

## FOCUS

# SERVIZI PUBBLICI LOCALI PRETERINTENZIONALI E TARIFFE (MA NON SOLO)

Alberto Pierobon \*

**SOMMARIO:** 1. Servizi pubblici che nemmeno sono preterintenzionali. - 2. Debolezze di analisi e teorie: dalla municipalizzazione (tra tariffe medie, marginali, ecc.) ai recenti metodi ARERA. Cenni. - 3. L'eutanasia collettiva delle tariffe dei servizi pubblici locali. - 4. Abbiamo fatto del nostro meglio per peggiorare i servizi pubblici. - 5. *L'homo oeconomicus* e l'anima della persona: quali le vere dimensioni della nostra esistenza? quali le misure dell'uomo? - 6. Cosa direbbe qui l'economia civile? Rinvio - 7. Non è questione di etichetta giuridica: alla base di queste scelte e tendenze sulle tariffe e sui servizi pubblici stanno delle cause sociali ed economiche: una implicita ideologia? - 8. La tariffa puntuale è una manutenzione. - 9. Ancora sulla subculturalità della tariffa e del servizio pubblico nella loro tecnicità. - 10. Ulteriori conferme teoriche e pratiche: rinvio. - 11. Il valore pratico della «porta metodologica e teorica» anche nel settore dei rifiuti- tariffa-servizi pubblici locali: cenni introduttivi. - 12. La raucedine degli esperti di grido, anzi... che gridano. *Welfare* e giustizia sociale. - 13. Giochi di specchi nei servizi pubblici tra regolazione, gestione e (P)olitica. - 14. Regna l'illusione retorica, mentre i fatti continuano a sfuggire. - 15. Segni clinici, fuori dagli equivoci, sulle tariffe dei servizi pubblici: cenni. - 16. La presupposizione ideologica nei meccanismi tecnici del MTR: le riduzioni in periodo Covid. - 17. Chi vuol trovare la verità deve essere eretico? - 18. E' solo tecnica? La tariffa mostra l'immanente relazionalità dei fatti non solo economici, ma soprattutto sociali. - 19. Nell'analisi delle riduzioni tariffarie periodo Covid-19 va ricercato il senso del servizio pubblico e della tariffa, come pure dei rapporti tra i soggetti coinvolti. - 20. Confutazione della giustificazione etica che si nasconde dietro la spiegazione tariffaria: intenti e latitudine esplorativa. - 21. Ragionando sui servizi pubblici locali, nei rapporti (tra) titolare, gestore, utenti-popolazione. - 22. Domanda e offerta nel SPL e sua regolazione: cenni. - 23. Parole, parole, parole... - 24. Serve una reistituzionalizzazione. - 25. Pubblico quando serve, privato quando conviene. - 26. Verità empiriche. - 27. Ancora sul gioco di specchi. - 28. Mercato e non mercato, economia, società, comunità, utenza, ecc.: ripensare ai concetti del SPL. - 29. Razionalità e linguaggi della tecno-scienza nel SPL e nel positivismo della normativa. - 30. L'economia, come pure i SPL non sono distinti dalla politica, anzi! - 31. Tentare una sintesi sia pure in modo avventuroso: Adam Smith nei servizi pubblici? - 32. Economia cartesiana ed economia umanista o altro? - 33. Frammenti di valutazioni e di criticità. - 34. Tra ignoranza, progresso, programmazione.... - 35. Il paradigma dell'utilitarismo si applica anche ai servizi pubblici locali? - 36. Primi rimedi: rinvio. - 37. Il metodo tariffario fa slalom tra meccanismi privati e istituti pubblici. - 38. Strumenti, mercato, gestione e *governance* si confondono nel servizio pubblico locale? - 39. Il mercato dei servizi pubblici e l'inflazione (nelle rendite immobiliari). - 40. La tariffa tra microeconomia e macroeconomia? Cenni. - 41. La volontà di passare dai tributi ai corrispettivi a cosa corrisponde? - 42. Cultura, Istituzioni, Politica sono variabili strumentali? - 43. Conclusioni ancora di metodo: pur nella pratica, nell'operatività e negli effetti.

