

L'intervento

Il metodo tariffario Arera tra ottime intenzioni e (non poche) difficoltà. Una prima illustrazione

di Alberto Pierobon

Assessore energia e servizi di pubblica utilità
regione siciliana

ABSTRACT

Si intende illustrare il nuovo metodo tariffa rifiuti, nei suoi aspetti di insieme e relazionali, tra la selva di formule e di passaggi. Ciò fa comprendere non solo la differenza con il precedente metodo normalizzato (che rimane per la sola articolazione e redistribuzione tariffaria alle varie categorie di utenza) bensì i passaggi al nuovo sistema di costi e di ricavi.

Viene in luce l'utilizzo di Arera del *benchmark* di un metodo che fa perno sull'efficientamento dei costi, in una visione di miglioramento dei servizi e di infrastrutturazione e che impone una diversa scala gestionale, rispetto alla frammentazione ancora esistente in molte realtà.

Peraltro, il periodo Covid-19, nella sua straordinarietà, mostra meglio l'approccio di Arera e le difficoltà ancora da combattere nei flussi dei rifiuti che si intrecciano tra diversi codici (voci 20, 15, 18, 19) e varie qualificazioni (rifiuti urbani, assimilati, speciali), come pure nelle riduzioni tariffarie. Il ribadire (come avvenuto di recente con sentenza 8631/2020, SS.UU. Civili della Corte di Cassazione) la natura di corrispettivo della tariffa non persuade, né risolve davvero la problematica sostanziale del provento (e del rapporto sottostante tra autorità di regolazione/comune o chi per esso ed il gestore, come pure tra questi soggetti e l'utenza). Proprio utilizzando il tema dei rifiuti Covid-19 si dimostra il paradosso tra gestione tecnica, giuridica e dei proventi dei rifiuti nei loro possibili percorsi risolutivi.

Premessa

Il metodo tariffario sui rifiuti (MTR) deliberato dall'Arera (1), interviene anche sul metodo normalizzato (MN), ex Dpr 158/1999, con una visione di massimizzazione aziendalistica (di cui al costo efficiente).

Sostanzialmente il MN partiva col ribaltamento dei costi (al netto di ricavi), elencati in un piano economico finanziario (PEF) secondo una prestabilita – ma discrezionale – griglia e riclassificazione (soprattutto tra parte fissa e parte variabile) entro un teorico sistema di *price cap*.

Col MTR si rintracciano i costi/ricavi effettivi, contenendoli (rendendoli ammissibili o non) avendo a riferimento i costi "efficienti".

Questi ultimi derivano dal metodo dei "primi della classe". Infatti, la metodologia di ricerca adottata è un'analisi formalizzata di *benchmarking* che guarda ai processi globali di impresa (anche strategici) e che misura e confronta le *performances* conseguite dai servizi di una determinata azienda con quelle considerate dall'Arera migliori e rappresentative.

Queste diventano il riferimento col quale confrontarsi, se non da superare, facendo leva sul miglioramento continuo. Solitamente si utilizzano le tecniche del *direct costing* e del *full costing*, in un arco temporale non breve, attingendo ai bilanci d'esercizio per svolgere un'analisi esterna, al fine di esprimere un giudizio completo.

L'attività di misurazione

Ma l'attività di misurazione non può essere solo quantitativa e può rifuggire dall'accanimento statistico-matematico, perché è uno studio che deve individuare quali siano le *good practice* che possono garantire quantomeno l'efficacia/efficienza.

All'interno del processo di *benchmarking* si integra la *gap-analysis* (l'analisi differenziale) per identificare le aziende di cui conviene imitare le pratiche e per individuare le cause e quindi i fattori che consentono all'azienda esaminata di conseguire una prestazione superiore.

