

REGOLAZIONE DEI RIFIUTI: POCO SPAZIO ALLA QUALITÀ E POCA FLESSIBILITÀ.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

La consultazione sul metodo tariffario muove i primi passi. Gli orientamenti confermano una impronta all'insegna della continuità con il Dpr 158/99, con alcuni correttivi per assicurare trasparenza, uniformità, e tariffe aderenti ai reali costi.

Un modello pensato per la gestione integrata in contesti deficitari e a prevalente impronta pubblica.

Una impostazione che presenta evidenti limiti nelle realtà più avanzate del Paese.

Consultation on schedule of charges is moving. The emerging guidelines are coherent with the views expressed in Dpr 158/99, enhanced with novelties to ensure transparency, uniformity and tariffs reflecting real costs.

It results in a scheme particularity fitting for areas without sufficient plant capacity and holding mainly a public management.

Such a setting exhibits clear limitations in the most advanced areas of Italy.

Gruppo di lavoro: Donato Berardi, Samir Traini, Nicolò Valle

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, Veolia, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CRIF Ratings, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance, CIIP, Abbanoa, CAFC, GAIA, FCC Aqualia Italia, GORI, Veritas, A2A Ambiente, Confservizi Lombardia, FISE Assoambiente, A2A Ciclo Idrico, AIMAG

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

n. 128 - Acqua - Economia comportamentale e servizi pubblici locali: la spinta gentile degli "architetti delle scelte", settembre 2019

n. 127 - Acqua - Dall'emergenza alla prevenzione: urge un cambio di paradigma, luglio 2019

n. 126 - Acqua - Piemonte, Marche e Campania: ci sono le condizioni per il consolidamento dell'Industria idrica, luglio 2019

n. 125 - Acqua - Le utenze divisionali: alla ricerca del misuratore perduto, luglio 2019

n. 124 - Acqua - Consapevolezza, ascolto e partecipazione: gli ingredienti di una strategia resiliente, luglio 2019

n. 123 - Rifiuti - La tariffa puntuale: un'opportunità da gestire, luglio 2019

n. 122 - Acqua - Morosità e bonus idrico: due "facce" della stessa medaglia, giugno 2019

n. 121 - Acqua - La tariffa idrica si "rinnova": più equa e più semplice, giugno 2019

n. 120 - Acqua - Coniugare sviluppo e tutela dell'ambiente: la "Consapevolezza" di essere un'industria, maggio 2019

n. 119 - Rifiuti - L'ambiente e le istanze autonomiste: evoluzione o involuzione?, maggio 2019

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito [REF Ricerche](#)

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

Le difficoltà e i ritardi nella gestione del ciclo dei rifiuti urbani sono noti a tutti gli attori in gioco: agli utenti, che nelle aree del Paese afflitte dai deficit impiantistici pagano in bolletta le conseguenze della mancanza di volontà delle istituzioni di operare scelte impopolari ma necessarie; alle aziende, che di frequente si trovano a dover espletare un servizio complesso e costoso con risorse economiche limitate, a doversi districare nella selva delle autorizzazioni nel tentativo di offrire risposte concrete ai territori sprovvisti di impianti di recupero e smaltimento; ai *policy maker*, che con la Legge di Bilancio 2018 hanno affidato all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) il difficile compito di costruire un sistema di incentivi in grado di sostenere il percorso di infrastrutturazione.

Il primo e principale strumento affidato ad ARERA per tentare di rispondere alle attese degli *stakeholder* sopra elencati è la definizione dei criteri di regolazione tariffaria, quale leva per omogeneizzare il settore, rilanciare gli investimenti e incentivare le aziende ad un miglioramento generalizzato della qualità del servizio. Per questi motivi, il Documento per la Consultazione (DCO) 351-19, pubblicato il 30 luglio 2019, e inerente gli "orientamenti per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti per il periodo 2018-2021", assume una particolare rilevanza.

Lo sforzo prodotto da ARERA nel confezionare il DCO 351-19 è stato orientato a razionalizzare la disciplina previgente per limitare le tante disomogeneità nell'applicazione del Dpr 158/99, e offrire agli utenti maggiore trasparenza. Tuttavia, la vera innovazione rispetto al "metodo normalizzato" è rappresentata dall'impiego delle fonti contabili obbligatorie del gestore per l'elaborazione del Piano Economico Finanziario (PEF), prevedendo il riconoscimento dei costi effettivi e non più costi pianificati e/o di pre-consuntivo.

Inoltre, il Dpr 158/99, per la profonda trasformazione del settore dei rifiuti e per le sue criticità, non è sufficiente a garantire e a stimolare la transizione verso l'innalzamento degli obiettivi ambientali e dell'economia circolare nel suo complesso. Un'ulteriore innovazione, quindi, è da identificare nella coerenza che una nuova disciplina potrà avere rispetto agli obiettivi da raggiungere e all'efficienza del servizio.

Il regolatore si è spinto anche oltre, introducendo elementi di riconoscimento dei costi che ricordano molto da vicino l'esperienza degli altri settori regolati, in primis del servizio idrico integrato, seppur in un contesto più complesso e frammentato.

Il presente documento si propone di indagare gli aspetti maggiormente meritevoli di approfondimento, valutandone le potenziali criticità e presentando ove ritenuto necessario alcune proposte di emendamento.

IL RICONOSCIMENTO DEI COSTI LUNGO LA FILIERA E IL RUOLO DI ARERA

LA METODOLOGIA RAB-BASED PER OVVIARE ALLE CARENZE IMPIANTISTICHE

ARERA è chiamata a mettere in campo gli incentivi necessari a superare i deficit impiantistici

Come noto, una delle ragioni per cui è stato affidato il mandato di regolazione ad ARERA è dotare il settore degli incentivi necessari a superare i deficit impiantistici nel recupero e nello smaltimento presenti in larga parte del Paese, a partire dalla carenza di impianti per il trattamento della frazione organica e per lo smaltimento del rifiuto indifferenziato¹, allo scopo di sostanziare **l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi** in ambiti territoriali ottimali e di **permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti più vicini** (principio di **prossimità**)².

Se uno degli obiettivi primari della regolazione è quello di sostenere un percorso di infrastrutturazione, il riconoscimento dei costi di capitale diventa uno snodo centrale del metodo tariffario.

E' questa la ragione per la quale ad oggi, nonostante la filiera dei rifiuti si caratterizzi per una contrapposizione tra fasi come la raccolta ed il trasporto, a elevata intensità di lavoro (bassa intensità di capitale), e fasi come il trattamento, il recupero e lo smaltimento a maggiore intensità di capitale, ARERA ha scelto di mutuare una impostazione del tipo *asset-based*.

L'elevato fabbisogno infrastrutturale ha suggerito ad ARERA di mutuare dal SII un'impostazione RAB-based

E' con ogni probabilità il riconoscimento di un elevato fabbisogno infrastrutturale che ha suggerito ad ARERA di mutuare dal servizio idrico integrato, settore ad elevato fabbisogno di investimento e costi di capitale, una impostazione regolatoria del tipo *RAB-based* anche per incentivare gli investimenti del ciclo dei rifiuti urbani. Affiancando a quest'ultima un mero riconoscimento di costi operativi efficienti.

La remunerazione del capitale investito per il servizio del ciclo integrato (R_a) viene dunque riconosciuta sulla base di un tasso medio ponderato del capitale WACCa (*Weighted Average Cost of Capital*) applicato al capitale investito netto riconosciuto a fine regolatori (CIN_a)³.

Un meccanismo che appare adeguato ad assicurare il necessario impulso alla realizzazione degli impianti nelle fasi a valle della filiera, ovvero impianti di trattamento, recupero e smaltimento.

