

CAMB/2025/46 del 27/10/2025

**AGENZIA TERRITORIALE DELL'EMILIA ROMAGNA PER I SERVIZI IDRICI E RIFIUTI
AREA REGOLAZIONE**

CONSIGLIO D'AMBITO

**OGGETTO: DELIBERA QUADRO SULLA DISCIPLINA DEL VALORE DI
SUBENTRO IN SEDE DI AVVICENDAMENTO GESTIONALE CON
RIFERIMENTO AL RICONOSCIMENTO DEI CREDITI DERIVANTI
DA APPLICAZIONE DELLA TCP. MODALITA' DI ACCERTAMENTO,
VERIFICA E RICONOSCIMENTO DEI CREDITI INESIGIBILI TCP.**

IL PRESIDENTE
Caterina Bagni

CONSIGLIO D'AMBITO

Il giorno lunedì 27 ottobre 2025 alle ore 14:30, il Consiglio d'Ambito si è riunito in modalità videoconferenza.

Sono presenti i Sig.ri:

N	RAPPRESENTANTE	CONSIGLIO LOCALE DI APPARTENENZA	CARICA	PRESENTE (P) ASSENTE (A)
1.	Bagni Caterina	Modena	Presidente	P
1.	Balboni Alessandro	Ferrara	Consigliere	A
1.	Bongiorni Matteo	Piacenza	Consigliere	P
1.	Montini Anna	Rimini	Consigliere	A
1.	Palli Valentina	Ravenna	Consigliere	A
1.	Petetta Giuseppe	Forlì Cesena	Consigliere	P
1.	Poluzzi Alessandro	Bologna	Consigliere	A
1.	Prandi Davide	Reggio Emilia	Consigliere	P
1.	Spina Aldo	Parma	Consigliere	P

OGGETTO: DELIBERA QUADRO SULLA DISCIPLINA DEL VALORE DI SUBENTRO IN SEDE DI AVVICENDAMENTO GESTIONALE CON RIFERIMENTO AL RICONOSCIMENTO DEI CREDITI DERIVANTI DA APPLICAZIONE DELLA TCP. MODALITA' DI ACCERTAMENTO, VERIFICA E RICONOSCIMENTO DEI CREDITI INESIGIBILI TCP.

Il Presidente Caterina Bagni assume la presidenza e, constatata la legalità della adunanza, dichiara aperta la seduta invitando il Consiglio a deliberare sull'oggetto sopra indicato.

Visti:

- la L.R. 23/12/2011, n. 23 recante “Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell’ambiente”;
- lo Statuto dell’Agenzia approvato con deliberazione del Consiglio d’Ambito n. 5 del 14 maggio 2012 e aggiornato con deliberazione del Consiglio d’Ambito n. 43 del 24 maggio 2019;
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale”;
- il decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, recante “Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio”;
- il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”;
- il decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158, avente ad oggetto “Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani”;
- la legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)”;
- la deliberazione ARERA n. 363/2021/R/Rif del 3 agosto 2021 ad oggetto “Approvazione del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025”;
- la deliberazione ARERA 3 agosto 2023, 389/2023/R/RIF, recante “Aggiornamento biennale (2024-2025) del metodo tariffario rifiuti (MTR-2)”;
- la deliberazione ARERA n. 397/2025/R/Rif del 5 agosto 2025 ad oggetto “Approvazione del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-3) per il terzo periodo regolatorio 2026-2029”;
- la deliberazione ARERA n. 396/2025/R/Rif del 5 agosto 2025 ad oggetto “Criteri di articolazione tariffaria agli utenti del servizio di gestione dei rifiuti urbani” (TICSER)

premessi che:

- il servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani (SGR) è un servizio pubblico locale essenziale;
- si rende necessario completare l’affidamento del Servizio di gestione integrata dei rifiuti solidi urbani nei bacini territoriali residuali in cui le concessioni stipulate dalle sopresse ATO provinciali sono giunte a scadenza;
- la successione nella gestione del SGR fra il gestore uscente e quello entrante, in occasione del nuovo affidamento, comporta l’esigenza di assicurare la continuità del servizio pubblico nel rispetto degli standard qualitativi e minimizzando quanto possibile l’impatto sull’utenza;