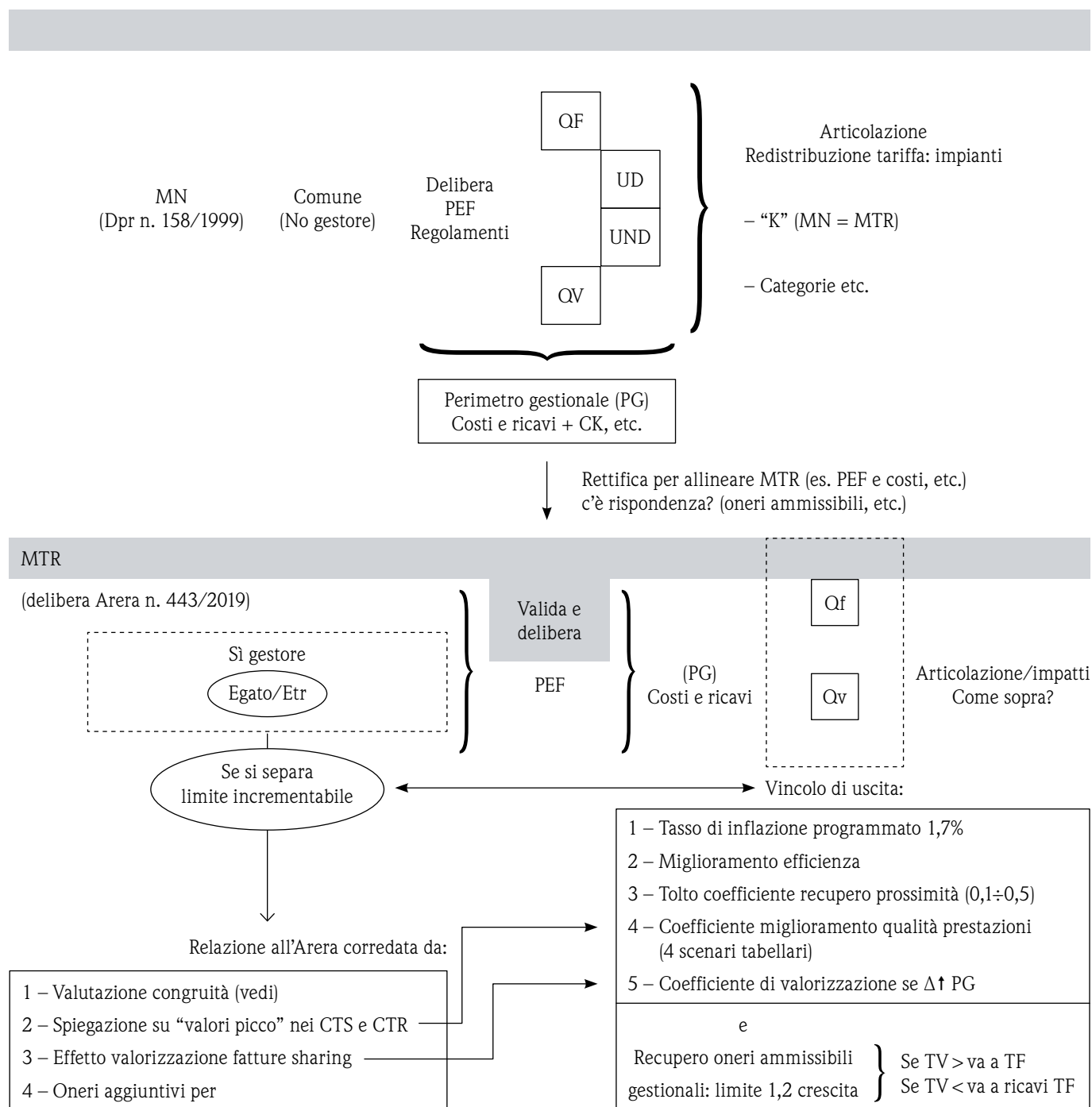
Una *leadership* di costo può essere perseguita attraverso un'innovazione del processo imprenditoriale e un'attenta eliminazione dei costi inutili, apparenti o nascosti lungo tutta la catena del valore, come pure in valutazioni di esternalizzazione di attività.

Un altro aspetto delicato riguarda il passaggio tra PEF del MN e PEF MTR: si rettificano i "vecchi" costi per riallinearli, tenendo altresì conto della specificità del servizio per omogeneizzare gli oneri ammissibili. Si riclassificano (secondo una certa tassonomia) le voci di costo (CG, CC, CK), applicando per i costi operativi alcune variazioni (es. Istat).

Invece, l'articolazione redistributiva rimane col MN (nelle forme tabellari di ripartizione): parte fissa e parte variabile, criteri di attribuzione (a valle) delle UD e UND.

Le riclassificazioni vanno valutate negli impatti, per cui l'Egato (Ente di Governo degli Ambiti, o chi per esso) prevederà forme di agevolazione e/o gli adeguamenti nei noti "k" del MN. (Schema 1)

(1) La deliberazione Arera del 31 ottobre 2019, n. 443/2019/R/RIF ha

Schema 1 – Tra metodo normalizzato (Tia) e nuovo metodo tariffa Arera**La fonte dei dati**

Un aspetto sul quale ci sarà molto da discutere riguarda le fonti da cui responsabilmente acquisire/attingere i dati/informazioni per la redazione del PEF e le scelte da effettuarsi con riferimento all'affidabilità e certezza dei costi sostenuti.

