trattamento sono rinvenibili nel PNGR adottato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, che fissa i macro-obiettivi, i criteri e le linee strategiche a cui le Regioni e Province autonome si attengono nella elaborazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti.
- 7.2 Più in dettaglio, lo stesso PNGR, attraverso i “*Criteri e (le) linee strategiche per l'elaborazione dei Piani regionali*”, ha previsto una classificazione degli impianti di trattamento intermedi e di chiusura del ciclo dei rifiuti urbani in impianti di chiusura del ciclo “integrati”, “minimi” e “aggiuntivi”. L'individuazione degli impianti nell'ambito di tale tassonomia, ad opera degli organismi territorialmente competenti, avviene in ragione dell'eventuale esistenza di pressione competitiva, idonea alla promozione dell'efficienza allocativa, nel territorio di riferimento. Nel rispetto del quadro programmatico appena descritto, nonché in esito ai pronunciamenti del Consiglio di Stato in materia³⁵, l'Autorità ha proceduto alla riedizione del proprio potere di fissazione dei criteri per la determinazione delle tariffe di trattamento, a valere sugli anni 2024 e 2025.
- 7.3 Su iniziativa del Parlamento³⁶, inoltre, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha istituito, con l'Autorità e ISPRA, un tavolo di analisi del PNGR incaricato dell'esame, sentiti i soggetti interessati, dei criteri per l'identificazione degli impianti “minimi”, “indispensabili alla chiusura dei cicli regionali di gestione dei rifiuti urbani”. Il suddetto tavolo ha avviato i propri lavori, raccogliendo dagli *stakeholder* dati e informazioni utili anche per analizzare le criticità nell'applicazione, da parte delle Regioni, dei sopra richiamati criteri di individuazione degli impianti minimi, oltre che monitorando le attività di adeguamento della pianificazione regionale a quella nazionale.
- 7.4 In esito alla fissazione delle nuove scadenze per la predisposizione dei PEF riferiti agli impianti “minimi” o “intermedi” dai quali provengano flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo “minimi”, sono stati trasmessi all'Autorità i PEF di taluni impianti di chiusura del ciclo e intermedi distribuiti sul territorio nazionale.
- 7.5 Sulla base delle premesse riportate nei punti 7.1-7.4, nonché al fine di consentire l'applicabilità di quanto previsto nel PNGR, l'Autorità è orientata a confermare,

³⁵ Ci si riferisce, in particolare, alle sentenze del Consiglio di Stato, Sezione seconda, nn. 10548, 10550, 10734, 10775 del 2023.

³⁶ Risoluzione della VIII Commissione Permanente del Senato d'iniziativa dei senatori Fregolent, Petrucci e De Priamo, in tema di “impianti minimi” (approvata il 26 marzo 2024).

per il terzo periodo regolatorio, i criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento oggetto di riedizione del proprio potere tariffario per mezzo della deliberazione 7/2024/R/RIF.

- 7.6 L’Autorità, infatti, ritiene che la regolazione tariffaria degli impianti risulti essere un valido strumento per sostenere e promuovere, sull’intero territorio nazionale, una moderna e adeguata dotazione impiantistica, migliorando le condizioni di contesto e di certezza regolatoria nell’ambito delle quali intraprendere le scelte di pianificazione e di investimento circa la realizzazione di nuovi impianti, nonché l’ammodernamento degli impianti esistenti. Tale considerazione assume ancora maggiore centralità alla luce delle rilevanti asimmetrie a livello territoriale in merito alla disponibilità di impianti di trattamento per il recupero e lo smaltimento, per un verso, e della competenza in materia di pianificazione infrastrutturale e individuazione degli impianti da assoggettare alla regolazione tariffaria, che la normativa primaria e lo stesso PNGR demandano alle Regioni e alle Province Autonome, per altro verso.
- 7.7 In aggiunta alle considerazioni generali di cui al precedente paragrafo, gli elevati livelli di prezzo registrati in talune aree del Paese e le evidenze in merito alle decisioni di individuazione degli impianti “minimi” suggeriscono la validità dell’istituto, da adottare in esito alle valutazioni previste dal PNGR e condotte dai pertinenti livelli territoriali, nei contesti di mercato caratterizzati da rilevanti rigidità strutturali e nei quali gli operatori a valle risultino in grado di esercitare potere di mercato.
- 7.8 Peraltro, in un orizzonte temporale congruo, poi, il macro-indicatore R3³⁷ può consentire valutazioni olistiche sulle scelte organizzative e programmatiche realizzate nei diversi territori, identificando possibili criticità da attribuire, selettivamente, anche alle attività di tipo impiantistico. In tal modo sono attivabili traiettorie di efficientamento calibrate sulle caratteristiche effettivamente riscontrate, superando eventualmente l’esigenza di implementare un ulteriore sistema perequativo fondato su caratteristiche tecniche degli impianti che rappresenterebbe, comunque, un approccio parziale.
- 7.9 Con riferimento agli impianti intermedi o di chiusura del ciclo qualificati come “aggiuntivi”, l’Autorità, nel confermare l’impianto generale già attualmente in vigore, ritiene opportuno rafforzare le previsioni vigenti in materia di trasparenza delle condizioni economiche di conferimento. In tal senso, l’Autorità è orientata a valutare l’introduzione di un obbligo di trasmissione e di pubblicazione sul sito internet dei gestori dei prezzi di conferimento ai medesimi impianti.

