

MTR-3: LA REGOLAZIONE PROCEDE NEL SEGNO DELLA CONTINUITÀ.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

Il MTR-3 conferma l'impostazione di fondo dei precedenti metodi tariffari, rafforzando la stabilità regolatoria e introducendo nuove misure per stimolare l'efficienza e la qualità del servizio. Tra le principali novità si segnalano l'uso più esteso dei benchmark di riferimento, l'attenzione al miglioramento della qualità e l'aggiornamento delle componenti previsionali. Il metodo punta a integrare costi, qualità e tariffe in un quadro coerente e trasparente. Alcuni aspetti applicativi necessitano di chiarimenti.

The MTR-3 confirms the basic approach of previous tariff methods, strengthening regulatory stability and introducing new measures to stimulate efficiency and service quality. Among the main changes are the more extensive use of benchmarks, a focus on quality improvement, and the updating of forecast components. The method aims to integrate costs, quality, and tariffs into a coherent and transparent framework. Some aspects of its application require clarification.

Gruppo di lavoro: Nicoletta Barabaschi, Donato Berardi, Giovanni Caucci, Giacomo Cenni, Giulia Gambino, Giovanni Salpietro, Samir Traini, Nicolò Valle

Si ringrazia il Prof. Antonio Massarutto per il contributo fornito alla discussione del documento e per le osservazioni.

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano (www.refricerche.it)

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Siciliacque, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CSEA, Viveracqua, Romagna Acque, CAFC, GAIA, FCC Aqualia Italia, Veritas, Confservizi Lombardia, AssoAmbiente, Coripet, CONAI, Idea, CIC, Montello, Confservizi Veneto, Confservizi Piemonte, A2A, Edison, ASSBB, Assorimap, Acqua Novara VCO, SUEZ Italy, Aquanexa, Gruppo CAP, Società del Gres, Alia Servizi Ambientali, Acque Bresciane, Assolombarda, Lario Reti Holding, Erion Compliance Organization, Acque del Sud.

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- n. 296 - Rifiuti** - Tariffa dei rifiuti urbani. Tra presente e futuro, luglio 2025
- n. 295 - Acqua** - MTI4: la necessità di dare risposte ad un cambio di paradigma del servizio idrico, luglio 2025
- n. 294 - Acqua** - Le gare nel servizio idrico integrato: verso la riforma ARERA, giugno 2025
- n. 293 - Acqua** - L'industria idrica: tra fabbisogni di investimento, merito di credito e consolidamento, giugno 2025
- n. 292 - Rifiuti** - Responsabilità del produttore e gestione dei rifiuti tessili: cosa cambia?, maggio 2025
- n. 291 - Rifiuti** - Urge un mercato unico europeo per i materiali recuperati dai rifiuti, maggio 2025
- n. 290 - Transizione Energetica** - "Per chi girano le pale?" Accettazione sociale dei progetti di generazione rinnovabile e *best practice*, maggio 2025
- n. 289 - Rifiuti** - La gestione dei rifiuti tessili: perché serve uno schema di responsabilità del produttore?, aprile 2025
- n. 288 - Utility** - 2035: dai *macrotrend* al ruolo delle *utilities*, aprile 2025
- n. 287 - Acqua** - È possibile «desiderare» un aumento della bolletta dell'acqua?, aprile 2025

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito Laboratorioref.it

LA MISSIONE.

Il Laboratorio Servizi Pubblici Locali è una iniziativa di analisi e discussione che intende riunire selezionati rappresentanti del mondo dell'impresa, delle istituzioni e della finanza al fine di rilanciare il dibattito sul futuro dei Servizi Pubblici Locali.

Molteplici tensioni sono presenti nel panorama economico italiano, quali la crisi delle finanze pubbliche nazionali e locali, la spinta comunitaria verso la concorrenza, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il rapporto tra amministratori e cittadini, la tutela dell'ambiente.

Per esperienza, indipendenza e qualità nella ricerca economica REF Ricerche è il "luogo ideale" sia per condurre il dibattito sui Servizi Pubblici Locali su binari di "razionalità economica", sia per porlo in relazione con il più ampio quadro delle compatibilità e delle tendenze macroeconomiche del Paese.

PREMESSA

Con la pubblicazione del Documento per la consultazione (**DCO**) **249/2025/R/rif**, ARERA ha reso manifesti gli orientamenti finali per la definizione del Metodo Tariffario Rifiuti per il terzo periodo regolatorio 2026-2029 (MTR-3), proseguendo così il processo di aggiornamento dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

In una fase di intensa trasformazione regolatoria del settore, con una serie di provvedimenti deliberati (schema tipo di bando di gara) e in fase di consultazione (articolazione tariffaria – TICSER, *unbundling* contabile, qualità tecnica, bonus sociale) che produrranno degli effetti rilevanti sul servizio, l'Autorità ha optato per **confermare l'impostazione generale del MTR**, improntata alla trasparenza dei costi, con una quantificazione delle entrate tariffarie che segua dati certi, validati e desunti da fonti contabili obbligatorie, e con un limite di crescita, sempre più determinato in funzione dei target ambientali e dell'effettivo livello di *performance* della gestione come individuato dagli ETC.

Tuttavia, con il DCO 249/2025/R/rif, l'Autorità prospetta nuovi meccanismi per la definizione di stimoli alla promozione dell'efficienza allo scopo di contenere gli oneri dell'utenza finale e al contempo riconoscere ai gestori degli incentivi commisurati alle *performance* della gestione, sulla scorta delle finalità enunciate nel DCO 180/2025/R/rif:

- mantenere un quadro di regole stabili e certe;
- **sostenere la promozione della qualità e l'innovazione**, per migliorare l'impiego di materiale recuperato;
- favorire il percorso di avvicinamento alla copertura ($\geq 80\%$) dei costi della raccolta differenziata;
- rinforzare la disciplina delle tariffe di accesso agli impianti, in ossequio al Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR) e alla Deliberazione 7/2024/R/rif;
- raccordare il nuovo metodo con lo schema tipo di bando di gara, soprattutto circa le condizioni di aggiudicazione dell'affidamento del servizio;
- rafforzare la *compliance* regolatoria e la programmazione economico-finanziaria.

In linea generale, la promozione della qualità del servizio e l'introduzione di alcuni primi elementi di efficientamento dei costi rappresentano le principali novità nella metodologia illustrata da ARERA, volta a correggere alcuni elementi di criticità che si sono manifestati nel periodo regolatorio precedente e a creare e rafforzare **un sistema di regole sempre più integrato e interconnesso**: costi, tariffe e qualità, nella cornice di schemi tipo di bandi di gara e contratti di servizio.

LE PRINCIPALI NOVITÀ DEL MTR-3

Entrate tariffarie di riferimento

Per il terzo periodo regolatorio, ARERA è orientata a introdurre alcune modifiche alla composizione della parte variabile e della parte fissa delle entrate tariffarie, proponendo la seguente struttura:

ENTRATE TARIFFARIE DI RIFERIMENTO PER IL PERIODO REGOLATORIO 2026-2029

Totale delle entrate tariffarie relative alle componenti di costo variabile per ciascuna annualità $a = \{2026, 2027, 2028, 2029\}$

$$\sum TV_a = CRT_a + CTS_a + \boxed{CTSD_{TV,a}^{exp}} + CTR_a + CRD_a + \boxed{COrd_{TV,a}^{eff}} + CO116_{TV,a}^{exp} + CQ_{TV,a}^{exp} + COI_{TV,a}^{exp} + \boxed{CNew_{TV,a}^{exp}} - b_a(AR_a + AR_{sc,a}) + RCtot_{TV,a} + \boxed{Rec_{\Delta}(T - T_{max})_{TV,a}}$$

Totale delle entrate tariffarie relative alle componenti di costo fisso per ciascuna annualità $a = \{2026, 2027, 2028, 2029\}$

$$\sum TF_a = CSL_a + CC_a + CK_a + CO116_{TF,a}^{exp} + CQ_{TF,a}^{exp} + COI_{TF,a}^{exp} + \boxed{CNew_{TF,a}^{exp}} + RCtot_{TF,a} + \boxed{Rec_{\Delta}(T - T_{max})_{TF,a}}$$

Fonte: ARERA

L'MTR-3 introduce
delle nuove
componenti di
costo previsionali

Oltre a confermare le principali componenti già contenute nel MTR-2, l'Autorità prevede quindi l'introduzione di alcune **nuove componenti**, in particolare:

- **CTSD^{exp}**: componente di natura previsionale per la copertura di eventuali oneri variabili aggiuntivi rispetto ai costi sostenuti nell'anno a-2 che ci si attende di sostenere nei casi di documentata e verificabile variazione dei costi di smaltimento;
- **COrd^{eff}**: componente di costo variabile a copertura dei costi volti a promuovere le azioni gestionali necessarie al miglioramento dell'indicatore H, riferito al grado di copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata;
- **CNew^{exp}**: componenti di costo variabile o fisso destinate alla copertura dei costi relativi alle variazioni di natura sistematica delle caratteristiche e del perimetro del servizio.

