

Ciclo dei rifiuti urbani

Arera: primi orientamenti per la definizione del metodo tariffario rifiuti

di Alberto Pierobon - Consulente ambientale e dei servizi pubblici locali

E' in fase di avanzata consultazione (con previsione chiusura al 31 luglio) il documento Arera "Primi orientamenti per la definizione del metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio" (MTR-2: periodo 2022-2025). "Mercato di incidenza: ciclo dei rifiuti urbani" datato 11 maggio 2021, che vuole (1.5) tener conto, tra altro, del recepimento (a settembre 2020 con quattro D.Lgs.) del c.d. "pacchetto direttive" relative all'economia circolare, nonché del PNRR approvato il 30 aprile dalla Commissione europea.

Nel ribadire che Arera "ha fatto ricorso a strumenti regolatori che prevedevano gradualità nella implementazione e asimmetrie nelle soluzioni prospettate" (1.2), si vogliono altresì rafforzare le infrastrutture (1.5) necessarie etc. nel solco del Quadro strategico 2019-2021 (2.13) di cui alla deliberazione 242/2019/A, orientandosi in un orizzonte (2.14) di quattro anni, con aggiornamento biennale, salvo revisioni infra periodo.

Ci si richiama al contesto di riferimento (statistiche Ispra e dati acquisiti) e alle novità legislative che pongono, tra altro, anche i nuovi obiettivi europei, laddove (vedi 3.10 ss.) il recupero (non tanto il riciclaggio) è - fuori dal fumo mediatico e dall'accecamento superficiale - il vero protagonista, aprendo il campo a quello energetico (termovalorizzatori che trovano sponda nell'[art. 35 del D.L. n. 133/2014](#), nonostante l'annullamento del [DPCM 10 agosto 2016](#) poiché non veniva prevista la VAS statale: sent. [Tar Lazio n. 10095 del 6 ottobre 2020](#)) riguardante non solo il flusso dei rifiuti indifferenziati (ad esempio nel forno a griglia R1), ma anche gli scarti del trattamento da raccolta differenziata (malamente stimati prima nel 10% e poi nel 20%) e i rifiuti organici sempre più vocati (Box 5) al biometano ([Decreto Mise 2 marzo 2018](#)) e al biogas, anche per ottenere i certificati di immissione al consumo dal GSE per gli impianti che entreranno in funzione entro il 2022.

Un concetto fondamentale riguarda (3.27) i nuovi flussi di rifiuti urbani che rilevano indipendentemente dalla classificazione assunta nel processo di trattamento, che ne modifica la natura la composizione chimica poiché le attribuzioni regolatorie riguardano tutti i rifiuti di origine urbana. Dando per scontato - e qui si leveranno non pochi scudi anche da parte di talune lobbies - che i rifiuti capitolo 19 (in particolare, diremmo noi, i famosi codici EER 191212) siano tutti di origine urbana (vedi Box 3, nota 14 di pag. 19). Ribadendosi (in disparte le questioni suscitate in più occasioni dall'AGCM di cui al par. 4.1) la libertà di circolazione dei rifiuti differenziati (distinguendoli da quelli organici), valutando la rilevanza dei mercati di sbocco e le tipologie che la normativa ha da ultimo voluto attenzionare: carta/cartone; vetro, plastica, metallo, legno, Raee. Rileva altresì la pianificazione nella novità del Programma nazionale di gestione dei rifiuti (3.29) in capo al Mite ([art.198-bis del D.Lgs. n. 152/2006](#)), per integrare la rete impiantistica nella quale si focalizzano gli impianti di chiusura del ciclo dei rifiuti "minimi" e "aggiuntivi" (4.3): i primi soggetti alla regolazione tariffaria tout court; i secondi devono rispettare gli obblighi di trasparenza per le condizioni di accesso, etc. Vengono considerati a parte (4.4) gli operatori degli impianti di trattamento meccanico o meccanico biologico (TM-TMB).