E ciò in senso:

- sia soggettivo (gestori pubblici e privati, commissari, Conai, ecc.);
- che oggettivo (fonti contabili obbligatorie, extra fonti)?

Le prime difficoltà (pensate come occasioni di messa in trasparenza) si incontrano nei disallineamenti normativi tra i vari soggetti (ente governo d'ambito – Egato – ove inesistente la Regione o altri enti territorialmente competenti – ETR – come pure i

gestori) e oggetti (rifiuti urbani: RU, rifiuti assimilati: RA, rifiuti speciali: RS). (Schema 2)

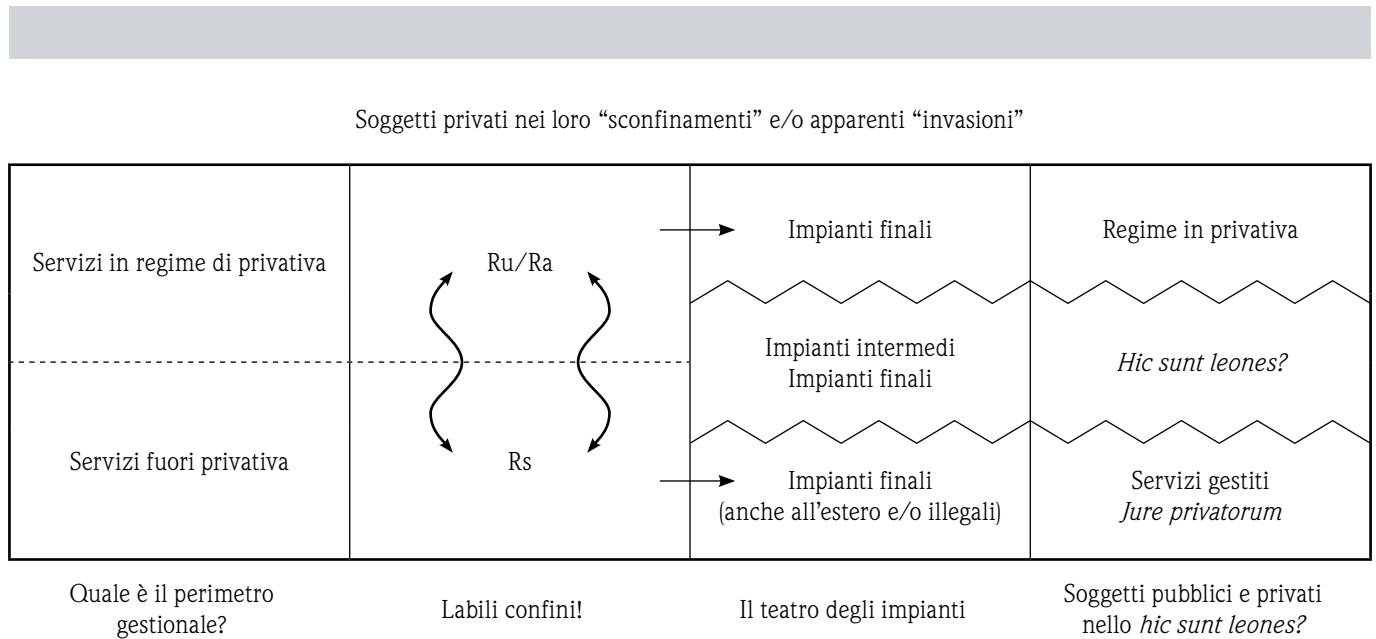
Sotto il profilo della rilevanza dei servizi svolti si introduce il concetto di "perimetro dei servizi" o "perimetro gestionale" (PG) che (si badi) non equivale ai soli servizi svolti in regime di privata.

