

Cenni sul metodo tariffa rifiuti ARERA: MTR-2 (2022-2025)

di *Alberto Pierobon*

Con deliberazione ARERA del 3 agosto 2021, n. 363/2021/R/Rif è stato approvato il MTR-2, valevole per il periodo 2022-2025¹, dopo aver concluso a luglio (invero in modo spicciolo) le consultazioni di cui al documento n. 196/2021/R/Rif dell'11 maggio 2021, recante «Primi orientamenti per la definizione del metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio», che teneva conto, almeno nelle intenzioni, del recepimento – avvenuto con più decreti legislativi, tra i quali primeggia il n. 116 del 2020 – del c.d. «pacchetto direttive», relative all'economia circolare, nonché del PNRR approvato il 30 aprile dalla Commissione europea.

L'ARERA ricorda di aver fatto ricorso a strumenti regolatori che prevedono gradualità nella implementazione e asimmetrie nelle soluzioni prospettate, volendo incentivare e rafforzare, tra altro, le infrastrutture necessarie alla realizzazione dell'economia circolare, altresì richiamandosi al proprio Quadro strategico 2019-2021 di cui alla deliberazione n. 242/2019/A.

Non è questa la sede per disaminare il complessivo metodo tariffario (MTR-2 che conferma e richiama anche la struttura del MTR-1 e altro ancora) che, per stratificazione e tecnicismo, dissuade gli operatori non avvezzi a questo linguaggio da iniziati, ciò non significa però abdicare alla comprensione e valutazione del nuovo metodo, quantomeno per vari profili che interessano molti soggetti.

Rileva anzitutto la questione del livello funzionale o di regolazione, degli enti di governo dell'ambito territoriale ottimale (EGATO: vedi la definizione dell'art. 1, all. A al MTR-2 richiamantesi al d.l. 13 agosto 2011, n. 138 normativa novellata più volte ad es. con la legge c.d. «Delrio», con il decreto «sblocca Italia», con la legge di stabilità 2015, etc.); degli enti territorialmente competenti (ETC²) come pure utilizzando altra denominazione, non del tutto perspicua: degli enti affidatari; degli enti o soggetti competenti (Regione o altro Ente dalla medesima individuato cfr. art. 7.2 delibera cit., distinti dall'ETC di cui all'art. 7.1); degli organismi competenti (artt. 7.8; 8.5; 9.3; 9.4; 9.6, e nella definizione del cit. art. 1 dell'all. A MTR-2³; confronta altresì l'art. 28 nonché l'art. 7.3 lett. d); l'art. 8.3 e l'art. 7.7).

Tutti questi soggetti vengono chiamati a costituirsi/operare in una organizzazione che «risulta ad oggi non pienamente compiuta sul territorio nazionale»⁴ ... e quindi nel presupposto di una quantomeno necessaria programmazione (come pure considerando gli affidamenti) avendo a riferimento anche il perimetro degli ATO e/o dei bacini territoriali ottimali e omogenei, individuati dagli ETC (solamente loro²) «in un rinnovato quadro di responsabilizzazione e di coerenza a livello locale», sulla quale tematica ci riserviamo di intervenire prossimamente.

Per l'istante l'ARERA cerca di uscire da talune impasse, anche di sistema, dribblandole financo terminologicamente: si veda ad es. l'intreccio di competenze tra le diverse attività e i diversi soggetti che meritano un prossimo approfondimento.

¹ Da ultimo sia consentito rinviare al nostro *Sul «nuovo» metodo tariffario rifiuti (MTR2) - periodo 2022-2025*, in *Rifiuti-Bollettino di informazione normativa*, settembre 2021 e articoli ivi citati e/o richiamati.

² Sempre dall'art. 1 («definizioni») dell'all. A alla delibera del MTR-2 l'ETC «è l'Ente di governo dell'ambito laddove costituito ed operativo, o, in caso contrario, la Regione o la Provincia autonoma o altri enti competenti secondo la normativa vigente».

