

Osservazioni dell'ANEA al DCO 351/2019/R/rif dell'ARERA del 30 luglio 2019 “Orientamenti per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti per il periodo 2018-2021”

L'ANEA (Associazione Nazionale degli Enti di Governo d'Ambito per l'Idrico e i Rifiuti) presenta le proprie osservazioni al documento per la consultazione 351/2019/R/rif dell'ARERA “Orientamenti per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti per il periodo 2018-2021” di seguito DCO 351/2019. In relazione all'attuale sviluppo del sistema associativo degli Enti d'Ambito in materia di rifiuti ed al poco tempo utile disponibile per lavorare in comune, si è assunto di mantenere queste osservazioni su temi di carattere generale trattati dal DCO, rimandando per le osservazioni di dettaglio sugli aspetti specifici del “metodo” ai contributi dei singoli EGATO, evidenziando anche in tal modo l'eterogeneità del settore.

In linea generale il sistema degli EGATO concorda con la necessità di un quadro generale stabile e omogeneo per la determinazione dei costi e della metodologia tariffaria per la loro copertura; preme tuttavia portare all'attenzione dell'Autorità alcune tematiche che potrebbero rappresentare elementi di criticità.

In primo luogo, sarebbe auspicabile un approfondimento relativamente al tema della eterointegrazione della disciplina emanata dall'ARERA relativamente a situazioni di affidamenti assentiti (tipicamente proprio da Enti di Governo d'Ambito) a norma di legge e corredati di validi contratti di servizio sottoscritti e vigenti. O si pone il tema per via giuridico-interpretativa in questa fase, oppure, diversamente, si potrebbe prevedere un contenzioso, il cui tipo e dimensione saranno funzione del reciproco rapporto fra i costi efficienti definiti con il metodo ARERA in oggetto e quelli stabiliti dagli eventuali citati contratti di servizio vigenti. In termini più generali e per altra via possono rinvenirsi – e ci sono state rappresentate – realtà in cui i costi sono comunque definiti da un soggetto di regolazione e classificati come costi standard sulla base di evidenze progettuali e di conoscenza del settore. Anche in questi casi resta il tema della conciliazione di costi definiti in tal modo rispetto alla copertura dei costi con il criterio della ricostruzione dell'anno a-2.

Elemento trasversale riguarda poi il perimetro di applicazione della metodologia. Un punto di carattere generale che sarebbe opportuno chiarire ulteriormente è quello dell'unità territoriale oggetto della regolazione: il bacino di affidamento o il comune. Le esperienze riportate dagli EGATO e valutate in sede di Associazione, con la regolazione più “matura” in materia di servizio rifiuti suggeriscono di lasciare decisamente ad un livello territoriale (che deve essere sovracomunale ma non può essere quello nazionale; da ciò ancora la centralità dell'ente territoriale di governo dell'ambito) l'articolazione dei costi del gestore alla scala di singolo comune, laddove naturalmente l'ambito non coincida con il comune, circostanza quest'ultima da ritenere residuale, salvo eccezioni quali città metropolitane rilevanti, proprio per la conclamata dimensione di ambito che dovrebbe caratterizzare il servizio. Nel DCO non ci è risultato sempre chiaro se in fase di implementazione debba essere preso come riferimento l'intero bacino di affidamento oppure il singolo Comune.

Si pongono poi all'attenzione dell'Autorità alcune considerazioni in merito alla definizione sottostante alcuni termini, la cui interpretazione si riflette inevitabilmente

sull'implementazione della disciplina che sarà emanata dall'Autorità. Ad esempio relativamente alla nozione di gestore si rileva che nella fattuale gestione di un servizio articolato come quello dei rifiuti possano verificarsi perlomeno le seguenti casistiche (in entrambe le ipotesi i gestori possono, a loro volta, esternalizzare parte dei servizi):

- un unico gestore titolare dell'intera gestione integrata del servizio;
- una pluralità di gestori, ognuno titolare di uno o più segmenti: in questa seconda ipotesi, i casi pratici possono spaziare da realtà in cui l'autorità locale di riferimento (EGATO o comune) ha un rapporto contrattuale con due o tre soggetti gestori al massimo ad altre in cui i soggetti gestori sono molto numerosi.

Inoltre secondo la nostra valutazione congiunta risulterebbe utile una connotazione un po' più specifica sui sistemi di tariffazione puntuale: dovrebbero ben differenziarsi i ruoli dei soggetti istituzionali, almeno fra le due macro-situazioni in cui l'entrata per copertura dei costi viene classificata come tributo (Tari presuntiva o Tari/tributo puntuale), con conseguente rilievo del ruolo del Comune, ovvero corrispettiva (tariffa puntuale in regime di IVA e corrispettivo), in cui assume centralità il ruolo della prestazione, dell'affidatario e dell'utente che paga il servizio con la tariffa.