Le nuove
componenti
previsionali
cercano di risolvere
alcune criticità
riscontrate nei
precedenti periodi
di regolazione ma
rimangono alcuni
elementi di
incertezza

L'introduzione della nuova componente **CNew^{exp}** rappresenta un passo significativo per colmare una lacuna storica nel MTR. In passato, le componenti incentivanti COI non riuscivano ad intercettare adeguatamente i costi per **variazioni strutturali** del servizio, scoraggiandone di fatto l'adozione da parte degli operatori. Per garantire un utilizzo efficace, **è fondamentale che il provvedimento finale chiarisca le modalità applicative**, specificando, ad esempio, che i costi legati a queste attività non dovranno essere inclusi tra le poste rettificative. Inoltre, qualora tale componente sia riferita ad attività la cui efficacia può esplicarsi nel primo biennio non è chiaro il motivo per cui si debba attendere la fine del periodo regolatorio per riconoscere gli eventuali conguagli.

Anche l'introduzione della componente **CTSD^{exp}** è un segnale positivo, rispondendo a problematiche pregresse del metodo tariffario. Tuttavia, questa componente di conguaglio **dovrebbe essere estesa all'intera filiera di trattamento, recupero e smaltimento del rifiuto residuo nonché alla filiera del rifiuto organico**. Limitarla al solo smaltimento ne precluderebbe la valorizzazione, ad esempio, per il conferimento a termovalorizzatori (TMV) o a impianti intermedi (Trattamento Meccanico Biologico), garantendo di intercettare solo i maggiori oneri per l'avvio

a discarica. Tale valutazione assume una connotazione di rilievo anche in relazione all'eventuale crescita dei costi derivante dall'inserimento degli inceneritori nel sistema europeo ETS a partire dal 2028, di cui si dirà nel seguito.

Modulazione dei fattori di sharing

L'MTR semplifica le modalità di calcolo dei fattori di sharing

In riferimento ai **fattori di sharing**, l'Autorità conferma quanto proposto nel DCO 180/2025/R/-rif e pertanto conferma il superamento della **differenziazione insita nei fattori di sharing (b , $b(1+\omega)$)**, applicati rispettivamente ai proventi **AR** e **AR_{SC}**.

Il fattore ω viene pertanto rimosso con la conseguente adozione di un unico fattore di sharing b , applicato sia ai ricavi della vendita di materiale ed energia (AR) sia ai proventi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di *compliance* (AR_{SC}).

Per la **determinazione del fattore b** , ARERA prevede che l'Ente Territorialmente Competente (ETC) debba effettuare valutazioni in coerenza con le performance di qualità ambientali delle gestioni. Tali valutazioni dovranno essere riferite a:

- il raggiungimento degli **obiettivi di raccolta differenziata**, sintetizzate dal parametro γ_1 , che potrà avere un valore compreso tra -0,2 e 0 in caso di valutazione "soddisfacente", o tra -0,4 e -0,2 in caso di valutazione "non soddisfacente";

Inoltre, l'intervallo per la determinazione del fattore b sarà più ampio rispetto a quando definito dal MTR-2 e sarà individuato in un valore compreso tra 0,2 e 0,9 in base al seguente schema:

DETERMINAZIONE DEL FATTORE DI SHARING b

		INTERVALLI SOTTOPOSTI A CONSULTAZIONE	
		$-0.2 < \gamma_{1,a} \leq 0$	$-0.4 \leq \gamma_{1,a} \leq -0.2$
INTERVALLI SOTTOPOSTI A CONSULTAZIONE	$-0.15 < \gamma_{2,a} \leq 0$	$b \in [0.2, 0.4]$	$b \in (0.4, 0.55]$
	$-0.3 \leq \gamma_{2,a} \leq -0.15$	$b \in (0.55, 0.7]$	$b \in (0.7, 0.9]$

Fonte: ARERA

Rispetto ai fattori di sharing rimangono alcune fragilità legate sia alle modalità di calcolo da parte degli ETC che alle premialità da garantire ai gestori

L'attuale modifica del metodo relativo al fattore di *sharing* è un passo positivo verso l'incentivazione delle gestioni con buone *performance* ambientali. Tuttavia, permangono alcune criticità che andrebbero affrontate nel documento finale per accrescerne l'efficacia:

- l'ampliamento del range di valorizzazione del fattore di *sharing*, unitamente allo stretto legame con il macro-indicatore R1, che premia *performance* particolarmente elevate, potrebbe condurre a distorsioni e ad una perdita di coerenza nell'applicazione dello strumento.

In particolare, poiché una valutazione positiva di $\gamma_{2,a}$ è raggiungibile solo con $R1 \geq 0,85$, soglia difficilmente raggiungibile stante i fattori esogeni che condizionano la qualità della raccolta differenziata, una possibilità potrebbe essere quella di abbassare tale limite a 0,75. Ciò vale a maggior ragione tenendo conto che R1 non può essere ancora considerato un indicatore "assestato" da un punto di vista della metodologia di calcolo dello stesso, e dunque non può ancora considerarsi un indicatore solido per confrontare le *performance* dei gestori. Relativamente all'intervallo di valorizzazione, il valore minimo del 10% potrebbe trovare giustificazione solo in casi ben precisi, limitando la discrezionalità nelle valutazioni. Un intervallo più "ristretto", compreso tra 0,2 e 0,7, potrebbe ovviare a questa problematica, mantenendo al contempo il carattere incentivante dello strumento;

- l'unificazione del fattore di *sharing* connette l'incentivo per la produzione e vendita di energia e biometano (aspetto cruciale in certi contesti) a parametri di misurazione (%RD e macro-indicatore R1) di fatto indipendenti rispetto a tali ricavi; ciò vale in particolare per gli incentivi energetici e i ricavi fuori perimetro conseguiti utilizzando gli *asset* del servizio. In questo senso, trattandosi di una matrice che vale circa il 40% in peso della raccolta differenziata, potrebbe essere utile prevedere una matrice specifica legata al macro-indicatore R2, sulla base della quale correlare il fattore di *sharing* dei ricavi derivanti dalla vendita del biometano da rifiuto organico;
- anche alla luce del percorso di definizione delle regole per la separazione contabile, l'estensione del meccanismo di *sharing* ai ricavi fuori perimetro conseguiti utilizzando *asset* del servizio potrebbe essere rivista. I gestori dispongono degli strumenti contabili per isolare le attività di mercato da quelle regolate, distinguendo ciò che ricade all'interno e all'esterno del perimetro regolato;
- la mancanza di indicazioni specifiche riferite alle regole di valorizzazione delle componenti di ricavo, che consentano di distinguerle in modo chiaro dai costi di trattamento, ha effetti in primis nella determinazione sia delle componenti di ricavo a *sharing* sia del macroindicatore R1 sia del parametro H;
- rimane **un'eccessiva discrezionalità** in capo agli Enti Territorialmente Competenti (ETC) nella scelta dei parametri che definiscono il posizionamento nella matrice regolatoria. Questo potrebbe portare a un utilizzo improprio di tale leva **incentivante**, al fine di conseguire una riduzione come leva di riduzione delle entrate tariffarie. Sarebbe opportuno definire criteri più stringenti per limitare tale discrezionalità.