³ Ove, nel quadro organizzatorio in divenire, l'organismo competente è... l'Ente territorialmente competente (al quale il gestore trasmette il PEF ai fini della determinazione delle entrate tariffarie di riferimento), ovvero... il soggetto competente, rappresentato dalla Regione o da un altro Ente dalla medesima individuato (al quale viene trasmesso il PEF ai fini della determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo «minimi», ovvero agli impianti «intermedi» da cui provengano flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo «minimi»).

⁴ Sempre nei passaggi dei vari «considerato» della deliberazione ARERA emerge la volontà di «rafforzare la cooperazione fra i soggetti territorialmente competenti, anche nella direzione di favorire un perfezionamento del processo di costituzione e/o operatività delle strutture organizzative degli Enti di governo dell'ambito».



Le novità riguardano soprattutto gli impianti, «in corrispondenza di una corretta scala territoriale» (non solo dell'ATO, potendo arrivare a macro-aree *extra* regionali) in un procedimento analitico che pur non trascurando appunto la programmazione, guarda – come detto – alle relazioni funzionali, più che causali, stabilendo così i rapporti tra gli operatori, secondo una modellistica di analisi logica, che utilizza i cosiddetti «fatti economici», smarrendo (o meglio celando) nella tecnicità assunta come necessaria e ineludibile, il rapporto tra l'economico e la politica, allargando i territori dell'azione politica responsabile. Dov'è la complessiva visione contestuale ed ambientale? Dov'è il sano sostanzialismo? L'approccio di ARERA pare essere decisamente funzionalista, poiché per l'Autorità (o chi per essa) è così che meglio si governano le allocazioni dei compiti amministrativi, come pure le relazioni economiche, nella palese contraddizione di un metodo che si richiama alla neutra e spoliticizzata tecnica imprenditoriale.

Chi ha esperienza di questi «ambienti» consta che financo gli orientamenti applicativi tecnici derivano da implicite, o non, opzioni politiche. Il guaio è che la politica oggi sembra «comandare» meglio dietro la tecnica e il suo apparato. Il pericolo qui sta nel dirigismo ecologico-economico e nello scientismo tecnocratico dei grandi apparati burocratici, tecnico-scientifici e politico amministrativi⁵.

Peraltro si conferma nel MTR-2 la tendenza già additata nel MTR-1 di «favorire i processi di aggregazione tra gli operatori per il raggiungimento di una dimensione industriale e finanziaria adeguata delle gestioni, tale da garantire idonei livelli di efficienza del servizio»⁶.

In generale va storicamente e obiettivamente osservato, fuori da ipocrisia o delle pedanti letture che guardano all'albero e non alla foresta, che nello scenario italiano le contingenze intese come urgenze, emergenze, crisi, carenze, etc. portano ad azioni che consentono l'originarsi e l'applicazione di provvedimenti da parte (appunto) di organi perlopiù tecnici, evitando il lungo, ma democratico (se la parola ha mai avuto un senso) percorso di una legislazione frutto di confronti e dibattiti, pur se accesi o difficili nella varietà delle posizioni e idee. Questo sicuramente è dimostrabile in molte discipline, citasi per quanto ci riguarda: tributi, ambiente, servizi pubblici locali⁷.

Gioco-forza, in un modello tariffario il particolarismo viene, per così dire, universalizzato. Così la gran messe/massa di dati e informazioni, ma soprattutto le specificità e/o contingenze (es. quella clausola contrattuale che assume un significato determinato in quel particolare rapporto e momento; quella gestione che non va sussunta, né si esaurisce, in una secca formula finanziaria perché gode di certuni accordi o benefici; quel più tenue ricavo economico che si giustifica nell'ambito di una *governance* più ampia che vede coinvolte altre aziende pubbliche dei medesimi Comuni nel risultato di un benefico sommativo per la comunità tutta, e così via) riguardanti la gestione dei rifiuti urbani, nella sua nuova definizione e latitudine, passano per un metodo che appiattisce le differenze, pur teoricamente volendo preservarle. Insomma, tra altro, manca una discrezionalità in capo ai soggetti pubblici, il che non significa godere di ampia libertà derogatoria, senza... impunità!

Eppoi, il complessivo disegno tecnologico e impiantistico sembra essere più evidente nel suo chiaro sbilanciamento al recupero, soprattutto energetico: in questo aiutano gli obiettivi unionali e nazionali.