- le risorse che afferiscono alla gestione industriale del servizio, quali beni immobili, mobili (es. mezzi e attrezzature) e personale, costituiscono elementi organizzativi collegati funzionalmente al servizio rifiuti e imprescindibili per garantirne la gestione. Come tali devono essere oggetto di trasferimento al gestore subentrante tramite corresponsione di apposito valore di subentro;
- con riferimento invece alle attività patrimoniali costituite da crediti verso l'utenza l'Agenzia ha adottato la deliberazione del Consiglio d'Ambito di ATERSIR n. 46 del 13 luglio 2017 recante *"Delibera quadro sui contenuti del subentro nella gestione del servizio rifiuti e sulle modalità di imputazione dei crediti verso l'utenza dei gestori del servizio a seguito dei nuovi affidamenti della gestione del servizio" dove veniva deliberato in particolare "di prevedere, per le motivazioni espresse in narrativa, che le attività patrimoniali costituite da crediti verso l'utenza, sia nella parte esigibile che in quella non esigibile, afferiscono alla gestione finanziaria e non industriale e, pertanto, non sono funzionali al servizio di gestione dei rifiuti urbani e non sono oggetto di subentro da parte del gestore entrante;"*

considerate:

- la deliberazione dell'Autorità 3 agosto 2021, 363/2021/R/RIF, recante *"Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025"* e, specialmente, il suo Allegato A (MTR-2), ove l'ARERA ha definito la metodologia di calcolo del valore di subentro nel caso di avvicendamento gestionale, pari alla somma del valore residuo dei cespiti di cui al comma 20.2 e dei costi operativi non ancora recuperati ai sensi del 20.3;
- la deliberazione dell'Autorità 3 agosto 2023, 389/2023/R/RIF con cui ARERA ha approvato l'aggiornamento biennale del MTR-2 per le annualità 2024-2025 confermando l'impianto generale per la determinazione del valore di subentro nel caso di avvicendamento gestionale;
- la deliberazione dell'Autorità 5 agosto 2025, 397/2025/R/RIF con cui ARERA ha approvato MTR-3 per le annualità 2026-2029 confermando l'impianto generale per la determinazione del valore di subentro nel caso di avvicendamento gestionale;

considerato inoltre che:

- l'art. 1 Legge di stabilità 2014, commi 639 e ss. istituiscono la *"tassa sui rifiuti (TARI), destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore"*;
- l'art. 1 comma 650 Legge di stabilità 2014 attribuisce alla TARI natura tributaria;
- in base all'art. 1 comma 652 Legge di stabilità 2014, il Comune *"può commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in*

relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti”;

- l’art. 1 comma 668 Legge di stabilità 2014 precisa poi “i Comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico possono, con regolamento di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARI. Il comune nella commisurazione della tariffa può tenere conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158. La tariffa corrispettiva è applicata e riscossa dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani” (anche comunemente conosciuta come TCP o TA-RIP);
- la deliberazione ARERA n. 396/2025/R/Rif del 5 agosto 2025 ad oggetto “Criteri di articolazione tariffaria agli utenti del servizio di gestione dei rifiuti urbani” (TICSER) definisce un primo intervento di riordino in materia di articolazione dei corrispettivi nel servizio di gestione dei rifiuti urbani che non modifica l’impianto normativo sopra citato;
- sulla scorta delle indicazioni della Corte Costituzionale n. 238/2009, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno confermato la natura privatistica della tariffa avente natura di corrispettivo, di cui alla L. n. 147 del 2013, art. 1, comma 668 (Cass. Civ., Sez. Un., ord. n. 11290/2011);
- nel caso di applicazione della TCP, il rapporto che si instaura tra il gestore del servizio e l’utente è dunque da ritenersi schiettamente privatistico, al pari di un qualunque rapporto di debito-credito e pertanto, in caso di inadempimento dell’obbligazione pecuniaria da parte dell’utente del servizio pubblico, il gestore ha a disposizione gli ordinari strumenti di diritto comune, al pari di qualunque altro creditore;
- le suesposte considerazioni non mutano neppure nell’ipotesi di applicazione del meccanismo eccezionale previsto dal d.lgs. n. 33/2025 (ad oggi e fino al 31 dicembre c.a., dal d.lgs. n. 46/1999). Tali ulteriori modalità procedurali, infatti, non incidono sulla natura del credito, che resta privatistica, né sulla sua origine, da rinvenirsi nella prestazione del servizio pubblico;
- in ogni caso, la cessazione degli effetti del rapporto concessorio con ATERSIR, non muta il titolo giuridico su cui si fonda il diritto di credito del gestore uscente, né inficia la gamma di strumenti giuridici messi a disposizione dall’ordinamento a tutela del diritto;