Inoltre, un aspetto fondamentale e ancora irrisolto riguarda la chiara indicazione, nel MTR-3, del **soggetto beneficiario dello *sharing*** in contesti con molteplici gestori. Questo è particolarmente rilevante quando il gestore della raccolta non è delegato alla gestione dei contributi e dei proventi derivanti dalla cessione delle raccolte differenziate. È essenziale stabilire quale soggetto debba beneficiare di tali incentivi per evitare ambiguità e prevenire il contenzioso, oltre a definire delle regole per cui tale premialità non possa essere sterilizzata attraverso detrazioni ai costi.

Limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie

Con riferimento alla determinazione del limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie, ARERA afferma di voler confermare le regole generali già definite dalla regolazione precedente, pur operando alcune modifiche volte a limitare aumenti dei costi riconosciuti non declinabili in effetti ambientali positivi, allo scopo di garantire la sostenibilità economica per l'utente finale.

In continuità con i criteri dei precedenti metodi tariffari, nel MTR-3 il totale delle entrate di riferimento dovrà rispettare il seguente vincolo:

$$\frac{\sum T_a}{\sum T_{a-1}} \leq (1 + \rho_a)$$

dove ρ_a è il parametro per la determinazione del limite alla crescita calcolato come:

$$\rho_a = rpi_a - X_a + K_a$$

in cui:

- **rpi_a**: rappresenta il tasso di inflazione programmata;
- **X_a**: è il coefficiente di recupero produttività;
- **K_a**: è il **coefficiente previsto per il miglioramento delle performance ambientali** sottese al raggiungimento degli obiettivi previsti dalla normativa vigente.

Tasso di inflazione programmata

Con riferimento al tasso di inflazione programmata **rpi**, ARERA intende proporre un valore allineato con la previsione di breve-medio termine formulata dalla Banca Centrale Europea, nonché di quelle alla base della programmazione nazionale economico-finanziaria, che si attestano attualmente **tra l'1,8% e il 2%**. Nel MTR-2, lo stesso parametro presentava un valore pari a 2,7%.

Coefficiente di recupero di produttività

Per quanto concerne il coefficiente X_a , l'Autorità introduce una novità per cui quest'ultimo è determinato dalla somma di due valori:

$$X_a = X_{reg,a} + X_{com,a}$$

dove $X_{reg,a}$ è definito dall'ETC in continuità con quanto previsto fino al MTR-2 in un intervallo compreso tra 0,1% e 0,5%, mentre $X_{com,a}$ rappresenta un'ulteriore quota per il gestore affidatario a seguito di procedura ad evidenza pubblica, coerente con il valore di X offerto in fase di gara.

Per quanto concerne la determinazione di $X_{reg,a}$, ARERA conferma che questa avvenga in considerazione:

- del confronto tra il costo unitario effettivo della gestione e il benchmark di riferimento;
- dei risultati raggiunti dalla gestione in termini di raccolta differenziata (γ1) ed efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e riciclo.

DETERMINAZIONE DEL FATTORE X_a

		$CUEff_{a-2} > Benchmark$	$CUEff_{a-2} \leq Benchmark$
QUALITÀ AMBIENTALE DELLE PRESTAZIONI	LIVELLO INSODDISFACENTE O INTERMEDIO $(1 + \gamma_a) \leq 0.5$	Fattore di recupero di produttività: $0.3\% < X_{reg,a} \leq 0.5\%$	Fattore di recupero di produttività: $0.1\% < X_{reg,a} \leq 0.3\%$
	LIVELLO AVANZATO $(1 + \gamma_a) > 0.5$	Fattore di recupero di produttività: $0.1\% < X_{reg,a} \leq 0.3\%$	Fattore di recupero di produttività: $X_{reg,a} = 0.1\%$

Fonte: ARERA

Coefficiente per il miglioramento delle performance ambientali

Il nuovo parametro K consente un aumento del limite di crescita delle tariffe in presenza di obiettivi di miglioramento del servizio

Il **parametro K**, che rappresenta una novità rispetto ai precedenti periodi regolatori, sostituendo i parametri QL e PG, dovrà essere definito dall'ETC in un intervallo tra 0% e 7% e in funzione del grado di efficienza raggiunto dalla gestione e degli obiettivi di miglioramento da conseguire, in termini di qualità ed efficacia del servizio. Tali obiettivi dovranno essere misurabili da specifici indicatori, ed in particolare:

- la percentuale di raccolta differenziata;
- l'efficacia delle attività di recupero e riciclo delle frazioni differenziate (esprese dai macro-indicatori R1 e R2 di cui al DCO 235/2025/R/rif sulla qualità tecnica);
- gli standard di qualità previsti dal Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani (TQRIF).

La definizione del parametro K pertanto potrà essere operata secondo il seguente schema individuato dall'Autorità:

DETERMINAZIONE DEL FATTORE X_a

		$CUeff_{a-2} > Benchmark$	$CUeff_{a-2} \leq Benchmark$
QUALITÀ AMBIENTALE DELLE PRESTAZIONI	LIVELLO INSODDISFACENTE O INTERMEDIO $(1 + \gamma_a) \leq 0.5$	Fattore di recupero di produttività: $0.3\% < X_{reg,a} \leq 0.5\%$	Fattore di recupero di produttività: $0.1\% < X_{reg,a} \leq 0.3\%$
	LIVELLO AVANZATO $(1 + \gamma_a) > 0.5$	Fattore di recupero di produttività: $0.1\% < X_{reg,a} \leq 0.3\%$	Fattore di recupero di produttività: $X_{reg,a} = 0.1\%$

Fonte: ARERA

Coefficiente CRI

Per quanto concerne **il coefficiente CRI_a** , sulla base dei contributi ricevuti al documento di consultazione 180/2025/R/rif, ARERA è orientata a prevedere che tale coefficiente possa essere **valorizzato soltanto per il primo biennio 2026-2027** in misura massima del 5% e qualora occorranò determinate condizioni:

- necessità di intercettare incrementi nei costi dei fattori della produzione, come desumibili dalle fonti contabili obbligatorie, connessi alla dinamica inflattiva verificatasi negli anni 2022 e 2023;
- favorire il recupero degli importi eccedenti il limite alla crescita già validati dagli ETC in sede di aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie 2022-2025;
- valorizzazione della componente di natura previsionale $CTS\Delta$;
- nei casi di avvicendamento gestionale e necessità di recupero tra le entrate tariffarie, da parte del gestore entrante, dei costi legati alla liquidazione del valore di subentro al gestore uscente.

In ogni caso, ARERA intende differenziare l'intervallo entro cui può essere determinato il coefficiente CRI in funzione degli obiettivi di qualità ambientale, tecnica e contrattuale, tenendo quindi conto dei macro-indicatori $R1$ e $R2$ e del livello di efficienza economica raggiunto:

DETERMINAZIONE DEL FATTORE CRI_a

		ANNUALITÀ 2026 – 2027	
		GRADO DI EFFICIENZA DELLA GESTIONE	
		$\frac{CUEff_{a-2}}{Benchmark} > 1.05$	$\frac{CUEff_{a-2}}{Benchmark} \leq 1.05$
OBIETTIVI DI QUALITÀ	MANTENIMENTO DEI LIVELLI DI QUALITÀ	SCHEMA I $CRI_a = 0\%$	SCHEMA II $CRI_a = 0\%$
	MIGLIORAMENTO DEI LIVELLI DI QUALITÀ	SCHEMA III $CRI_a \leq 3\%$	SCHEMA IV $CRI_a \leq 5\%$

Fonte: ARERA

Le nuove regole sulla determinazione del limite di crescita rischiano di penalizzare le gestioni che hanno già effettuato investimenti nel passato

La **revisione dei coefficienti** di calcolo del Limite alla crescita proposta dall'Autorità **prevede non solo una modifica dei parametri valorizzabili** (sostituzione di QL e PG con K), **ma anche l'introduzione di nuovi vincoli per la valorizzazione di tali parametri** (obiettivi di qualità e economicità della gestione).