Ancora, nella scelta funzionalistica la classificazione dei rifiuti urbani assunta nel processo di trattamento finale e intermedio di cui al Titolo VI del MTR-2 (escludente gli impianti «riconducibili alle filiere del riciclaggio, destinati al recupero di materia»⁸) anche laddove modifica la natura e la composizione chimica

⁵Si veda un esempio di visione politica allargata, fuori dalle «inimicizie di cortile», aperta agli aspetti assiologici (e pure evangelici), comunque concreta, in A. LANGER, *Il viaggiatore leggero. Scritti 1961-1995*, Palermo, 2019.

⁶ Cfr. A. PIEROBON, *Piccole confessioni dal decreto semplificazioni 2021 per rifiuti urbani, servizi pubblici e tariffa*, in *L'Ufficio Tecnico*, 7-8, 2021.

⁷ Per una ricostruzione a mò di sintesi, che abbraccia il periodo 1861-2021 sia permesso rinviare a A. PIEROBON, *L'insorgenza dei rifiuti similari nei servizi pubblici locali*, in *Azienditalia*, 7, 2021.

⁸ La definizione di «impianti di trattamento» dell'art.1, ultimo periodo, qui individua quelli «gestiti da Consorzi di filiera, o da altri soggetti, con i quali i Comuni possono sottoscrivere specifiche convenzioni per la copertura degli oneri sostenuti per le raccolte differenziate dei rifiuti, nonché gli impianti riconducibili ad altre filiere di riciclaggio destinati al recupero di materia, diversi dagli impianti di compostaggio/digestione anaerobica».

dei medesimi rifiuti, soggiacerà alle attribuzioni regolatorie⁹, ovvero delle scelte politico-strategiche orientate (se non imposte) dal MTR-2. Altro esempio di sovrachieria tecnica (come fonte normativa) verso altra tecnica (quella codicistica) per confermare la tecnica del metodo tariffario.

Non senza cercare di evitare critiche da parte dell'AGCM sulla libertà di circolazione dei rifiuti differenziati, distinguendo qui quelli organici e valutando la rilevanza dei mercati di sbocco; in sinergia col MITE poiché si richiama (e si confida ne) il Programma nazionale di gestione dei rifiuti (art. 198 *bis*, d.lgs. n. 152/2006).

Ma il punto principale avviato dal MTR-2 sta nella impiantistica cosiddetta «di chiusura per la gestione del ciclo dei rifiuti urbani», ovviamente da raccordare con le opzioni regolatorie, con la pianificazione ottimale del bacino, etc. in una modulazione degli strumenti di regolazione che distingue tra impianti «integrati» e non, ossia «minimi», «aggiuntivi» e «intermedi», assumendo la prossemica al servizio pubblico (ridefinito dai «nuovi» rifiuti urbani e quindi dalla «nuova» perimetrazione e privata) quale criterio della gestione integrata.

Quel che sembra volersi nel metodo tariffario, riconoscendo o meno certuni costi e ricavi, è come notato un dirigismo che riguarda anche il comparto privato che lavora per il pubblico, come pure il pubblico che lavora per il privato e per il pubblico, nella compenetrazione crescente tra il pubblico-privato anche nel settore dei servizi pubblici ambientali, segnatamente dei rifiuti. Ciò con vari pretesti: ad esempio è istruttiva la recente sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI n. 5025, decisa il 17 giugno 2021, pubblicata il 1° luglio 2021, soprattutto con riferimento ai principi di prossimità e di specializzazione, alla libera intrapresa economica, alla circolazione dei rifiuti, puranche nel rapporto con la pianificazione regionale (nel caso della Provincia autonoma di Bolzano); giova altresì l'insegnamento della più recente sentenza Consiglio di Stato, Sez. IV 6 luglio 2021, n. 5158 riguardante la determinazione dei corrispettivi di impianti indirettamente (*sic*) rientranti nel sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani (nel caso della Regione Emilia-Romagna e dell'Autorità d'ambito regionale)¹⁰.