Un disegno regolatorio che, ed è utile ribadirlo, probabilmente assicura buoni incentivi per quei territori che presentano una carenza di impianti e gestione integrata⁴, laddove la gestione del servizio si estende alla realizzazione degli impianti⁵. In questi contesti, anche sfruttando la possibilità di estendere la privativa sino allo smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti si vengono a creare le condizioni per la realizzazione degli impianti mancanti.

Il disegno regolatorio RAB-based andrebbe a penalizzare i territori più infrastrutturati

Quali sono invece le implicazioni per i territori più avanzati, che rappresentano, utile dirlo, quella parte del Paese che ha interiorizzato da tempo le necessità della chiusura del ciclo e che oggi sono peraltro avamposto industriale in grado di fare fronte anche alle emergenze altrui? Certamente per questi contesti il modello di regolazione proposto presenta evidenti limiti, in particolare nella conservazione degli spazi di mercato, la cui definizione prima era riservata alle regioni nella fase di definizione del perimetro della regolazione. A tal proposito, potrebbe offrire chiarimenti il DCO sui flussi di rifiuti preannunciato dalla stessa ARERA nel DCO 713/18.

Inoltre, dati i rischi associati allo sviluppo di nuova impiantistica e alla presenza di società operanti nella sola fase del trattamento, sarebbe auspicabile, partendo dal livello di WACC desunto dal DCO 351-19, valutare, ove ritenuto opportuno sulla base di criteri che ARERA vorrà definire, un approccio differenziato, financo ad una remunerazione differenziata impianto per impianto come peraltro era ipotizzato nel DCO 713-18.

1 Vedi il Contributo n. 111 del Laboratorio REF Ricerche "Economia circolare: senza gli impianti vince sempre la discarica".

2 Il principio di autosufficienza contenuto nell'art. 8 della direttiva 2006/12/CE1 e quindi ribadito e ampliato dall'art. 16 della direttiva 2008/98/CE2 è stato recepito nel nostro ordinamento nazionale dall'articolo 182-bis del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (il cosiddetto "Testo Unico Ambiente").

3 $R_a = (WACC_a * CIN_a)$.

4 Ai sensi dell'art. 183, comma1, lettere n) e ll).

5 Secondo quanto previsto dalla Legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 25, comma 4.

LA STIMA DEL WACC NEL SETTORE DEI RIFIUTI URBANI

Negli orientamenti sulla metodologia di determinazione della remunerazione del capitale investito per il settore dei rifiuti urbani, ARERA offre alcune prime indicazioni su alcune componenti del tasso di remunerazione riconosciuto (WACC): il coefficiente β_{asset} (che esprime la correlazione tra i rendimenti dell'attività considerata, in questo caso il settore dei rifiuti urbani, e il mercato nel suo complesso, al fine di valutarne la rischiosità relativa) è proposto in consultazione in un intervallo 0,35-0,45, e il livello di *gearing* (il rapporto tra capitale proprio e capitale di debito del settore) è indicato nell'intervallo 0,5-0,56 (si assume dunque che gli apporti di capitale tra le due fonti sia tutto sommato in misura equipollente), su livelli più contenuti rispetto a quello del servizio idrico e a quello dei settori energetici. Come specificato dal regolatore, il calcolo provvisorio dei coefficienti è frutto di analisi settoriali e di approfondimenti svolti su un panel di operatori nazionali e internazionali attivi nel settore dei rifiuti ed in settori comparabili.

Nella tabella seguente si effettua una prima stima del WACC del settore tenendo conto dei *range* forniti da ARERA nel DCO 351-19 (*gearing* e β_{asset}) e dei coefficienti effettivi fissati dallo stesso regolatore nei settori della distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale⁶. Dal calcolo risulta che il WACC del settore rifiuti si collocherebbe in un range compreso tra il 5,6% e il 6,2%, in linea con i valori determinati per gli altri settori regolati, che sono compresi tra il 5,3% del servizio idrico integrato e il 6,8% della rigassificazione e della misura per il gas naturale.

LA STIMA DEL WACC NEL SETTORE DEI RIFIUTI URBANI

Parametro	min	max
RF _p ^{nominal}	0,64%	0,64%
isr _p	1,62%	1,62%
tc _p	24%	24%
T _p	31%	31%
CRP _p	1,4%	1,4%
ia _p	1,70%	1,70%
DRP	0,50%	0,50%
TMR	6%	6%
$\beta_{levered}$	0,616	0,885
β_{asset}	0,35	0,45
<i>gearing</i>	0,5	0,56
Range WACC	5,6%	6,2%

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ARERA

Inoltre, ARERA prevede una maggiorazione del tasso di remunerazione del capitale investito pari all'1% per gli investimenti effettuati successivamente al 31 dicembre 2017, per i quali il WACC, al lordo di questa maggiorazione, potrebbe aggirarsi intorno al 6,6%-7,2%.

Il regolatore, quindi, è intenzionato ad offrire un tasso di rendimento del capitale coerente con l'elevato fabbisogno infrastrutturale del settore e con la situazione economico-finanziaria delle aziende, diversamente da quando previsto dal Dpr 158/99 che negli anni più recenti ha riconosciuto un rendimento sensibilmente inferiore, intorno al 3%-4%⁷, indicizzato al rendimento dei titoli di Stato.

⁶ Deliberazione 6 dicembre 2018 639/2018/R/COM.

⁷ Dpr 27 aprile 1999, n. 158, Allegato 1: "La remunerazione del capitale è inizialmente calibrata dal prodotto tra tasso di remunerazione *r* indicizzato all'andamento medio annuo del tasso dei titoli di Stato aumentato di 2 punti percentuali e capitale netto investito aumentato dei nuovi investimenti".

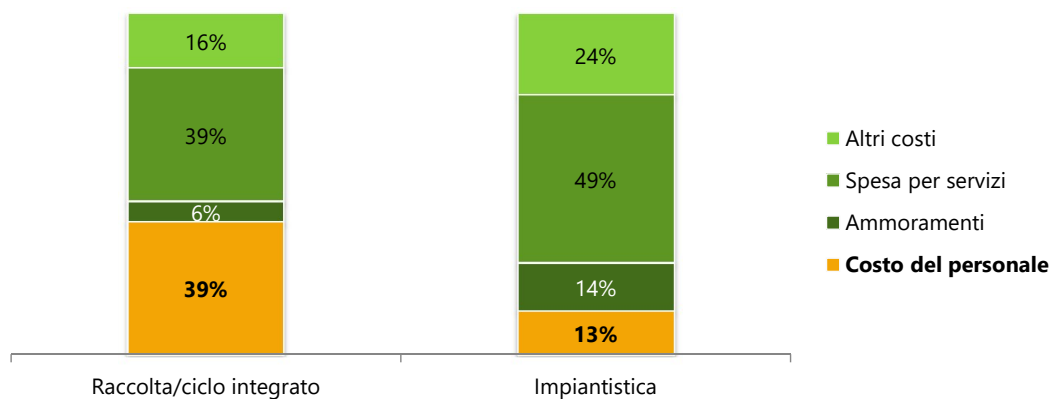
Un sistema premiante di riconoscimento del capitale non impatterebbe sugli operatori della raccolta

UN APPROCCIO ASSET-BASED NELLA FASE DELLA RACCOLTA: QUALI I RISCHI?

