

Rifiuti

L'Arera e il nuovo metodo tariffario rifiuti

di Alberto Pierobon - Assessore all'Energia e ai servizi di pubblica utilità della Regione Sicilia

È "uscito" il nuovo metodo tariffario sui rifiuti deliberato il 31 ottobre 2019 dall'Autorità nazionale di regolazione. Si tratta di un sistema che cambia, per tutti, il modo di costruire non solo la tariffa, ma pure i rapporti con i gestori. La metodica è aziendalistica, e guarda ai meccanismi e alla strumentazione con finalità, soprattutto, di efficientamento e di infrastrutturazione del servizio integrato di gestione dei rifiuti. Il tutto nel presupposto che esistano autorità di ambito (o enti territoriali competenti) dotate di un soggetto gestore. Echeggia il metodo tariffario già in voga per l'idrico e l'energia, settori che però hanno una strutturazione e una logica ben diversa rispetto ai rifiuti. L'esito del nuovo metodo è di incentivare le aggregazioni e fusioni tra i grandi soggetti gestori, ciò però avviene in una situazione e in un momento storico dove gli effetti del metodo rischiano di ampliare il divario Nord/Sud. Peraltro, si impone l'immediata applicazione del nuovo metodo già dai proventi tariffari esercizio 2020 (bilanci, piani economici finanziari, tariffazioni, etc.), ciò pur prevedendosi taluni gradualismi e correttivi. Per quanto sinteticamente argomentato, si auspica una proroga della nuova tariffazione e della sua sperimentazione su diverse realtà, nonché l'introduzione di modifiche atte a meglio valorizzare il metodo e la gestione dei rifiuti alle finalità istituzionali, piuttosto che a massimizzanti logiche aziendali.

Non bastano buone regole giuridiche, occorre anche un sistema di relazioni che le faccia rispettare

Il concetto di economicità (intesa come razionalità economica) dell'azione aziendale, se considerato nell'ottica comunitaria è un vincolo da gestire, non una variabile da massimizzare. È la capacità dell'organizzazione, nel rispetto dei vincoli economici e delle condizioni esterne, di pensare e raggiungere - attraverso la progettazione e realizzazione nel tempo - i propri fini e obiettivi.

È un altro approccio, visione e metodo, rispetto la massimizzazione della gestione riferita a un costo *standard* (da *benchmark*), come pure ad un costo efficiente, nel suo discostamento dal costo effettivo. Ecco che serve una progettazione istituzionale che valuti - anche qualitativamente - le determinanti (costi umani, materiali e finanziari) e ogni altra variabile (non solo fisiologica) collocata nello specifico contesto territoriale e socio-economico,

segnatamente riferito alle esigenze di erogazione di questo particolare servizio pubblico.

Come è stato notato, "più si struttura la teoria, più si perde la pratica, ovvero più si governa la pratica, meno si riesce a costruire una teoria scientificamente ben impostata. Spesso, infatti, si sviluppano sistemi di analisi in un linguaggio matematico, formalmente perfetto, ma senza reali capacità di previsione, che spiegano, cioè ciò che si sa. Al contrario alcune idee chiave semplici, ma assiomatiche, hanno la capacità di essere tanto normativamente ineccepibili quanto indimostrabili" (1).

Bisogna quindi chiedersi, con spirito critico, quale sia il significato di ogni concetto, "analizzare i motivi profondi ed essenziali che hanno costituito (...) lo scopo per cui quel concetto è stato introdotto e che spiegano la ragione più intima della sua utilità" (2). Rimangono, infine, determinanti le persone e i loro comportamenti per condurre e concretare tutte le azioni da porre in essere per le finalità istituzionali.

(1) R. Ruffini, "Da Genovesi a Zappa. Appunti per un'analisi dei legami tra l'economia aziendale e l'economia civile", *Liuc Papers* n. 238. Serie Economia Aziendale 34, febbraio 2011, pag. 19.

(2) B. De Finetti, *L'invenzione della verità* (Introduzione Scienza senza illusioni G. Bruno e G. Giorello), Milano, 2006, pag. 11.

Solo fondamenti aziendali nella metodologia Arera (rinvio)?

Continua il tentativo di riordino sui servizi pubblici locali, in particolare sulla tariffazione. Dopo i settori energia, gas, idrico si è arrivati ai rifiuti. Si tratta di una materia stratificata e sincretica dove si mischiano aspetti giuridici (non di mera geometria del diritto), tecnici (tecnologie, calibrazioni e misurazioni, etc.), organizzativi (frutto di visioni miste) e pure contabili (passaggi da una contabilità finanziaria comunale a una economico-finanziaria di stampo industriale), etc.

Il nuovo metodo tariffario sui rifiuti (MTR) deliberato dall'Arera sicuramente migliora il precedente metodo normalizzato (MN), ex D.P.R. n. 158/1999, anche se con un approccio più di massimizzazione aziendalistica. Il cambio di prospettiva passa dal concetto di ribaltamento dei costi, secondo una griglia e riclassificazione (con elementi di *price cap*), a un sistema di costi/ricavi "efficientati". Ma la rilevazione dei valori non è un momento cognitivo, distinto dall'organizzazione e dai soggetti che la pongono in essere.

Chiediamoci allora: siamo al redditualismo generato dalla gestione aziendale, con strumentali criteri di valutazione e di stima? L'utilizzazione teoricamente di per sé porta ai costi efficienti? Vale per forza anche l'inverso? Il reddito è solo un accrescimento di capitale che aggiunge nuovi beni e servizi? Le valutazioni del capitale sono collegate al reddito con queste finalità e gli obiettivi amministrativi acciò si conformano? Non è forse vero che il reddito e il capitale sono interrelati e qualificabili in relazione a molteplici finalità dalle quali conseguono diverse determinazioni quantitative? L'efficienza economica della gestione è giudicabile dalla sola redditualità così come determinata? Se il privato ha per mira con i propri processi, la convenienza economica, il soggetto pubblico deve necessariamente ricorrere alle medie, agli standard, agli efficientamenti (3)? Il capitale nella visione patrimonialista è un insieme di cose

o beni, non un "insieme di valori", è cioè da considerarsi una sintesi della capitalizzazione di redditi futuri che porta alla natura astratta del capitale? Il capitale di funzionamento (4) fattore, tra altri, del reddito, è frutto della dinamica gestionale? Insomma, reddito e capitale sono solo grandezze strumentali? Ove l'azione amministrativa sia finalizzata alla realizzazione di efficaci piani operativi: questi sono, di per sé, bastevoli per innescare la dinamica dei valori d'impresa? Le rilevazioni contabili nella loro sintesi consentono, in questa complessità, di capire siffatta dinamica nei suoi equilibri?

Si possono mescolare criteri e valori diversi (storico, probabilistico, etc.) e il bilancio non è altro che uno strumento di conversione della viva realtà, in cifre da interpretarsi. I significati cambiano il capitale e il reddito. Eccoci al bilancio come sede di equilibri e di conflitto di interessi oggettivi e soggettivi (5).