## 1. Servizi pubblici che nemmeno sono preterintenzionali

Ho già altrove osservato<sup>1</sup> che ricadendo in analisi descrittive e/o meramente applicative sfuggono le spiegazioni più sostanziali e veraci che possono disvelare una maggiore sensatezza, potendosi mostrare - ad una più ficcante analisi, effettuata con diversi metodi - una sottesa ideologicità<sup>2</sup> anche nella tematica riguardante le tariffe del servizio pubblico locale (d'ora in poi SPL), segnatamente la tariffa sulla gestione dei rifiuti urbani (RU): si chiami essa Tari o tariffa puntuale (TP), proventi che vanno considerati anche nelle loro p.c.d. "ibridazioni"<sup>3</sup>. E' rischiando lo sconfinamento, anche nelle ridondanze, che si mostra una realtà (nella sua rappresentazione di verità) volutamente ora confinata nell'agrimensura tecnico-burocratica. Ed ecco perché - lo ripeto spesso (a costo di essere frainteso) - occorre recuperare una visione complessiva e concreta, soprattutto delle strutture teoretiche sottostanti alla disciplina del SPL, dei loro proventi, della particolarità del campo di indagine (rifiuti, acque, ecc.) rientranti nei nuovi mercati dei servizi di interesse economico generale (SIEG)<sup>4</sup>. L'anatomizzare una singola disposizione (es. sulla riduzione tariffaria) avulsa da queste strutture e letture, porta a smarrire un livello di significati e di metodo che vanno - come già notato - allargati fino agli aspetti d'apice, toccando, ad es. citasi il nuovo tipo di intervento pubblico, il ruolo dello Stato, se solo regolatore oppure garante della concorrenza; oppure, dei superati modelli storici di statalismo (estremizzando: Stato imprenditore, Stato proprietario-azionista); come pure la determinazione delle regole; il raggiungimento dei fini di interesse collettivo (quali?) nella tutela dei diritti fondamentali; il rapporto autorità-cittadino; le assunzioni (implicite o meno) di ordine micro e/o macroeconomiche, e così via.

Tanto viene confermato anche nell'impostazione del metodo areriano (il MTR *in progress*) e nella sua visione e presupposti economici e di politica economica i quali si rifanno al c.d. managerialismo delle grandi *utilities*, quale ultimo mezzo di difesa dei «più bravi della classe»<sup>5</sup>, il che riflette - a me pare - le debolezze dominanti, l'opacità dei rapporti pubblico-privato, il *deep state* ossia il potere ombra (ad es. dei gabinetti ministeriali, della ragioneria di stato, degli apparati burocratico, come pure delle *lobby*, ecc.)<sup>6</sup>; la sicumera di ricavi drenati dalle tariffe volute nella strumentazione assai privatistica, nell'usbergo delle procedure e delle certezze attinte dal diritto amministrativo-tributario.

1 \* [www.pierobon.eu](http://www.pierobon.eu).

Sia permesso rinviare ai miei contributi-interventi pubblicati in più lustri sull'argomento, di recente: A. PIEROBON, *Il servizio pubblico e la tariffa della gestione dei rifiuti: fuori da una lettura descrittiva*, *Azienditalia*, 6, 2023; ID, *Minime e inattuali riflessioni sulla tariffa rifiuti*, [www.osservatorioagromafia.it](http://www.osservatorioagromafia.it), 2024, sono in pubblicazione; ID, *Le gestioni dirette in economia nel nuovo scenario dei servizi pubblici locali e loro riorganizzazione*, L'Ufficio Tecnico; ID, *Accordo di cooperazione "ibrido" tra diversi enti pubblici per la costruzione e gestione di un impianto pubblico di combustione dei fanghi prodotti da depuratori pubblici*, Comuni d'Italia; G.M. CARUSO - A. PIEROBON, *Ancora sull'organizzazione del servizio pubblico locale dei rifiuti urbani*, Milano. Il presente scritto è stato redatto circa un anno or sono, ed è stato succintamente integrato, con brevi aggiornamenti perlopiù citazionali.

2 «non esiste elaborazione teorica svincolata da una più generale "concezione del mondo", da una ideologia nel suo significato, positivo, di sistema di idee» G. LA GRASSA, *Scritti di metodo e dintorni*, Venezia, 1996, p.8 e pp.10-12, similmente ID; *Un nuovo percorso teorico*, Chieti, 2023.