Lo sbilanciamento delle strutture di costo verso i **costi operativi** priva la fase della raccolta e del trasporto di buona parte della redditività derivante dal riconoscimento dei costi di capitale. Una penalizzazione che si accentua in ragione della previsione ARERA di rettificare il capitale investito netto riconosciuto a fini regolatori (CIN_g), che funge da base per la quantificazione dei costi di capitale, sottraendovi gli accantonamenti al fondo per il trattamento di fine rapporto (TFR), una posta rilevante una fase ad elevata intensità di lavoro e che contribuisce a deprimere il valore della grandezza sottostante (RAB). Un algoritmo per il calcolo del CIN già applicato nel settore idrico che però, come detto, presenta una struttura dei costi significativamente diversa da quella dei rifiuti.

L'INCIDENZA DEI COSTI DEL PERSONALE NELLA FILIERA DEI RIFIUTI URBANI*

(%)



*Campione composto da 236 operatori attivi nella raccolta/ciclo integrato e 72 gestori di impianti

Fonte: Green Book 2018

Una eccessiva penalizzazione della redditività operativa delle attività di raccolta e trasporto rispetto ai ritorni sugli investimenti è dunque foriera di possibili distorsioni nell'uso dei fattori, di cui occorre tenere conto.

L'approccio RAB-based è indicato per i territori in deficit presidiati da soggetti pubblici

In sintesi, l'approccio *RAB-based* appare offrire incentivi adeguati per i territori che presentano deficit impiantistici e presidiati da soggetti pubblici, come le gestioni *in house*, dove l'esigenza di assicurare un ritorno rispetto al rischio d'impresa è tutto sommato secondario: una impostazione che ben si sposa con affidamenti incardinati sulla gestione del ciclo integrato, che si spinge sino allo smaltimento, affidata secondo il modello dell'*in house providing* o comunque a soggetti a forte impronta pubblica, quale veicolo di infrastrutturazione.

Una impostazione la cui origine non è sempre o solo di natura economica o finanziaria, ma che di frequente va ricercata nella carenza di una reale volontà dell'operatore pubblico, nella miopia della pianificazione, nella proliferazione delle sindrome *Nimby*, nella sbagliata comunicazione, o ancora peggio, nell'uso distorto di quest'ultima a fini di conservazione dello status quo. Impostazione che, è utile ribadirlo, non risolve le reali cause dei ritardi del Paese.

Al contrario, la metodica proposta appare offrire incentivi deboli in tutti quei contesti avanzati che hanno raggiunto livelli elevati di qualità del servizio, con una dotazione di impianti adeguata, e maggiormente orientati al mercato, laddove le logiche tariffarie rischiano di deprimere la redditività e spingere gli operatori industriali ad abbandonare le fasi della raccolta e del trasporto in favore di altre opportunità più remunerative.

Occorre introdurre incentivi al miglioramento della qualità del servizio per le realtà più avanzate del Paese

Una possibilità per scongiurare questo scenario è quella di spostare il focus delle fasi della raccolta e del trasporto verso obiettivi importanti di miglioramento della qualità del servizio, in particolare sui versanti ambientali (i.e. obiettivi sfidanti di riciclaggio), che comportino ad esempio investimenti per migliorare le raccolte e la resa in selezione delle RD al fine di ridurre l'incidenza del rifiuto indifferenziato a smaltimento. Si tratta di offrire alle realtà più avanzate del Paese incentivi al miglioramento dei livelli di servizio, che siano in grado di bilanciare gli incentivi deboli che emergono dal mero riconoscimento dei costi efficienti e che fungano da stimolo per l'innovazione tecnologica nelle attività di raccolta e trasporto.

Il concetto di qualità è il grande assente del DCO 351/19

Proprio il concetto di **qualità**, però, sembra essere il grande assente del DCO 351-19. L'unico riferimento è rappresentato dalla matrice di cui al punto 3.18 del documento, dove si individuano quattro schemi costruiti su due coefficienti, QL_a e PG_a , volti a premiare gli incrementi nella qualità del servizio (es. aumenti del tasso di raccolta differenziata) e a tenere conto delle variazioni del perimetro (es. aggregazioni delle gestioni e modalità di raccolta). In questi casi si prospetta il riconoscimento di un limite di prezzo superiore, che se da un lato appare poco incentivante (fino ad una maggiorazione del 3% per variazioni di perimetro, del 2% per miglioramento della qualità), dall'altro affida agli EGATO il compito di documentare ad ARERA le circostanze che possono condurre a incrementi superiori per il biennio 2018-2019.

Il meccanismo di istanza sugli incrementi tariffari presenta alcune criticità

QUALE COINVOLGIMENTO DI ARERA NELLA CERTIFICAZIONE DEI COSTI E DELLE TARIFFE?

Il meccanismo che prevede il ruolo degli EGATO o del soggetto competente nel portare le istanze del gestore al regolatore sugli incrementi tariffari sembra presentare alcune criticità dal punto di vista procedurale e della chiarezza della governance:

- In primo luogo, i ritardi nel processo di governance che caratterizzano il settore⁸ e le differenze tra gli assetti nelle Regioni⁹ rendono complessa l'interazione tra il gestore, il soggetto titolato a presentare ad ARERA la relazione e la stessa ARERA;
- In secondo luogo, non è chiaro se ARERA si pronuncerà sulle istanze ricevute o se il ruolo di verifica dei requisiti per il superamento dei costi sia svolto unicamente dall'EGATO o da chi ne fa le veci.

Una soluzione potrebbe essere l'introduzione di un'istanza semplificata predisposta dal gestore

In riferimento al primo punto, il ritardo nel completamento della governance del settore suggerisce la possibilità di valutare l'introduzione di una semplificazione nel conferimento della relazione ad ARERA, attraverso un'istanza predisposta dal gestore e da questi inoltrata al regolatore.

Proprio il ruolo di ARERA nel processo di valutazione dell'istanza non sembra essere chiaro. Il parallelismo con il servizio idrico integrato in riferimento agli $Opex_{OT}$, ovvero la componente dei costi operativi che può generare una remunerazione extra al fine di raggiungere standard più elevati di qualità tecnica, sembrerebbe suggerire l'opportunità di un coinvolgimento di ARERA nell'approvazione della suddetta relazione.

Il ruolo di ARERA nel processo di approvazione delle tariffe non è chiaro

Più in generale, il ruolo di ARERA non sembra chiaro anche in altri passaggi, come è il caso della validazione dei **processi** di certificazione dei costi e di approvazione delle tariffe, quando invece il ruolo del regolatore sarà fondamentale se si vorrà garantire una omogeneità a livello nazionale e quindi una applicazione fedele del metodo tariffario da parte di tutti i gestori, siano essi pubblici, privati o Comuni.

Se la Legge di Bilancio 2018, che ha affidato il mandato di regolazione ad ARERA, ne richiama le funzioni in materia di "approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'Ente di Governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento"¹⁰, la procedura per la definizione delle tariffe illustrata al punto 6.10 del DCO 351-19 sembra prefigurare una mera approvazione dei corrispettivi da parte dei Comuni, omettendo ogni riferimento al ruolo del regolatore in

8 35 ATO distribuiti su 8 Regioni non hanno ancora un EGATO operativo. Inoltre, 4 Regioni non hanno ancora individuato un EGATO (Fonte: "Assetti organizzativi e gestionali del servizio rifiuti urbani – Report nazionale", Invitalia, maggio 2019).

9 La Regione Lombardia ha optato per un modello organizzativo che non prevede la suddivisione per ATO.

questo processo.

Nel documento finale, o in un eventuale DCO successivo al 351-19, un chiarimento sul ruolo di ARERA nei processi di validazione e approvazione di istanze e tariffe sarebbe auspicabile.