Pertanto, l'Arera deve ancora emanare il metodo per la tariffa puntuale (TP) ex Dm 20 aprile 2017 e per le tariffe di accesso agli impianti. Come per il MN anche il MTR cerca di correlare i costi alle fasi e attività gestionali, evitando commistioni (*unbundling*).

per oggetto la "definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2020", dopo aver emanato, più deliberazioni e documenti per la consultazione. Ricordiamo che le competenze (di regolazione)

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

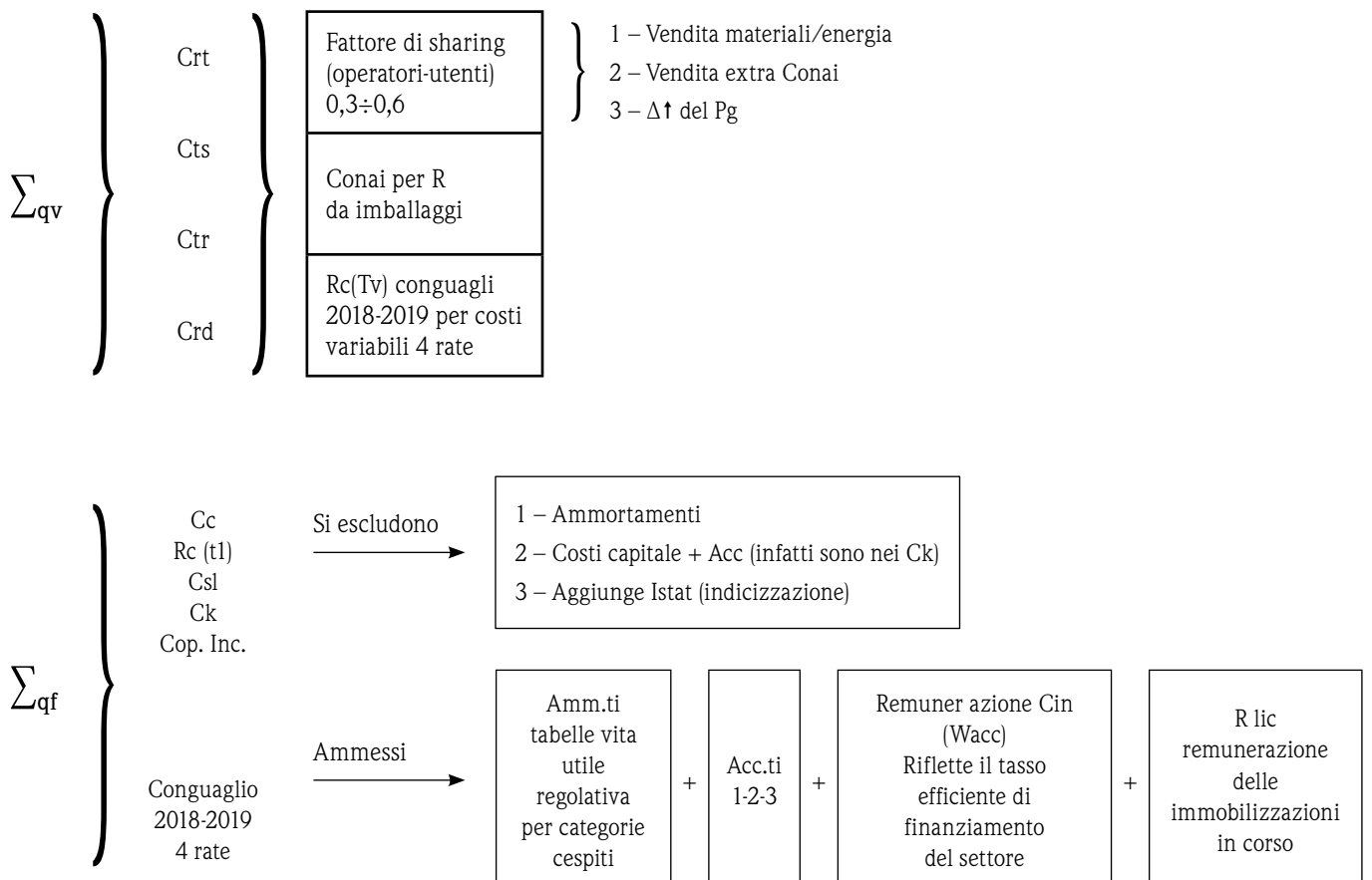
Schema 2 – Ss.Pp.LI. e loro “sconfinamenti”

**I costi e i ricavi**

Si riporta un “glossario”, rinviando agli schemi per una comprensione di insieme e relazionale delle varie componenti dei costi/ricavi.
 $\Sigma TVa = CRT$ (costi attività di raccolta e trasporto per rifiuti indifferenziati) + CTS (costi attività di smaltimento) + CTR (costi per re-

cupero) + CRD (costi attività di raccolta e trasporto dei rifiuti differenziati) dai quali vengono sottratti altre componenti (b Ara; b AR-Conai) e si aggiunge $RCtva$.

