

**RELAZIONE IN ORDINE ALL'APPLICAZIONE METODO ARERA MTR  
DELIBERAZIONE N. 443/2019/R/Rif CON RIFERIMENTO A QUANTO PREVISTO AL  
PUNTO 4.5 DELLA SUDETTA DELIBERAZIONE.**

**PREMESSA**

Con la Deliberazione n.443/2019/R/Rif ARERA ha approvato il metodo MTR “Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021.

L'intervento di ARERA si inserisce nel contesto normativo disciplinato dall'articolo 1, comma 527, della legge 205/17, che prevede quanto segue: *“al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea”, ha assegnato all'Autorità funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti urbani e assimilati, precisando che tali funzioni sono attribuite “con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 481/95”.*

La predetta disposizione, espressamente attribuisce all'Autorità, tra le altre, le funzioni di:

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

Al punto n. 4.5 della suddetta deliberazione si prevede espressamente quanto segue:

*“In attuazione dell'articolo 2, comma 17, della legge 481/95, le entrate tariffarie determinate ai sensi del MTR sono considerate come valori massimi. È comunque possibile, in caso di equilibrio economico finanziario della gestione, applicare valori inferiori.”*

L'articolo 2, comma 17 della legge 481/1995 prevede infatti che: *“Ai fini della presente legge si intendono per tariffe i prezzi massimi unitari dei servizi al netto delle imposte.”*

Il metodo MTR, dunque, si pone l'obiettivo di predisporre un metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi basato sul principio della copertura dei costi di esercizio e investimento sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio “chi inquina paga”. In sintesi il metodo intende fornire uno strumento di determinazione dei costi coerente con quanto stabilito dal D. Lgs. 152/2006 che disciplina le norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati che a sua volta ha recepito le numerose direttive europee in tema di corretta gestione del ciclo dei rifiuti. In tale contesto il metodo MTR si identifica con la modalità di determinazione del costo effettivo del servizio più aderente alle finalità cui il legislatore europeo e nazionale hanno teso con l'adozione della vigente legislazione in materia.

**CONSIDERAZIONI GENERALI IN TERMINI DI APPLICAZIONE DEL METODO MTR**

In termini generali la deliberazione ARERA n. 443/2019 appare ispirarsi alle medesime finalità proprie dell'art. 1, comma 1, della legge n. 481/1995 tra cui quelle di garantire “la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità nonché adeguati livelli di

qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori e [...] il sistema tariffario deve altresì armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse”

L'art. 4 del Metodo Tariffario Rifiuti stabilisce che la determinazione delle entrate tariffarie avvenga sulla base di dati certi verificabili e desumibili da fonti contabili obbligatorie e, in un'ottica di sostenibilità economica e di tutela degli utenti, introduce un limite alla crescita delle entrate tariffarie, prevedendo, qualora ricorrano specifiche condizioni, la possibilità di superamento a garanzia dell'equilibrio economico-finanziario della gestione.

L'Autorità nazionale ha altresì previsto di modulare gradualmente la tariffa relativa alle annualità 2020 e 2021, confermando i criteri di monitoraggio e di riconoscimento dei costi per gli anni 2018 e 2019, al fine di garantire la tutela degli utenti e il rispetto dell'efficienza del sistema posto dalla legge 205/17 e, al contempo, introducendo

- misure di gradualità per la determinazione delle componenti a conguaglio per gli anni 2018 e 2019, differenziate in relazione all'efficienza relativa del gestore rispetto al benchmark di riferimento di costo unitario e del livello di qualità del servizio, lasciando in capo all'Ente territorialmente competente la valorizzazione della specifica componente di gradualità;
- la possibilità di recuperare le componenti a conguaglio per gli anni 2018 e 2019 su un arco di tempo pluriennale al fine di rafforzare ulteriormente l'elemento di gradualità

L'applicabilità della Delibera 443 alle concessioni esistenti aventi ad oggetto la gestione del ciclo integrato dei rifiuti richiede il necessario coordinamento fra i contratti di servizio esistenti e il MTR secondo quanto espressamente si evince dal considerato della Delibera 443 nella parte in cui afferma la "opportunità di tener conto: o dei risultati delle procedure di affidamento ai fini della determinazione delle tariffe del servizio, rappresentando che in molti territori il servizio è stato affidato tramite gara e che i relativi corrispettivi consentono già di estrarre l'efficienza economica tramite forme di concorrenza per il mercato; o della necessità di salvaguardare le clausole contrattuali esistenti [...]" e laddove precisa che "anche in esito alle consultazioni pubbliche effettuate, sia opportuno adottare il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR) per il primo periodo regolatorio, confermando la proposta di applicare una regolazione che disciplini l'aggiornamento, in coerenza con le linee generali definite nel D.P.R. 158/99, delle entrate tariffarie di riferimento per la gestione integrata dei rifiuti urbani”.