La **revisione dei coefficienti di calcolo per il limite alla crescita tariffaria** prospettata da ARERA va nella direzione di introdurre **vincoli più stringenti** per i coefficienti K e CRI, in quanto potranno essere valorizzati solo se previsti miglioramenti dei livelli **di qualità del servizio** (intesi come *target* ambientali e gestionali), nonché solo per gestioni considerate "efficienti" sulla base del confronto con il "Fabbisogni Standard".

Questo orientamento costituisce chiaramente una spinta al sistema a migliorare i servizi e raggiungere i target ambientali. Tuttavia, potrebbe risultare **penalizzante per le gestioni che hanno già trapiantato miglioramenti significativi** nel periodo regolatorio precedente. La proposta, infatti, sembra **non riconoscere adeguatamente gli incrementi dei costi operativi** sostenuti in passato per migliorare i servizi.

Inoltre, fra i presupposti che comportano una valorizzazione del **coefficiente K** non compaiono quelli legati agli incrementi del perimetro delle attività gestite, variazioni gestionali e i costi incentivanti. In particolare, la valorizzazione della componente **C_{new}^{exp}** per variazioni del perimetro gestionale a parità di qualità del servizio non avrebbe una corrispondente voce di riconoscimento all'interno del limite di crescita della tariffa. La dicitura "*mantenimento e miglioramento dei livelli di qualità*" riportata nella matrice andrebbe dunque declinata più puntualmente, evitando di lasciare spazio a interpretazioni nella collocazione all'interno dello schema della matrice.

Ciò vale anche per il **coefficiente CRI**, che risulta valorizzabile qualora sia necessario recuperare maggiori oneri che sono stati sostenuti per dinamiche inflattive pregresse non ancora intercettate dalle entrate tariffarie o per il riconoscimento di componenti di costo straordinarie (quali i maggiori oneri di smaltimento e il valore di subentro) che non possono essere ricondotti a miglioramenti della qualità.

Infine, il meccanismo di valorizzazione basato su macro-indicatori e sull'efficienza calcolata attraverso il confronto con i Fabbisogni Standard andrebbe ulteriormente approfondito, dal momento che questi ultimi presentano delle caratteristiche peculiari, non sempre del tutto rappresentative delle *performance* effettive delle gestioni.

Benchmark di riferimento e fabbisogni standard

La revisione del MTR in vista del nuovo periodo regolatorio, pur confermando l'impostazione generale della metodologia tariffaria, si è configurata come l'occasione per il regolatore entro cui promuovere in modo più incisivo l'efficienza del servizio, introducendo alcuni primi elementi che rimandano ad un **meccanismo di riconoscimento dei costi almeno in parte orientato ai costi standard del servizio**.

In tale ottica, l'Autorità ha impiegato il *benchmark* di riferimento^a sia come indicatore sulla base del quale determinare alcuni parametri del MTR-3 (in particolare, il coefficiente di recupero di produttività X_a , il coefficiente K_a e il coefficiente CRI_a) sia come elemento di efficientamento degli importi eccedenti il limite alla crescita delle entrate tariffarie relativi al terzo periodo regolatorio.

Sebbene il fabbisogno *standard* rappresenti ad oggi l'unica misura che rimanda a una stima di costo standard del servizio, è lecito chiedersi se tale misura sia coerente in una prospettiva futura che vedrà probabilmente un sempre maggiore ricorso ad un *benchmark* di efficienza.

Innanzitutto, il fabbisogno *standard* rappresenta un paradigma di confronto per permettere all'ente locale di valutare l'andamento della gestione del servizio ed è il prodotto di due grandezze:

- il costo standard di riferimento per la gestione di una tonnellata di rifiuti;
- le tonnellate di rifiuti urbani gestite dal servizio.

Per l'individuazione delle "risultanze dei fabbisogni *standard*" si fa riferimento al "costo *standard*" di gestione di una tonnellata di rifiuti, calcolato sulla base di un modello statistico di regressione che mette in relazione i costi osservati in un ampio campione rappresentativo di comuni con le rispettive variabili gestionali e di contesto che influiscono sul costo stesso. Tali componenti di costo colgono gli aspetti statisticamente rilevanti per la differenziazione del costo *standard* di riferimento, sulla base sia delle caratteristiche del servizio offerto sia di quelle del comune in cui il servizio viene svolto.

Per ottenere il costo standard di riferimento di ogni comune, ad un valore base, che coglie le caratteristiche dell'utenza e del territorio, occorre aggiungere i differenziali di costo, relativi ad alcune componenti^b che sono statisticamente correlate ai costi del servizio^c.

Il fabbisogno *standard* rappresenta quindi al momento l'unico parametro di riferimento disponibile per tutti i comuni che consenta di effettuare una valutazione sull'efficienza del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Tuttavia, si evidenziano due aspetti:

1. **tale parametro potrebbe essere migliorato laddove fosse possibile reperire ulteriori dati, specialmente relativi alle modalità di gestione del servizio** come, ad

esempio, la frequenza di ritiro o altre variabili più puntuali. Al momento il fabbisogno *standard* non può tenere conto di tali ulteriori variabili in quanto non esiste una banca dati che raccolga tali informazioni con riferimento al complesso del territorio.

2. **il fabbisogno *standard*** rappresenta un elemento di confronto per permettere all'ente locale di valutare l'andamento della gestione del servizio, ma **non è una misura di un costo "efficiente" del servizio**. In altri settori regolati, non ultimo nel servizio idrico integrato (SII)^d, ARERA ha introdotto le **"frontiere di costo efficiente"** del servizio, delineando i criteri con cui misurare il limite teorico dei costi che un gestore efficiente dovrebbe sostenere per fornire un determinato servizio, tenendo conto delle specificità del contesto territoriale e tecnologico. Sebbene la regolazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani sia meno matura rispetto a quella del SII, sarebbe opportuno iniziare a intraprendere la direzione della misura dell'efficienza del servizio, anche per disporre di un quadro informativo necessario allo sviluppo della regolazione.

^a Il fabbisogno *standard* di cui all'art. 1, comma 653, della legge n. 147 del 2013 relativamente alle Regioni a statuto ordinario e il costo medio di settore come risultante dall'ultimo Rapporto dell'ISPRA per le Regioni a statuto speciale e le Province di Trento e Bolzano.

^b "Linee guida interpretative per l'applicazione del comma 653 dell'art. 1 della Legge n. 147 del 2013 e relativo utilizzo in base alla Delibera ARERA 3 agosto 2021, n. 363 e successive integrazioni e modificazioni" pubblicato dal MEF - Dipartimento delle Finanze il 10 febbraio 2025.

^c La percentuale di raccolta differenziata; la distanza in km fra il comune e gli impianti; il numero e la tipologia di impianti regionali; la percentuale di rifiuti urbani trattati e smaltiti negli impianti regionali; la forma di gestione del servizio rifiuti; i fattori di contesto del comune (età media, densità di popolazione, reddito medio, etc.); le economie/diseconomie di scala; le modalità di raccolta; il cluster o gruppo omogeneo di appartenenza del comune.

^d Per un approfondimento si rimanda al *Position Paper* n. 206, "Alla ricerca dell'efficienza: suggerimenti per il MTI-4", Laboratorio REF Ricerche, marzo 2022.

Importi eccedenti il limite alla crescita

Per quanto concerne gli importi eccedenti il limite alla crescita **validati nel secondo periodo regolatorio**, ARERA prevede che possano essere recuperati nel tempo, anche oltre il 2029, purché entro la durata dell'affidamento del servizio. In via eccezionale, eventuali residui ancora non recuperati potranno confluire nel valore di subentro, cioè nel compenso da corrispondere al gestore uscente.

ARERA fornisce
indicazioni sulle
modalità di
recupero degli
importi eccedenti il
limite alla crescita
tariffaria
introducendo
alcune novità

Per le eccedenze che si dovessero generare durante il **terzo periodo regolatorio** (2026-2029), si conferma la possibilità di rimodularle negli anni successivi, ma non sarà possibile recuperarle tramite il coefficiente CRI_a , ad eccezione di casi particolari. Inoltre, non potranno essere calcolate nel valore di subentro, al fine di preservare gli esiti delle gare pubbliche.