$\Sigma TFa = CSL$ (costi spazzamento e lavaggio) + CC (costi comuni) + CK (costi di capitale) + $RCtfa$. (Schema 3)

Schema 3 – Un colpo d’occhio tra costi Qv e Qf tariffa

I costi operativi di gestione CGa sono: CSL (che oltre i costi spazzamento e lavaggio contemplano anche quelli di raccolta dei rifiuti abbandonati) + CRT (contempla anche i costi delle isole ecologiche, diversificando per quantità, tra rifiuti indiff/diff.) + CTS (che richiama il parametro €/tonn*Q riferito al pretrattamento per i RUresidui, es. TMB e al successivo smaltimento, anche qui diversificando, col criterio quantità tra rifiuti diff/indiff.) + CRD (per il recupero diversificando il costo per gestione isole ecologiche diff/indiff., come sopra) + CTR (che include oltre pretrattamento TMB con destinazione poi al recupero di materia ed energia, anche la commercializzazione e la valorizzazione delle frazioni differenziate, ripartendo i CTS/CRT secondo la destinazione smaltimento o recupero).

Le attività CTS e CTR spesso sono svolte (anche parzialmente) da più soggetti. Ad es., 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* articolo 1, comma 527, lettera g), legge 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.

I costi comuni CC sono: 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*.

Si vedano, per un aspetto di insieme e relazionale, i sottostanti schemi relativi ai: costi riconosciuti; componenti dei costi a conguaglio per gli anni 2018 e 2019; gradualità e limiti di crescita; criteri di semplificazione e costi efficienti. (Schemi 4 -6)

Schema 4 – Criteri dei costi (rinvio)

Criteri semplificazione per i costi efficienti 20/08/2019 riconosciuti per:	$\left\{ \begin{array}{l} 1. \text{Avvicendamenti operatori} \\ 2. \text{Passaggi da Tari a Tp} \\ 3. \text{Assenze di stratificazioni, immobilizzazioni o ipotesi} \end{array} \right.$	$\left(\begin{array}{l} \text{vedi 11.3 e 11.4 Allegato A} \\ \text{delibera 443/2019} \end{array} \right)$

Costi efficienti ammissibili col Mtr (No Mn) 2020-202	$\left\{ \begin{array}{l} \text{Solo oneri ammissibili gestioni costi variabili } 0,8 \div 1,2 \text{ crescita entrate anno } \neq \Sigma_{2020-2019} \end{array} \right.$

Costi efficienti	$\left\{ \begin{array}{l} \text{Valori effettivi/efficienti 2018-2019 (?)} \end{array} \right.$

Set dati economici e tecnici elaborati per ambiti di cui al *Panel* dei gestori considerati rappresentativi da Arera

Comparare costi sulla loro effettività, utilità, efficienza, etc??