Spunti per la consultazione

Q17. *Si concorda con l’orientamento di conferma dell’attuale impianto della regolazione tariffaria dell’accesso agli impianti di trattamento? Motivare la risposta.*

Q18. *Si ritiene condivisibile una nuova impostazione che, sulla base di una valutazione*

³⁷ Si vedano i punti 4.16 e seguenti del documento per la consultazione 147/2025/R/RIF.

olistica delle attività gestionali, comporti un superamento, in un arco di tempo congruo, delle componenti perequative previste dal comma 3.3 della deliberazione 363/2021/R/RIF? Motivare la risposta.

Q19. *Si concorda con la proposta di rafforzamento delle vigenti previsioni in materia di trasparenza di condizioni economiche di conferimento? Si ritiene di proporre modalità differenti da quelle prospettate dall’Autorità? Motivare le risposte.*

8 Copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata

8.1 I dati che gli ETC hanno trasmesso all’Autorità relativamente all’indicatore di copertura dei costi della raccolta differenziata H_a sono sintetizzabili attraverso la distribuzione dei valori “di partenza” del coefficiente per classe (comma 8.2 della deliberazione 389/2023/R/RIF), illustrata nella Figura 11: le gestioni meno virtuose, in particolare quelle per cui l’indicatore assume valori entro il 40%, rappresentano, in termini di popolazione corrispondente, circa il 60% del *panel*³⁸.

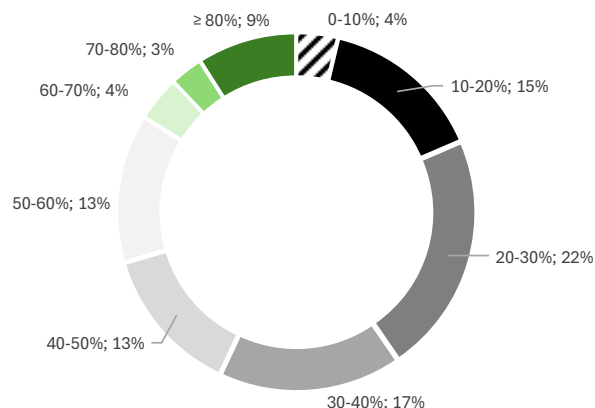


Figura 11 – Distribuzione della popolazione per classe di H_a “di partenza” (%) – Italia

8.2 Nell’analizzare i risultati del monitoraggio dell’indicatore H_a alla luce delle norme che impongono una copertura pari ad almeno l’80% dei costi della raccolta differenziata, del trasporto e del trattamento preliminare³⁹, occorre tener presente che persiste una differenza tra i ricavi che i sistemi di *compliance* riconoscono sottoforma di corrispettivi per la copertura dei costi della raccolta differenziata

³⁸ Tali analisi sono state elaborate sulla base di un *panel* di circa 2.800 predisposizioni tariffarie trasmesse per l’aggiornamento 2024-2025 (per una popolazione sottesa di circa 33 milioni di abitanti).

³⁹ Si fa riferimento, in particolare, agli articoli 221 e 222 del decreto legislativo 152/2006, così come modificato dal decreto legislativo 116/2020, recependo il pacchetto di direttive europee sull’economia circolare del 2018.