Macro aspetti del MTR Arera

La deliberazione Arera del 31 ottobre 2019, n. 443/2019/R/RIF ha per oggetto la "definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti (6), per il periodo 2018-2020". L'Autorità interviene per il metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti (2018-2021) MTR, dopo aver emanato, da quest'estate, diverse deliberazioni e documenti per la consultazione rilevanti sull'attuale assetto tariffario.

Le competenze (di regolazione) dell'Arera riguardano, tra altro, la promozione della concorrenza e dell'efficienza dei servizi di pubblica utilità (cfr. art. 1, comma 1, Legge n. 481/1995), estese anche alla materia dei rifiuti (art. 1, comma 527, Legge n. 205/2017).

Ricordiamo il federalismo fiscale (cfr. Legge 27 novembre 2013, n. 147 e D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216), che fa da sfondo, muoveva da finalità perequative, più che dal monitoraggio e miglioramento dei costi storici. Qui sono i fabbisogni standard

(3) E, ancora, rispetto alle dinamiche aziendali private, i soggetti pubblici raramente discutono della loro sopravvivenza futura (del principio di autosufficienza economico-patrimoniale), senza preoccuparsi della reintegrazione di tutti i fattori di produzione adoperati, compresa, tra altro, la remunerazione del capitale proprio investito.

(4) Il capitale di funzionamento è una sintesi di valori, tecnicamente un fondo netto numerario: denaro in cassa, crediti e debiti numerari, fondi rischi, fondi rettificativi, fondo netto di investimento (investimenti e indebitamenti in corso), etc. Gli investimenti, i finanziamenti e i prestiti concorrono con altri fenomeni economici alla formazione dei redditi nei vari esercizi.

(5) Di chi fa parte dell'azienda; soci, amministratori, sindaci, dirigenti, impiegati, operai, ma anche di chi è estraneo:

amministrazioni e organizzazioni varie, concorrenti, etc. Il capitale cambia per la funzione svolta e il reddito passa dalla natura contabile a quella economica, richiedendo la remunerazione di tutti i fattori di produzione e l'efficienza nella combinazione produttiva col capitale.

(6) Il SGR "comprende il complesso delle attività volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti urbani, (indipendentemente dalla classificazione che assumono durante il loro percorso) vale a dire: l'attività di raccolta e trasporto; l'attività di trattamento e smaltimento dei RU; l'attività di trattamento e recupero; l'attività di spazzamento e lavaggio strade, il *post morte*, nonché l'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti".

(FS) (7) il paradigma per valutare l'andamento di un servizio, guardando ai costi effettivi e al loro scostamento rispetto ai costi standard. I FS non determinano gli effetti ottimali, ma quelli medi, desunti da un insieme di variabili caratteristiche, assumendo metodologie *benchmarking* del livello di *performance* da imitare, e integrando con l'analisi differenziale per individuarne le cause e quindi i fattori migliorativi. È interessante chiedersi:

- nel MTR avviene (e come) il passaggio dal costo (non spesa) storico, a quello standard e/o ai costi efficienti?
- quali sono i paradigmi, gli approcci e i metodi che costituiscono lo sfondo del sistema?
- quali sono gli obiettivi dei costi/ricavi del MTR che non sono più (come nel MN del D.P.R. n. 158/1999) una elencazione?
- quanto sono attendibili per le finalità di cui trattasi le fonti dei dati/informazioni in senso soggettivo (gestori pubblici e privati, commissari, Conai, etc.) e oggettivo (fonti contabili obbligatorie (8), extra fonti)?
- quanto pesano i disallineamenti normativi tra i soggetti (Egato, ETC, altri enti), tra gli oggetti (RU, RA, RS) (9) e nei processi pubblico-privato?
- quale è il riflesso del "perimetro dei servizi" anche nel concetto di servizio, nella fiscalità locale e nelle sue "zone grigie"?
- il contenimento dei costi TV e TF, può realizzarsi davvero col riconoscimento efficientistico, nella regola della fonte e della responsabilità dei dati, non tanto in base alla loro natura, composizione e allocazione (10) bensì orientata a un fine più istituzionale?
- i ricavi sono effettivamente incentivati correlandoli a miglioramenti e/o estensioni del servizio, ripartendone i benefici (ma come) tra gli operatori e l'utenza?

L'articolazione redistributiva sembra rimanere coerente col MN (nelle forme tabellari di ripartizione): TV e TF e i criteri di attribuzione (a valle) delle UD e UND (a conclusione dell'articolo viene proposta una tavola che riporta le macro casistiche rilevanti per il metodo tariffario).

Infine, l'Arera solo prossimamente emanerà il metodo da utilizzarsi per la tariffa puntuale (TP) *ex* D.M. 20 aprile 2017 e per le tariffe di accesso agli impianti.

Aspetti (più che fondamentali) del MTR

L'impostazione del MTR suscita talune perplessità, anzitutto per la tempistica che non consente, per la maggior parte degli Egato/ETR, di avviare e concludere il MTR per l'esercizio 2020.

Alle entrate tariffarie si applica il criterio del *cost-reflectivity* come rispondenza dei costi delle attività erogate per i servizi, riconciliando costi e *assets*, evitando per la determinazione dei corrispettivi il c.d. *double counting*, cioè la duplicazione della transazione, fermo restando la fondamentale importanza del riconoscimento dei costi (e la necessità di un rigido sistema di *unbundling*).

I costi seguono le fasi della gestione del ciclo dei rifiuti (distinguendo soprattutto tra raccolta-trasporto e trattamento impiantistico) cercando una coerenza anche nella allocazione degli incentivi e prevedendo la possibilità di conseguire dei ricavi per singole fasi della filiera, considerandone la potenzialità.

In estrema sintesi per l'annualità 2020 si guarda alla sommatoria delle entrate binomie: TV e TF, non ricalcando pedissequamente la nomenclatura utilizzata nel MN. Sostanzialmente (saltiamo il dettaglio della formula per capirne il succo) abbiamo per i TV:

$\Sigma TVa = CRT$ (costi attività di raccolta e trasporto per rifiuti indifferenziati) + CTS (costi attività di smaltimento) + CTR (costi per recupero) + CRD (costi attività di raccolta e trasporto dei rifiuti differenziati) dai quali vengono sottratti:
 (-) b ARa (che è un fattore di *sharing* - con valore tra 0,3-0,6 per ripartire i benefici in termini efficienza tra operatori e utente - dalla vendita di materiali ed energia, non di rifiuti di imballaggio riguardanti il Conai (*) - e dalla diversa perimetrazione del servizio);
 (-) b ARConai (fattore di *sharing* riguardante i rifiuti di imballaggio); e si aggiungono:
 (+) RCtva: la componente a congruaggio relativa ai costi variabili, con un coefficiente di gradualità del riconoscimento dei costi efficienti 2018-2019 (da recuperarsi fino a un massimo di 4 rate)

(*) Cfr. il punto 1.7 Documento per la consultazione n. 351/2019/R/ RIF del 30 luglio 2019 "Orientamenti per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti per il periodo 2018-2019" si sviluppa una visione fondata sulla *Circular Economy*, inducendo l'Arera a elaborare regole di

(7) Si veda "Le linee guida dei fabbisogni standard" (e gli articoli ivi citati), in questa *Rivista*, n. 5/2018.