Il meccanismo di recupero dei costi non riconosciuti rappresenta uno strumento fondamentale per garantire l'equilibrio economico-finanziario delle gestioni dei servizi, assicurando che gli investimenti e le spese sostenute siano adeguatamente compensati nel tempo. Tale meccanismo consente di evitare che situazioni temporanee di mancato riconoscimento tariffario si traducano in squilibri economico-finanziari per i gestori, promuovendo così la sostenibilità del sistema nel lungo periodo.

L'impossibilità strutturale di non riconoscere le eccedenze nel valore di subentro generato nel terzo periodo, se confermata nel provvedimento finale, determinerebbe nei fatti il venire meno

per i gestori della **certezza del riconoscimento** di tali importi nel momento della validazione da parte dell'ETC rinviando tale garanzia solo al momento dell'effettivo riconoscimento nel PEF. È quindi importante che il meccanismo preveda regole chiare e vincolanti per la pianificazione e l'effettivo recupero dei costi non riconosciuti entro tempi certi, al fine di mitigare tali rischi e garantire stabilità e trasparenza nel sistema tariffario.

Si rende necessario, dunque, per i gestori e gli ETC pianificare attentamente ed in modo contestuale, soprattutto tramite lo sviluppo del PEFA, le dinamiche industriali ed i conseguenti impatti tariffari. Il metodo tariffario potrebbe facilitare tale approccio introducendo specifiche componenti di recupero delle eccedenze. Inoltre, tale percorso può essere perseguito dal momento che ARERA intende rilasciare degli schemi di PEFA in grado di dialogare con il PEF predisposto in sede di predisposizione tariffaria.

Infine, **si introduce un criterio di efficienza**: una quota delle eccedenze non potrà essere recuperata se il costo unitario della gestione supera la *benchmark* di riferimento, cioè il fabbisogno standard o il costo medio di settore per le Regioni a statuto speciale. Tale quota non recuperabile sarà proporzionale alla differenza tra il costo effettivo e il *benchmark*, con un massimo del 25

Qualora l'ETC accerti eventuali situazioni di squilibrio economico-finanziario, ARERA conferma la possibilità di superamento del limite di crescita, purché venga avanzata apposita istanza all'Autorità tramite una relazione che attesti:

- il confronto tra i costi effettivi e il *benchmark* di riferimento;
- la valutazione dell'equilibrio economico-finanziario del servizio;
- l'impatto di eventuali picchi di costo (es. smaltimento);
- la valorizzazione del fattore di sharing al massimo livello ammesso;
- gli oneri legati a miglioramenti qualitativi o a variazioni del perimetro gestionale;
- la pianificazione di eventuali conguagli e spiegazioni sul perché il rinvio degli importi eccedenti non sia sufficiente a garantire l'equilibrio economico.

Se viene accertata una situazione di squilibrio, l'ETC deve indicare come intende riportare la gestione in equilibrio, specificando gli effetti sul Piano Economico Finanziario (PEF) pluriennale, anche ricorrendo a una revisione infra-periodo.

Infine, ARERA precisa che la relazione non è necessaria se l'eventuale maggiore crescita tariffaria è già giustificata da valori più elevati del coefficiente K_a o delle componenti previsionali di costo, già previsti e approvati nel piano economico-finanziario di gara (PEFA).

Costi riconosciuti

In continuità con l'MTR-2, i costi riconosciuti sono determinati a partire dalle fonti contabili obbligatorie dell'anno *a-2*

I costi ammessi a copertura tariffaria per ciascun anno "a" si basano, salvo esplicite eccezioni, sui costi effettivamente sostenuti nell'anno "a-2", risultanti da **fonti contabili obbligatorie o pre-consuntive**. Questo approccio, già previsto nei precedenti periodi regolatori, mira a garantire attendibilità, tracciabilità e controllo nella definizione delle tariffe.

Sono confermate le modalità di adeguamento dei costi operativi utilizzando l'indice ISTAT FOI, già definito, ai fini della determinazione tariffaria per l'annualità 2026, **I²⁰²⁵ pari al 2%**. Per gli **anni dispari 2027-2029**, in sede di prima predisposizione tariffaria verrà determinato un tasso

di inflazione nullo, prevedendo tuttavia per la prima volta un **meccanismo di conguaglio** nel biennio successivo che recepisce il tasso di inflazione effettivamente registrato per tali annualità.

Tale novità del metodo è un passo avanti significativo in quanto va a sanare una criticità poco comprensibile del MTR-2: il mancato riconoscimento del recupero inflattivo sulle annualità dispari (determinando una distorsione del riconoscimento con shift temporale). L'Autorità aveva tentato di porre rimedio a tale criticità demandando la tale scelta agli ETC (Det. 1/2023), salvo determinare numerosi contenziosi con i gestori.

In occasione dell'aggiornamento biennale, è previsto il **riallineamento delle componenti di costo e ricavo** rispetto ai valori aggiornati risultanti dalle fonti contabili di riferimento.

ARERA specifica con precisione quali siano le **voci di bilancio ricorrenti** che possono rientrare tra i costi riconosciuti: B6 (costi per materie prime e merci), B7 (servizi), B8 (godimento beni di terzi), B9 (personale), B11 (variazioni delle rimanenze), B12 e B13 (accantonamenti per rischi e altri), e B14 (oneri diversi di gestione). Tuttavia, queste voci devono essere **decurtate** di elementi non pertinenti o ridondanti, secondo un principio di prudenza ed efficienza.

L'Autorità **conferma** quindi la **riclassificazione dei costi** secondo tre categorie:

1. **Costi operativi di gestione (CG_a)**, che rappresentano i costi specifici e diretti del servizio (es. raccolta, trattamento);
2. **Costi comuni (CC_a)**, cioè quelli condivisi da più attività, come i costi generali o amministrativi;
3. **Costi d'uso del capitale (CK_a)**, legati a investimenti e accantonamenti.

Nessuna novità di rilievo emerge per le componenti di costo salvo per gli **accantonamenti relativi ai crediti**, per i quali ARERA prospetta una riduzione degli importi ammissibili a riconoscimento tariffario in caso di TARI tributo (dal 80% al 60% del valore massimo previsto dalle norme sul FCDE).

La transizione alla
tariffa corrispettiva
è frenata da
incertezze sulla
gestione dei crediti;
serve chiarezza
normativa su
trasferimento o
valorizzazione nei
PEF a fine
affidamento

Nonostante la spinta dell'Autorità verso il passaggio a tariffa corrispettiva, ritenuto condivisibilmente una leva di sviluppo del settore, si rileva come l'attuale metodo **non offra ancora ai gestori sufficienti certezze riguardo alla gestione del credito**, sia nella fase di ordinaria gestione sia al termine dell'affidamento. Questo aspetto rischia di rallentare tale transizione.

Per facilitare il passaggio, sembra opportuno **definire un coordinamento normativo/regolatorio** sull'eventuale obbligo di trasferimento dei crediti a fine affidamento al gestore subentrante (con valorizzazione nel Valore di Subentro) o, nel caso di mancato trasferimento, sulle modalità di inserimento nei PEF dei costi di gestione e degli eventuali crediti che dovessero diventare inesigibili dopo la fine dell'affidamento.

In ultimo, in relazione alla definizione dei costi d'uso del capitale, alla luce dell'**allineamento attuale tra la metodologia e i parametri del WACC per i servizi rifiuti e quelli per i servizi infrastrutturali** energetici, sarebbe **opportuno non introdurre disallineamenti tra le due regolazioni**. Le recenti modifiche nella regolazione energetica dovrebbero quindi essere estese anche al settore rifiuti, che adotta il deflatore ISTAT generando casi di sotto-remunerazione del capitale investito. In particolare, si evidenzia l'opportunità di aggiornare il deflatore degli investimenti fissi lordi adottando l'indice IPCA Italia per l'aggiornamento del capitale immobiliz-

zato, in analogia con quanto previsto per il settore energetico, garantendo coerenza tra le due regolazioni.