Stante l'annoso dibattito circa la natura tributaria e corrispettiva del finanziamento del servizio, sarebbe apparso opportuno segnalare due percorsi differenziati per le due fattispecie, riservando ad ARERA un ruolo di approvazione esplicita delle proposte tariffarie almeno per quelle realtà passate a tariffa puntuale.

ARERA ha scelto in continuità affidando ai Comuni il compito di approvare le tariffe

Appare chiaro come, almeno in questa fase, ARERA abbia preferito una scelta all'insegna della continuità che pur tuttavia, ribadendo la prerogativa comunale nell'approvazione comunale della tariffa, rischia di rimettere in moto percorsi di rientro verso il perimetro della finanza locale anche in quelle realtà che negli ultimi anni hanno intrapreso percorsi di uscita dalla dimensione comunale, con tariffe d'ambito, e di articolazione della tariffa maggiormente aderente a logiche corrispettive (ISPRA ha censito 341 Comuni a tariffa puntuale, per un totale di 2,5 milioni di abitanti¹¹).

L'EFFICIENZA DELLE GESTIONI E LA CONDIVISIONE CON GLI UTENTI

LA DEFINIZIONE DI COSTI EFFICIENTI E I CONGUAGLI IN TARIFFA

Come anticipato nella premessa al documento, la vera innovazione negli orientamenti alla copertura dei costi introdotti da ARERA rispetto al metodo normalizzato è rappresentata dall'impiego dei dati di bilancio effettivi dei gestori del servizio.

I costi efficienti sono determinati ex post sui dati effettivi dell'annualità a-2

Tale sistema, per come realizzato, presenta forti discontinuità rispetto all'impianto regolatorio del servizio idrico integrato. Dagli orientamenti di ARERA, infatti, emerge come i **costi efficienti** siano determinati ex post con riferimento ai dati effettivi dell'annualità a-2, a partire dal 2017 come primo anno base, applicando al limite massimo di crescita della tariffa il tasso di inflazione come calcolato da Istat aggiustato per un fattore che tiene conto del miglioramento di efficienza, X_a (meccanismo RPI-X).

La scelta di aver fissato il 2017 come benchmark di efficienza presenta delle criticità

Sulla definizione "rolling" di costi efficienti da parte di ARERA, che per l'appunto prevede la variazione dell'anno base ogni tre anni, si fonda il meccanismo di conguagli sui costi variabili e sui costi fissi come definiti ai punti 5.4 e 5.6 del DCO 351-19. Tale sistema, sebbene meno impattante rispetto alla fissazione di un solo anno base aggiustato di anno in anno con l'inflazione¹², presenta comunque alcuni punti di criticità, in particolare per quanto riguarda questo primo semi-periodo di regolazione. La scelta di aver fissato il 2017 come il *benchmark* di un'efficienza di costo comporta che:

- le aziende si trovano ex post a essere oggetto di una valutazione di efficienza su esercizi di bilancio già chiusi o in via di chiusura;
- la definizione di efficienza basata sui costi effettivi del 2017 non tiene conto di eventuali incrementi di costo derivanti da miglioramenti nella qualità del servizio o da cambiamenti nella modalità di raccolta che superano le deroghe ai limiti tariffari previsti dal fattore QL.

I conguagli hanno lo scopo di favorire il riequilibrio economico-finanziario delle aziende in condizioni di squilibrio

La definizione di costi efficienti è il presupposto per la determinazione dei **conguagli** a beneficio/carico dei gestori, sulla base dei dati effettivi di bilancio. Tale meccanismo, che ha lo scopo di favorire il riequilibrio economico-finanziario di quelle aziende che negli anni precedenti non sono state in grado di coprire i costi di gestione, si scontra con un sistema di "capping" che pare non cogliere appieno la logica del conguaglio e che quindi si auspica possa trovare aggiustamento.

Dovrà poi essere chiarito il tema degli affidamenti acquisiti con gara, per contemperare gli aspetti di una offerta economica impegnativa con quelli di equo trattamento sulle tematiche della morosità, delle prestazioni accessorie, delle forme di incentivazione alla qualità del servizio, dei materiali, del recupero di energia e di materia, nonché del recupero dell'evasione.

Il 2017 è stato un anno positivo per i ricavi dalla vendita dei materiali

Inoltre, il meccanismo dei conguagli non tiene conto del contesto e dei fattori esogeni al servizio. Fra questi, si segnala come il 2017 sia stato per le gestioni che operano in contesti più avanzati, nei quali la raccolta differenziata ha già raggiunto livelli sufficientemente elevati, un anno positivo per i ricavi dalla

10 Legge n. 205/17, art.1, comma 527, lettera h.

11 Su un campione costituito da 2.593 Comuni e 26.701.613 abitanti. Rapporto ISPRA sui rifiuti urbani – Edizione 2018.

12 Nel caso del servizio idrico integrato i costi efficienti relativi alla fattispecie dei costi endogeni originano ancora dai dati di bilancio del 2011 aggiustati con l'inflazione.

vendita dei materiali. A differenza del 2018-2019, quando il "Chinese ban", l'imposizione di quote e divieti sulle importazioni di rifiuti destinati a Cina e Hong Kong, ha determinato una caduta generalizzata dei ricavi (e un aumento dei costi) che andrà ad impattare anche sulla valutazione di efficienza dell'esercizio 2021.

L'assenza di un meccanismo di *sharing* sui proventi generati dalle vendite di materiali rafforza ulteriormente l'impatto dei ricavi CONAI sulle componenti di costo variabile a conguaglio della tariffa, come mostrato dalla formula seguente (punto 5.5):

$$\sum TV_{a-2}^{new} = CRT_{a-2}^{new} + CTS_{a-2}^{new} + CTR_{a-2}^{new} + CRD_{a-2}^{new} - (AR_{a-2}^{new} + AR_{CONAI,a-2}^{new})$$

L'assenza di uno sharing sui proventi CONAI non è premiante per il gestore

La scelta di non comprendere un fattore di *sharing* a favore del gestore, che sembra escludere nei fatti un ruolo della gestione nel conferimento al CONAI di materiali di qualità tale da massimizzare i proventi della vendita, si può comprendere alla luce dell'intento del regolatore di contenere le tariffe e di valorizzare il ruolo dell'utente quale primo artefice di una raccolta differenziata di qualità, ma potrebbe rivelarsi un freno allo sviluppo di iniziative che i gestori sono in grado di mettere in campo. L'arretramento al gestore del servizio pubblico di una parte dei ricavi di vendita dei materiali, invece, potrebbe rappresentare un incentivo al miglioramento della qualità delle raccolte.

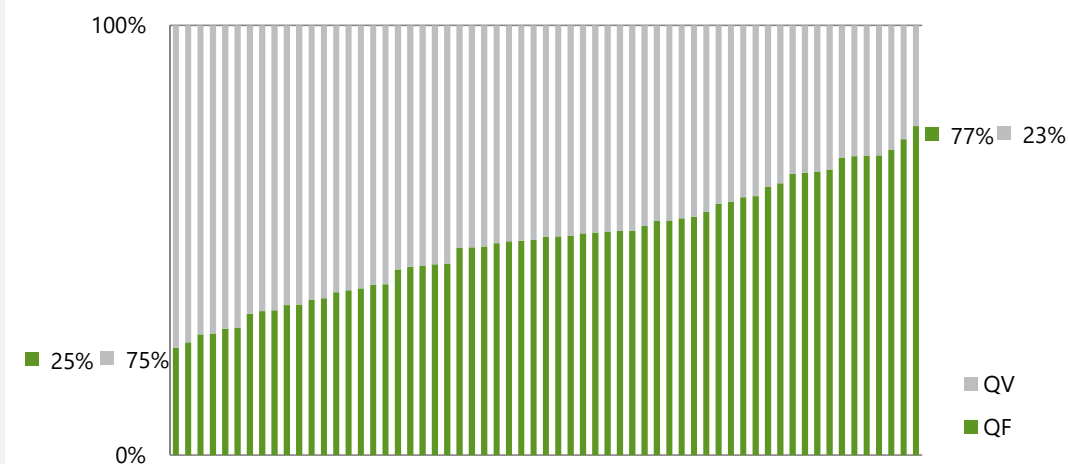
COSTI VARIABILI E COSTI FISSI: L'IMPATTO DELLA NUOVA ALLOCAZIONE SULLA TARIFFA "CORRI-SPETTIVA"

Tra le innovazioni introdotte da ARERA nella metodologia tariffaria del settore dei rifiuti urbani vi è l'omogeneizzazione delle componenti di costo dei PEF attraverso una classificazione univoca delle voci di spesa dei gestori, elemento che finora ha creato non poca confusione nell'analisi del costo del servizio sul territorio nazionale.

