

Osservazioni



CONFINDUSTRIA
CISAMBIENTE

AUDIZIONI ANNUALI ARERA
CONFINDUSTRIA CISAMBIENTE

Sommario

1. Regolamentazione tariffaria ed impianti.....	2
1.1. La nostra Associazione apprezza l'attività di pavimentazione orizzontale del settore che, tra le altre cose, dovrebbe ambire a ridurre il gap impiantistico tra le regioni del nord e del centro-sud Italia	2
1.2. Tuttavia, sarebbe opportuno coniugare al meglio le attività di regolamentazione con le indicazioni che provengono dal mercato.	2
1.2.1. In generale, a nostro avviso, limita il principio di libera concorrenza.....	2
1.2.2. In particolare, secondo l'impostazione data, diversi sono i vincoli a carico del Gestore.....	2
1.3. Infine, sottolineiamo, in tema di regolamentazione tariffaria relativa ad una particolare categoria di trattamento dei rifiuti, quella della FORSU per ottenere compost, che essa richiederebbe un'equa disciplina	3
2. Livelli della qualità del servizio	4
2.1. La realizzazione di un testo unico della qualità come il TQRIF rimane senza dubbio apprezzabile, andando a costituire una pavimentazione orizzontale	4
2.2. Tuttavia, l'applicazione di elevati livelli di qualità prestazionale non deve generare problematiche nei confronti di stazioni appaltanti e affidatari del servizio	4
2.2.1. Innanzitutto, tali criticità potrebbero essere risolte adottando, ad esempio, percorsi di miglioramento dei livelli della qualità intermedi rispetto agli schemi regolatori ora previsti	4
2.2.2. In subordine, tali adempimenti, gli adempimenti dovrebbero essere previsti dal contratto di servizio, e dovrebbero essere richiesti in conformità al ruolo di gestore dei rifiuti svolto.....	5
3. Adeguata remunerazione del servizio di igiene urbana	6

1. Regolamentazione tariffaria ed impianti

1.1. La nostra Associazione apprezza l'attività di pavimentazione orizzontale del settore che, tra le altre cose, dovrebbe ambire a ridurre il gap impiantistico tra le regioni del nord e del centro-sud Italia

Essa riguarda:

1. la regolamentazione sulla qualità del servizio offerto da parte degli affidatari/concessionari del servizio di igiene urbana da parte di ARERA (TQRIF), entrato in vigore lo scorso 1.1.2023;
2. la Regolamentazione tariffaria relativa ai meccanismi di determinazione delle tariffe alla base della determinazione del costo del servizio di igiene urbana e al costo/ricavo per il conferimento negli impianti di chiusura del ciclo (trattamento/smaltimento), novellato con Delibera n. 389 dell'3.8.2023;
3. la definizione uno schema tipo di contratto di servizio, univoco per i Comuni (laddove costituite le EGATO), per la regolazione dei rapporti tra ente affidante e soggetto gestore, al fine di determinare i contenuti minimi essenziali del contratto (Delibera n. 389 dell'3.8.23).

1.2. Tuttavia, sarebbe opportuno coniugare al meglio le attività di regolamentazione con le indicazioni che provengono dal mercato.

In particolare, con la Delibera n. 363/2021, con cui si è dato luogo all'MTR-2, la nostra Associazione vuole sottolineare come la tassonomia con la quale vengono articolati gli impianti (intermedi, aggiuntivi, minimi) ponga alcune criticità, che riteniamo opportuno evidenziare, con l'obiettivo di supportare l'Autorità a risolverle.

1.2.1. In generale, a nostro avviso, limita il principio di libera concorrenza

In particolare, qualora si verifichi l'inclusione di un impianto di trattamento, all'interno della categoria dei "minimi" soffoca il principio di libera concorrenza: in presenza di tariffe amministrate, viene equiparato, sostanzialmente, l'impianto di trattamento privato ad uno pubblico, e non si prevede affatto – come avviene nella pratica – che vi siano dinamiche di mercato tali da non garantire la costanza dei flussi in ingresso.

Ciò indurrebbe una riduzione, del tutto o in parte, della platea delle imprese che fanno parte del c.d. "indotto", come ad esempio la figura dell'intermediario commerciale che, in assenza di una tariffa di mercato, non può lucrare extra-profitti.