TARIFE DI ACCESSO AGLI IMPIANTI DI TRATTAMENTO

ARERA conferma l'impostazione tariffaria del MTR-2 per gli impianti di trattamento, distinguendo tra impianti integrati, minimi e aggiuntivi

L'Autorità è orientata a confermare l'impostazione adottata dal MTR-2 in materia di determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, pur tenendo conto di alcuni rilievi riscontrati a seguito del documento di consultazione 180/2025/R/RIF.

Sulla base di quanto previsto dal Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR), ARERA distingue la seguente classificazione degli impianti:

- impianti di chiusura del ciclo "integrati": gestiti dall'operatore incaricato del servizio integrato di gestione dei rifiuti;
- impianti di chiusura del ciclo "minimi": individuati come indispensabili nella misura in cui offrono capacità in un mercato caratterizzato da eccesso di domanda e un limitato numero di operatori;
- impianti di chiusura del ciclo "aggiuntivi": individuati in maniera residuale.

ARERA pertanto prevede di confermare le opzioni regolatorie secondo la seguente matrice:

MATRICE REGOLATORIA DEGLI IMPIANTI DI CHIUSURA DEL CICLO

Tipi di filiera		Impianti di chiusura integrati	Impianti di chiusura ciclo - minimi	Impianti di chiusura ciclo - aggiuntivi
Grado di integrazione	Gestore integrato	Regolazione tariffaria <i>tout court</i>		
	Gestore non integrato	Compostaggio/ digestione anaerobica	Regolazione tariffe/costi	No regolazione tariffaria <i>tout court</i> , ma obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso
		Incenerimento (con recupero energia - R1)	Regolazione tariffe/costi	No regolazione tariffaria <i>tout court</i> , ma obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso
		Discarica/ Incenerimento (senza recupero energia - D10)	Regolazione tariffe/costi	No regolazione tariffaria <i>tout court</i> , ma obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso

Fonte: ARERA

Rispetto al meccanismo di incentivazione (originariamente previsto tramite apposite componenti perequative), in considerazione delle osservazioni pervenute a seguito del DCO 180/2025/R/rif, ARERA propone il ricorso al macro-indicatore R3, di cui al DCO 235/2025/R/rif sulla qualità tecnica, quale parametro su cui ancorare una modalità di incentivazione basata su valutazioni

riguardanti tutte le attività del servizio di gestione integrata dei rifiuti, non limitandosi alle sole modalità di conferimento.

Determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento

ARERA conferma per il 2026-2029 le regole tariffarie del MTR-2 per gli impianti "minimi", ma permangono alcune criticità applicative

Per quanto concerne la determinazione delle tariffe di accesso per gli **impianti definiti come "minimi"** nel periodo 2026-2029, ARERA, dispone che il gestore dell'impianto di chiusura applichi la stessa struttura dei corrispettivi 2025 aggiornata di un fattore tariffario τ_a , determinato sulla base dei costi totali dell'impianto (ossia il vincolo ai ricavi dell'impianto, VRI) ammissibili al riconoscimento in tariffa e dai ricavi relativi alle attività di trattamento – quindi esclusi i ricavi dalla vendita di materiali (es. compost) e di energia (es. biometano) - nell'anno 2025 (RI_TRA_{2025}):

$$\tau_a = \frac{VRI_a}{RI_TRA_{2025}}$$

Ciascun gestore degli impianti "minimi" dovrà quindi redigere il pertinente PEF per il quale la definizione dei costi riconosciuti segue le medesime regole del PEF del servizio integrato di gestione dei rifiuti.

Inoltre, ARERA prevede che in ciascun anno del periodo regolatorio sarà possibile la valorizzazione di una **nuova componente di conguaglio RC_{ton}** finalizzata a intercettare l'eventuale **scostamento tra i ricavi relativi alle quantità previste** nell'ambito delle attività di programmazione **e quelli effettivamente conseguiti**.

Per quanto riguarda la definizione del limite di crescita annuale definito dal parametro ρ , ARERA conferma quanto già previsto dal MTR-2 per cui questo dipende dal tasso di inflazione programmata (rp_i) e dal fattore κ_a che tiene conto delle caratteristiche tecnologiche e ambientali dell'impianto e può esser valorizzato entro il limite del 4

$$\rho_{\tau,a} = rp_i + \kappa_a$$

Con riferimento agli **impianti "aggiuntivi"**, questi non sono assoggettati a regolazione tariffaria e pertanto troveranno applicazione le tariffe praticate dall'impianto e determinate in esito a procedure negoziali. ARERA afferma comunque la volontà di voler introdurre un obbligo di pubblicazione delle condizioni economiche applicate direttamente sul sito internet del gestore dell'impianto.

Per quanto concerne gli **impianti "intermedi"**, qualora nell'ambito dell'attività di programmazione siano indicati flussi in ingresso a impianti di chiusura del ciclo "minimi" provenienti da impianti di trattamento intermedi (quali TM e TMB), questi ultimi, per la parte corrispondente all'incidenza dei flussi indicati sulla quantità totale trattata, applicano le regole di computo dei costi riconosciuti previste per gli impianti minimi.

Il metodo non ha introdotto rilevanti elementi di novità sulla regolazione degli impianti, nonostante le richieste di maggiore chiarezza e criteri più definiti, specie in un settore così dinamico dal punto di vista gestionale.

Si ricordano alcuni elementi di **criticità applicativa**:

- **VRI e RITRA**: riferiti ad annualità diverse che frequentemente presentano marcate discontinuità in termini di quantitativi di rifiuti gestiti;
- **Ricavi e sharing**: il mancato chiarimento su come trattare i ricavi da produzione di EE e biometano dai costi ammissibili determina applicazioni del tutto eterogenee da parte dei Soggetti Competenti. Questa componente è così influente da poter annullare l'efficacia delle altre regole di determinazione del metodo, a seconda delle scelte adottate. In questo senso, una possibilità potrebbe essere quella di introdurre un meccanismo minimo garantito di *profit sharing*, a tutela della sostenibilità delle tariffe e degli operatori economici regolati;
- **Il coefficiente K**, in assenza del CRI per gli impianti "minimi" e "intermedi", andrebbe modulato non solo in relazione alle *performance* ambientali, ma anche alla necessità di recuperare eventuali costi pregressi;
- **Superamento del limite alla crescita**: non è prevista la possibilità di presentare un'istanza di superamento, anche laddove i costi non ricompresi in tariffa sono ingenti;
- **Fondo di post gestione delle discariche**: il mantenimento di tale voce fra le poste rettificative del capitale circolante netto fa sì che in numerosi casi si azzeri o si riduca di molto la valorizzazione della remunerazione del capitale;
- **Prossimità**: il meccanismo è troppo rigido determinando in alcuni casi l'impossibilità di applicazione. Dovrebbe essere lasciata maggiore flessibilità applicativa ai Soggetti Competenti nel definire il meccanismo di regolazione tariffaria dei flussi di non prossimità.

Inoltre, dalla **possibile inclusione degli impianti di incenerimento nel sistema ETS** potrebbero scaturire costi significativi per l'acquisto delle quote di emissione. Questi oneri si rifletterebbero inevitabilmente sulle tariffe degli impianti e quindi sui costi per gli utenti finali. Tali fattori andrebbero quindi tenuti in considerazione in sede di aggiornamento tariffario, premiando gli impianti più efficienti per garantire la sostenibilità della tariffa all'utente.

Effetti delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento sui corrispondenti costi riconosciuti nel PEF del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani

ARERA definisce come le tariffe di accesso agli impianti si riflettano nel PEF

L'Autorità approfondisce le modalità con cui le tariffe di accesso agli impianti di trattamento devono riflettersi nel PEF del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani. Ai fini del calcolo delle entrate tariffarie di riferimento vengono pertanto definite le seguenti componenti:

- a) **CTS_a** è la componente riferita ai costi per l'attività di trattamento e smaltimento risultante dalla sommatoria di **CTS_{min,a}** + **CTS_{altro,a}**: dove CTS_{min} rappresenta la componente riferita agli impianti di chiusura del ciclo "minimi" e CTS_{altro} è la componente riferita agli impianti di chiusura del ciclo "aggiuntivi";
- b) **CTR_a** è la componente riferita ai costi per l'attività di trattamento e recupero risultante dalla sommatoria di **CTR_{min,a}** + **CTR_{altro,a}**: dove CTR_{min} rappresenta la componente riferita agli impianti di chiusura del ciclo "minimi" e CTR_{altro} è la componente riferita agli impianti di chiusura del ciclo "aggiuntivi".