L'art. 2, commi 12, lett. h), e comma 37, della legge n. 481/1995 sancisce espressamente il potere dell'ARERA di incidere, con gli effetti tipici dell'art. 1339 cod. civ., sulle obbligazioni che caratterizzano lo svolgimento dei contratti di utenza.

La sussistenza del potere regolatorio di intervento da parte delle Autorità indipendenti sui contratti di servizio è stata confermata dalla Corte di Cassazione la quale ha chiarito che "Il potere normativo secondario (o, altrimenti, il potere di emanazione di atti amministrativi precettivi collettivi) dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas (A.E.E.G.) ai sensi dell'art. 2, comma 12, lett. h, L. 14 novembre 1995 n. 481, si può concretare anche nella previsione di prescrizioni specifiche, che non lascino al destinatario margini di scelta sul quando e sul quomodo, le quali, tramite l'integrazione del regolamento di servizio, di cui al comma 37 dello stesso art. 2 citato, possono in via riflessa integrare, ai sensi dell'art. 1339 c.c., il contenuto dei rapporti di utenza individuali pendenti anche in via derogatoria delle norme di legge" (cfr., Cass. Civ., Sez. III, 27 luglio 2011, n. 16401; Sez. VI, 13 luglio 2012, n. 11992, Sez. VI, 8 novembre 2012, n. 19333)

In tema di integrazione del contratto, quanto previsto dall'art. 1374 cod. civ. secondo cui "Il contratto obbliga le parti non solo a quanto è nel medesimo espresso, ma anche a tutte le conseguenze che ne derivano secondo la legge, o, in mancanza, secondo gli usi e l'equità"

Sotto il profilo dell'interesse pubblico, il recepimento nel Contratto di servizio del MTR determina, fra gli altri:

- una uniformazione e razionalizzazione delle modalità di calcolo del PEF;
- una minore incertezza sul quantum da riconoscere al Concessionario nell'ambito del PEF annuale e quindi per i Comuni maggiore certezza sugli importi da inserire nei propri bilanci;
- introduzione di misure di gradualità per la determinazione delle componenti a conguaglio, inserendo la possibilità in un'ottica di sostenibilità tariffaria e di tutela dell'utenza di recuperare eventuali componenti aggiuntive su di un arco temporale pluriennale nei limiti stabiliti dall'MTR;
- maggiore certezza, efficienza, trasparenza e celerità, in termini di valutazione e di calcolo dei costi, nell'analisi e gestione finanziaria delle variazioni del modello organizzativo e gestionale;

### **DISAMINA DEI MECCANISMI DI APPLICAZIONE DELL'MTR**

Nello specifico a titolo esemplificativo si esplicitano alcuni elementi contenuti nel metodo MTR che indirizzano il sistema verso forme virtuose di gestione del ciclo dei rifiuti tra queste si segnalano:

Fattore di Sharing: il fattore di sharing viene introdotto nel metodo come elemento volto a migliorare la qualità della raccolta differenziata. Come noto i ricavi della raccolta differenziata sono quasi sempre stati trattati come ricavi da imputarsi a favore dei comuni quale valore di minor spesa per il costo complessivo del servizio. L'aver introdotto il fattore di sharing che consente al gestore di poter usufruire di parte dei ricavi derivanti dalla vendita di tali prodotti rappresenta un sicuro incentivo al miglioramento della qualità e quantità della raccolta differenziata che può determinare indici di riciclo effettivo dei materiali più elevati di quelli attualmente raggiunti. Nelle attuali convenzioni che regolano la gestione dei servizi tale meccanismo non era previsto con le modalità indicate dal metodo MTR.