Una ulteriore distinzione inserita da Arera riguarda:

a) gli impianti gestiti dagli operatori cc.dd. "integrati", soggiacenti al regime tariffario tout court, nella articolazione dei costi (operativi, d'uso del capitale: ammortamenti, accantonamenti, remunerazioni di capitale e delle immobilizzazioni) ai quali si aggiungono una componente ambientale per le esternalità, da far confluire nella Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA) con onere per ciascun impianto i-esimo, instaurandosi un meccanismo economico, etc;

b) Gli impianti gestiti non dagli operatori integrati, nella suindicata distinzione: degli impianti "minimi" incentivati/disincentivati dall'anzidetta componente ambientale, che inciderà particolarmente (in pejus) sulle discariche e sugli impianti incenerimento che non recuperano energia; e degli impianti "aggiuntivi" (non integrati nella gestione) con riguardo anche ai TM-TMB (4.6) contestualizzati e valutati per gli effetti dei flussi output nel complessivo sistema.

Sempre gli impianti "minimi" (4.7) essi vengono individuati allorquando: a) impegnino la capacità dei flussi come da atti amministrativi o dagli strumenti di programmazione; b) offrano capacità in un mercato con rigidità strutturale; c) derivino dalla programmazione. Questi impianti si individuano in ambito regionale o in macroaree (4.10), non senza ipotizzare (4.11) l'intervento governativo per individuare gli impianti di chiusura del ciclo minimo dei rifiuti, nel quadro di un progressivo dinamismo concorrenziale (tutto da dimostrare).

Rimangono per Arera riconosciuti nel sistema tariffario: i costi efficienti; le fonti contabili obbligatorie; i costi operativi (d'uso del capitale e componenti a conguaglio); la suddivisione in parte fissa e variabile della tariffa, la suddivisione dei ricavi totali parte fissa e variabile con riferimento a sei periodi; il WACC che tiene conto della natura composita del servizio e della forte eterogeneità finanziaria; il limite di crescita annuale (5.12) con una

formula ivi indicata che tiene conto anche dei coefficienti di recupero produttività, del miglioramento della qualità (0-4%) e della valorizzazione delle modifiche del perimetro gestionale (0-3%): gli ultimi due coefficienti determinati dall'ETC (tav.4).

Arera non manca di soffermarsi sugli aspetti preliminari per la quantificazione del valore di subentro, ossia del valore residuo da riconoscere al gestore uscente (5.21), non solo quale clausola integrativa ai contratti di affidamento per i conguagli spettanti (5.22), distinti tra servizi di raccolta+trasporto+ spazzamento (5.24) rispetto a quelli di trattamento e smaltimento (5.23). In buona sostanza Arera qui sottolinea l'utilità pluriennale (5.25) negli effetti dell'ammortamento che porta a incentivare/disincentivare gli investimenti che dovrebbero trovare luogo nella disciplina degli schemi tipo dei contratti di servizio (5.26).

Arera ribadisce altresì che con la proceduralità adottata, il metodo (6.1) viene declinato selettivamente per tenere conto delle p.c.d. "diversità" territoriali, delle decisioni degli enti competenti (solo ETC-Egato?), con la partecipazione dei gestori, intervenendo in caso di inerzia (6.2) anche prevedendo la possibilità (6.3) di ricorrere a regole semplificate (es. circa la validazione dei dati, approvazione atti per determinare la tariffa, etc).

Rimane la importanza della redazione e validazione dei piani economici e finanziari (PEF) che non riguardano i meri prestatori d'opera (6.6) e che per i gestori degli impianti di trattamento e di smaltimento (6.7) debbono contemplare il fabbisogno di investimenti per 4 anni in considerazione delle scelte di pianificazione regionale per il riequilibrio dei flussi fisici e in rapporto al valore delle infrastrutture esistenti, che mettono in campo anche la coerenza della pianificazione regionale con quella nazionale, tanto che si intende (6.8) instaurare un confronto tra i soggetti ivi preposti assieme a quelli delle ETC, in particolare (6.9) sulle riduzioni tariffarie (6.10) di questi ultimi che dovranno (6.12) dare adeguata e motivata evidenza al gestore esplicando le valutazioni sulla sostenibilità finanziaria della gestione e dando puntuale rappresentazione dei costi che non si intendono riconoscere.