(come rendicontati dai medesimi sistemi di *compliance*⁴⁰) e quelli oggetto di stima e trasmissione all’Autorità ai fini del calcolo di H_a , perché una quota dei proventi non transita (oppure transita come già decurtata dalle componenti di costo) nei bilanci dei soggetti titolari dell’avvio a riciclo o dei propri delegati (quali i gestori della raccolta)⁴¹, con potenziali effetti anche sul calcolo dell’indicatore H_a .

- 8.3 L’Autorità ha avviato il monitoraggio dell’indicatore H_a a partire dalla predisposizione dei PEF aggiornati per le annualità 2024 e 2025, secondo quanto previsto dalla deliberazione 389/2023/R/RIF. In dettaglio, i PEF predisposti dai gestori del servizio integrato evidenziano il valore di partenza del coefficiente, cui sono associati obiettivi di miglioramento (o di mantenimento) per ciascuna delle due annualità, secondo i valori di cui al comma 8.2 della deliberazione appena richiamata.
- 8.4 Facendo seguito a quanto previsto dal successivo comma 8.3, in sede di prima predisposizione del PEF quadriennale per il terzo periodo regolatorio (2026-2029) l’Autorità è orientata a prevedere, in esito alla valutazione del raggiungimento degli obiettivi identificati in sede di predisposizione tariffaria dell’aggiornamento biennale 2024-2025, una misura di riclassificazione della componente CRD_a in una specifica componente di costo, valorizzata in funzione della distanza tra il grado di copertura raggiunto e il *target* annuale. In esito al successivo momento di valutazione del valore dell’indicatore rispetto agli obiettivi, ossia in sede di aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie per il terzo periodo regolatorio, in caso di mancato raggiungimento dei *target*, una quota della nuova componente - corrispondente alla distanza dall’obiettivo - non potrà essere valorizzata tra i costi oggetto di riconoscimento ai sensi della metodologia tariffaria. L’Autorità intende, tuttavia, fare salvi i casi nei quali, pur a fronte del mancato raggiungimento dell’obiettivo, la gestione abbia conseguito un livello soddisfacente di raccolta differenziata e di efficacia dell’avvio a riciclaggio delle frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore, intercettata dal macro-indicatore R1.

Spunti per la consultazione

Q20. *Si concorda con l’orientamento dell’Autorità che prevede la riclassificazione di una quota della componente CRD_a finalizzata a incentivare il miglioramento del coefficiente H_a , secondo le modalità e le tempistiche sopra illustrate? Motivare la risposta.*

⁴⁰ Come riferimento per i dati sui corrispettivi erogati dai sistemi di *compliance* agli operatori della raccolta e del trattamento preliminare si consulti, per esempio, il “Rapporto Integrato di Sostenibilità 2024” di CONAI.

⁴¹ Per approfondimenti su questo aspetto, si vedano i punti 2.16 e seguenti del DCO 214/2023/R/RIF.

9 Semplificazioni procedurali

PEF unitario

- 9.1 Come diffusamente illustrato anche nell’ambito della “Quarta Relazione, ai sensi dell’articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201”⁴² (di seguito anche: Relazione semestrale), il settore dei rifiuti si caratterizza per una *governance* non giunta, tuttora, a un grado di piena maturazione.
- 9.2 La parcellizzazione della *governance* del settore emerge attenzionando la platea degli organismi competenti, con particolare riferimento agli ETC: per l’aggiornamento biennale (2024-2025) delle predisposizioni tariffarie, infatti, risultano configurati come ETC circa 3.100 soggetti, di cui 98 con competenze a livello sovracomunale (per una popolazione residente di circa 37,5 milioni di abitanti) e poco meno di 3.000 di dimensione comunale (corrispondenti a circa 21,4 milioni di abitanti). La complessa articolazione della “filiera amministrativa” che connota il settore – e dunque il grande numero di ETC di dimensione comunale – è riconducibile principalmente a due dinamiche: per un verso, infatti, alcuni contesti territoriali hanno inteso avvalersi della facoltà di adottare un modello alternativo all’organizzazione per ambiti o bacini territoriali omogenei⁴³; per altro verso, il processo di costituzione ed effettiva operatività degli EGATO non si è ancora interamente compiuto, come meglio rappresentato nell’ambito della sopra richiamata Relazione semestrale⁴⁴.
- 9.3 Tale assetto, in un servizio pubblico locale quale quello dei rifiuti, inevitabilmente favorisce una significativa parcellizzazione gestionale. Dall’Anagrafica Operatori dell’Autorità, infatti, si contano, complessivamente, più di 8.000 gestori a livello nazionale. Di questi, circa 800 sono soggetti industriali operativi in almeno uno dei servizi “a monte” della filiera (raccolta, trasporto e spazzamento), mentre poco più di 300 gestiscono unicamente attività di trattamento. Infine, circa 7.000 comuni svolgono talune attività in qualità di gestore, nella larga maggioranza dei casi afferenti alla gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti⁴⁵.
- 9.4 Giova altresì rammentare che, anche nei contesti nei quali la *governance* locale risulta aver acquisito un grado di maturazione evoluto, si riscontra diffusamente la mancanza di corrispondenza biunivoca tra ETC e predisposizione tariffaria: diversamente, la casistica maggiormente ricorrente risulta essere la presenza di