3 Ho sempre cercato, in un lavoro artigianale, di addestrarmi alla critica dei concetti, discernendo, dietro le prescrizioni pratiche, di cui alle discipline tecniche e specializzate, il loro contenuto ideologico: cfr. G. BECATTINI, *Miti e paradossi del mondo contemporaneo*, Roma, 2002, p.89 e A. PIEROBON, *Governo e gestione dei rifiuti urbani: approcci, metodi, percorsi e soluzioni*, Milano, 2022 e bibliografia ivi citata.

4 Sul riordino del SSPPLL, oltre ai commenti apparsi in alcuni siti specializzati: A. PIEROBON, *L'art. 14 della Legge sulla concorrenza 2021: prime risonanze sui servizi di gestione dei rifiuti*, *Azienditalia*, 2022.

5 Nella retorica che vuole riorganizzare i migliori coi peggiori: cfr. il teorema di Gresham ove la cattiva moneta scaccia sempre la buona!

Tutto in un SPL che nemmeno è preterintenzionale.

## 2. Debolezze di analisi e teorie: dalla municipalizzazione (tra tariffe medie, marginali, ecc.) ai recenti metodi ARERA. Cenni.

Mi pare flebile persino l'indagine storiografica che andrebbe svolta sugli anzidetti temi, riscontrando che le ricostruzioni o studi in voga, soventemente non sono stati condotti sui concreti ambiti, effetti, sviluppi, eccetera, dei proventi, in particolare connettendo questi elementi alla realtà socio-economica del momento, cioè del tempo. Di qui - sempre a mio modestissimo avviso - un'insoddisfacente sintesi generale del rapporto tra forma-modello di prelievo e SPL erogabile-erogato.

La teoria della c.d. «municipalizzazione» di cui al periodo giolittiano e al primo dopoguerra, prevedeva dei SSPPL per provvedere a soddisfare i «bisogni» della comunità-cittadinanza, di volta in volta individuati soprattutto (allora) dalle necessità igienico-sanitarie, all'annonaria, panificazione, ecc.

La municipalizzazione si fondava sulla teoria generale della finanza pubblica, che si configurava come teoria generale della produttività marginale, la quale intendeva essere normativa e descrittiva: schematizzando il *modus operandi* del capitalismo di concorrenza<sup>7</sup>. Quivi non sussisteva differenza alcuna tra impresa pubblica e privata<sup>8</sup>, per un servizio i cui costi si applicavano a tutta la collettività, non solo alla parte che ne usufruiva: in pratica le imposte si ripartivano su tutti i SPL, non solo a quelli relativi ai «bisogni indivisibili e consolidati»<sup>9</sup>.

Il fatto poi che le municipalizzate, con i loro proventi e utili, consentivano di aiutare i bilanci comunali è da ricollegarsi alle scelte sulle politica di spesa delle amministrazioni comunali. La politica ha sempre imposto alle imprese pubbliche finalità extraeconomiche dovendo poi ricorrere per colmare il loro *deficit* a esigere maggiori entrate, il che non sembra poi essere diverso da quanto succede coi finanziamenti agevolati a imprenditori non solo pubblici, ma anche privati<sup>10</sup>.

6 S.CASSESE, *Le strutture del potere (intervista di a.sardoni)*, Bari-Roma, 2023; C.COTTARELLI, *Dentro il Palazzo*, Milano, 2024 e una eccellente analisi M. MAZZUCATO - R.COLLINGTON, *Il grande imbroglio. Come le società di consulenza indeboliscono le imprese, infantilizzano i governi e distorcono l'economia*, Bari-Laterza, 2023.

7 S.RICOSSA, *Impariamo l'economia. Capitale e lavoro-tecnologia e occupazione-profitti e salari-la new economy*, Milano, 2001, p.142

8 La SpA a maggioranza pubblica o l'ente pubblico «deve agire, e in molti casi ha agito, secondo i processi tipici della gestione razionale d'impresa, secondo modelli e logiche di comportamento assimilabili a quelli delle imprese private» così G.SAPELLI, *Perché esistono le imprese e come sono fatte*, Milano, 2000, p.84.

9 G.SAPELLI, *Comunità e mercato*, Soveria Mannelli, 1996, p.43 che indica la teoria di G. Montemartini della redistribuzione pubblica. Successivamente pp.88-89 mostra come le imposte locali dell'epoca soddisfano i servizi allora stigmatizzati come «politici» cioè coperti *jure imperii* e «diretti a supplire alle carenze del mercato e a limitarne i poteri», a differenza di quelli di cui si faceva carico lo Stato, che propriamente Einaudi definiva come «tecnici» (es. servizi sanitari, scolastici) ed «economici».