Il "metodo normalizzato", così come le linee guida per l'elaborazione del Piano Economico Finanziario¹³, lasciano ampia discrezionalità agli Enti locali nelle scelte circa l'allocazione tra costi fissi e costi variabili. Un'analisi svolta sui Comuni capoluogo di Provincia mostra infatti come il peso della quota fissa, che in media si attesta al 50%, oscilla da un minimo del 25% (Potenza) ad un massimo del 77% (Viterbo), alla luce di politiche diverse di allocazione dei costi del servizio.

RIPARTIZIONE DEI COSTI: FISSI E VARIABILI

Comuni capoluogo, anno 2018



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

Nella definizione delle componenti di costo fisso e variabile della tariffa¹⁴, ARERA classifica i costi operativi relativi alle varie fasi della filiera (CRT_a , CTS_a , CTR_a , CRD_a), tra cui il relativo costo del personale¹⁵, fra le componenti di costo variabile. Tale riclassificazione dei costi potrà causare non pochi squilibri in quei Comuni nei quali i costi del personale operativo, grazie ai margini di manovra lasciati dal Dpr 158/99, classificavano almeno in parte tali voci di spesa fra i costi fissi.

Al fine di mitigare quest'effetto, ARERA ha previsto un meccanismo graduale di traslazione dai costi fissi ai costi variabili, assicurato da un cap annuo alla componente variabile della tariffa e ad una conseguente allocazione della quota eccedente fra i costi fissi (vedi la formula seguente, dove $a = \{2020, 2021\}$).

$$0,8 \leq \frac{\sum TV_a}{\sum TV_{a-1}} \leq 1,2$$

¹³ "Linee guida per la redazione del piano finanziario e per l'elaborazione delle tariffe", Ministero Economia e Finanze, Dipartimento delle Finanze.

¹⁴ Punti 3.8 e 3.9 del DCO 351/2019.

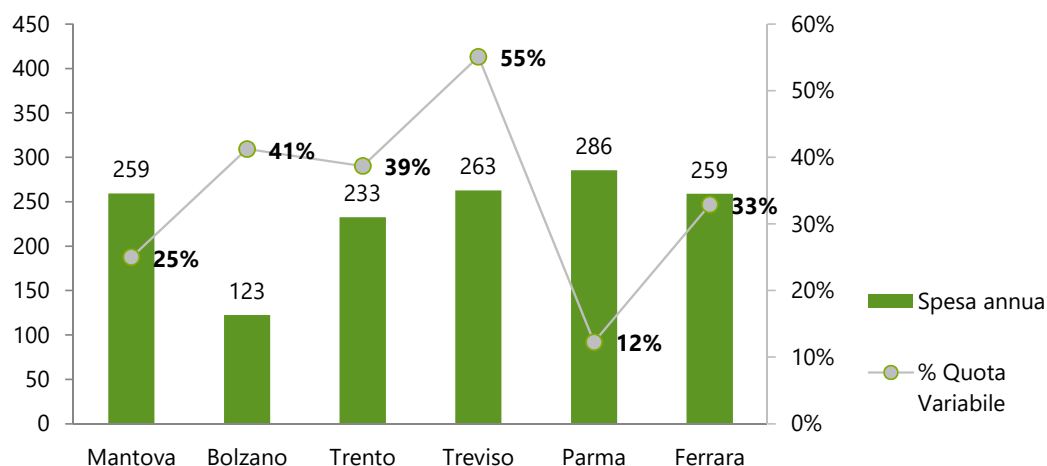
¹⁵ Il costo del personale non direttamente impiegato nelle attività operative del servizio del ciclo integrato è riportato nella componente CGGa e quindi nella componente di costo fisso CCa.

L'inclusione del costo del personale operativo fra i costi variabili dispiega i suoi effetti anche in quelle realtà che hanno adottato un sistema di tariffazione puntuale dei rifiuti, nelle quali le diverse metodologie di implementazione della tariffa si riflettono in un'ampia variabilità dell'incidenza delle quote fisse e variabili sulla spesa.

Il grafico seguente, infatti, mostra come l'incidenza delle quote variabili nei Capoluoghi di Provincia oscilli tra il 12% di Parma e il 55% di Treviso.

SPESA ANNUA E INCIDENZA DELLA QUOTA VARIABILE

Famiglia 3 componenti, 108 mq e 1.000 litri RUR



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

La quota variabile della TP, che dovrebbe essere per definizione la parte corrispettiva della tariffa nonché il vero incentivo a ridurre la produzione dei rifiuti, qualora assumesse valori così elevati, non potrebbe essere più correlata solo al peso del rifiuto, come oggi avviene in alcune realtà, ma verrebbe "inquinata" da parametri desunti per mezzo di criteri presuntivi.

Si sottolinea che l'effetto negativo sarebbe duplice: una antitesi completa rispetto al proposito del regolatore (allocazione corretta delle componenti variabili), e una distorsione della natura corrispettiva della tariffa a favore di una impostazione presuntiva caratteristica della natura tributaria.

UN ECCESSO DI REGOLAZIONE?

I meccanismi di **profit sharing** rappresentano uno dei punti chiave degli orientamenti per la copertura dei costi introdotti da ARERA e si prestano ad interpretazioni più ampie sul perimetro della regolazione economica, come discusso più nel dettaglio nelle pagine seguenti del documento.

ARERA introduce un fattore di sharing compreso nell'intervallo [0,3 , 0,6]

Al punto 3.8, dove il regolatore definisce le componenti di costo variabile della tariffa, si introduce il fattore b quale elemento di ripartizione dei benefici tra gli operatori utenti, con un valore compreso nell'intervallo $[0,3 , 0,6]$. Il parametro b è associato all'elemento AR_s , che corrisponde alla somma dei proventi dalla vendita di materiale ed energia derivante dai rifiuti e destinato ad abbattere il costo della tariffa della gestione dei rifiuti urbani a carico degli utenti.

In un contesto di disomogeneità nazionale, la decisione di fissare un meccanismo uguale per tutti di ripartizione dei proventi della vendita di energia elettrica derivante dalla termovalorizzazione del rifiuto urbano indifferenziato (RUR), è sicuramente un elemento di chiarezza, rispetto al quale allo stato attuale non è chiaro se lo *sharing* ricomprenda o meno gli incentivi energetici dalla produzione di energia da rifiuti. A tal proposito, anche in relazione alle finalità di interesse generale ad essi sottesi, si auspica una non deduzione dei Certificati Verdi dal costo riconosciuto, in quanto incentivazioni già stabilite dalla normativa primaria; laddove così non fosse, si finirebbe per vanificare la finalità incentivante, peraltro legata ad un interesse generale.