⁴² Relazione 567/2024/I/RIF: si tratta della quarta relazione semestrale di monitoraggio del rispetto delle prescrizioni stabilite dalla disciplina di settore per la definizione del perimetro degli ambiti territoriali e per la costituzione degli enti di governo dell’ambito.

⁴³ Il riferimento è in particolare alla scelta della Regione Lombardia, operata ai sensi dell’art. 200, comma 7, del decreto legislativo 152/2006.

⁴⁴ In particolare, persistono realtà in cui gli enti d’ambito non sono stati costituiti oppure, ove costituiti, non sono ancora pienamente operativi.

⁴⁵ Non mancano, tuttavia, casi in cui il comune gestisce le attività di spazzamento e lavaggio e, soprattutto al Sud e nelle Isole, resti coinvolto direttamente nella fase di avvio al trattamento per il recupero e/o per lo smaltimento.

una molteplicità di PEF, riferiti ad ambiti tariffari di dimensione prevalentemente comunale, anche in presenza di ETC di dimensione sovracomunale⁴⁶.

- 9.5 In effetti, soffermandosi proprio sugli ambiti tariffari, ossia sulle unità territoriali in cui si applica la medesima tariffa e per cui viene predisposto un unico PEF, emerge che, per l'aggiornamento biennale 2024-2025, sono state trasmesse all'Autorità le predisposizioni tariffarie relative a circa 5.330 ambiti tariffari⁴⁷, di cui solo 26 pluricomunali e circa 5.300 comunali, per un totale di circa 50 milioni di abitanti serviti⁴⁸.
- 9.6 Dal confronto con le proposte trasmesse relativamente alla prima predisposizione del PEF 2022-2025 non emergono significativi progressi nell'aggregazione tra ambiti comunali in favore di ambiti (definiti, appunto, pluricomunali) in cui è applicata la medesima struttura tariffaria, a partire dal medesimo PEF sovracomunale: le poche eccezioni si osservano nel Centro e nel Nord-Est, con particolare riferimento alla Regione Veneto. Anche a livello tariffario, perciò, il settore continua ad apparire estremamente frammentato. Non si può che ricondurre questa situazione alla facoltà di scelta, da parte di ciascun comune, del regime di prelievo da applicare all'utenza finale (tributario ovvero tariffario avente natura corrispettiva)⁴⁹.
- 9.7 La regolazione dell'Autorità, come messo in evidenza nei punti 9.1-9.6, si realizza in un quadro di frammentarietà nella *governance* del settore, nelle gestioni e nelle tariffe applicate agli utenti. Ciò si traduce in una mole molto rilevante di predisposizioni tariffarie, oggetto di validazione a livello locale e successivamente trasmesse all'Autorità ai fini dell'approvazione.
- 9.8 Il complesso *set* di provvedimenti regolatori che l'Autorità ha varato sin dall'attribuzione delle competenze, tra cui val la pena citare, oltre alla definizione dei criteri per il riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani (MTR e MTR-2), la disciplina della qualità del servizio, nonché gli schemi tipo per la regolazione dei rapporti tra

⁴⁶ A fronte di poco meno di 100 ETC sovracomunali, circa 20 presentano un PEF unico (o comunque un numero contenuto di PEF) relativamente al territorio di pertinenza.