Infine si pongono i meccanismi di garanzia e procedura di approvazione tariffaria anche per i PEF aggregati degli Egato (6.17) ripartendoli successivamente tramite appositi driver (6.18), ma anche per le entrate (6.19) tenendo conto (6.20) delle novità introdotte dal [D.Lgs. n. 116/2020](#) in particolare dell'art. 238, comma 10 (rinviando al Box n.6). In appendice Arera si sofferma sulla gestione delle frazioni differenziate dei rifiuti urbani diverse da quelle dell'organico (tema già toccato innanzi cfr. 3.29), non mancando di tornare anche sul divario tra la raccolta differenziata (61,3% nel 2019) e il riciclaggio (tasso di riciclaggio al 46,9% nel 2019), in proposito cfr. quanto in esordio e le statistiche di cui al Box A.1, nel proseguire - continua il documento - il processo di catching-up delle aree meno virtuose.

Ci limitiamo a prime impressioni, rinviando agli approfondimenti svolti per Azienditalia. Non mancano delle aperture seppur timide (si vedrà poi se siano realistiche o solamente "tattiche") verso altri soggetti quali gli ETC e gli Egato (e chi sta da sfondo: ANCI compreso), ma sempre nella "camicia di forza" di un sistema che rimane improntato a una mentalità e ad una logica ancorata alla impresa a rilevanza economica, operante con strumenti privati, anche perché si assume che il mercato in parola sia aperto e competitivo.

In realtà restiamo entro il divario tutto italiano, non tanto al mercato a macchia di leopardo, presente invece in alcune realtà. Estremizzando: alcune parti del territorio nazionale (soprattutto il Nord) sembra caratterizzato dalla presenza di p.c.d. "oligopoli collusivi", con la (sia concesso il termine provocatorio) "spartizione" di zone o servizi di interesse, con ciò operandosi anche oltre la "prima linea" di affidamento, tramite altre società partecipate o controllate, oppure con appalti e altre formule ben note a chi ha esperienza diretta del settore. Siamo nella sempre meno strisciante compenetrazione tra il pubblico e privato viepiù evidente e potente. Al Sud la frammentazione (apparente o di comodo che sia) sta metamorfandosi, nella presenza di soggetti che forse operano non sempre in seguito ad una sana e soprattutto vera competizione. Le casistiche ci dicono di gare deserte, affidamenti avvenuti a colpi di ordinanze, una scarsa partecipazione competitiva, errori e difficoltà gestionali che portano a proroghe, estensioni, varianti facendo leva soprattutto sugli elementi occupazionali tanto a cuore ai politici e via dicendo. Il tutto, si sa, in un contesto difficile, nel trascinarsi di problematiche storiche (anche di effettivo introito delle entrate) di vario genere che conducono a riflessioni più ampie, che qui non possiamo affrontare, ove l'elemento tecnico di per sé poco può aiutare o risolvere.

Siamo davanti ad uno spartito che non va riscritto, come ci si aspetta, piuttosto giova adottare la tattica jazzistica, creativa e imprevedibile, dello swing.

Dividere i servizi tra impiantistica e altri, può sembrare opportuno, teoricamente distinguendosi per la loro diversità gestionale, se non dei soggetti gestori che qui si contrappongono (ma quasi sempre ciò non accade, si fanno accordi carsici, si guarda ad altro: è il mercato bellezza!), eppoi tra impianti intermedi (di trattamento) con quelli finali (inceneritori, discariche, recuperatori, etc.).

Anche qui siamo al tentativo, delicatissimo e sfidante, di mettere ordine in un guazzabuglio ordinatissimo tra servizi "iniziali" (dove chi "ha" il rifiuto -- non si sa bene da chi - può taroccarlo nelle quantità e qualità), quelli intermedi (dove si riceve il rifiuto dai raccoglitori - e non solo - potendolo preparare, se non anche qui taroccare, negli vari esiti) e quelli finali (più semplici in apparenza, ma che discendono dai giochi operati prima, ai quali spesso non sono estranei).

Insomma è un sistema in cui la scelta tra più soggetti, per i diversi servizi (o segmenti degli stessi) rispetto ad uno solo, non vale cioè come regola applicabile a tutti i casi Nella ulteriore ipocrisia di un sistema ove i grandi soggetti impongono la loro presenza nel mercato e agli altri soggetti che operano invece al margine, cosiccome un tempo avveniva con la grande industria tessile (soprattutto nel Nord-Est) che terziarizzava la produzione ad una selva di laboratori artigianali, ottenendosi anche in questo settore maggiori rese produttive, paradossalmente (qui le economie di scala non servono!) a bassi costi e accontentando - forse col consenso degli amministratori locali - un po' tutti...