(8) Nel precedente sistema (D.P.R. n. 158/1999) si assumeva il solo PEF. Peraltro (con riferimento ai costi anno n-2) "si fa riferimento a tutte le fonti contabili obbligatorie, a condizione che abbiano quelle caratteristiche di immutabilità e di ufficialità proprie di un bilancio approvato" (Q&A MTR n. 4 in sito Arera).

(9) Introduciamo un minimo glossario. L'Egato 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 (ETC N.d.A.) secondo la normativa vigente" (D.L. 13 agosto 2011, n. 138). RU è il rifiuto urbano, RA il rifiuto assimilato e RS il rifiuto speciale. UD sono le utenze domestiche; UND sono le utenze non domestiche. TV sono i costi variabili; TF sono i costi fissi. Per C/R intendiamo i costi e i ricavi. Il PEF è il piano economico-finanziario.

(10) Opinabilmente viene affermato che "L'Autorità non rientra nel merito dell'allocazione di costi del gestore tra i diversi comuni" (Q&A MTR n. 24).

riconoscimento tesa a (punto "e") "incentivare la possibilità per gli operatori di conseguire ricavi sfruttando le potenzialità insite nelle singole fasi della filiera, con benefici che devono essere ripartite tra i medesimi operatori e gli utenti". La componente ARa non contempla la cessione rifiuti da imballaggi per cui si conferma che nell'ambito della componente ARconai riguardanti i rifiuti da imballaggi, non tiene conto degli altri operatori (es. Consorzi autonomi, operatori di mercato) che pur gestiscono, fuori dal sistema Conai, questi flussi di rifiuti.

Per i TF, sempre in buona sintesi, abbiamo:

$\Sigma TFa = CSL$ (costi spazzamento e lavaggio) + CC (costi comuni) + CK (costi di capitale) + $RCtfa$ (è la componente a conguaglio dei TF, sempre con un coefficiente di gradualità del riconoscimento dei costi efficienti 2018-2019 nel massimo di 4 rate).

Le riclassificazioni non sono certo neutre e devono valutarsi gli impatti, per cui l'Egato prevederà forme di agevolazione e/o gli adeguamenti nei noti "k" di attribuzione. Nei costi operativi CG e CC non entrano gli ammortamenti e i costi di capitale e gli accantonamenti (vedasi il CKa). Donde la necessità di riallineare (tramite rettifica) i "vecchi" costi del PEF nel MN, tenendo pure conto della specificità del servizio in una ottica di omogeneità degli oneri ammissibili. Vanno quindi riclassificate (secondo una certa tassonomia) le voci di costo (CG, CC, CK), applicando per i costi operativi una variazione percentuale (media calcolata su 12 mesi, indice mensile ISTAT per famiglie operai e impiegati: FOI).

Sempre per dare il senso della formula, abbiamo che i costi operativi di gestione $CGa = CSL$ (che oltre i costi spazzamento e lavaggio contemplano anche quelli di raccolta dei rifiuti abbandonati) + CRT (che sussume anche i costi delle isole ecologiche, diversificando - con criterio della quantità - tra rifiuti indiff/diff.) + CTS (che richiama il parametro €/tonn*Q riferito al pretrattamento per i RUresidui, es. TMB e al successivo smaltimento - quindi discarica e l'incenerimento sotto soglia di efficienza energetica - anche qui diversificando, con criterio

quantità tra rifiuti diff/indiff.) (11) + CRD (per il recupero diversificando il costo per gestione isole ecologiche diff/indiff. secondo l'anzidetto criterio) + CTR (che include oltre pretrattamento TMB con destinazione poi al recupero di materia ed energia, anche la commercializzazione e la valorizzazione delle frazioni differenziate (12), ripartendo i CTS/CRT secondo la destinazione smaltimento o recupero (13)). I costi operativi incentivanti (CoiTV e CoiTF) sono di natura previsionale per miglioramenti o per l'aumento del perimetro dei servizi.

Le attività CTS e CTR spesso sono svolte (anche parzialmente) da più soggetti. Ad esempio, se un ETC ha un solo appaltatore $CSL + CRT$ e si avvale di altri titolari di impianti ove conferire i propri rifiuti, verrà utilizzato il dato di €/tonn*Quantità conferita di rifiuto. Queste tariffe di conferimento vanno determinate ex art. 1, comma 527, lett. g), Legge n. 205/2017; nelle more esse derivano dalle procedure di affidamento tramite gara, oppure dalle tariffe amministrate/approvate/giustificate dall'ETC/Egato. L'Arera valuterà i cosiddetti "valori di picco" e la coerenza dei prezzi di accesso.

Abbiamo poi i costi comuni $CC = CARC$ (che comprendono, tra altri: il *call center*, la banca dati e le attività di accertamento e di riscossione, ma anche la promozione di campagna ambientale e le attività di prevenzione rifiuti) + CGG (spese generali) + CCD (la quota dei crediti inesigibili) + $COAL$ (le quote per il funzionamento dell'ETC/Egato, Arera, etc.) nonché le eventuali compensazioni territoriali e *post mortem*.

I costi riconosciuti - oltre l'aggiornamento secondo il surrichiamato indice ISTAT (FOI) - riguardano:

- 1) l'IVA;
- 2) l'efficienza dell'esercizio e degli investimenti;
- 3) le voci di natura ricorrente (al netto dei costi capitalizzabili e delle poste rettificative) B6, B7, B8, B9, B11, B12, B13, B14, riclassificati nei costi operativi (CG+CC) e nei costi di uso del capitale CK (ACC).

(11) Questi aspetti sono colpevolmente trascurati dagli esperti, pur assumendo una notevole rilevanza sotto il profilo gestionale e prima ancora pianificatorio, con indubbe ricadute quantomeno economiche. In proposito si rinvia al nostro "Piani per la gestione dei rifiuti: metodi ed errori", in questa Rivista, 8-9/2019, pagg. 1226-1233.

(12) Nella Memoria Arera 326/2019/I/RIF del 23 luglio 2019 per la VIII Commissione Ambiente Camera Deputati si legge che "occorrerà tenere distinti i costi della raccolta differenziata dai ricavi derivanti dalla commercializzazione del materiale raccolto" anche se non è sempre vero che "i primi sono coperti dal corrispettivo riconosciuto al gestore della raccolta e del trasporto,

mentre i secondi costituiscono una partita riferibile al ciclo integrato nel suo complesso, destinata a coprire parte del costo della gestione della RD a beneficio delle tariffe finali pagate dagli utenti".