Calcolo degli ammortamenti: il metodo MTR delinea un metodo di calcolo degli ammortamenti ai fini della costruzione della tariffa che rende più trasparente la determinazione dei costi del servizio. Di fatto ARERA regola la durata degli ammortamenti dei vari cespiti utilizzati da i gestori con un metodo unico e nazionale che determina una maggiore trasparenza nella esposizione dei costi e un maggior grado di incentivo alla dismissione di mezzi obsoleti (inquinanti) a favore di mezzi più efficienti ed ecologici.

Certezza dei dati nella modalità di determinazione dei PEF: il metodo MTR propone una modalità di determinazione dei corrispettivi basata essenzialmente sul metodo del calcolo dei costi efficienti sulla base di uno sfasamento temporale di due anni (per il 2020 base calcolo 2018). Tale modalità di determinazione dei costi offre un contesto di riferimento più stabile e meno soggetto alla mutevolezza delle previsioni rispetto al precedente sistema basato essenzialmente su una visione prospettica del servizio. Tale metodo, infatti, permette di assorbire eventuali scostamenti economici che si possono verificare in corso d'anno che in passato hanno ingenerato notevoli difficoltà operative, stante l'intangibilità dei PEF approvati dai comuni. Il sistema del calcolo a conguaglio consente di recepire eventuali situazioni imprevedibili che in astratto possono determinare un aumento o diminuzione dei costi, il suddetto conguaglio consente infatti nell'anno di riferimento (a) di verificare i costi effettivi dell'anno (a - 2) e ciò sia al fine di determinare in termini previsionali le tariffe del medesimo anno sia di consentire gli opportuni conguagli.

Gestione dinamica della concessione: il metodo MTR consente una gestione dinamica della concessione che permette alla stessa di adeguarsi alle mutate esigenze che spesso si verificano nel corso della durata pluriennale della medesima concessione. Spesso le concessioni presentano profili

di rigidità nella loro conduzione che determinano difficoltà nel governo della gestione del ciclo dei rifiuti generando un elevato tasso di conflittualità che ingenera incertezza e problematiche operative.

Applicazione uniforme del metodo a livello regionale: come noto la legge istitutiva dell'AURI ha previsto la costituzione di un unico ambito regionale dei rifiuti in sostituzione dei vecchi 4 ambiti. Il processo di aggregazione è fortemente limitato dalla presenza di precedenti affidamenti effettuati sulla base dei vecchi piani di ambito dei quattro ATI. In tal senso la medesima legge regionale ha previsto un progressivo avvicinamento ad una gestione unitaria del Ciclo dei Rifiuti su base regionale man mano che le varie concessioni verranno a scadenza. L'applicazione del metodo ARERA rappresenta un'occasione per uniformare le concessioni vigenti e dare così attuazione agli obiettivi di gestione unitaria dei servizi. Alle modalità di gestione operativa del servizio coerenti con la pianificazione regionale di settore si affianca anche una omogenea valutazione degli aspetti economici e finanziari dei servizi erogati.

### **SITUAZIONE AFFIDAMENTI NEI SUB AMBITI DI AURI**

Di seguito si rappresentano le situazioni inerenti gli affidamenti effettuati nei vecchi 4 ambiti territoriali:

**Ambito Territoriale n. 1 (Sub Ambito n. 1)**: la gara di ambito bandita nel 2015 è stata aggiudicata nel 2019. Avverso l'aggiudicazione è stato proposto ricorso al TAR Umbria che ha escluso tutti e tre i raggruppamenti che hanno presentato offerte dichiarando, di fatto, la gara deserta. Avverso tale sentenza del Tar Umbria pende ricorso in Consiglio di Stato. L'udienza di trattazione è stata fissata per il giorno 24 settembre 2020. In ragione di tale situazione l'applicazione del metodo MTR appare quanto mai necessaria al fine di uniformare la gestione dei vari affidamenti comunali tuttora vigenti.