\neq

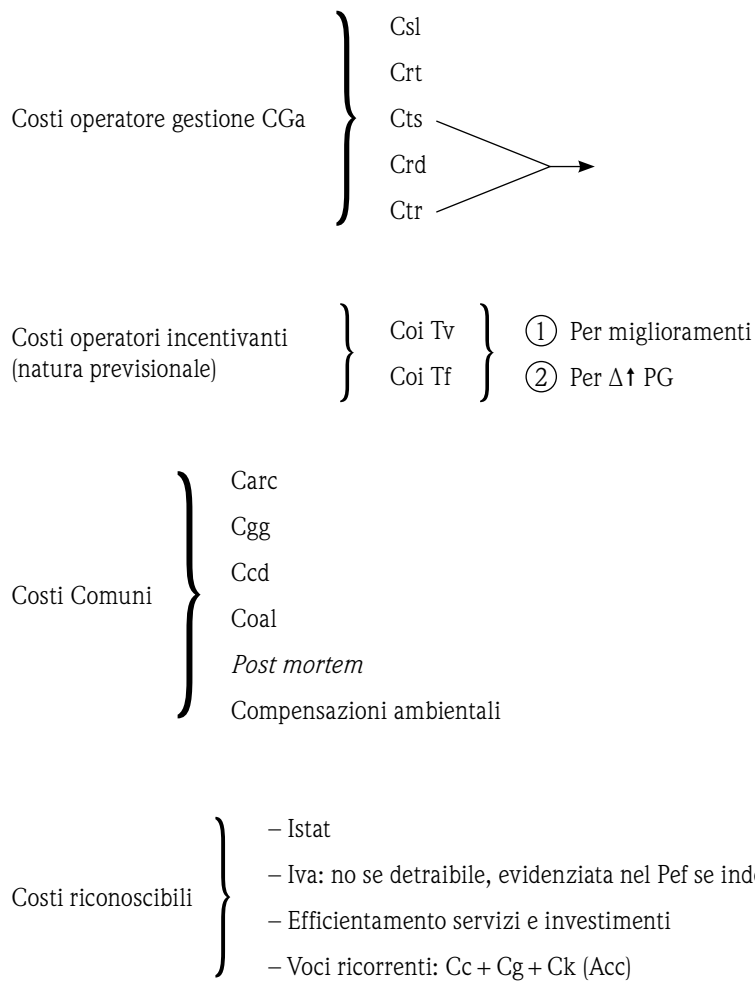
benchmark di riferimento

\neq Coefficienti gradualità!

Costi a conguaglio

<p>Costi effettivi 2017 indicizzati + Conguaglio <i>new – old</i> Tv e Tf + Entrate Rc per macro categorie Tv e Tf</p>
--

Schema 5 – Sempre sulle categorie/criteri dei costi



Schema 6 – Gradualità e costo effettivo

Obiettivi di Rd

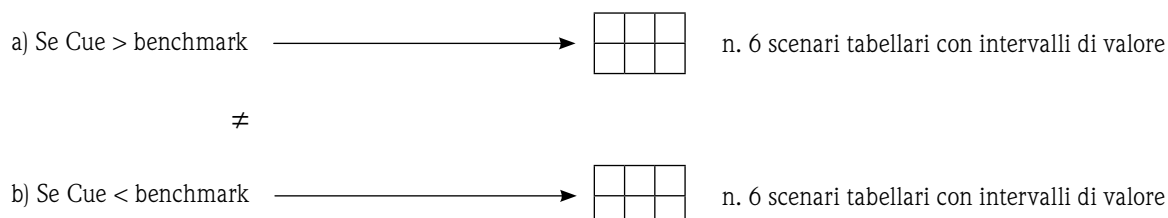
Efficacia attività preparazione rifiuti per riutilizzo e riciclaggio

Risultanze soddisfazione utenti (carta dei servizi, etc.)

Cue a-2 \neq old Tv e Tf (riferita alla quantità dell'anno)

cfr. è il coefficiente di gradualità

Benchmark con (Fs) o (Cm ultima relazione Ispra)



Sarà il gestore a redigere il PEF, per poi trasmetterlo allo Egato/ETC per la procedura di valutazione (2).

Impliciti ricavi (ad es. in forma di *bonus* contrattuale) a nostro avviso vanno compensati/internalizzati nel corrispettivo del gestore, e vanno tracciati e trovare evidenza anche nel MTR (come pure agli effetti della valutazione di efficienza/efficacia del servizio).

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.

Va ricordato che non tutte le realtà sono dotate di Egato, come pure di un gestore unico. Anzi, la situazione si presenta frammentata, soprattutto al Sud, con plurimi soggetti gestori (per la raccolta, il trasporto, le fasi di trattamento intermedio e di più impianti finali) (3).

Il metodo tariffario valevole per il sistema idrico (unico ente e unico gestore del servizio) non è colonizzabile ai rifiuti. Infatti, per mettere ordine e consentire una comparazione congrua, il perimetro del servizio (oggettivo e soggettivo) va meglio capito e delimitato.

Una forte critica al MTR è che non entra nel concreto del rapporto giuridicamente instaurato (di concessione, di appalto, misto) con i gestori (4). Il MTR sembra soffrire della “cattura del regolatore”, poiché la finalità ultima sembra essere pro aggregazioni e fusioni imprenditoriali (5).

Il rischio è che si aumenti il divario tra Nord/Sud, dove ora abbiamo: le grandi *utilities* al Nord e la frammentazione dei gestori (perlopiù privati) al Sud.

Ultime novità dal periodo Covid-19

L'articolo 107 (*“Differimento di termini amministrativo-contabili”*), comma 4, Dl 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27 *“Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi”* (6) ha opportunamente differito al 30 giugno 2020 i termini per la determinazione della Tari e della tariffa puntuale (TP) di cui all'articolo 1, comma 683-bis, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Per il comma 5 della suddetta legge, in deroga all'articolo 1, commi 654 e 683, legge 27 dicembre 2013, n. 147 i comuni possono approvare le tariffe Tari e TP adottate per l'anno 2019 anche per il 2020, provvedendo entro il 31 dicembre 2020 alla determinazione ed approvazione del PEF per il 2020.

L'eventuale conguaglio tra i costi risultanti dal piano economico-finanziario (PEF) relativo al 2020 e i costi determina-

ti per l'anno 2019 può essere ripartito in 3 anni, a decorrere dal 2021.