(13) Altra ipotesi, ricorre ove un operatore integrato sulla filiera gestisce un impianto di smaltimento di proprietà, la rappresentazione dei costi CTS come viene determinata se l'impianto smaltisce anche i RS? "In tal caso si applica la stratificazione e si valorizzano sia i costi operativi sia i costi di capitali. Se l'impianto è finanziato con i corrispettivi della tariffa rifiuti urbani, i ricavi speciali sono inclusi negli 'altri ricavi'" (Q&A MTR n. 42).

Costi efficienti, benchmark, gradualità e annualità 2018 e 2019

I componenti di costi a conguaglio per gli anni 2018 e 2019 avvengono a partire dai costi effettivi del 2017 +Istat (FOI). Si conguaglia tra differenza *new* e *old* TV, lo stesso avviene per i TF. Poi si guarda alle entrate (RC) riferite a TV e TF.

La gradualità concerne:

- 1) gli obiettivi di raccolta differenziata (RD) da raggiungere;
- 2) l'efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e riciclo;
- 3) la base delle risultanze di soddisfazione degli utenti o la Carta dei servizi. Il costo unitario effettivo (CUEff a-2) che è la differenza tra *old* TV e TF riferita alla quantità di rifiuti dell'anno. Il coefficiente di gradualità confronta il CUEff a-2 e il *benchmark* di cui al FS (art. 1, comma 653, Legge n. 147/2013) e per le Regioni e Province autonome, il costo medio (CM) di settore rilevato dalla ultima relazione dell'Ispira. Se il CUEff supera il *benchmark* si hanno 6 scenari tabellari, con intervalli di valori; se invece il CUEff è inferiore o uguale al *benchmark*, parimenti si hanno altri 6 scenari tabellari, con intervalli di valori. I criteri di semplificazione consentono che i costi considerati efficienti, relativi alle annualità 2018 e 2019 siano riconosciuti per:

- 1) avvicendamenti operativi;
- 2) passaggi alla tariffa puntuale (TP);
- 3) l'assenza di stratificazione delle immobilizzazioni (oppure nelle ipotesi 11.3 o 11.4 dell'all. A al MTR).

La determinazione dei costi efficienti ammissibili, prescinde dai criteri del MN, nonostante siano costi che sono stati pianificati nei PEF e/o emersi dai preconsuntivi, talvolta con l'emergere di passività pregresse (14).

Per costi efficienti si intendono gli scostamenti tra i valori effettivi/efficienti da determinarsi per le annualità 2018-2019 e da recuperarsi nel 2020 e 2021 (a+1), i quali riferimenti derivano dai set dei

dati economici e tecnici elaborati per ambiti di cui al *panel* dei gestori (15) che sono stati considerati da Arera rappresentativi di diverse realtà.

Il confronto tra i costi efficienti e il *benchmark* di riferimento porta anche a diversi coefficienti di gradualità, diversificando per i comuni delle regioni a statuto ordinario (cfr. il FS ex art. 1, comma 653, Legge n. 147/2013) dai comuni in province o regioni autonome (ove si applica il CM di settore come da ultimo rapporto Ispira).

Sarà (opinabilmente, ma secondo previsione normativa) il gestore a redigere il PEF (16), per poi trasmetterlo allo Egato/ETC per la procedura di valutazione (17).

Riclassificazione dei TV e TF

Il MTR interviene nel rapporto tra le due macro categorie di TV e TF, per rispettare il vincolo della crescita.

Si recuperano (per il 2020-2021) solo gli oneri ammissibili - gestionali (non quelli impropri) TV, nel limite ammissibile (*range*) di crescita annuale del totale delle entrate tariffarie:

$$0,8 \leq \Sigma TVa\ 2020 / \Sigma TVa\ 2019 \leq 1,2.$$

Ove TV sia superiore la quota passa alle entrate TF; se la quota è inferiore i ricavi necessari vanno a TF. La logica voluta è: per gli operatori la massimizzazione della efficienza; per l'utenza la minimizzazione del carico tariffario (ovvero la sua sostenibilità).

Un altro aspetto positivo del MTR sta nel tenere conto di taluni effetti finali e contabili tariffari derivanti dall'IVA, escludendo l'IVA detraibile dal calcolo dei costi, ed evidenziando nel PEF quella indetraibile. I Comuni lamentano che nel loro regime lordista subiranno tutto questo. Ma il MTR come si è visto poggia su altri presupposti.

Altro aspetto critico riguarda la esigibilità dei crediti, che tanto rilievo assumono nella determinazione

(14) Con le problematiche di ordine contabile e tariffario per le quali si veda: "Partite pregresse" e conguagli nella fatturazione del servizio idrico, in *Osservatorio Agromafie*, 2016.

(15) "Su base volontaria, che ha provveduto a fornire all'Autorità un primo set di dati, di documenti e di informazioni utili allo svolgimento del procedimento in parola" deliberazione Arera 9 luglio 2019 n. 303/2019/R/RIF. Nella deliberazione 31 ottobre 2019, n. 443 (nella parte "considerato che") si legge: "è stato conseguentemente individuato un *panel* di gestori rappresentativo di differenti realtà in termini di compagine societaria, attività, collocazione geografica, modello di affidamento e tariffazione, che ha provveduto a fornire all'Autorità un primo set di dati economici e tecnici relativi agli ambiti di affidamento gestiti, nonché di documenti e di informazioni utili allo svolgimento del procedimento in parola".

(16) "L'Autorità invita ad evitare letture formalistiche della definizione di gestore che rischiano di generare distorsioni difficilmente sanabili. Ad Arera interessa la fonte del dato, ovvero la responsabilità del dato; quindi chi fa la dichiarazione di veridicità sui dati inclusi nel calcolo tariffario è il gestore. In qualsiasi caso è necessario fare il PEF secondo i criteri indicati nel MTR dall'Autorità. L'obiettivo della riforma introdotta è quello di garantire un controllo sui costi, da parte di chi quei costi li produce" (Q&A MTR n. 31).

(17) L'Egato/ETR potrà avvalersi di una propria commissione indipendente o di un soggetto terzo rispetto al gestore. La terzietà richiede da un lato caratteristiche di veridicità, chiarezza, completezza e congruità delle informazioni, dall'altro coerenza tra corrispettivi e costi efficienti.

tariffaria (18), soprattutto in molte realtà del Sud Italia.

Un'interessante novità che mancava nella fase transitoria della disciplina sulle discariche di cui al D.Lgs. n. 36/2003 è l'ammissibilità di taluni costi, anche relativi al *post-mortem*, ove manchino (anche parzialmente) le risorse a suo tempo accantonate.