10 di cui al famoso appunto di E.Cuccia del 1978: «nell'illusione che non la bontà degli investimenti e la oculatezza della gestione avrebbero assicurato il successo dell'iniziativa, bensì la protezione politica quale mezzo per raggiungere il gigantismo delle imprese e con il gigantismo, non si sa come o perché, la loro fortuna (ora lo si è capito!) c'è da chiedersi, dicevamo, se in tal caso non avremmo avuto aziende molto più modeste, ma più sane, con una crescita fondata almeno in parte sull'autofinanziamento e non soltanto sui debiti, capacità produttive più aderenti alle effettive dimensioni dei mercati e, soprattutto, minori interferenze politiche, lecite e illecite, nella vita economica del paese» cit. da G.BECATTINI, *Un mondo di lacrime e sangue*, in (a cura di) C.ORSI, *Il capitalismo invecchia?*, Roma, 2010, pp.34-35.

I regimi tariffari non hanno seguito il *marginal cost princig* per evitare rischi imprenditoriali, anche se i gestori dei SPL non hanno mancato nei loro piani industriali e nei PEF come dire.... di "giocarci", nel senso che per taluni servizi si applicava ai nuovi utenti i-esimi (rispetto quelli già censiti o acquisiti) una tariffa che non era, per capirci, la media "abbassata" ossia derivante dal totale parametro di commisurazione (superficie amministrata quantificata anche come importo, nelle somme complessive dei costi di cui alla parte fissa -PF della tariffa, ecc.) diviso il numero degli utenti e quindi una tariffa media.

Si capisce il perché della parte tariffaria variabile -PV, in particolare del provento rivolto, come fosse un corrispettivo (e, come sappiamo, non può esserlo) alle utenze non domestiche -UND alle quali si applicavano regimi tariffari *ad hoc*, frutto perlopiù di elucubrazioni opportunistiche.

Col DPR 27 aprile 1999, n.158, c.d. «metodo normalizzato» per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani, si indicava il *full cost princig* attraverso una tariffa binomia (PF+PV) dove però nella PV di quello che poi diventerà (in forme lasche e molto discrezionali) la tariffa puntuale-TP si riscontrano tariffe marginali, pur nella compresenza di una distribuzione diversa nella PF della TP o nell'introduzione di varianti al sistema tariffario, ad es. laddove si utilizzi un tributo con criteri redistributivi su una base che potrebbe essere non solo patrimoniale, ma financo reddituale. Invece, il criterio del *price cup* sempre nel metodo normalizzato cit., è posto in relazione alle variazioni della produttività e alle variazioni dei costi, ponendo un tetto ai costi nel tempo, consentendosi le modifiche dei prezzi fissati che solitamente sono più alti della concorrenza nel caso del monopolio (almeno per gli economisti neoclassici; diversamente, gli economisti "classici" evidenziano la difficoltà di entrata nel mercato per le imprese nuove): ecco che si comprende meglio perché occorra un intervento pubblico<sup>11</sup>.

### 3. L'eutanasia collettiva delle tariffe dei servizi pubblici locali

Generalmente parlando, la tariffa del SPL dei RU, del sistema idrico integrato e di altri servizi ricadenti nel campo del SIEG (a rete e, non a rete), utilizza una forma sostanzialmente autoritativa, pressochè certa nel gettito - il che conduce a soffermarsi sui concetti di rischio imprenditoriale - nell'ideologia che sposta le "colpe" delle decisioni di eventuali aumenti tariffari e/o disservizi del SPL dagli organi rappresentativi (consigli comunali, assemblee di autorità di ambito, parlamento, ecc.) agli apparati tecnocratici (tra i quali si annoverano anche le Autorità Amministrative Indipendenti)<sup>12</sup>, utilizzando la tecnica - nei suoi specialismi - per tentare di costruire una tariffa corrispettiva in luogo di un tributo, superando le resistenze dei cittadini-utenti grazie all'idea (illusione) che la costruzione della tariffa - e il suo *quantum* da misurazione individuale - avvenga dal basso. I meccanismi e la strumentazione privatistica sono qui in agguato: basterebbe chiedersi come mai tanti negozi di diritto privato fingono di essere dei provvedimenti amministrativi e viceversa<sup>13</sup>.