Non è chiara l'interpretazione dello sharing sulle componenti di ricavo riconducibili ad "altri servizi"

Meno scontata, invece, è l'interpretazione sui margini derivanti dalle *"componenti di ricavo diverse da quelle relative al servizio del ciclo integrato effettuato nell'ambito di affidamento, e riconducibili ad altri servizi effettuati avvalendosi di asset e risorse del servizio del ciclo integrato"*. Rimanendo sull'esempio del termovalorizzatore, il gestore di un impianto autorizzato sia al trattamento dei rifiuti urbani che degli speciali, secondo quanto indicato al punto 3.8, sarebbe sottoposto ad uno *sharing* dei proventi derivanti dalla vendita di energia elettrica su entrambi i flussi gestiti. Così immaginato, tale sistema supererebbe le logiche di ciò che è sottoposto a logiche di affidamento e ciò che invece è destinato a mercato, generando possibili distorsioni anche sulle ricadenti dinamiche di mercato dei rifiuti speciali (gli operatori soggetti a *sharing* come modificherebbero il loro *pricing*?).

A rigore di logiche, sembrerebbe legittima una forma di *profit sharing* sui proventi derivanti dalla gestione dei rifiuti speciali laddove sussistano due condizioni: l'incidenza sia trascurabile sui volumi in ingresso all'impianto e tale da non lasciare presagire possibili distorsioni della concorrenza nel mercato degli speciali di quel territorio; il costo dell'investimento per l'*asset* sia stato sostenuto dalla tariffa applicata agli utenti del ciclo urbano.

IL PERIMETRO DI REGOLAZIONE E' ANCORA INCERTO

Il Contributo n. 115 offriva un'interpretazione sul perimetro della regolazione economica del settore

Nel Contributo n. 115 del Laboratorio REF Ricerche¹⁶ era stato offerto uno spunto di riflessione sul perimetro della regolazione economica nel settore dei rifiuti urbani, fornito a valle dell'uscita del DCO 713-18 e delle prime considerazioni di ARERA sul perimetro del servizio. Oggetto dell'analisi era lo studio della normativa vigente al fine di individuare dove e fino a dove ARERA avrebbe svolto le sue funzioni di regolazione economica, in particolare nell'ottica di comprendere se, e in quali contesti, il regolatore avrebbe determinato le tariffe al "cancello" degli impianti di trattamento dei rifiuti urbani.

Il tema dell'impiantistica non è indubbiamente centrale nel DCO 351-19, ma nel documento vengono sollevati alcuni elementi sul perimetro di regolazione economica meritevoli di un approfondimento.

ARERA definisce il perimetro di regolazione in un contesto di gestione integrata dei rifiuti

Al punti 2.3 e 2.4 del DCO 351-19, ARERA introduce due elementi nella definizione del perimetro della regolazione tariffaria in un contesto di **gestione integrata** dei rifiuti:

1. Al punto 2.3, ARERA evidenzia che il perimetro di regolazione si estende *"al complesso delle attività volte ad ottimizzare la gestione dei RU, indipendentemente dalla classificazione che assumono durante il loro percorso"*. Pertanto, il regolatore chiarisce ogni dubbio sul fatto che i rifiuti speciali di origine urbana¹⁷ rientrino nel perimetro di regolazione.

¹⁶ Contributo n. 115 del Laboratorio REF Ricerche: "Rifiuti urbani e regolazione economica: il ruolo delle regioni, marzo 2019".

¹⁷ C.d. CER 191212, trattasi di rifiuti urbani in uscita da impianti di trattamento (es. impianti di trattamento meccanico-biologico).

2. Al punto 2.4, ARERA suddivide le attività riferibili alla gestione integrata dei RU in quattro macro-voci, quali attività ricomprese nel servizio di gestione:

- Spazzamento e lavaggio strade;
- Raccolta e trasporto;
- Gestione tariffe e rapporto con gli utenti;
- Trattamento, recupero e smaltimento.

Al punto successivo, il 2.5, ARERA elenca invece quelle attività che non sono comprese nel perimetro di gestione e che, pertanto, non sono coperte dalla tariffa come definita dal regolatore. Tuttavia, non si esclude che tali attività non possano essere finanziate ancora tramite TARI, posto che il Comune ne faccia menzione a parte in quanto attività esterne al servizio dei rifiuti urbani.

IL SERVIZIO DI SPAZZAMENTO COME SERVIZIO "INDIVISIBILE"

Nella definizione del perimetro di regolazione tariffaria e di riconoscimento dei costi in tariffa, ARERA introduce anche la fase della filiera di "spazzamento e lavaggio strade". Si tratta da parte del regolatore non di una vera e propria scelta, ma piuttosto di un allineamento al dettame normativo sancito dal Testo Unico Ambientale (TUA)¹⁸, che riconosce nella tariffa per la gestione dei rifiuti urbani "la copertura anche di costi accessori relativi alla gestione dei rifiuti urbani quali, ad esempio, le spese di spazzamento delle strade".

L'inclusione dei costi di spazzamento nel perimetro della copertura delle componenti di costo definita da ARERA, per quanto allineata con la normativa, sembra andare contro una logica di corrispettività che dovrebbe avere un ruolo sempre più di primo piano nella tariffa dei rifiuti. A richiederlo, in primis, è l'Unione Europea attraverso il Pacchetto Economia Circolare, in via di recepimento nella normativa nazionale, che inserisce la tariffa puntuale tra gli strumenti economici in grado di veicolare segnali di prezzo coerenti con la gerarchia dei rifiuti¹⁹ al fine di valorizzare in via massimale il principio comunitario del "chi inquina paga"²⁰.

Il recepimento della Direttiva 851/2018 potrebbe essere dunque l'occasione per rendere la tariffa dei rifiuti urbani ancora più "corrispettiva", rimuovendo le componenti di costo fisse "non misurabili" e migrandole verso altre forme di tributo. Tra questi, vi è la TASI (tributo per i servizi indivisibili), introdotta dalla Legge di Stabilità 2014²¹ e riguardante i servizi comunali rivolti alla collettività, quali la manutenzione stradale o l'illuminazione pubblica.

Richiamando proprio i servizi indivisibili, non corrispettivi, la TASI sarebbe la forma di tributo più adeguata al riconoscimento dei costi di spazzamento e lavaggio strade, proprio perché la natura del servizio rende impossibile la ripartizione dei costi in misura puntuale fra gli utenti.

La migrazione TARI-TASI non comporterebbe modifiche al perimetro di gestione del servizio o all'affidamento in capo al gestore della raccolta e del trasporto, né richiederebbe uno sdoppiamento dei bandi di gara, in quanto si tratterebbe ancora di un servizio all'interno al perimetro della privata. La differenza consisterebbe unicamente nella fonte di finanziamento, che nel caso della raccolta e del trasporto sarebbe la TARI e nel caso dello spazzamento e lavaggio strade sarebbe la TASI.

Il grafico seguente mostra l'incidenza delle diverse componenti di costo del servizio sulla spesa totale, costruita sulla base di un'analisi dei piani economici e finanziari effettuata da Ispra. La componente "costi di spazzamento e lavaggio strade" (CSL) pesa per il 12% sul totale dei costi del servizio ed incide quasi quanto il costo della raccolta e del trasporto dei rifiuti differenziati (14%).