considerato ancora che:

- l’art. 23 del d.lgs. n. 201/2022 (TUSPL), prevede “alla scadenza del periodo di affidamento o in caso di cessazione anticipata, all'esito del nuovo affidamento, il nuovo gestore subentra nella disponibilità delle reti degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali per lo svolgimento del servizio. Si applicano le disposizioni in tema di indennizzo del gestore uscente di cui all'articolo 19, comma 2”;

- l'art. 19 comma 2 richiamato prevede che "fatte salve le discipline di settore e nel rispetto del diritto dell'Unione europea, in caso di durata dell'affidamento inferiore al tempo necessario ad ammortizzare gli investimenti indicati nel contratto di servizio ovvero in caso di cessazione anticipata, è riconosciuto in favore del gestore uscente un indennizzo, da porre a carico del subentrante, pari al valore contabile degli investimenti non ancora integralmente ammortizzati, rivalutato in base agli indici ISTAT e al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili agli investimenti stessi.";
- in base alla delibera ARERA 397/2025/R/RIF ss. mm. ii., relativa al corrente metodo tariffario per i rifiuti (c.d. MTR3) la possibilità di includere i crediti del gestore uscente si pone in contrasto con l'art. 21 dell'allegato A alla delibera, rubricato "valore di subentro", che individua due specifiche categorie di costi: a) il valore residuo dei cespiti; b) componenti di costi operativi non ancora recuperati, perché non ancora intercettati nelle pertinenti predisposizioni tariffarie;
- la medesima delibera ARERA 397/2025/R/RIF all'art. 11.1 dell'allegato A stabilisce che rientrano tra i costi comuni da riconoscere in tariffa "i costi relativi alla quota di crediti inesigibili determinati: // - nel caso di TARI tributo, secondo la normativa vigente; // - nel caso di tariffa corrispettiva, considerando i crediti per i quali il gestore abbia esaurito infruttuosamente tutte le azioni giudiziarie a sua disposizione per il recupero del credito o, alternativamente, nel caso sia stata avviata una procedura concorsuale nei confronti del soggetto debitore, per la parte non coperta da fondi svalutazione o rischi ovvero da garanzia assicurativa";
- in sintesi, dunque, la cit. delibera di ARERA non consente di inserire nei piani economico-finanziari relativi al bacino di riferimento somme afferenti a crediti del gestore per le quali non abbia accertato l'inesigibilità;
- peraltro, non è possibile rinvenire un titolo giuridico che consenta di includere detti crediti nel valore di subentro neppure negli atti negoziali che regolano i rapporti tra ATERSIR e i gestori attualmente in regime di *prorogatio*. Questi atti non contengono, infatti, specifiche clausole in tal senso;

dato atto dunque che:

- l'eventuale inserimento dei crediti insoluti da TCP nel valore di subentro non trova riscontro nel dettato normativo, in quanto detti crediti non possono essere assimilati alle "altre dotazioni patrimoniali essenziali per lo svolgimento del servizio"
- il riconoscimento di tali crediti all'interno del valore di subentro non è ipotesi percorribile in quanto l'aumento del valore di subentro oltre la misura strettamente prescritta dalla legge integrerebbe una violazione del principio di concorrenza e massima partecipazione costituendo una barriera all'ingresso del mercato, in quanto potenzialmente deterrente nei confronti dei concorrenti, nonché in contrasto con il principio di non discriminazione, in quanto determinerebbe una potenziale disparità di

trattamento rispetto al gestore uscente che sarebbe l'unico candidato a non dover tenere in considerazione gli oneri finanziari connessi all'anticipazione di tali somme già al momento del subentro;

ritenuto pertanto, ad esito della disamina sopra compiuta inerente alla disciplina regolatoria e normativa oggi vigente:

1. di stabilire che i crediti derivanti dall'applicazione della tariffa corrispettiva (TCP), vantati dai gestori uscenti nei confronti dell'utenza, non siano computati ai fini della determinazione del valore di subentro, per le ragioni ampiamente descritte in premessa, in coerenza con le disposizioni del Regolatore nazionale contenute nelle deliberazioni nn. 397/2025 e 396/2025 sopra richiamate, ed altresì, a conferma del principio espresso dalla scrivente Agenzia con la propria deliberazione di Consiglio d'Ambito n. 46/2017, secondo cui *"le attività patrimoniali costituite da crediti verso l'utenza, sia nella parte esigibile che in quella non esigibile, afferiscono alla gestione finanziaria e non industriale e, pertanto, non sono funzionali al servizio di gestione dei rifiuti urbani e non sono oggetto di subentro da parte del gestore entrante"*;
2. di confermare il riconoscimento dei crediti inesigibili, vantati dal gestore cessato, relativi all'applicazione della TCP, secondo quanto indicato dalla disciplina regolatoria vigente, in particolare ritenendo a tal fine necessario definire:
 - a. le modalità procedurali per addivenire all'accertamento dell'inesigibilità dei crediti derivanti dall'applicazione della TCP in conformità a quanto stabilito dall'art.11.1 dell'Allegato A del MTR-3, avendo come riferimento la sostenibilità sociale della tariffa e la tutela del cd. "buon pagatore";
 - b. le modalità procedurali con cui l'Agenzia potrà procedere alla verifica dell'inesigibilità e al conseguente riconoscimento dei relativi costi all'interno dei PEF tariffari;
 - c. nel caso di avvicendamento gestionale a seguito di procedura di nuovo affidamento, le modalità con cui il gestore entrante dovrà trasferire le somme recuperate in tariffa al gestore cessato;
3. di precisare che, con riferimento alle modalità di trasferimento delle somme recuperate in tariffa al gestore cessato, di cui al punto c), sia opportuno prevedere un procedimento per cui:
 - con cadenza stabilita dalla stessa Agenzia, il precedente gestore trasmetta all'Agenzia, con congruo anticipo rispetto alla predisposizione dei piani economico finanziari relativi alla tariffa, la documentazione attestante la sopravvenuta inesigibilità dei crediti per i quali richiede l'imputazione a tariffa;
 - verificata la compatibilità della richiesta così pervenuta con la prescrizione di cui all'art. 11.1 MTR3, l'Agenzia proceda quindi ad inserire gli importi relativi a detti crediti in tariffa e ad imporre al gestore entrante di trasferire dette somme al gestore cessato a

seguito del loro effettivo recupero;

4. di rinviare la definizione dettagliata delle modalità di cui al precedente punto 2 ad apposita determina del Dirigente dell' Area Regolazione di ATERSIR;

visto il parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica, ai sensi dell'art. 49 comma 1, del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e s.m.i.;

con voti favorevoli e unanimi espressi nei modi e forme di legge;