---

11 P. SYLOS LABINI, *Torniamo ai classici. Produttività del lavoro, progresso tecnico e sviluppo economico*, Roma-Bari, 2006, pp. 80-83

12 Paradossalmente le scelte tariffarie dei SPL sono sempre meno controllabili e democratiche: infatti i consigli comunali o le assemblee delle Autorità d'ATO ratificano di fatto le proposte tariffarie (determinazioni tariffarie tramite piani economici-finanziari, regolamentazioni, budgettazioni e rendicontazioni varie, ecc.), come pure la "costruzione" del SPL, senza aver consapevolezza di quanto effettivamente decidono, stante l'iperformulazione tecnica e l'opacità del sistema.

13 La manifestazione di una sorta di "controrivoluzione" nel tentativo di sfuggire al principio di legalità ed ai suoi effetti collaterali: giurisdizione amministrativa, controlli interni ed esterni all'ente, la responsabilità amministrativa, ecc. In proposito: MERUSI, *La legalità amministrativa. Altri sentieri interrotti*, Bologna, 2012, p. 56 *et passim*.

Il fatto è che le tariffe un tempo abitudinarie del pensiero amministrativo, esistono in un settore pubblico che, con la scusa della concorrenza, paradossalmente protegge sé stesso, coabitando (e sfruttando) l'universo del mercato dove la frontiera pubblico/privato è opaca o viene meno. Qui infatti si nota chiaramente, ad es., lo spostamento dei *managers* e degli amministratori dal diritto amministrativo a quello societario-civile, ovvero da una gestione improntata al sistema pubblico ad una privatistica, con conseguente utilizzo di diversa contabilità, modalità gestionali e così via. Il colpo di genio tecnocratico sta nell'aver portato a compimento lo spostamento intangibile di potere, nell'obiettivo di ottenere certuni risultati, nell'incapacità del c.d. «libero mercato» e di evitare lo scontro sociale diretto. Ma, per l'intanto, il miglior strumento è quello di manipolare gli utenti del SPL, frantumando i vecchi schemi, nelle apparentemente indolori tariffe-corrispettivo che si vogliono caratterizzare come private negli usi, in una eutanasia collettiva.

#### **4. Abbiamo fatto del nostro meglio per peggiorare i servizi pubblici**

Anni fa<sup>14</sup> erano i consigli comunali a decidere sulle tariffe dei SPL, entro la fiscalità locale: si aveva in mente - perché conosciuta direttamente - la comunità e gli effetti tariffari sulla singola famiglia media, come pure l'artigiano, l'industria, la banca, i professionisti, ecc. Si pensava in modo concreto alla realtà delle persone e/o alle categorie presenti e operanti nel territorio e agli effetti che potevano provocare le tariffe.

Certo le situazioni erano ben diverse da oggi, ad esempio nel SPL dei RU, la raccolta avveniva col sistema del "cassonetto", non ancora praticandosi la raccolta differenziata-RD: bastava infatti "togliere" i rifiuti dalle case, negozi e strade, trovando una discarica. Il che rispondeva, per dirla grossolanamente, a una logica tuttofare e meccanica. Ma, la tariffa, come ripeto spesso, non può rinunciare, almeno in una visione valoriale e seria, al mondo tributario, cioè non può essere un mero meccanismo ad uso delle imprese, infine, non può guardare all'utente - come sembra avvenire nelle impostazioni tariffarie di molti ATO - quale fosse un individuo immerso nella convenienza dell'utilitarismo<sup>15</sup>.

La persona infatti assume senso nelle relazioni e nella comunità: la scelta e la volontà della persona-utente non può essere frantumata da soverchianti regole tecniche, peraltro illudendolo l'utente di godere di una propria autonomia e potere nei confronti di una burocrazia dipinta dai media come prepotente e vorace.

Altresì la politica non può abdicare a svolgere il proprio ruolo, soprattutto nel SPL che è un servizio di tutti (vale a dire un diritto, oltre che un servizio), cui mancano gli effetti redistributivi - di più chiara matrice tributaria - richiamantesi ai valori (non solo giuridici) di solidarietà, uguaglianza, capacità contributiva, ecc. Questa materia non può quindi essere considerata una «riserva indiana» per soli specialisti, e, neppure va liquidata con banalissime chiacchiere<sup>16</sup>.