1.2.2. In particolare, secondo l'impostazione data, diversi sono i vincoli a carico del Gestore

Sulla scorta delle prescrizioni fornite dalla suddetta delibera, si manifestano i seguenti ed ulteriori limiti relativi alla scelta di classificare un impianto come minimo:

- a) essa avviene unilateralmente, senza contraddittorio, e senza, teoricamente, la possibilità che il Gestore possa declinare;
- b) laddove essa avvenga, non è chiaro se il gestore possa rifiutare o meno, ed eventuali meccanismi sanzionatori;
- c) essa impone l'applicazione di rigidi protocolli di certezza, con riferimento alla "verifica e trasparenza dei costi", che i dati siano "validati e rinvenienti da fonti contabili obbligatorie", e che i corrispettivi siano soggetti ad un "limite di crescita";
- d) essa avviene – in particolare nelle zone meridionali del Paese – in carenza di programmazione da parte degli enti regionali, anche in zone – vedi il meridione del Paese – in cui viene impedita la reale costanza dei flussi in ingresso ai medesimi impianti;

- e) essa non chiarisce gli impegni che la controparte del gestore “minimo” deve assumere;
- f) essa non chiarisce se il comune, deputato – per il principio di competenza territoriale – sia obbligato a conferire o meno agli impianti minimi;
- g) essendo biennale, unitamente al rispetto di forme di regolazione tariffaria, impedisce al gestore “minimo” qualsiasi attività di programmazione degli investimenti e di crescita aziendale.

In conclusione, i limiti di questa impostazione, che impedisce l’applicazione di tariffe correlate alle logiche di mercato, derivano da:

1. totale assenza di qualsiasi forma di garanzia, nei confronti del gestore individuato come “minimo” per sopravvivere in tale mercato;
2. mancanza di autonomia decisionale, laddove i suoi investimenti sono decisi da altri che stabiliscono pure la remunerazione.

1.3. Infine, sottolineiamo, in tema di regolamentazione tariffaria relativa ad una particolare categoria di trattamento dei rifiuti, quella della FORSU per ottenere compost, che essa richiederebbe un equa disciplina

Il fenomeno che sta interessando il mercato in questo momento vede le frazioni interessate (EER 200801 e 200302):

- a) avviate prevalentemente ad impianti di biodigestione anaerobica, per la produzione di biometano;
- b) un avvio minoritario verso gli impianti di digestione aerobica.

Ciò determina la mancanza di collegamento tra le tariffe di conferimento applicate ed il mercato (esse vengono stabilite in modo indipendente dai concorrenti, e a danno dei fornitori e dei clienti), che induce a danni di natura:

- I. economica, che si concretizza in una progressiva chiusura di impianti e perdita di posti di lavoro;
- II. ambientale, che si concretizza con il trasporto della frazione in altri luoghi/impianti ovvero la mancata trasformazione in compost di qualità e suo utilizzo nei suoli in sede locale etc..

Pertanto, è auspicabile che regolamentazione tariffari tenga conto di aspetti che vadano a tutelare anche tali forme di valorizzazione del rifiuto (coerenti con la gerarchia dei rifiuti richiesta dall’Europa).

Il compostaggio in Italia ormai riguarda per tre quarti circa gli sfalci verdi, mentre l’umido domestico e i mercatali vanno a biogas. Il compost post-biogas è per forza di cose più povero e spesso non c’è affatto.

Appare quindi importante un riesame dell’attuale modalità di sfruttamento dell’organico italiano, la frazione dei rifiuti urbani più importante e per la quale non esiste un Consorzio di filiera (Biorepack è limitato agli scarti degli imballaggi in polimero bioplastico presenti nella filiera dell’organico e – mi sia permesso – sta dalla parte dei problemi e non in quella delle soluzioni).

Il contributo energetico del biogas da organico, rapportato alle necessità nazionali, è pressoché marginale. Questa bolla, alimentata da sovvenzioni, è destinata a sgonfiarsi non appena verranno meno gli incentivi. Il panorama sarà allora desolante, in quanto moltissimi impianti di compostaggio saranno chiusi.

Già ora la capacità di trattamento in Italia è ben superiore alla quantità raccolta e inoltre è sbilanciata a favore del Nord Italia. Sono previsti impianti al Sud, ma – se non cambia l’assetto del settore - saranno cattedrali nel deserto.