DELIBERA

1. di stabilire che i crediti derivanti dall'applicazione della tariffa corrispettiva (TCP), vantati dai gestori uscenti nei confronti dell'utenza, non siano computati ai fini della determinazione del valore di subentro, per le ragioni ampiamente descritte in premessa, in coerenza con le disposizioni del Regolatore nazionale contenute nelle deliberazioni nn. 397/2025 e 396/2025 sopra richiamate, ed altresì, a conferma del principio espresso dalla scrivente Agenzia con la propria deliberazione di Consiglio d'Ambito n. 46/2017, secondo cui *"le attività patrimoniali costituite da crediti verso l'utenza, sia nella parte esigibile che in quella non esigibile, afferiscono alla gestione finanziaria e non industriale e, pertanto, non sono funzionali al servizio di gestione dei rifiuti urbani e non sono oggetto di subentro da parte del gestore entrante"*;
2. di confermare il riconoscimento dei crediti inesigibili, vantati dal gestore cessato, relativi all'applicazione della TCP secondo quanto indicato dalla disciplina regolatoria vigente, in particolare ritenendo a tal fine necessario definire:
 - a. le modalità procedurali per addivenire all'accertamento dell'inesigibilità dei crediti derivanti dall'applicazione della TCP in conformità a quanto stabilito dall'art.11.1 dell'Allegato A del MTR-3, avendo come riferimento la sostenibilità sociale della tariffa e la tutela del cd. "buon pagatore";
 - b. le modalità procedurali con cui l'Agenzia potrà procedere alla verifica dell'inesigibilità e al conseguente riconoscimento dei relativi costi all'interno dei PEF tariffari;
 - c. nel caso di avvicendamento gestionale a seguito di procedura di nuovo affidamento, le modalità con cui il gestore entrante dovrà trasferire le somme recuperate in tariffa al gestore cessato;
3. di precisare che, con riferimento alle modalità di trasferimento delle somme recuperate in tariffa al gestore cessato, di cui al punto c), sia opportuno prevedere un procedimento per cui:
 - con cadenza stabilita dalla stessa Agenzia, il precedente gestore trasmetta all'Agenzia, con congruo anticipo rispetto alla predisposizione dei piani economico finanziari relativi alla tariffa, la documentazione attestante la sopravvenuta inesigibilità dei crediti per i

quali richiede l'imputazione a tariffa;

- verificata la compatibilità della richiesta così pervenuta con la prescrizione di cui all'art. 11.1 MTR3, l'Agenzia proceda quindi ad inserire gli importi relativi a detti crediti in tariffa e ad imporre al gestore entrante di trasferire dette somme al gestore cessato a seguito del loro effettivo recupero;
4. di rinviare la definizione dettagliata delle modalità di cui al precedente punto 2 ad apposita determina del Dirigente dell'Area Regolazione di ATERSIR;
 5. di trasmettere il presente provvedimento agli uffici di competenza per gli adempimenti connessi e conseguenti.

Con separata ed unanime votazione, data l'urgenza, si dichiara il presente provvedimento immediatamente eseguibile, ai sensi dell'art. 134, comma 4, del D. Lgs. 18 Agosto 2000, n. 267.

PARERE DI REGOLARITÀ TECNICA

PROPOSTA DI DELIBERA DI CONSIGLIO D'AMBITO N° 42 / 2025

OGGETTO: DELIBERA QUADRO SULLA DISCIPLINA DEL VALORE DI SUBENTRO IN SEDE DI AVVICENDAMENTO GESTIONALE CON RIFERIMENTO AL RICONOSCIMENTO DEI CREDITI DERIVANTI DA APPLICAZIONE DELLA TCP. MODALITA' DI ACCERTAMENTO, VERIFICA E RICONOSCIMENTO DEI CREDITI INESIGIBILI TCP.

Si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica, attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, della presente proposta di deliberazione, ai sensi degli articoli 49 comma 1 e 147 bis comma 1 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

IL RESPONSABILE DI AREA
Firmato digitalmente da Stefano Miglioli

Bologna, 21/10/2025

Letto, approvato e sottoscritto

Il Presidente
Caterina Bagni
Firmato digitalmente

Il Segretario verbalizzante
Elisabetta Montanari
Firmato digitalmente

RELAZIONE DI PUBBLICAZIONE

La suesesa deliberazione:

ai sensi dell'art. 124, D.Lgs. 18.08.2000, n. 267, viene oggi pubblicata all'Albo Pretorio per quindici giorni consecutivi (come da attestazione).

IL PRESENTE PROVVEDIMENTO E' IMMEDIATAMENTE ESEGUIBILE

Bologna, 27/10/2025