Di buono nel nuovo metodo è l'incentivazione/disincentivazione che viene inserita e distinta per gli impianti (es. tra quelli di smaltimento e di recupero) assumendo il criterio delle esternalità, da ribaltarsi nei corrispettivi. Lo stesso dicasi per il tentativo di applicare il principio di prossimità con meccanismi di regolazione incentivante delle gestioni, a beneficio delle comunità ricadenti in aree limitrofe, trasferendo gli incrementi ai flussi provenienti dalle aree non di prossimità.

Vedremo come ARERA congegnerà e farà applicare coerentemente e sostanzialisticamente tutto questo. Inoltre, gli impianti «intermedi» (ad es. i famosi TM-TMB): potranno con la programmazione essere considerati (a certe condizioni) impianti di chiusura «minimi», applicando i costi riconosciuti (artt. 7 e 26), oltre le componenti perequative ambientali [art. 25.3, lett. b)].

Non è una «ratifica» dell'esistente, bensì la messa in riga statistica dei dati da analizzare, l'aver previsto che le tariffe di conferimento, riferite al biennio precedente, possano essere quelle: (art. 26.6) «amministrate» (approvate o giustificate dagli enti competenti); risultanti dalle procedure di affidamento o quelle di cui alle «prassi già in uso». Naturalmente permangono le responsabilità in capo a coloro che abbiano errato con riferimento a quanto disposto dalle discipline di settore.

Abbiamo, in altra sede, già disaminato criticamente la questione della necessità di coprire gli scostamenti attesi (variabili e fissi) del periodo COVID¹¹, sui quali si sofferma ancora il MTR-2 oltre a quelle novità normative di cui al d.lgs. n. 116/2020. In particolare, in materia di qualificazione dei rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche e della facoltà di avviare al recupero fuori dal servizio pubblico locale di cui all'art. 238, comma 10, d.lgs. n. 152/2006, con una riduzione tariffaria che va «rapporata alla quantità dei rifiuti conferiti» (art. 6.3), rimanendo ancora – almeno per coloro che hanno provato a capirne fino in fondo

⁹ E che succederà ora sulla nota problematica di taluni flussi per i quali si rinvia ai nostri *Il rifiuto EER 191212: dall'origine ai destini. Il caso delle spedizioni transfrontaliere*, in *Azienditalia*, 5, 2021 ed articoli ivi citati.

¹⁰ In proposito si vedano: *Chiarimenti e nuovi scenari ipotizzabili su rifiuti, servizi pubblici, pianificazione, mercato dalla lettura di una sentenza del Consiglio di Stato: alla ricerca di Robin Hood e Timidi spiragli concettuali sul servizio pubblico e tariffa rifiuti dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 5158 del 2021*, in www.osservatorioagromafie.it.

¹¹ *Le riduzioni della tariffa rifiuti in periodo COVID-19: solo cavalleria finanziaria?*, in *L'Ufficio Tecnico*, 7-8, 2020.

gli effetti – la questione della similarità dei rifiuti e dei suoi (appunto) possibili effetti complessivi positivi e/o negativi (art. 9.1)¹².

Altri aspetti del MTR-2, che approfondiremo prossimamente con riguardo alle attività/competenze, concernono le procedure e regole sulle procedure semplificate, validazione dei dati, approvazione degli atti determinativi della tariffa, il PEF, etc.

Rimane, oltre a quanto dianzi accennato, da disaminare (se non chiarire), il rapporto giuridico-contrattuale da instaurarsi coerentemente con quanto disposto nel nuovo assetto prefigurato dall'ARERA con il gestore e/o i gestori anche per i diversi impianti aggiuntivi e intermedi, nel rispetto del codice dei contratti pubblici e degli indirizzi ANAC; il rapporto tra la vita utile residua dei cespiti, anche con riguardo all'utilizzabilità (o meno) del c.d. «diritto di riscatto» degli impianti; la sempreverde questione delle asimmetrie (non solo informative) tra regolatori e gestori, soprattutto in prossimità della scadenza; la sussistenza (o meno) della gestione diretta o in economia, e.... molto altro ancora.

¹² Per un concretissimo esempio: G. Angelucci - A. Pierobon, *L'Assimilazione ope legis del d.lgs. 116 del 2020: primi effetti sul sistema di gestione integrata dei rifiuti dell'Alto Adige*, in *Azienditalia*, 10, 2021.