Costi d'uso del capitale

Per il costo d'uso del capitale si ha:

CK=Amm (copertura degli ammortamenti) +ACC (copertura degli accantonamenti ammessi) + R (componente della remunerazione del capitale di investimenti netto: CIN) +Rlic (componente relativa alla remunerazione delle immobilizzazioni in corso)

Per gli Amm, oltre al richiamo alle norme tributarie, viene inserita una tabella di vita utile regolatoria per categorie di cespiti comuni e specifici (derivante da *focus group* e da dati di letteratura). L'ETC/Egato con procedura partecipata dal gestore, può definire una diversa vita delle infrastrutture di smaltimento (ma perché non di recupero?), con particolare riferimento alla categoria discarica, legata (siamo all'ennesima asimmetria informativa del soggetto pubblico?) alla capacità residua e alle migliori stime disponibili in ordine all'esaurimento della medesima.

Per gli ACC si fa riferimento alla prassi operativa utilizzata per altri settori, onde evitare che la decisione *in parte qua* del *management* si traduca in un onere tariffario ricorrente e discrezionale. Negli ACC sono ammessi al riconoscimento tariffario:

- 1) oneri *post mortem*;
 - 2) i crediti (nei limiti di cui all'art. 14.2);
 - 3) eventuali, ulteriori, accantonamenti iscritti a bilancio per la copertura di rischi ed oneri previsti dalla normativa di settore e/o dai contratti di affidamento in essere;
 - 3) altri accantonamenti, diversi dagli ammortamenti, non in eccesso rispetto alle norme tributarie.
- Il tasso di remunerazione del capitale investito nel sistema integrato di gestione dei rifiuti dovrà riflettere il costo efficiente di finanziamento del settore (19). In particolare, le remunerazioni si rifanno alle regole doviziosamente illustrate nell'all. A per il CIN e la remunerazione dei lavori in corso

(per la infrastruttura che crea patrimonio), oltre alla remunerazione del WACC secondo un *panel* di settore che tende al recupero del *lag* regolatorio (-2), ripartendo l'inaderenza tra i C/R.

Ove il valore delle immobilizzazioni (Amm) si colleghi al Rlic si tratta di costi storici dei cespiti, di stratificazioni, con deflatore, etc. Con riferimento ai: a) contributi in conto capitale erogati da enti pubblici esiste apposita previsione (art. 11.11 e art. 13.5 all. A); b) cespiti di proprietari diversi dai gestori ove i primi richiedano un canone o il pagamento di interessi o ratei di mutui queste somme sono ammesse a tariffa (art. 11.12);

c) cespiti di proprietà dei comuni, consorzi, società patrimoniali o comunità montane, i valori si desumono dalle fonti obbligatorie (art. 11.13).

La remunerazione del CIN si fa col WACC (20) *CIN il quale ultimo è collegato alle immobilizzazioni nette. Lo R è la quota a compensazione del capitale circolante netto (CCN), con PR che è il valore delle poste rettificative del capitale che includono forme alternative di finanziamento presenti nel bilancio (a-2) e la quota a compensazione del CCN che ha una propria formula (art. 12.5).

Un altro elemento di interesse riguarda i contributi in conto capitale erogati da enti pubblici, per i quali si devono detrarre dal valore delle immobilizzazioni lorde i contributi percepiti in ciascun anno (rivalutato in base al deflatore degli investimenti fissi lordi al netto della quota già degradata), chiarendo che la valorizzazione dei finanziamenti a fondo perduto avviene indipendentemente dal soggetto che li ha percepiti (comune, consorzi, gestori secondo la modellistica dei servizi pubblici locali). Sembra quindi una scelta che va oltre la mera c.d. sterilizzazione degli ammortamenti.

Sempre per meglio comparare e considerare i costi nella loro effettività e utilità, i cespiti di proprietari diversi dal gestore possono ammettersi agli effetti tariffari solo ove il medesimo proprietario a fronte dell'uso del bene richieda un riconoscimento; mentre i cespiti di proprietà di comuni, consorzi, società patrimoniali o comunità montane vanno considerati secondo i valori del conto del patrimonio e delle scritture inventariali a valore.

(18) Dalle Osservazioni ANCI /IFEL documento del 16 settembre 2019: attualmente secondo le linee guida del Mef alla TARES, gli incassi da recupero evasione sono contabilizzati in riduzione del CARC, quindi nel perimetro dei costi e ricavi inerenti alla gestione dei rifiuti.

(19) Anche qui il ragionamento conferma la presupposizione che i gestori pubblici debbano comportarsi nel mercato come i

soggetti privati. Uscendo dal paradigma aziendalistico si potrebbero ipotizzare diversi modelli gestionali, così come recentemente riportati all'attenzione dalla tematica dei beni comuni.

(20) WACC: *Weighted Average Cost of Capital*: coefficiente Beta *asset* livello specifico di rischio del singolo servizio, 0.35-0.45 e livello *gearing* rapporto tra capitale di debito (D) e la somma di capitale proprio e capitale di debito (D+E) 0,5-0,56.

La crescita delle entrate tariffarie

La tariffa è incrementabile ($1+Pa$) con: il tasso di inflazione programmata (1,7%); il fattore di miglioramento dell'efficienza; togliendo il coefficiente di recupero della produttività (nel range 0,1-0,5); il coefficiente di miglioramento della qualità delle prestazioni (in 4 scenari tabellari) e, infine, il coefficiente di valorizzazione laddove si aumenti il perimetro gestionale (tecnico-operativo) qualitativo dei servizi.

Ove si superi il limite incrementabile, va prodotta una relazione all'Arera assieme a:

- 1) una valutazione di congruità (cfr. il FS o il CM Ispra di settore);
- 2) una spiegazione su eventuali "valori picco" in CTS e CTR (non però, criticabilmente, per CRT e CRD (21));
- 3) l'effetto di valorizzazione del fattore *sharing*;
- 4) gli oneri aggiuntivi per miglioramento della qualità delle prestazioni e/o l'aumento del perimetro dei servizi (22).

Anche per i proventi si prevedono (in una logica industriale), dei fattori *sharing*, stante la incertezza nella crescita dei ricavi dalla gestione rifiuti per la vendita di materiali ed energia, nonché per incentivare gli stessi. Riteniamo che impliciti ricavi (ad es. in forma di *bonus* contrattuale) compensati/internalizzati nel corrispettivo del gestore, debbano comunque venire tracciati e trovare evidenza anche nel metodo tariffario (come pure agli effetti della valutazione di efficienza/efficacia del servizio).

Le tariffe sono viste anche come prezzi massimi unitari dei servizi al netto delle imposte, calcolati nel PEF (pensando che i gestori travasino i propri prezzi). Ma il "prezzo" è forse qui usato in senso convenzionale, quasi pensando ad una sorta di capitolato d'appalto? Si tratta piuttosto di una articolazione computata *post* PEF, quando addirittura non siano delle variabili esogene (ad es. le "tariffe a cancello")?