---

14 Posso testimoniarelo dopo oltre 40 anni di lavoro, ovvero nella mia vecchiaia, che i romani fissavano a sessanta anni (*extrema aetas*) dove ci si può permettere di distinguere tra illusioni e realtà, e quindi di combattere sul serio.

15 Sull'etica utilitaristica: G.Bentham, Hobbes, Locke, J.S.Mill, H. Spencer, ecc. «L'utilitarismo era l'esigenza più logica e coerente di una prassi che ha rotto ogni rapporto con la trascendenza e intende ancorare le azioni e il loro autentico significato a criteri pratici assolutamente verificabili» G.FAGGIN, *Dal romanticismo all'esistenzialismo. Dieci lezioni*, Vicenza,2002, p.103.

16 Che rimbombano in tanti incontri e simposi dove prevalgono elegia e spirito settario. Come si sa, la TP è embricata alla RD: assieme "misurano" i rifiuti, il che non significa che sia di per sé un prelievo giusto e trasparente, finanziante un servizio corretto ed equo, per come viene fatto funzionare, per gli effetti, ecc. Al solito: c'è una RD buona e meno buona, come esiste una TP buona e meno buona, a tacer d'altro.

Come notato, gli enti locali hanno perso e vieppiù perdono potere e competenza<sup>17</sup>, scalzati da altri soggetti (anche supportati da molti consulenti) che si rifanno ai meccanismi e comportamenti in voga nel mondo imprenditoriale-finanziario, facendo uso di modelli utilitaristico-economici, in una quasi impenetrabile corazza tecnica fatta di algoritmi, formule, tabelle, dati e allegati specialistici.

### 5. *L'homo oeconomicus e l'anima della persona: quali le vere dimensioni della nostra esistenza? quali le misure dell'uomo?*

Il valore della persona può ancora recuperarsi in un SPL e nel suo provento? Vogliamo la felicità pubblica o quella soggettiva e individuale?<sup>18</sup>

L'impostazione prevalente in economia, come nella tecnica, è della ragione quale unico metro conoscitivo della natura e dell'uomo, creando una falsa coscienza del SPL -col criterio del verosimile (in proposito mi pare sintomatica la nuova definizione di RU recata dall'art. 183, comma 1, lett. b-ter, punto 2 del TUA che sussume quella dei rifiuti speciali assimilabili agli urbani) e del senso comune - spacciandola per scienza. Ecco perché va tolto il velo dell'equivoco, provando a mostrare le evidenze dell'equivoco medesimo. Come visto, il meccanismo della TP-SPL è deleteramente schematico nella propria giustificazione dell'efficienza, dell'accertamento, della riscossione del provento, ma non solo. Si continua a dissociare la cultura dalla amministrazione, la quale ultima è preferita dai decisori degli apparati tecnici (e di molti "deleganti"), mentre la materia tributaria ha radici di cultura, anche nei riferimenti di fondo, soprattutto nel concetto di giustizia sociale e di redistribuzione<sup>19</sup>. Ciò non vuol dire intellettualizzare la tematica, bensì meglio formarsi, giacché i fautori della TP o della tariffa corrispettiva jattantemente respingono per qualsivoglia entrata-provento riferita ai SPL, segnatamente dei SIEG, la natura di tributo e quel che ne consegue. Ed ecco perché vanno concretamente dissimulati certi punti fondamentali, per meglio far vedere la realtà. Non sorridano i saggi nel loro letargo fatale: va ripresa una diversa cultura tariffaria, tuttora bloccata, potendo essa fruttificare nella visione assiologica-politica, evitando l'abdicazione alla tecnocrazia e a chi sta loro dietro.

### 6. Cosa direbbe qui l'economia civile? Rinvio.

Qual è il vero presupposto filosofico-ideologico e metodologico della TP? Qual'è la idea-chiave del suo sistema giuridico-economico-ideologico, fors'anche antropologico? Oggigiorno il filone dell'economia civile, che ha radici cristiane, affondanti nella cultura medioevale, recupera la prospettiva dell'anima per dare collocazione alle cose.