Importante la valutazione sulle tempistiche di implementazione della disciplina, sia relativamente al raccordo con i tempi dettati dalla disciplina degli Enti Locali che in merito alla possibilità, in particolare per gli enti che hanno affidato il servizio tramite gara, di prevedere un ragionevole intervallo temporale per la revisione straordinaria dei piani economico-finanziari e tariffari della pianificazione di ambito, oltre alla revisione del contratto di servizio. Inoltre le tempistiche previste potrebbero mal adattarsi ad un settore ancora estremamente frammentato.

Ulteriore elemento riguarda il ruolo degli EGATO, che appare limitato alla sola validazione dei dati al fine della predisposizione del PEF e della determinazione tariffaria. Sarebbe invece opportuno emergessero esplicitamente anche tutte le altre funzioni che norme recenti, chiarificatrici in ordine a precedenti potenziali incertezze, confermano in capo appunto agli EGATO.

Pur nella consapevolezza di un quadro normativo non cristallino e talvolta apparentemente incoerente, si rileva che nel nostro ordinamento viene riconosciuto un sistema di regolazione e gestione sovracomunale del servizio rifiuti urbani, sistema introdotto dal testo unico ambientale del 2006 e rinforzato nel 2012 con l'inserimento dell'art. 3-bis, commi 1 e 1-bis, del decreto legge 138/2011.

Tale sistema è basato, da un lato, sul riconoscimento di ambiti territoriali ottimali e dall'altro sull'esistenza di autorità sovracomunali preposte all'esercizio associato delle principali funzioni comunali in materia di rifiuti. Il perseguimento dell'ottimizzazione del servizio attraverso la gestione integrata non può infatti essere rimesso esclusivamente alla dimensione territoriale della gestione, ma necessita anche di una regia e visione strategica complessiva ed unitaria di tutte le varie attività che compongono il ciclo di gestione del rifiuto, ed in questo senso si saluta sempre favorevolmente l'attribuzione della competenza all'Autorità Nazionale. Questo schema non determina una esclusione della competenza comunale che si manifesta nella partecipazione agli organi di governo ed alle relative deliberazioni degli EGATO della cui governance sono i principali protagonisti. Inoltre l'approvazione delle tariffe tributarie non può prescindere dall'approvazione comunale.

Per tale ragione si ritiene auspicabile una forma di coordinamento tra EGATO e Comune prima dell'approvazione anche nel caso delle tariffe tributo, da parte del consiglio comunale e ciò al fine di verificare che la politica tariffaria del singolo comune sia coerente con la pianificazione e gli obiettivi ambientali d'ambito definiti dall'EGATO, circostanza ben necessaria se si hanno a mente alcuni noti principi per cui i sistemi di tariffazione sono uno strumento fondamentale per implementare le politiche della gerarchia europea dei rifiuti e che, in definitiva, le tariffe non rappresentano solo il corrispettivo del gestore ma di nuovo mirano, attraverso la leva economica, ad orientare i comportamenti degli utenti verso la sostenibilità della gestione, tema così ampio che non può sicuramente essere assunto completamente da una dimensione comunale.

Pertanto le competenze riconosciute agli EGATO dalla normativa vigente dovrebbero trovare un più ampio espresso riconoscimento sia in ordine all'approvazione del PEF sia in ordine all'approvazione delle tariffe, prevedendo esplicitamente le ulteriori azioni svolte dagli EGATO, che derivano dalle funzioni loro attribuite dal legislatore. Con riferimento alle "Azioni" riferite all'"*Ente di governo dell'ambito o altro ente territorialmente competente*", si propone che siano ricomprese quindi anche le seguenti funzioni:

- *approva il PEF proposto dal gestore, comprendendo anche i costi di trattamento, recupero e smaltimento, anche qualora di competenza di altri soggetti, a seguito di:*
 - *verifica delle coerenze di natura tecnico-funzionale rispetto alla programmazione d'ambito (a sua volta coordinata con piani e norme regionali) e al contratto di servizio;*
 - *validazione dei dati, informazioni ed atti, integrandoli o modificandoli, secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi efficienti previsti dal metodo ARERA;*
- *ripartisce i costi del servizio tra i Comuni di ogni singolo bacino di affidamento.*
- *approva le tariffe all'utenza – comunali e/o di bacino - laddove è stato optato per la tariffa puntuale di natura corrispettiva.*