Criteri minimi per l'adozione e l'aggiornamento del PEF

I criteri minimi del PEF sono indicati nella deliberazione Arera e nei suoi allegati: n. 1 (gestore/*input* dati

ciclo integrato RU/ambito e comune), n. 2 (relazione di accompagnamento) e n. 3 (dichiarazione).

Il PEF viene aggiornato, previa verifica dell'Egato/ETC, nell'ambito del procedimento di approvazione, in ogni caso sempre per garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario della gestione. Per l'all. n. 1 l'Egato/ETC indica:

- il fattore *sharing*; la rateizzazione;
- il FS o il CM di settore (€/kg); il coefficiente di gradualità;
- la verifica del limite di crescita (il coefficiente recupero produttività; il coefficiente di miglioramento qualità; il coefficiente di valorizzazione delle modifiche al perimetro gestionale).

Nell'all. n. 2 si ha lo schema tipo della "relazione di accompagnamento", invero abbastanza spoglio, ad es. cfr. il *focus* sui ricavi derivanti dalla vendita di materiale ed energia corrispettivi (*intra* e fuori Conai).

L'esperienza suggerisce di colmare le asimmetrie informative dei soggetti concedenti, non lasciando ai gestori (concessionari o appaltatori, financo se pubblici) un ruolo che sembra pesantemente condizionare questo nuovo sistema. L'Arera, per l'intanto, giustamente perora una regolazione di carattere asimmetrico, con modalità graduali, guardando al *benchmark* di costi di riferimento, differenziato per le Regioni (ordinarie e speciali), nonché in presenza di un PEF "a livello pluricomunale o per ambito di affidamento". Pervero, non tutte le realtà sono dotate di Egato, come pure di un gestore unico. Anzi, la situazione si presenta frammentata e (soprattutto al Sud) con plurimi soggetti gestori (per la raccolta, il trasporto, le fasi di trattamento intermedio e di più impianti finali). Qui erra il MTR nel mimare il sistema idrico dell'unico gestore del servizio, anche ove ci si voglia riferire al virtuoso modello delle grandi *utilities* del Nord. Inoltre, nell'esistenza di più gestori e/o di più attività extraprivativa, vanno ripartiti i C/R secondo *driver* rispondenti a concreti criteri di significatività, attendibilità, ragionevolezza e verificabilità (23). Infatti, per mettere ordine e consentire una comparazione congrua, il perimetro del servizio (oggettivo e soggettivo) va meglio capito e delimitato.

(21) Basti pensare alle situazioni c.d. emergenziali ove i costi di conferimento agli impianti (assieme ad altri: rimozione e trasporto) risentono di dinamiche non predeterminabili. Qui la "tariffa a cancello" spesso ingloba altri costi, come pure i costi di raccolta e di trasporto possono venire adulterati nella commistione di altri C/R.

(22) "L'Autorità non modifica la struttura della finanza locale in relazione alle attività esterne al perimetro della regolazione e

incluse in TARI ma ne chiede la separata evidenza" (Q&A MTR n. 10), ancora: "ciò che rileva per l'Autorità è che sia chiaro cosa si paga per la gestione del ciclo dei rifiuti e, per differenza, cosa non rientra nel ciclo dei rifiuti" (Q&A MTR n. 22).

(23) "In presenza di più gestori incaricati dall'amministrazione affidante di svolgere le attività del ciclo dei rifiuti, rileva la corrispondenza tra PEF e costi dichiarati dai gestori" (Q&A MTR n. 29).

È comune consapevolezza, anche dell'Arera, che "il settore rifiuti è poliedrico nelle criticità, nelle competenze e nelle potenzialità; e non può essere regolato secondo strumenti omogenei di intervento".

Prime conclusioni

La funzionalità del modello e del MTR va verificata negli effetti complessivi del sistema. Ma prima ancora è il quadro istituzionale che va chiarito anche per la metodologia che deve necessariamente sottostare ad elementi valoriali ed entrare anche nella forma giuridica del rapporto e dell'operatore (24), come pure nella natura, composizione e allocazione dei C/R (e di quanto ad essi sottostante), e, altresì, nella loro costruzione per il successivo ribaltamento secondo criteri non tanto tariffari, quanto di fiscalità locale (25).

Infatti, il riordino in chiave industriale del MTR col conseguente equilibrio gestionale non comporta di per sé virtuosità e la tutela del consumatore (*sic!*). Il MTR richiede l'efficienza per riconoscere i C/R che nel precedente MN venivano "pianificati" e poi

ribaltati, con una qualche misura di contenimento (*price cap*) e di efficientamento.

Il MTR pare essere condizionato dalle pur positive gestioni delle *utilities* del Nord, ma forse un po' soffre del fenomeno della "cattura del regolatore", poiché l'impressione sottostante al MTR (al di là dell'efficientamento, della realizzazione di infrastrutture, della innovazione) pare essere quello delle aggregazioni e fusioni delle realtà imprenditoriali già operanti e/o di quelle interessate ad entrare in questo delicato settore (26).

Manca, tra altro, una più omogenea *governance* di sfondo (sia negli assetti istituzionali che nei rapporti coi gestori) evitandosi che con queste metodiche aumenti - come a noi pare possa accadere - il divario italiano Nord/Sud, tra le grandi *utilities* del Nord e la frammentazione dei gestori (perlopiù privati) del Sud.

Serve quindi gradualità e sperimentazione, auspicabilmente condotta in modo meno adesivo alla logica efficientistica-massimizzante di stampo aziendalistico e più aperto alla visione comunitaria-istituzionale.

(24) "Il MTR si applica a prescindere dalla modalità di affidamento della concessione e dalla forma giuridica dell'operatore" (Q&A MTR n. 18). "Il gestore deve redigere il PEF in base ai dati di bilancio" (non basandosi sui contratti di servizio) (Q&A MTR n. 26).

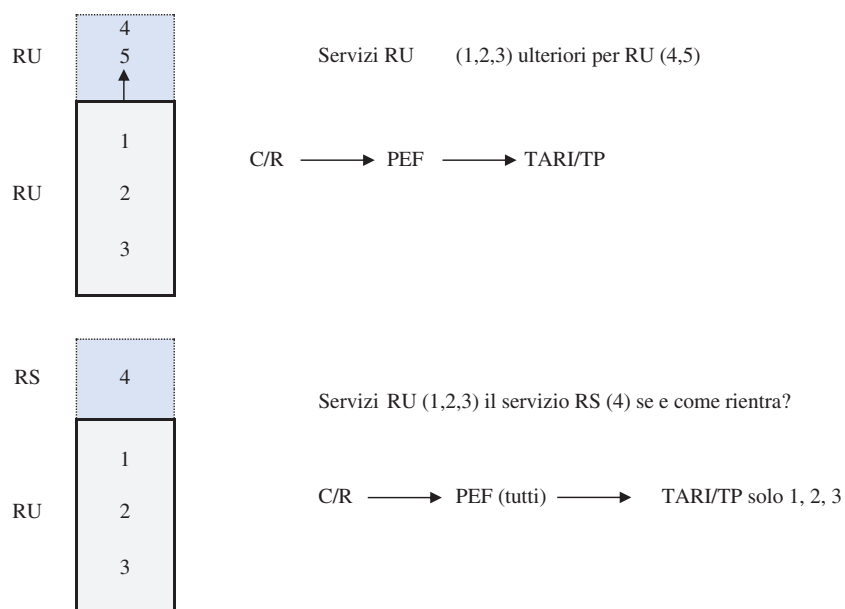
(25) Sia permesso rinviare al volume "La tariffa puntuale rifiuti. Servizio rifiuti: dalla tassa al corrispettivo", IPSOA, Milano, 2017.