⁴⁷ I dati sono aggiornati al 20 febbraio 2025. Salvo diversa indicazione, tutte le evidenze presentate nella presente sezione sono riferite a quanto è stato trasmesso fino a tale data.

⁴⁸ La trasmissione è stata effettuata da quasi 2.050 ETC, di cui circa il 95% del totale operano per un singolo Comune; tra questi ultimi, i maggiori 20 hanno presentato proposte per circa 2.150 ambiti tariffari, corrispondenti a circa il 40% delle predisposizioni complessivamente ricevute.

⁴⁹ In particolare quest'ultima disposizione, stante la prevalenza della scelta del regime tributario, come meglio rappresentato nell'ambito della "Relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva sui criteri di articolazione dei corrispettivi applicati nel servizio di gestione dei rifiuti urbani" (approvata dall'Autorità con deliberazione 43/2025/R/RIF), costituisce un elemento che indubbiamente favorisce la proliferazione delle predisposizioni tariffarie, anche in quei contesti nei quali il Comune gestisce solo marginalmente singoli segmenti del servizio (prevalentemente legati, per l'appunto, alla fase di accertamento e riscossione delle entrate) e il gestore industriale esercisce le principali fasi del servizio di gestione integrata su una pluralità di comuni ricadenti in un medesimo bacino di affidamento (spesso in assenza di rilevanti differenze nella modalità di prestazione dei servizi).

enti affidanti e soggetti gestori, avuto riguardo sia al contratto di servizio sia, da ultimo, allo schema tipo di bando di gara, si prefigge, tra gli altri obiettivi, anche lo stimolo al compimento del processo di razionalizzazione della *governance* e dell'organizzazione del servizio⁵⁰.

- 9.9 Con tale finalità di consolidamento e con l'obiettivo di semplificare l'azione amministrativa, per quanto possibile attraverso le leve a disposizione, l'Autorità è orientata a prevedere il rafforzamento delle regole esistenti in materia di aggregazione della pianificazione economico-finanziaria, preservando al contempo un'impostazione fondata sulla responsabilizzazione dei soggetti competenti a livello locale.
- 9.10 L'attuale comma 29.2 del MTR-2 prevede che ove sia operativo un ente di governo dell'ambito la cui competenza si estende ad una pluralità di comuni, e ove i corrispettivi all'utenza per il servizio integrato di gestione dei rifiuti siano diversificati a livello comunale, l'ETC trasmetta un PEF di ambito e i PEF dei relativi comuni e che, relativamente ai costi ammissibili a riconoscimento da parte dei singoli enti locali in qualità di gestori, la validazione si intende assolta qualora tali costi risultino non superiori a quelli riconosciuti nell'anno precedente.
- 9.11 In aggiunta alla disposizione sopra richiamata, l'Autorità è orientata a prevedere la facoltà, in capo all'ETC che affidi il servizio in modo congiunto per una pluralità di territori comunali, ciascuno avente differente struttura dei corrispettivi all'utenza, ad un gestore (inteso anche come raggruppamento di imprese) che divenga responsabile di tutte le fasi del ciclo integrato (ivi incluse le fasi di avvio a recupero e a smaltimento, nonché di gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti) di predisporre un PEF unitario a livello di affidamento, che rappresenti i costi del gestore medesimo con riferimento all'intero territorio di affidamento. Rispetto a tale PEF, l'Autorità valuterebbe la coerenza nella determinazione dei parametri di pertinenza dell'ETC e il rispetto del limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie, controllando altresì la coerenza tra entrate tariffarie e corrispettivi applicati agli utenti finali a livello di PEF unitario.