Nel caso in cui il gestore non svolga (in tutto o in parte) direttamente l'attività di trattamento e smaltimento o l'attività di trattamento e recupero, le rispettive componenti di costo $\square\square\square\square$ e $\square\square\square\square$ sono ottenute come prodotto tra il corrispettivo unitario del servizio (espresso in euro/tonnellata) e i quantitativi conferiti (espressi in tonnellate).

Infine, ARERA è orientata a prevedere che le componenti CTS_{min} e CTR_{min} siano soggette ad un meccanismo di **conguaglio nella componente RC_{tot}** dell'anno (a+2).

Per la definizione del conguaglio, ARERA intende introdurre un meccanismo di gradualità quantificato alle seguenti condizioni:

$$\begin{aligned} &\bullet \frac{|CTS_{min,a-2}^{riconosciuto} - CTS_{min,a-2}|}{CTS_{min,a-2}} > \varepsilon \\ &\bullet \frac{|CTR_{min,a-2}^{riconosciuto} - CTR_{min,a-2}|}{CTR_{min,a-2}} > \varepsilon \end{aligned}$$

dove il **parametro ε** rappresenta una soglia di significatività posta da ARERA pari al 3%.

VALORE DI SUBENTRO

ARERA regola il
valore di subentro
tra gestori,
riconoscendolo
solo in caso di
cessazione formale
del servizio

ARERA interviene sul tema del **valore di subentro**, ossia il meccanismo economico che regola il passaggio tra un gestore uscente e uno subentrante nel servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani. Questo valore rappresenta l'ammontare che il nuovo gestore deve riconoscere al precedente per gli investimenti e i costi non ancora recuperati, assicurando la continuità e l'equilibrio economico-finanziario del servizio.

ARERA conferma che il valore di subentro è riconosciuto solo in presenza di atti formali di cessazione del rapporto e deve essere determinato nel rispetto della deliberazione 385/2023/R/RIF (Schema tipo di contratto di servizio), che stabilisce le regole specifiche per la valorizzazione di questa componente. In particolare, il **valore di subentro VRS_a** è calcolato:

$$VRS_a = VR_a + VR_{RC,a}$$

dove:

- VR_a rappresenta i costi d'investimento non ancora ammortizzati;
- $VR_{RC,a}$ rappresenta eventuali residui legati a componenti tariffarie previsionali non ancora conguagliate, eventuali costi straordinari effettivamente sostenuti dal gestore uscente non ancora riconosciuti attraverso i PEF e, in via eccezionale, le eccedenze tariffarie legate al superamento del limite di crescita delle entrate nei casi validati nel secondo periodo regolatorio, qualora non ancora recuperate alla fine dell'affidamento.

Per semplificare le operazioni di calcolo del valore di subentro e renderlo omogeneo tra le gestioni, potrebbe essere opportuno inserire nel tool di calcolo del PEF una scheda per la definizione di tale importo.

COPERTURA DEI COSTI EFFICIENTI DELLA RACCOLTA DIFFERENZIATA

ARERA introduce
dal 2026 la
componente
 $COrd^{eff}_{TV,a}$ per
sostenere azioni di
miglioramento del
parametro H_a

L'Autorità rileva che dai riscontri al DCO 180/2025/R/rif sono emerse perplessità riguardanti la prima fase di monitoraggio del **coefficiente H_a** , segnalando in particolare le modalità di calcolo dell'indicatore applicate in modo eterogeneo e l'impatto di alcune variabili esogene, tra cui l'entità dei corrispettivi per la cessione dei materiali erogati dai sistemi consortili.

ARERA, riconoscendo l'impatto significativo di talune variabili che non rientrino nel pieno controllo dei gestori, **è orientata a proseguire con l'implementazione di uno schema incentivante** in grado di stimolare i principali *stakeholder*.

Pertanto, si intende procedere enucleando in sede di prima predisposizione del PEF quadriennale per il terzo periodo regolatorio la misura massima degli importi che potranno essere oggetto di misure di recupero di efficienza e procedendo, solo dopo un'ulteriore fase (biennale) di monitoraggio delle prestazioni, a determinare eventuali misure di penalizzazione nei casi di mancato conseguimento degli obiettivi. Si tratta di una scelta coerente con l'intento di consentire ai gestori di affinare la rendicontazione dei costi e ricavi che determinano il calcolo del coefficiente, ma che rischia di **rallentare ulteriormente il percorso verso il raggiungimento dell'obiettivo dell'80% di copertura dei costi**.

L'Autorità intende pertanto introdurre, a partire dal 2026, la componente **$COrd^{eff}_{TV,a}$** come componente di costo variabile a copertura dei costi volti a promuovere le azioni gestionali necessarie al miglioramento dell'indicatore H_a .

In particolare, in sede di prima predisposizione tariffaria (2026-2027), in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo dell'anno ($a-2$), definito dal parametro **H^{target}_{a-2}** , sarà determinata la misura di $COrd^{eff}_{TV,a}$ necessaria al raggiungimento degli obiettivi.

Per il **primo biennio del terzo periodo regolatorio (2026-2027)**, la componente $COrd^{eff}_{TV,a}$ verrà determinata soltanto nel caso in cui il risultato effettivo di H_{a-2} sia inferiore all'obiettivo derivante dalla predisposizione tariffaria del MTR-2 relativa al 2025.

$$H^{effettivo}_{a-2} \geq H^{target}_{a-2} \quad \text{si avrà } COrd^{eff}_{TV,a} = 0$$

In caso di valorizzazione della componente $COrd^{eff}_{TV,a}$, il calcolo proposto da ARERA prevede:

$$\text{se } H^{effettivo}_{a-2} < H^{target}_{a-2} \quad \text{si avrà } COrd^{eff}_{TV,a} = CRD^{AGG}_{SC,sl,a} - \frac{AR^{AGG}_{SC,sl,a}}{H^{target}_{a-2}}$$

ossia, come differenza tra il totale dei costi relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio e il rapporto tra ricavi relativi ai rifiuti di imballaggio e l'obiettivo di copertura dei costi di raccolta differenziata degli imballaggi relativo all'anno ($a-2$).

In sede di **aggiornamento biennale 2028-2029**, a seguito della valutazione del grado di raggiungimento dell'obiettivo in caso di mancato raggiungimento del medesimo, si procederà a valorizzare una quota di **conguaglio $RCHTV,a$** , commisurata alla distanza percentuale tra i valori

di H^{target} e $H^{effettivo}$, e rideterminare la componente $COrd^{eff}_{TV,a}$ secondo le medesime modalità del primo biennio.

Il conguaglio $RCH_{TV,a}$ non è comunque dovuto nel caso in cui la percentuale di **raccolta differenziata sia superiore al 65%** e il macro-indicatore **R1** abbia un valore **pari o superiore a 0,85**.

In linea generale, il parametro H sconta alcune criticità legate anche a fattori esogeni al gestore, quali la scelta dei modelli di raccolta¹, i comportamenti degli utenti, molto differenziati in funzione del tessuto sociale ed economico, ma anche le % particolarmente elevate di raccolta differenziata richieste nei bandi di gara e/o dalle normative regionali che, inevitabilmente, conducono ad un peggioramento della qualità del rifiuto e ad un aumento degli scarti.

Da un punto di vista applicativo, per una definizione più puntuale del parametro H e per ragioni di trasparenza, nel tool di calcolo del PEF si potrebbe inserire uno **schema di rendicontazione specificatamente dedicato all'inserimento di ricavi, costi e volumi legati ad attività in delega e/o subdelega**, quali elementi riscontrabili nei documenti contabili di un soggetto terzo rispetto agli enti compilatori del PEF.