(26) Vedi All. A alla deliberazione n. 242/2019/A recante "Quadro strategico 2019-2021 dell'Autorità di Regolazione per Energia

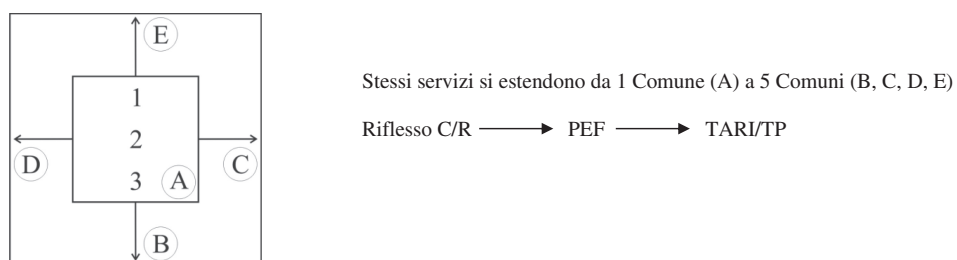
Reti e Ambiente" linee di intervento 14 d "Introduzione di meccanismi volti a promuovere l'aggregazione per le gestioni di dimensioni meno efficienti, al fine di superare l'attuale frammentazione gestionale e favorire il raggiungimento di assetti industriali del servizio, nonché di perseguire l'efficienza ed economicità delle gestioni, ai sensi della Legge n. 205/17".

Macro casistiche rilevanti per il metodo tariffario

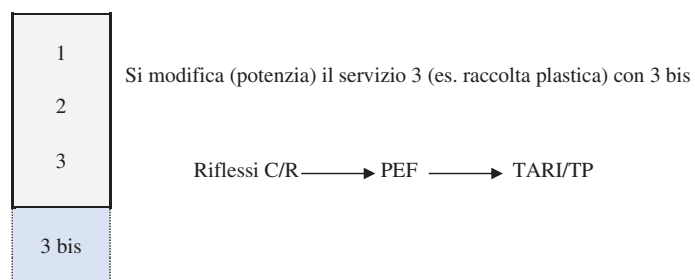
Il perimetro del servizio pubblico sui rifiuti urbani nell'ipotesi di ulteriori servizi



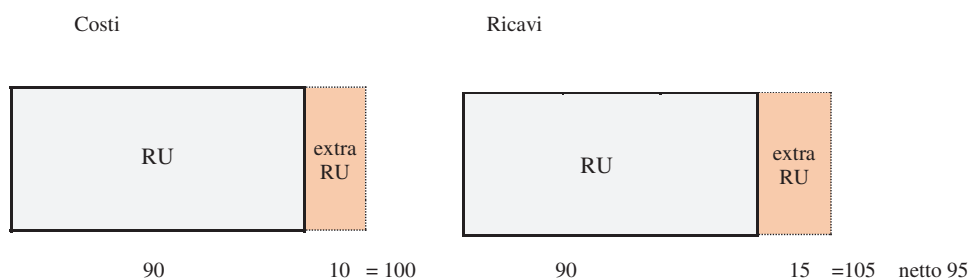
Il perimetro dei servizi RU e sua estensione in altri territori



La modifica quali - quantitativa del servizio pubblico RU

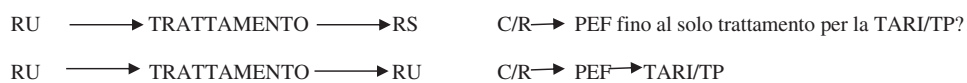


Costi e Ricavi (C/R) del servizio base con extra servizi

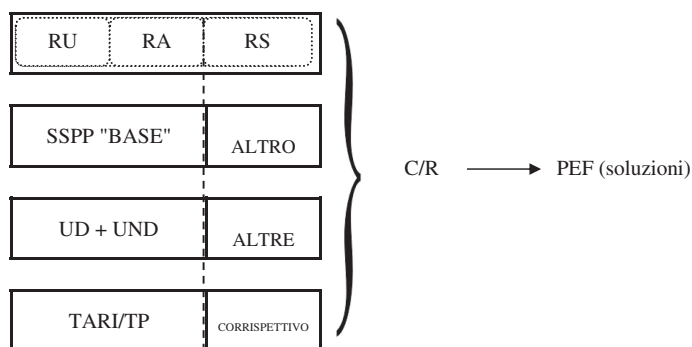


Riferibilità stretta dell'extra servizio al servizio base? I C/R, assets e risorse sono parassitarie al servizio base?

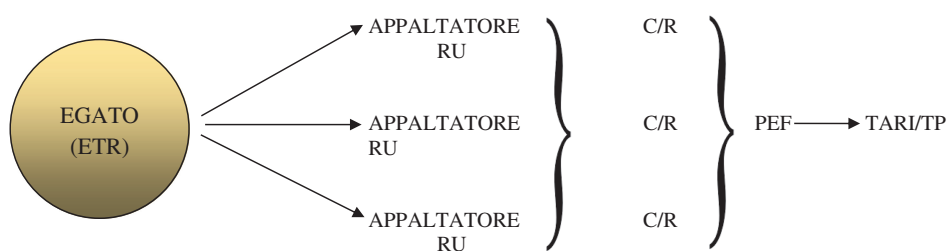
La qualificazione del rifiuto come incide (anche nelle diverse fasi del ciclo di gestione) nei C/R e TARI/TP?



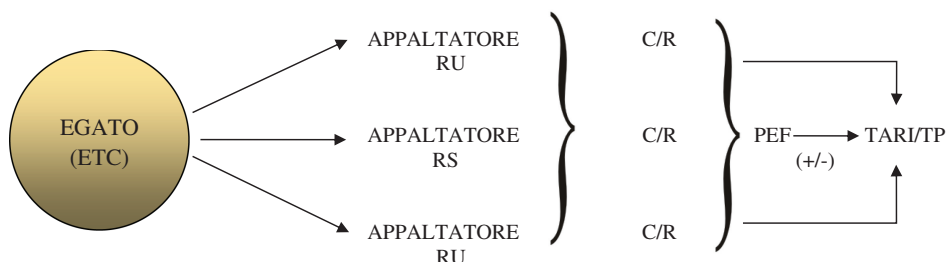
Schema di insieme tra diversi flussi rifiuti, SSPP, utenze e relativi proventi: che soluzione?