18 D.lgs 152/2006, art. 238, comma 3.

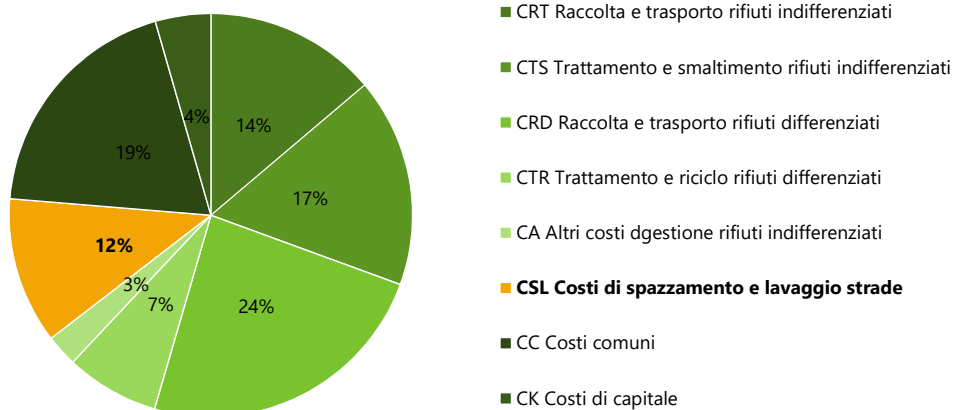
19 L'adozione di sistemi di tariffazione puntuale viene infatti espressamente indicata all'interno del nuovo allegato IV-bis della Direttiva 851/2018 contenente "Esempi e strumenti economici e altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti" che al punto 2 recita "regimi di tariffe puntuali (*pay-as-you-throw*) che gravano sui produttori di rifiuti sulla base della quantità effettiva di rifiuti prodotti e forniscono incentivi alla separazione alla fonte dei rifiuti riciclabili e alla riduzione dei rifiuti indifferenziati."

20 Vedi il Contributo n. 123 del Laboratorio REF Ricerche: "La tariffa puntuale: un'opportunità da gestire", luglio 2019.

21 Legge 27 dicembre 2013, n.147.

COMPOSIZIONE DEL COSTO DEL SERVIZIO

Anno 2017



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati Catasto rifiuti

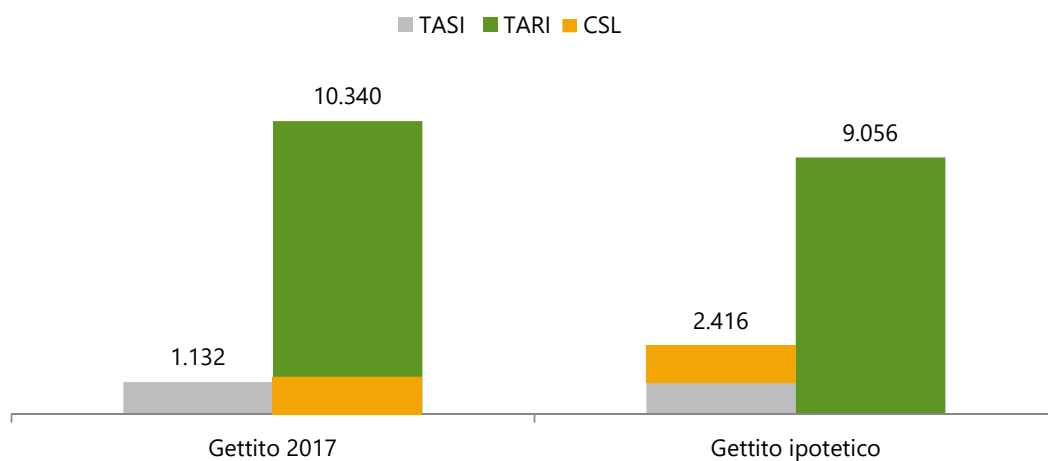
In termini di gettito, il costo di spazzamento e lavaggio strade varrebbe circa 1,3 miliardi di euro, a fronte di 10,3 miliardi di valore della TARI. Decisamente più contenuto il valore del Tributo per i servizi indivisibili, che si attesta intorno agli 1,1 miliardi di euro²², in netto calo dai 4,8 miliardi del 2015, dopo l'esenzione dal pagamento sulla prima casa stabilita dalla Legge di Stabilità 2016.

Il grafico seguente mostra una proiezione della traslazione dei costi di spazzamento e lavaggio strade dalla TARI alla TASI, che genererebbe un calo della prima a 9 miliardi di euro e un aumento della seconda a 2,4 miliardi di euro. Un simile provvedimento di ripartizione del gettito fiscale genererebbe una maggiore corresponsività della tassa sui rifiuti, incentivando la prevenzione sulla produzione senza intaccare il gettito complessivo.

22 Fonte: dati.istat, conto annuale, imposte e contributi sociali per sottosettore.

L'IMPATTO SUL GETTITO FISCALE DELLO SPOSTAMENTO DEI CSL DA TARI A TASI

Milioni di euro, 2017



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati Ispra e Istat

La TASI, inoltre, appare essere la leva finanziaria locale più indicata a coprire gli altri costi dei servizi indivisibili esclusi dal perimetro della gestione integrata del ciclo dei rifiuti, indicati al punto 2.5 del DCO 351-19 (spazzamento e sgombero della neve, cancellazione scritte vandaliche, gestione dei servizi igienici pubblici, ecc.).

ARERA sembra intenzionata a determinare le tariffe "al cancello" degli impianti

La definizione del perimetro della regolazione di ARERA e la ripartizione nelle voci di attività della gestione integrata richiamano alcuni spunti di riflessioni sul perimetro, soprattutto se letti insieme alla definizione della componente CTR_r relativa ai costi operativi di trattamento e di recupero. Al punto 4.13, infatti, ARERA si dichiara "orientata a consentire forme di *sharing* [...] per ripartire i benefici in termini di efficienza tra gli operatori e le utenze finali". Al punto successivo (4.14), il regolatore fa un passo ulteriore, specificando come le componenti CTR_a e CTS_a (relativa ai costi di trattamento e smaltimento) saranno soggette a conguaglio a seguito della determinazione delle tariffe "al cancello" degli impianti. Nel frattempo (punto 4.15), vigono i corrispettivi determinati a mercato o dagli organi competenti, sebbene ARERA si riservi la possibilità di fissare un *price cap* sulle tariffe di accesso agli impianti.

Nonostante il DCO 351-19 si riferisca esplicitamente alla "gestione integrata" dei rifiuti urbani, gli orientamenti di ARERA pongono non pochi dubbi sull'eventualità che la regolazione possa intervenire anche sulle tariffe al cancello degli impianti di smaltimento, e soprattutto di recupero, dei servizi esterni al perimetro dell'affidamento in privativa.

La gestione integrata si può articolare in due modalità, una "short" e una "long"

Come discusso più approfonditamente nel Contributo n.115 del Laboratorio REF Ricerche, la normativa nazionale prevede diverse forme di affidamento: dal modello alternativo rispetto alla perimetrazione del territorio in Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), che prevede un'esclusione delle fasi di recupero e di riciclaggio dall'affidamento in privativa²³, alla gestione integrata, articolata in due modalità²⁴:

- una parziale ("short"), dalla raccolta all'avvio a smaltimento/recupero;
- una completa ("long"), dalla raccolta all'impiantistica.

La versione "long" si estenderebbe fino alla fase di smaltimento dei rifiuti urbani in quanto nell'ambito o sub-ambito di affidamento non vi sarebbero le condizioni per attivare una concorrenza nel mercato, mentre la versione "short", al contrario, presupporrebbe un soddisfacimento del principio di autosufficienza regionale ed un parco impiantistico sufficiente a garantire il funzionamento di un mercato del recupero energetico e smaltimento.