2. Livelli della qualità del servizio

2.1. La realizzazione di un testo unico della qualità come il TQRIF rimane senza dubbio apprezzabile, andando a costituire una pavimentazione orizzontale

Come noto, mediante delibera 15/2022/R/rif, l'autorità ha introdotto il Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani, cd. TQRIF, entrato in vigore lo scorso 1.1.2023.

In tal senso si apprezza il tentativo di offrire una maggiore tutela a favore dell'utenza, inducendo un incremento della qualità complessiva del servizio erogato.

2.2. Tuttavia, l'applicazione di elevati livelli di qualità prestazionale non deve generare problematiche nei confronti di stazioni appaltanti e affidatari del servizio

Tuttavia, ciò deve essere assicurato senza generare problematiche, innanzitutto in capo ai Comuni e, a cascata, ai soggetti affidatari del Servizio di igiene urbana.

2.2.1. Innanzitutto, tali criticità potrebbero essere risolte adottando, ad esempio, percorsi di miglioramento dei livelli della qualità intermedi rispetto agli schemi regolatori ora previsti

A seguito dell'implementazione del TQRIF si sono manifestate alcune evidenze empiriche:

- i. il collocamento della stragrande maggioranza degli ETC/Comuni, all'interno dello schema básico (I), quindi al livello più basso della qualità del servizio¹, seguiti dagli Schemi III e II, corrispondenti ad un livello di qualità intermedio², e infine lo Schema IV, con livelli avanzati di qualità rinvenibili solo in gestioni che servono il 5% della popolazione.
- ii. ciò appare non coerente, almeno per il versante della qualità tecnica, con gli indicatori sul tasso medio di raccolta differenziata³:

L'evidente decoupling tra risultati ottenuti nell'esecuzione del servizio, ed il collocamento prescelto dai Comuni/ETC nello schema di regolamentazione:

- a) dovrebbe far riflettere circa la rilevanza degli oneri di rendicontazione previsto dal Testo Unico;
- b) dovrebbe suggerire l'introduzione, magari a partire dai successivi periodi di regolamentazione su percorsi di miglioramento della qualità diversi da quanto ora previsto, variegando al meglio gli schemi regolatori, ed eventualmente introducendo meccanismi di premialità e di penalità volti ad incentivare gestori ed ETC ad inquadrare i suddetti percorsi; in particolare, ciò dovrebbe avvenire in relazione ai diritti e doveri definiti dalle parti contrattuali nell'ambito del contratto di servizio.

¹ In base ad evidenze empiriche, circa le scelte effettuate (su un numero di ETC rappresentante il 48% della popolazione italiana), si evidenzia che il 77% della popolazione risiede in territori affidati a gestori.

² In base al campione indagato, rispettivamente con il 13% e il 4% della popolazione.

³ In particolare, essa si è attestata, nel 2021, il 71%, al nord, il 60,4% al Centro e il 55,7% al Sud e Isole.

2.2.2. In subordine, tali adempimenti, gli adempimenti dovrebbero essere previsti dal contratto di servizio, e dovrebbero essere richiesti in conformità al ruolo di gestore dei rifiuti svolto

A titolo di esempio, si cita il tema dell'assistenza 24h su 24 mediante numero verde h24, utile al pronto intervento per poi procedere al sopralluogo entro le 4 ore successive; questo, a nostro avviso, evidenzia quanto poco si sia tenuto conto degli effettivi servizi svolti da gestori che si occupano della raccolta di rifiuti urbani:

- i. difatti, al momento in cui parliamo, non solo prevede un servizio aggiuntivo non considerato al momento della partecipazione alla gara di appalto, con conseguente impegno di risorse economiche non indifferenti (che poi dovranno essere ribaltate sui Comuni), ma prevede un'attività che, in determinati casi, nulla ha a che vedere con il servizio di raccolta di rifiuti urbani;
- ii. ad esempio, laddove la presenza di rifiuti possano ostacolare il traffico veicolare, potrebbe pacificamente risultare a carico di altra ditta/competenza; si potrebbe manifestare il caso per cui il Comune ha già convenzioni attive per la rimozione di amianto o di carcasse animali): allora quale sarebbe la funzione del gestore?
- iii. In poche parole, viene chiesto alla ditta appaltatrice del servizio di raccolta di rifiuti urbani di sostituirsi alla protezione civile, alla polizia municipale o alla ASP di competenza con tutte le problematiche di gestione che ne conseguono e soprattutto aumentando gli step necessari all'intervento (sopralluogo, riconosco che è un rifiuto che non posso gestire, contatto protezione civile o polizia municipale, questi effettuano il sopralluogo, contattano l'Azienda incaricata, ecc...).