Più gestori RU: C/R, PEF e TARI/TP



Più gestori (non solo RU ma anche RS): C/R, PEF e TARI/TP



Unico gestore servizio RU: C/R, PEF, TARI/TP



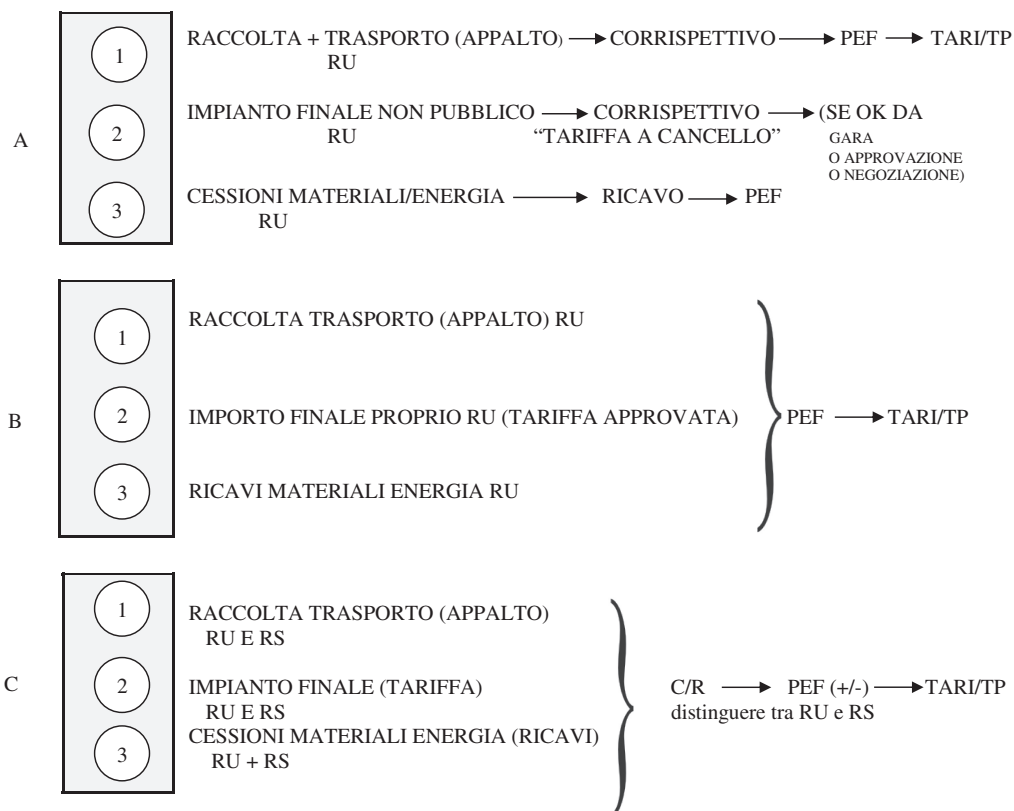
Unico gestore, con servizi RU e RS: C/R, PEF, TARI/TP



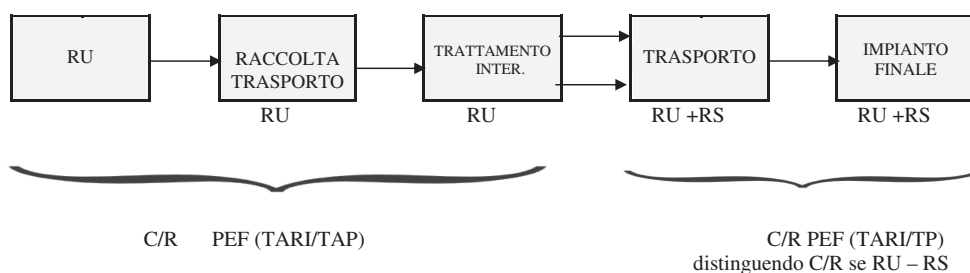
MODALITÀ DEL CONTRATTO: RIFLESSI CORRISPETTIVO E C/R IN PEF e TARI/TP

- A) APPALTATORE RU → CORRISPETTIVO → IN PEF (EGATO)
CONFRONTO CON RICAVI, ETC ADEGUA AL MTR
- B) APPALTATORE RU → CORRISPETTIVO con bonus internalizzato → IN PEF (EGATO)
CHE RILEVA IL BONUS, ETC COME DA MTR
- C) CONCESSIONARIO RU → TARIFFA (C/R) → IN PEF (EGATO)
ADEGUATO AL MTR
- D) CONCESSIONARIO RU + RS → TARIFFA (C/R) → NEL PEF (EGATO)
SI DISTINGUE SSPP. TRA RU/RS COME DA MTR
- E) APPALTATORE RU+RS → CORRISPETTIVO AL NETTO DEI RICAVI → NEL PEF (EGATO)
SI DISTINGUE SSPP. TRA RU/RS COME DA MTR

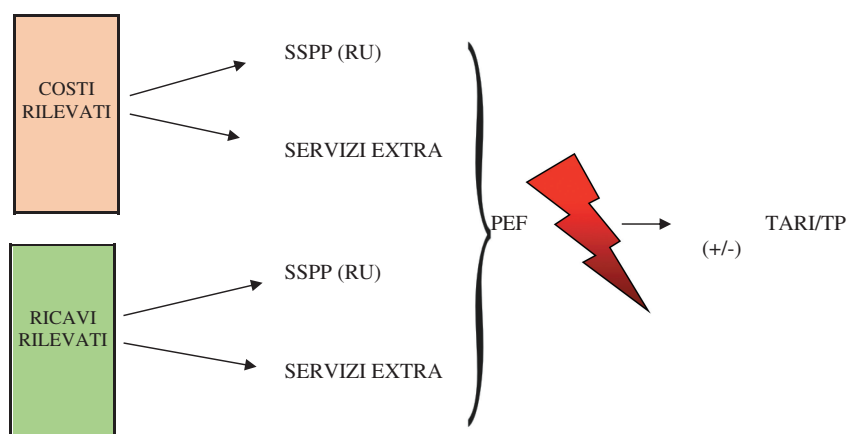
PLURALITÀ GESTORI/SERVIZI: CORRISPETTIVI, RICAVI, PEF, TARI/TP



PLURALITÀ DI ATTIVITÀ PER IL MEDESIMO RIFIUTO CHE "CAMBIA" NEL PERCORSO



NON TUTTI I C/R DI PIÙ SERVIZI SONO (E/O COME) NELLA TARI/TP?



DAL PEF DEL GESTORE, FINO ALLA REDISTRIBUZIONE ALL'UTENTE