Le novità Arera

Recenti novità sono state introdotte dall'Arera con propria deliberazione n. 158/2020/RIF sulle agevolazioni tariffarie dell'utenza domestica (DU) e dell'utenza non domestica (UND), sostanzialmente operando una rimodulazione dei coefficienti presuntivi del MN di cui al Dpr 158/1999 riducendo la quota variabile della tariffa proporzionalmente ai giorni di chiusura delle attività (o con un abbattimento forfettario del 25%).

Tutto ciò è una contraddizione in termini per chi sa cosa vuol dire un PEF.

La quota variabile della tariffa spesso non corrisponde alle teoriche del MN (7).

Il servizio integrato dei rifiuti non funziona come un appalto o un insieme di appalti, magari caricati dalle spese generali. Un appalto è caratterizzato da un sinallagma commutativo, non ha componenti aleatorie e di rischio così come avviene invece per la concessione.

Qui si deve meglio capire la logica e la funzione della parte fissa e della parte variabile della tariffa: lo spazzamento del suolo pubblico ricade nella quota fissa, indipendentemente dai costi variabili implicati, proprio perché è una sorta di esternalità beneficiata da tutti (*uti cives*). Diversamente, la raccolta, il trasporto e la gestione dei rifiuti di una piccola attività (UND), può essere un servizio *uti singuli*.

Diverse saranno, quindi, le conseguenze di una sospensione del servizio a causa di chiusura di una attività che non conferisce rifiuti al circuito pubblico.

Neppure qualificando l'entrata *de qua* come fosse un mero corrispettivo (per salvare l'Iva), giustifica questo. Il soggetto pubblico non ha rischi di mercato, ma questo non giustifica una sua placida attività col “tutto fermo” (cantieri, automezzi, autisti, approvvigionamenti, etc.) e praticando una (spesso misera) riduzione di tariffa, che viene peraltro fronteggiata dalla diminuzione quantitativa (macro e micro) della produzione dei rifiuti e da quota parte della minore incidenza nella gestione c.d. “fissa”.

Si tratta di situazioni che vanno sempre verificate col criterio del caso per caso.

Anche il documento Arera per la consultazione 189/2020/R/RIF *“Orientamenti per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti per il periodo 2018-2021 tenuto conto dell'emergenza epidemiologica da covid-19”* datato 26 maggio 2020, non convince.

Le gestioni lamentano oneri aggiuntivi a vario titolo per l'emergenza Covid-19: sicurezza e tutela lavoratori (DPI, sanificazione, etc.); incremento dei costi operativi per attività

(2) 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.

(3) 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.

(4) 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). Sia permesso rinviare al volume “La tariffa puntuale rifiuti. Servizio rifiuti: dalla tassa al corrispettivo”, Ipsoa, Milano, 2017.

(5) 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”.

(6) In questa Rivista n.284, giugno 2020.

(7) Sia consentito rinviare a: “Ancora sulla parte fissa e variabile del provento (tariffa e altro) rifiuti”, Tributi Locali e Regionali, n. 3/2014; “Un'occasione per mettere a fuoco quota fissa e variabile”, Azienditalia, n./2018.

aggiuntive, come pure per separate gestioni disposte con ordinanze regionali contingibili ed urgenti ex articolo 191 del Dlg 152/2006, etc. Ciò anche a fronte di minori quantità di rifiuti raccolte.

Chiedono quindi di rateizzare i pagamenti delle tariffe e di praticare riduzioni. L'Arera, per quanto paventato (ossia per aumentare le entrate tariffarie) introduce (in coerenza con il sistema dei costi/ricavi del MTR, ma non senza contraddizioni con elementi di buon senso) la facoltà per l'ETC di integrare, per il 2020 gli obiettivi di qualità del servizio (QL); l'ampliamento del perimetro gestionale (PG); e l'introduzione di un ulteriore obiettivo specifico C19 (2020) per tener conto delle ricadute dell'emergenza Covid-19.

Si prevede un coefficiente C19(2020) che tiene conto di costi derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali per garantire continuità servizio nelle condizioni emergenziali dovute al diffondersi covid-19 nel limite massimo del 3% ETC, ciò anche in ottemperanza alle raccomandazioni ISS o alla normativa vigente ovvero per finalità sociali (vedasi l'elenco di cui al punto 4.7). Tutto questo per il 2020 non può superare il limite del 6,7%, fatta salva la facoltà di cui *supra* (cioè il limite di aumento del 3%). Ove si superino questi limiti (prezzi massimi consentiti ex articolo 2, comma 17 legge 481/95) anche qui è necessario inviare una relazione all'Arera.