**Ambito Territoriale n. 2 (Sub Ambito n. 2)**: la gara per l'affidamento del servizio per la gestione integrata dei rifiuti è stata bandita nel 2008 ed il servizio è stato avviato dal 1/1/2010. La gestione della concessione ha già avuto numerose varianti determinate dal mutare delle condizioni di esercizio degli impianti e dei mutati obiettivi di raccolta differenziata stabiliti dalle disposizioni regionali. Per quanto attiene all'impiantistica, attualmente, il gestore non dispone di un impianto presso cui procedere alla stabilizzazione del sottovaglio e al trattamento della frazione umida proveniente da raccolta differenziata. Tali mutamenti del contesto impiantistico hanno determinato una revisione tariffaria in ragione della necessità di rivolgersi ad impianti non considerati nel perimetro della gara di ambito celebrata. Altro elemento distorsivo inerente l'originaria formulazione della concessione riguarda i mutati livelli di raccolta differenziata richiesti dalla programmazione regionale (72,3%) rispetto a quelli indicati nella documentazione di gara (65%). Le suddette mutate condizioni di gestione della concessione hanno determinato una revisione tariffaria che spesso ha cadenza annuale rispetto alla quale, tra l'altro, l'originaria concessione non definisce nel dettaglio le modalità di adeguamento tariffario.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte e in considerazione anche delle richieste già avanzate dal gestore per l'annualità 2020 appare oltremodo utile aderire alla metodologia di definizione tariffaria MTR di ARERA. Tale adesione consentirà un'efficiente gestione della concessione nella sua parte residuale (scadenza concessione 31/12/2024) evitando criticità e contenziosi derivanti dalla situazione sopra descritta.

**Ambito Territoriale n. 3 (Sub Ambito n. 3)**: l'affidamento del servizio al gestore è avvenuto attraverso l'istituto del "in house providing" a partire dal 1/1/2013. L'applicazione del metodo MTR di ARERA consentirà alla concessione di avere solidi parametri di riferimento in ordine alla corretta determinazione dei costi contenuti nei PEF dei vari comuni. Il metodo MTR di ARERA permette,

infatti, di applicare anche in tale Sub Ambito una metodologia “standard” di valenza regionale che consentirà di uniformare le modalità organizzative di gestione del servizio.

**Ambito Territoriale n. 4 (Sub Ambito n. 4):** la gara per l’affidamento del servizio è stata bandita nel 2013 e aggiudicata nel 2014. Il servizio è stato operativamente avviato a far data dal 1/7/2014.

Nel giugno del 2017 il gestore ha avanzato varie riserve con riferimento alla concessione tra cui la più rilevante riguarda l’errata indicazione negli atti di gara del numero delle utenze effettivamente insistenti sul territorio presso cui il servizio viene svolto. Con riferimento all’ultimo PEF TARI approvato le riserve presentate dal gestore ammontano complessivamente ad €. 11.734.260, 24 (iva compresa) ed è immaginabile che nel caso in cui si continuino ad applicare le disposizioni economiche scaturenti dalla gara tali riserve vengano in quota parte aumentate del valore corrispondente al 2020. Sostanzialmente le riserve sul numero delle utenze trovano giustificazione, a parere del gestore, nella maggiore quantità di utenze rilevate in sede di dispiegamento del servizio valori in parte confermati dalle stesse banche dati fornite dai comuni. La decisione in merito alla legittimità delle richieste economiche contenute nelle riserva oltre che valutare la consistenza del numero delle stesse, e in tal senso si può affermare che, effettivamente, queste risultano superiori al dato indicato nella documentazione di gara, dovrebbero valutare l’effettiva incidenza economica delle stesse in termini di disequilibrio economico della concessione. Per quanto attiene alle annualità 2018, 2019, 2020 e 2021 tale operazione viene effettuata direttamente dal Metodo MTR ARERA che ricostruisce il costo effettivo del servizio partendo dalle fonti contabili dei gestori. In tale contesto appare oltremodo vantaggioso determinare il corrispettivo della concessione partendo proprio dal dato che scaturisce dall’applicazione dell’MTR che di per sé determina un prezzo congruo rispetto alle prestazioni offerte dal concessionario. Tale scelta operativa oltre che determinare a partire dal 2018 la neutralizzazione di ogni ulteriore pretesa vantata dal gestore consente alla concessione di poter agevolmente essere governata con regole chiare è univoche baste su una metodologia valida per tutto il territorio nazionale.

## CONCLUSIONI

Alla luce delle argomentazioni sopra riportate è di tutta evidenza il vantaggio generale che il sistema umbro di gestione dei rifiuti urbani ricaverebbe da una applicazione integrale del metodo ARERA MTR di cui alla Deliberazione 443/2019, pertanto, si ritiene opportuno applicare tale metodo MTR apportando le opportune integrazioni ai contratti di servizio vigenti con le modalità e i poteri che discendono dalla normativa nazionale sopra citata.

Perugia, 3/9/2020.

Il Direttore  
Dott. Giuseppe Rossi