Spunti per la consultazione

Q21. *Si concorda con la proposta di semplificazione dell'Autorità per il caso sopra descritto di gestione unitaria? Motivare la risposta.*

⁵⁰ Fermo restando il proprio contributo volto a promuovere la razionalizzazione degli assetti istituzionali locali, l'Autorità auspica che gli stessi evolvano verso il pieno esercizio in forma associata delle funzioni da parte degli enti locali, in conformità a quanto previsto dall'art. 202 del TUA anche in coerenza con il più recente decreto legislativo 201/2022 (art. 5) di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Revisione infra periodo

- 9.12 Analizzando le trasmissioni dei PEF per il secondo periodo regolatorio, il ricorso alla revisione *infra* periodo della predisposizione tariffaria quadriennale è stato piuttosto importante: infatti, risultano essere state elaborate circa 1.100 proposte, in particolar modo nell'anno 2023, generalmente motivate dalla necessità di garantire l'equilibrio economico e finanziario della gestione.
- 9.13 Pur ritenendo opportuno, come da stabile impostazione dell'Autorità, valorizzare le determinazioni assunte dagli ETC, l'Autorità è orientata a valutare il rafforzamento delle regole per la presentazione delle istanze di revisione, con l'obiettivo di preservare il carattere pluriennale delle predisposizioni tariffarie, che, peraltro, pur avendo un orizzonte quadriennale, sono soggette ad aggiornamento biennale per la seconda metà del periodo regolatorio. A tal fine, l'Autorità intende prevedere l'esemplificazione di casistiche per cui non ricorrono i presupposti per la formulazione dell'istanza di revisione del PEF.
- 9.14 Con riferimento ai contesti nei quali si riscontra l'unicità del bacino di affidamento del servizio a fronte di una molteplicità di ambiti tariffari⁵¹, l'Autorità è, infine, orientata a specificare che la valutazione in merito all'eventuale presenza di squilibri economico-finanziari, nel rispetto dei criteri prospettati al punto precedente, possa essere riferita al bacino di affidamento nella sua interezza.

Spunti per la consultazione

Q22. *Si concorda con le misure prospettate per il rafforzamento delle regole per la presentazione delle istanze di revisione infra periodo delle predisposizioni tariffarie? Motivare la risposta.*

⁵¹ Si tratta del caso, già descritto, in cui un medesimo gestore industriale svolge il servizio in una pluralità di comuni in forza di un affidamento unitario e tali comuni si configurino come ambiti tariffari distinti (per cui il gestore è tenuto, pertanto, a predisporre una pluralità di PEF).

Meccanismi di garanzia

- 9.15 Dall'analisi delle predisposizioni tariffarie riferite al secondo periodo regolatorio emerge un numero contenuto di casi di inerzia degli operatori regolati.
- 9.16 Al fine di favorire la *compliance* rispetto alla disciplina regolatoria *pro tempore* vigente, si rende comunque opportuno valutare un affinamento della disciplina che trova applicazione nei casi di inerzia e, più in generale, dei meccanismi di garanzia di cui all'articolo 9 della deliberazione 363/2021/R/RIF.
- 9.17 In tal senso, è orientamento dell'Autorità prevedere che nei casi di inerzia del gestore, in luogo dell'attuale previsione di esclusione dell'incremento dei corrispettivi all'utenza finale, siano esclusi incrementi del totale delle entrate ammesse a riconoscimento tariffario per il singolo gestore inerte nonché l'adeguamento degli stessi all'inflazione, anche valorizzando quanto da ultimo previsto nella delibera 385/2023/R/RIF in materia di contratto di servizio in merito alla coerenza tra le entrate ammesse a riconoscimento tariffario e il corrispettivo contrattuale. Tale riformulazione risulta utile anche alla luce della pluralità gestionale che caratterizza la maggioranza degli ambiti tariffari, nonché della diversa suddivisione delle competenze sui diversi segmenti della filiera del ciclo dei rifiuti nei singoli contesti territoriali, come meglio rappresentato nell'ambito della Relazione semestrale richiamata al precedente punto 9.1 del presente documento.

Spunti per la consultazione

Q23. *Si concorda con la proposta dell'Autorità relativa alla determinazione delle entrate tariffarie nel caso di inerzia del gestore? Motivare la risposta.*

Schemi e modelli per la predisposizione tariffaria

- 9.18 L'Autorità è orientata ad aggiornare i modelli per la predisposizione delle proposte tariffarie con le opportune integrazioni che permettano la rappresentazione corretta, coerente con i risultati del bando e trasparente di tutti i coefficienti che compongono il limite, ivi incluso un modello sulla base del quale sarà redatto il PEFA.

Spunti per la consultazione

Q24. *Quali elementi si ritiene opportuno rappresentare nei modelli alla base delle predisposizioni tariffarie ad integrazione di quelli già previsti? Motivare la risposta.*