Ancora: si tratta di un sistema già funzionante e rodato che beneficerà della disciplina degli impianti "minimi", consolidando la propria posizione, per cui i 4 anni di orizzonte a noi pare possano riguardare le sole realtà che operano tramite affidamento di appalti di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti, perlopiù nei servizi iniziali, soprattutto al Sud. Ma ci riserviamo un approfondimento ad hoc.

Gli impianti "aggiuntivi" diventano forse una sorta di ... tollerata presenza degli operatori che rimangono in segmenti particolari (es. TM-TMB), che si vorrebbero "riprendere" nella valutazione complessiva input-output dei flussi. In realtà il mercato sembra dirigisticamente avviarsi ad altro: verso ambiti di autosufficienza (sui quali sarà da riflettere sul come determinati) dominati da pochi, grandi soggetti, che dispongono di capacità finanziarie, realizzative e gestionali, quantomeno per gli impianti complessi (soprattutto di recupero energetico "R1", latamente intesi) nel limite del 10% conferibile (i soli scarti finali processistici?) alle discariche entro il 2035, creandosi di fatto una sudditanza agli operatori diversi.

Un mercato dove sfuggono come anguille certi sub-flussi di rifiuti (sintomatico rimane il "sempreverde" rifiuto codice 191212: che pare frutto di una scelta financo para-istituzionale) e dove i piccoli operatori tenteranno di sopravvivere in qualità di terzisti, in modalità autorizzative fors'anche semplificate, dedicandosi alla preparazione al riutilizzo e al riciclaggio, ma anche alle fasi intermedie di attività, probabilmente non potendo ambire ad essere titolari di impianti "minimi".

All'esterno si sta nuovamente cercando di avviare il mercato del rifiuto-combustibile - il vecchio CDR, ora nelle due versioni del CSS che però languono da tempo - con impianti che molti soggetti "intersezionati" con impianti intermedi o che fanno l'occhiolino ai rifiuti 191212, oggi - guarda caso - propongono: siano essi attualmente esistenti (combustori, cementifici, impianti rewampati a tal fine, etc.) o non.

Rimane la tendenza alla tecnicizzazione della disciplina dei rifiuti e allo spostamento delle decisioni che riguardano aspetti delicatissimi, ad organismi più o meno "tecnici" (ma che latitudine assume oggi questo termine?), che sarebbe qui un fuor d'opera disaminare, ma che testimoniano non solo della miopia politica e della sua abdicazione alle scelte (anche valoriali) lasciando fare ad altri (consapevolmente? strategicamente?), anche nel settore dei servizi pubblici locali.

Un settore - non dimentichiamolo - che è il primo livello di contatto tra la comunità (non solo da considerare quali utenti) dove i loro rappresentanti dovrebbero (con una veduta non corta) progettare, apprestare, erogare servizi come - questa sì "minima" cioè essenziale e sufficiente - risposta pubblica, istituzionale onde soddisfare i bisogni essenziali del loro territorio (pervero ciò non riguarda solo il sistema dei rifiuti), mentre il welfare continua a declinare in logiche sbiadite se non opache.

Siamo infatti innanzi a un mutato rapporto di forze, che cambia anche i rapporti tra diritto-economia, economia e politica, anche grazie al particolarismo e al tecnicismo della disciplina che però sconosce la complessità e le diversità dei problemi.

Eccoci quindi a una tariffa che si vuole gestire in una visione pretesamente industriale (sic!) con una strumentazione per così dire "privatizzata", sfruttandone i suoi elementi autoritativi-tributari (obbligatorietà, regolamentazione univoca, etc.); nella nuova (ma non ancora perspicua) latitudine definitoria del rifiuto urbano - invero diversa da quella europea: cfr. la scelta tutta italiana di cui agli all. L-quater e L-quinquies all'[art. 183](#), comma 1, lett. b-ter - che sborda nei rifiuti speciali (nella delimitazione dei rispettivi confini, che sono in realtà da sempre porosi, finanche nelle operazioni di recupero/smaltimento); nella perimetrazione del servizio pubblico e dell'estensione del regime di privativa (nei noti effetti) che ancora meritano approfondimenti, ma non solo tecnici

[Arera, documento in consultazione n. 196/2021](#)