Il perimetro di regolazione tariffaria dovrebbe tenere conto dei diversi assetti di mercato

Il riferimento alla "gestione integrata" nel DCO 351-19 dovrebbe pertanto tenere conto di tali assetti, garantendo un perimetro della regolazione tariffaria asimmetrico nei territori che avrebbero optato per assetti di mercato diversi, determinati dalla presenza o meno degli *asset* impiantistici per il recupero energetico o lo smaltimento.

LA GESTIONE INTEGRATA E COMUNALE NELLA NORMATIVA

	Gestione integrata e modelli alternativi	Modello transitorio
Rif. Normativi	D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 200 Legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 25	D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 198
Presupposto	ATO perimetrati dalla regione o modelli alternativi	Modalità organizzativa transitoria in attesa dell'implementazione del modello previsto dal TUA
Perimetro della privativa	"Long": dalla raccolta allo smaltimento "Short": dalla raccolta all'avvio a smaltimento / recupero	Dalla raccolta allo smaltimento, escluse le fasi di riciclaggio e recupero
Modello di mercato nella fase di smaltimento	"Long": convenzione tra l'EGATO e il gestore dell'impianto "Short": concorrenza nel mercato	Concorrenza per il mercato

Fonte: Laboratorio REF Ricerche

23 Si tratta del modello basato sulla "concorrenza per il mercato", tipico della Lombardia.

24 Legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 25, comma 4.

ARERA include la fase del recupero nel perimetro della gestione integrata

Discorso a parte, invece, per la fase di recupero, che ARERA include nel perimetro della regolazione della "gestione integrata" interpretando in senso estensivo l'art. 25 della Legge 24 marzo 2012, essendo il recupero idealmente compreso tra le fasi della filiera della raccolta e dello smaltimento e soggetto in molti territori a forti carenze impiantistiche, in particolare per quanto riguarda il trattamento della frazione organica (FORSU).

L'interpretazione offerta da ARERA è fonte di discussione in quanto il riferimento normativo sulla gestione integrata fa un esplicito riferimento all' "avvio a recupero" e non al recupero, ma appare coerente con l'impegno di garantire un "adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea", come richiamato dalla Legge di Bilancio 2018, e con l'obiettivo di superare le carenze impiantistiche sul trattamento del rifiuto organico. In quel caso, il regolatore potrebbe intervenire fissando dei *cap* alle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, scongiurando situazioni di squilibrio che si tradurrebbero in forti rincari per gli utenti, ma al contempo preservando quei segnali di prezzo che devono essere da incentivo alla costruzione di nuovi impianti.

La normativa nazionale prevede la libera circolazione dei rifiuti urbani differenziati destinati al riciclaggio

Discorso diverso, invece, è per la fase di recupero nei territori in cui vi sono gli impianti di trattamento. In quel caso, anche in presenza di una "gestione integrata", la definizione dei prezzi di accesso agli impianti sarebbe affidata al mercato, in quanto la normativa nazionale prevede la libera circolazione dei rifiuti urbani differenziati sul territorio nazionale se destinati al riciclaggio e al recupero²⁵.

Un caso esemplificativo è rappresentato dall'Emilia-Romagna, regione che attraverso il regolatore locale, l'Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per il Servizio Idrico e i Rifiuti (ATERSIR), regola i flussi di rifiuti urbani residui e definisce le tariffe "al cancello" degli impianti di incenerimento con recupero di energia e smaltimento.

In Emilia-Romagna la fase di recupero dell'organico è esclusa dalla privata

Con Legge Regionale²⁶, infatti, viene stabilito che l'attività di avvio al recupero della frazione organica è gestita in sub-affidamento da un soggetto economico selezionato dal concessionario con procedura competitiva alla quale "non possono partecipare le società controllate o collegate al concessionario del servizio pubblico o ad esso associate in raggruppamento temporaneo di imprese per la gestione del servizio", scardinando la fase di recupero dell'organico dalla privata.

Pertanto, le gare avviate da ATERSIR (Parma, Piacenza e Ravenna-Cesena), che sottostanno alla legge regionale sopracitata, prevedono che possa essere collocata a mercato l'intera frazione organica.

25 D.lgs 152/2006, art. 181, comma 5.

26 L.R. 5 ottobre 2015, n.6, art. 3, comma 8, modificata dall'art. 31 L.R. 18 luglio 2017, n. 16.

CONCLUSIONI

Gli orientamenti per la copertura dei costi efficienti per il periodo 2018-2021 presentati da ARERA nel DCO 351-19 rappresentano un primo punto di svolta per la regolazione del settore dei rifiuti urbani.

Gli elementi di innovazione e le note positive non mancano, a partire dall'impiego delle fonti contabili obbligatorie nella determinazione delle tariffe e dall'omogeneizzazione delle componenti di costo dei PEF. Tuttavia, proprio perché come detto si tratta di un primo punto di svolta per la regolazione del settore dei rifiuti urbani, l'aver trattato una tale complessità di temi e di concetti tecnici, normativi e settoriali in un documento molto "snello" presta il fianco a dubbi e a interpretazioni.

La struttura e il peso specifico del documento non sembrano neanche essere coerenti con le tempistiche individuate da ARERA, che ha previsto un lasso di tempo di tre mesi dall'uscita del DCO 351-19 alla pubblicazione del primo metodo tariffario, con un eventuale ulteriore Documento per la Consultazione che si dovrà collocare cronologicamente nei primi giorni di ottobre, lasciando poco tempo ad aziende e al regolatore di interfacciarsi sui punti specifici degli orientamenti finali al metodo. Tempistiche strette che separano anche la pubblicazione del metodo dalla sua entrata a regime, suggerendo l'introduzione di una qualche forma di gradualità per meglio valutarne le ricadute.

E' vero però che l'avvio del percorso di regolazione c'è stato, e probabilmente con l'approccio più adeguato tenendo conto delle tempistiche, ovvero riprendendo l'impostazione del Dpr 158/99 e inserendo elementi di innovazione. Ciò lascia ben sperare in un settore che ha bisogno di una rapida sterzata verso l'industrializzazione e l'infrastrutturazione.

Tuttavia, il concetto di asimmetria, richiamato dal regolatore nello stesso documento, sembra essere insieme alla qualità del servizio la grande assente del primo metodo tariffario. Il rischio è che con la definizione di "costi efficienti", fissata inizialmente per il 2017, si vada a penalizzare i gestori efficienti in nome dei riequilibri economici e finanziari degli operatori che non lo sono stati, lasciando peraltro dubbi su come i meccanismi di conguaglio si andranno ad integrare a corrispettivi determinati da procedure di gara già concluse e da affidamenti già assegnati.

Infine, il sistema *RAB-based* appare un'ottima leva al fine di promuovere gli investimenti nella fase del trattamento e dello smaltimento della filiera, ma al contempo non sembra essere il vestito migliore per un settore fortemente *labour intensive* come quello della raccolta e del trasporto dei rifiuti urbani, ancora orfano nell'approccio regolatorio di incentivi su obiettivi di qualità del servizio.

Tuttavia, come già sottolineato, è apprezzabile il desiderio di ARERA di indicare tempi certi sull'avvio della regolazione tariffaria, così come lo sforzo per portare chiarezza su molti aspetti del metodo normalizzato.

Così come è stato per il servizio idrico integrato, ci si aspetta che la regolazione incentivante garantisca adeguati livelli di qualità del servizio ed una infrastrutturazione del settore compatibile con i *target* stabiliti dall'Unione Europea.

Il raggiungimento degli obiettivi sarà graduale, ma i *target* comunitari sul riciclaggio e sullo smaltimento in discarica richiamano fin da subito chiarezza nelle regole e nei processi e condivisione di intenti fra gli attori in gioco, in un settore dove queste componenti finora sono mancate.