Si richiamano i costi efficienti di servizio riconosciuti; i costi effettivi rilevati e i costi di natura previsionale introdotti perchè legati all'emergenza, quali componenti di costo integrative, (parte fissa e parte variabile) che consentono di intercettare i costi sorgenti, generati appunto dall'emergenza covid-19, nonché gli scostamenti (positivi o negativi) rispetto all'anno di riferimento a-2 delle componenti di costo già riconosciute nell'ambito del MTR.

Se si avranno minori entrate tariffarie rimane la facoltà dell'ETC di valorizzare il conguaglio RCND (TV) da recuperare dopo il 2020 (modulando nel tempo l'onere posto a carico utenti) con la rateizzazione per un massimo di 4 anni (conguaglio RCND (TV)). Gli ETC possono estendere – come facoltà – la rateizzazione per un massimo di 6 anni per recuperare le componenti RC-TV a e RC-TF a di cui all'articolo 15 del MTR. Dal 2021 per 3 anni (articolo 107, comma 5, Dl 18/2020) l'Arera introdurrà due specifiche componenti di conguaglio: una per i costi fissi e una per i costi variabili commisurati allo scostamento tra entrate tariffarie applicate in deroga e quelle ricalcolate entro il termine del 31 dicembre, in coerenza con il PEF e il MTR.

Viene ipotizzata una clausola integrativa per contratti in essere tra i gestori subentranti, per evitare le problematiche di accesso al credito. L'orientamento dell'Arera è di chiedere alla Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA) l'anticipazione sul 2020 dell'importo corrispondente alla valorizzazione del conguaglio RCND(TV) relativa al minor gettito derivante dall'applicazione della delibera n. 158.

Siamo però ancora entro un sistema di costi e di ricavi non flessibili e non intonati alle logiche di un PEF imprenditoriale.

La natura della tariffa

A nulla serve, a nostro avviso, sbandierare la tariffa come corrispettivo, di cui alla recentissima sentenza della Cassazione Se-

zioni Unite Civili, n. 8631/2020 decisa il 28 gennaio 2020 (depositata il 7 maggio 2020) che riguarda, appunto, la natura tributaria (o non) della tariffa rifiuti.

Qui serve, come da noi sempre sostenuto, sollevarci dalla interpretazione letterale per indagare (come giustamente osserva la Corte) le “caratteristiche sostanziali del prelievo”, prescindendo dalla “qualificazione formale” e quindi guardando alla “esistenza o meno di un nesso sinallagmatico tra l'importo dovuto e il servizio fruito”.

Occorre quindi andare oltre il *nomen juris* utilizzato per comprendere la sostanza del rapporto, rovesciando l'assioma che le cose siano *consequentia nominum*.

Tralasciamo il tentativo di blindare la natura corrispettiva con la norma interpretativa di cui all'articolo 14, comma 33, Dl 78/2010 (legge 122/2010).

La sentenza, come detto, si richiama a un “principio sostanzialista” senza però portarlo fino alle sue piene conseguenze, inoltre esiste una grande differenza tra la tariffa rifiuti e quella per il servizio di fognatura e depurazione.

Sembra per noi fondato affermare che:

- 1) l'impianto tariffario non può prescindere da aspetti di valutazione sociale e valoriale (politica);
- 2) a fronte della chiusura forzata (*ex lege*) di attività che non producono rifiuti (e, ricordiamolo, neppure fatturano) in prima battuta la scontistica alla quota variabile della tariffa sembra essere corretta. Ma per come viene congeniata la tariffa (vedi *supra*) le cose non stanno così;
- 3) la tariffa rifiuti, ricordiamolo, finanzia tutti i servizi di gestione dei rifiuti pubblici (urbani e assimilati rientranti nella privativa), non i rifiuti speciali. Qui nascono infatti le prime contraddizioni, una prima sintesi è intuibile dallo schema che segue originato dal periodo Covid-19 nella problematica di più flussi di rifiuti alla ricerca di finanziamenti (8). (Schema 7, pagina seguente).

(8) Sia permesso rinviare per approfondimenti allo ebook “Rifiuti ed emergenza sanitaria: la gestione finanziaria e riflessi sulla tariffazione”, Milano, 2020.

Schema 7 – Ipotetico scenario di sintesi (e prime contraddizioni)