CONTENUTI MINIMI, SEMPLIFICAZIONI PROCEDURALI E MODALITÀ DI AGGIORNAMENTO DEL PEF DEL SERVIZIO INTEGRATO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

ARERA fornisce specifiche indicazioni metodologiche per la redazione del PEF relativo al servizio della gestione dei rifiuti urbani per il terzo periodo regolatorio.

Si mantiene l'impostazione della precedente regolazione per cui PEF deve includere, oltre alla relazione di accompagnamento e alla dichiarazione di veridicità, una tabella che riporta le voci dei costi operativi e di capitale relativi al servizio integrato di gestione dei rifiuti, valorizzati secondo i criteri illustrati nel DCO.

L'Autorità procede quindi nell'illustrare le fasi e i tempi che caratterizzano le predisposizioni tariffarie per il terzo periodo regolatorio dettagliando le principali azioni che dovranno essere messe in atto sia dagli ETC che dai soggetti gestori del servizio.

Con specifico riferimento alla facoltà in capo agli ETC di superare preesistenti frammentazioni, nel caso di una pluralità di territori comunali affidati a un medesimo gestore, può essere valutata la possibilità di promuovere la predisposizione di un unico piano economico finanziario a livello di affidamento. Rispetto ai primi orientamenti, anche alla luce dei riscontri fortemente positivi dei rispondenti e dalle proposte dai medesimi avanzate in tale sede, si intende valutare la possibilità di ammettere la predisposizione di un PEF unico aggregando i territori ricadenti nel perimetro di affidamento nei casi in cui il gestore affidatario sia responsabile di tutte le fasi del ciclo integrato.

Al fine di superare le situazioni di frammentazioni, ARERA afferma la volontà di prevedere la possibilità di promuovere la predisposizione di un **unico PEF aggregando i territori ricadenti nel perimetro di affidamento**, limitatamente ai casi in cui il gestore affidatario sia responsabile di tutte le fasi del ciclo integrato. Inoltre, in caso di predisposizione tariffaria integrata, ARERA è

ARERA promuove la predisposizione di un PEF unico per gestioni integrate su più comuni

¹ Per un approfondimento si rimanda al *Position Paper* n. 285: "Modelli di raccolta e tariffazione dei rifiuti: come influenzano la qualità e la quantità degli imballaggi avviati a riciclo?", Laboratorio REF Ricerche, febbraio 2025.

orientata a prevedere forme di **semplificazione per ETC e gestori che si aggregino in un'unica pianificazione economica finanziaria** come, ad esempio, la possibilità di utilizzare un unico valore dei macro-indicatori R1e R2, i medesimi parametri per il limite di crescita o un unico indicatore H_a . Si tratta evidentemente di una spinta indiretta al **"consolidamento" gestionale**, non solo orizzontale (territori limitrofi), ma anche verticale (dalla raccolta al trattamento).

Nel caso in cui la presente semplificazione si applicasse anche a bacini di affidamento in cui permangono più ambiti tariffari, andrebbero fornite delle indicazioni sulla procedura da seguire, dal momento che il PEF "grezzo" del gestore andrebbe comunque ripartito tra i diversi ambiti tariffari per elaborare un PEF comprensivo anche dei costi degli altri gestori (es. Comuni) prima di applicare il limite alla crescita delle entrate tariffarie. In alternativa, la semplificazione interesserebbe unicamente gli ambiti a tariffa corrispettiva.

Viene confermata la disciplina dell'**inerzia** della precedente regolazione, per la quale in caso di inerzia da parte del gestore nel fornire all'ETC i dati necessari alla predisposizione del PEF, si procede con l'invarianza del corrispettivo contrattuale.

Infine, l'Autorità intende prevedere che nel terzo periodo regolatorio **non sia possibile presentare istanza di revisione infra-periodo** della predisposizione tariffaria qualora ricorra almeno una delle seguenti circostanze:

- aggiornamento della base contabile impiegata per il riconoscimento dei costi;
- adeguamento delle valorizzazioni di componenti di costo previsionale rispetto a quanto computato in sede di prima predisposizione tariffaria;
- aggiornamento dei macro-indicatori di qualità, del coefficiente di sharing dei ricavi, del *benchmark* di riferimento;

confermando quindi che la revisione infra-periodo sia una misura da impiegare solo al verificarsi di circostanze straordinarie che compromettano l'equilibrio economico finanziario della gestione.

CONCLUSIONI

Il MTR-3 si configura come una tappa di consolidamento della regolazione del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, proseguendo nel solco della continuità metodologica ma introducendo anche significativi affinamenti. L'orientamento generale del provvedimento si fonda su alcuni capisaldi ormai consolidati – trasparenza dei costi, coerenza con dati contabili certificati, prevedibilità delle dinamiche tariffarie – a cui si affianca una crescente attenzione agli obiettivi ambientali e alla qualità del servizio. ARERA ribadisce la centralità di una regolazione stabile e chiara, capace di garantire certezze sia agli ETC sia ai gestori, in un contesto in cui la dimensione industriale del settore è chiamata a evolversi in modo sempre più strutturato e integrato.

Tra i principali punti di forza del nuovo metodo si possono annoverare:

- **il rafforzamento degli strumenti per la definizione del limite alla crescita delle entrate tariffarie**, attraverso una modulazione più articolata dei coefficienti e dei vincoli di efficienza;
- l'introduzione di **componenti di costo previsionali maggiormente calibrate sulle specificità operative del servizio**;

- la volontà di **premiare le gestioni che raggiungono obiettivi ambientali concreti** e misurabili.

La crescente integrazione tra costi, qualità e obiettivi di performance rappresenta un cambio di passo importante, che spinge il sistema verso una **regolazione più orientata agli esiti, integrata tra i diversi provvedimenti e in grado di accompagnare anche i processi di consolidamento industriale e gestionale**. In questo senso, il MTR-3 si pone come un tassello fondamentale nel disegno regolatorio, che mira a rendere il sistema più efficiente, trasparente e sostenibile.

Tuttavia, il provvedimento **non è esente da margini di miglioramento**. Alcuni aspetti, come l'elevato grado di discrezionalità lasciata agli ETC nella valorizzazione di determinati parametri, rischiano di generare incertezza applicativa o eterogeneità interpretative. Analogamente, il trattamento delle eccedenze rispetto al limite alla crescita tariffaria – in particolare per quelle generate nel terzo periodo regolatorio – presenta ancora profili di rigidità e ambiguità che potrebbero compromettere la certezza regolatoria necessaria a sostenere investimenti di medio-lungo periodo. Anche sul versante dell'impiego dei fabbisogni standard come *benchmark*, sebbene il loro utilizzo sia un segnale incoraggiante verso un sistema orientato all'efficienza, resta aperta la questione dell'evoluzione verso frontiere di costo efficiente analoghe a quelle già sviluppate in altri settori regolati, come il servizio idrico integrato.

Inoltre, facendo seguito agli spunti di consultazione dell'Autorità, il documento non sembra **finalizzare la disciplina dei documenti di gara**, come prospettato nella Delibera 596/2024. Senza indicazioni metodologiche precise e schemi tipo per i PEFA, si corre il rischio di compromettere la stesura delle nuove gare basate sul Bando Tipo ARERA, in partenza dal 1° gennaio 2026, con conseguenze negative sulle dinamiche concorrenziali del mercato.

In sintesi, il MTR-3 rappresenta un provvedimento solido, che rafforza le basi della regolazione e si apre a nuovi sviluppi, pur lasciando spazio a ulteriori perfezionamenti che possano rendere il sistema ancora più coerente, equo ed efficace. **L'equilibrio tra stabilità delle regole e spinta all'innovazione appare il tratto distintivo di questa fase regolatoria**: una regolazione che guarda avanti, mantenendo saldi i principi fondanti ma adattandosi con flessibilità alle esigenze di un settore in trasformazione. Il successo del nuovo ciclo regolatorio dipenderà anche dalla capacità degli attori coinvolti – Autorità, ETC, gestori – di interpretare correttamente lo spirito del provvedimento e di attuarne le disposizioni in modo coerente, trasparente e orientato al miglioramento complessivo del servizio.