3. Adeguata remunerazione del servizio di igiene urbana

Nel corso di precedenti confronti con l'Autorità abbiamo avuto occasione di sottolineare il tema dell'adeguamento dei canoni di servizio; in particolare:

- già con l'MTR/- 1 e poi con il successivo MTR-2, all'art. 4, ha introdotto un limite di crescita alle entrate tariffarie per la gestione dei rifiuti solidi urbani cristallizzando la componente inflativa ad un valore indicato dalla stessa Autorità, che era stato cristallizzato all'1,7%;
- Con l'MTR-2 (ex Delibera 03 agosto 2023 389/2023/R/rif), il tasso di inflazione programmata viene aggiornato al 2,7%.

*“Articolo 3 Adeguamenti contabili e monetari per l'aggiornamento dei costi riconosciuti
...Ai fini dell'adeguamento monetario delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2024 e 2025:
a) dopo il comma 7.5 del MTR-2, è aggiunto il seguente:
“7.6 Ai fini dell'aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2024 e 2025 si considerano i seguenti tassi di inflazione:
I 2023 = 4,5% e I 2024 = 8,8%. Per l'anno 2025 si assume inflazione nulla.
...
Articolo 4 Limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie
4.1 Alla luce dell'andamento dei prezzi dei fattori della produzione, al fine di assicurare la continuità del servizio e la sostenibilità dei corrispettivi all'utenza finale, per ciascun anno $a = \{2024, 2025\}$:
a) il parametro ρ_a per la determinazione del limite alla crescita delle tariffe è determinato aggiornando il valore del tasso di inflazione programmata, r_{pia} , e ponendolo pari a 2,7%;
b) oltre ai coefficienti di cui ai commi 4.2 e 4.4 del MTR-2 previsti per la determinazione del citato limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie, l'Ente territorialmente competente ha la facoltà di valorizzare il coefficiente $CR\lambda$, in considerazione dei maggiori oneri sostenuti per il servizio integrato di gestione dei rifiuti negli anni 2022 e 2023 riconducibili alla dinamica dei prezzi dei fattori della produzione.”*

Si apprezza il fatto che il tema della variazione dei costi dei fattori di produzione, anche su nostra sollecitazione, venga così affrontato da Arera.

Allo stesso tempo stanno emergendo perplessità di chi opera nella quotidianità dei servizi ambientali e si deve necessariamente rapportare ai principi di contabilità analitica e contabilità generale rispetto ai quali gli indirizzi di Arera sembrano avere approcci diversi.

Permangono i nostri dubbi, circa l'utilizzo dell'inflazione quale grandezza impiegata per fissare il limite alla crescita dei ricavi, laddove si ritiene più opportuno e più adeguato alla realtà di mercato un automatismo, alle grandezze Istat (ad esempio, indice FOI), che meglio può rappresentare le variazioni dei centri di costo.

Ciò viene indicato, e quindi appare coerente, per il settore dei servizi di igiene urbana, qualificato come ordinario, con il nuovo Codice dei contratti pubblici – entrato in vigore il primo aprile 2023 e con efficacia dal primo luglio 2023 (D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) – per cui viene introdotto l'obbligo di inserimento delle clausole di revisione prezzi nei documenti iniziali di gara delle procedure di affidamento e fornisce indicazioni sugli indicatori sintetici di prezzo e di costo, elaborati dall'Istat, che devono essere utilizzati.

Inoltre, si sottolinea come, sulla base della suddetta revisione infraperiodo, come la definizione di un limite di crescita delle entrate tariffarie asimmetrico rispetto agli indici inflattivi riconosciuti avrebbe potuto essere sviluppato in maniera diretta senza ricorrere all'ETC;

Essendo quindi vigente una norma imperativa sull'argomento della variazione dei costi si ritiene necessario che venga introdotto nello schema di contratto (recepito nel MTR) un automatismo che consenta di

procedere con facilità e celermente al meccanismo di adeguamento dei canoni / tariffe di servizio in conformità al nuovo codice dei contratti (utilizzando quindi gli indici Istat).

Laddove sia condivisa tale posizione, ovvero la necessità di introdurre suddetto automatismo nella revisione contrattuale che consenta il recupero dei maggiori costi legati all'inflazione e/o a impennate dei prezzi, sarebbe altresì utile fissare anche concrete modalità di applicazione dello stesso, e chiarire se, auspicabilmente, esso potrà essere definito direttamente fra le parti contrattuali (Gestore -ARO/Comune) o se dovrà essere interessato di ciò anche l'EGATO.

Nel dettaglio, al comma 3 dell'articolo 60, il Codice stabilisce che "ai fini della determinazione della variazione dei costi e dei prezzi di cui al comma 1, si utilizzano i seguenti indici sintetici elaborati dall'Istat:

...

- con riguardo ai contratti di servizi e forniture, gli indici dei prezzi al consumo, dei prezzi alla produzione dell'industria e dei servizi e gli indici delle retribuzioni contrattuali orarie."*

Si osserva anche che il nuovo codice ha recepito le direttive europee che regolano i contratti pubblici le quali prevedono una disciplina separata – enucleata nella Direttiva 2014/25/UE - per i cosiddetti settori speciali, ossia i settori dell'energia, dell'acqua, dei trasporti e dei servizi postali: non i servizi di gestione rifiuti per i quali non è prevista alcuna differenziazione nell'ambito degli appalti di servizi.

Di recente con la Delibera 03 agosto 2023 385/2023/R/rif, è stato definito lo "Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani" nell'ambito del quale poteva trovare spazio una definizione univoca, razionale e semplice di un meccanismo di adeguamento del canone relazionabile con un automatismo agli indici Istat ritenuti rappresentativi.

La cristallizzazione di precisi valori di tali indici inflattivi e quindi dei limiti di crescita delle entrate tariffarie da parte di Arera non è francamente di facile comprensione anche perché essi debbono essere pubblicati periodicamente da Arera.

*La definizione di un limite di crescita delle entrate tariffarie asimmetrico rispetto agli indici inflattivi riconosciuti avrebbe potuto essere sviluppato in maniera diretta senza ricorrere all'ETC (Ente territorialmente competente). All'ETC è stata data la facoltà / responsabilità di valorizzare il coefficiente *CR/a* in considerazione dei maggiori oneri sostenuti per il servizio integrato di gestione dei rifiuti negli anni 2022 e 2023 riconducibili alla dinamica dei prezzi dei fattori della produzione. Si è introdotta così una ulteriore variabile connessa con la soggettiva valutazione dell'ETC che potrebbe potenzialmente essere oggetto di frizioni con i gestori all'esito della valutazione soggettiva dei maggiori oneri dovuti.*

A riprova di quanto sta avvenendo sul mercato, ed in particolare l'approccio adottato dalle EGATO, si riporta il caso dell'Ente di Governo d'Ambito della Regione Puglia.

Il caso della revisione dei corrispettivi nella Regione Puglia

Riguardo alle revisioni dei corrispettivi, AGER ha assunto una decisa posizione affermando che non dovranno più applicarsi le clausole pattuite contrattualmente degli aggiornamenti ISTAT bensì si dovrà procedere secondo il metodo tariffario ex delibere n.443/2019, n. 363/2021 e n. 385/2023.

Si manifesta una difficoltà circa l'implementazione dei metodi di calcolo predisposti da ARERA, sia da parte di chi deve affidare, che da parte di chi vede affidato il servizio.

Nostri associati hanno richiesto ad alcuni comuni la revisione contrattuale anche per periodi precedenti, maturati e mai richiesti, con uno stallo amministrativo per i motivi sopra descritti.

Nella Regione, l'EGATO (AGER), ha provveduto ad eterointegrare i contratti: ciò avrebbe effetti addirittura devastanti qualora le variazioni dovessero avere efficacia retroattiva dall'entrata in vigore del MTR ex 443/2019 anche per i contratti in corso.

(AGER, con proprie specifiche determine ha avviato i procedimenti di adeguamento del contratto di servizio in essere allo schema tipo previsto dalla delibera n.385/2023 per tutti gli impianti pugliesi)