I sistemi tariffari, segnatamente quello sui RU, mostrano - come da lustri sto approfondendo - la deriva dal mondo tributario a quello del corrispettivo, ovvero da un approccio valoriale-aperto ad uno tecnico-chiuso.

<sup>17</sup> A. PIEROBON, *Abdicazione di taluni comuni in materia di riprogettazione delle gare di appalto della raccolta e trasporto di rifiuti urbani*, 5, 2023

<sup>18</sup> L. BRUNI, *L'impresa civile. Una via italiana all'economia di mercato*, Milano, 2009, p.86 et passim.

<sup>19</sup> *Ex aliis*, M.A. ICOLARI, *Per una dogmatica dell'imposta ambientale*, Napoli, 2018, p.56; (a cura di) ID, *La tutela dell'ambiente al tempo della crisi pandemica*, Torino, 2021. Cfr. altresì F. GALLO, *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, Bologna, 2007; L. DEL FEDERICO, *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino, 2000; (a cura di) L. ANTONINI, *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Napoli, 2010; S. CIPOLLINA, *La legge civile e la legge fiscale*, Padova, 1992; (a cura di) F. AMATUCCI, *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, Torino, 2010; R. ALFANO, *Tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Torino, 2012.

Si dirà che tanto riflette il comune sentimento nell'adottare meccanismi sempre meno concettuali, ovvero più cinicamente pragmatici, giustificando il provento corrispettivo di un SPL (dei RU, come pure di altri SIEG, ad esempio quello del servizio idrico integrato) nelle sue funzioni e nei suoi effetti misurabili: quindi apprezzabili-valutabili dall'utente-*homo oeconomicus*. Se si vuole vichianamente trovare l'idealità del vero nella realtà del fatto occorre riandare ad un disegno complessivo e sistematico dove emerge - a mio modesto avviso - dietro l'apparente neutralità della TP, la conferma di un impianto utilitaristico di stampo neoclassico, rivisitato antropologicamente, ovvero aggiornato nella ripresa di modelli privatistici, portando il meccanismo stesso ai calcoli e alle convenienze dell'individuo, sganciandolo dalle valutazioni e dalle decisioni "politiche", più veracemente quelle della "persona" piuttosto che di un utente mosso solo dalla propria convenienza calcolata *ex ante*.

Ne viene, sempre a mio modestissimo avviso, che la tariffa non è da considerare un tributo... aridizzato, semmai oggi la tariffa è una riduzione apatica di un sistema (ideologico) tecno-contabile che sopravvaluta l'individuo come un *unicum* autosufficiente, epperò depotenziandolo, allontanandolo dal *plenum* dei suoi valori. V'è una «babelica confusione delle lingue» (Toniolo) in economia, il che consente di meglio alzare la polvere, facendo vedere e capire sempre meno, operativamente procedendo però nella direzione voluta dai cc.dd. "manovratori". Se invece guardiamo all'economia civile, sono le opzioni di valore, ovvero i postulati della religione cattolica, che precedono e fondano il suo impianto teorico<sup>20</sup>.

Se si ritiene che la metodica della tariffazione (si veda il metodo tariffario rifiuti dell'ARERA, ovvero il MTR) si limiti ad ottimizzare la gestione, nelle sue tecniche di modalità di calcolo, prescindendo dai fini e dalle risorse utilizzabili, ossia liquidando la tariffa come fosse neutrale, si ricade nell'errore di una economia lontana dai valori e distinta dall'etica<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> *ex multis*: AA.VV. *Una sola società molte economie. Giuseppe Toniolo nella storia del pensiero economico*, Assago, 2020; D.SORRENTINO, *Economia umana. La lezione e la profezia di Giuseppe Toniolo: una rilettura sistematica*, Milano, 2021; D. BODEGA E A. CARERA (a cura di), *Economia e società per il bene comune. La lezione di Giuseppe Toniolo (1918-2018)*, Milano, 2020; L.FERRO E V. CONSO (a cura di), *L'attualità di Giuseppe Toniolo nel Terzo Millennio*, Soveria Mannelli, 2018; O.BAZZICHI, *Giuseppe Toniolo. Alle origini della dottrina sociale della Chiesa*, Torino, 2012; F. MANZALINI, *Elementi di economia politica in Giuseppe Toniolo*, Siena, 2009; AA.VV., *Atti del convegno per il XXX anniversario 10 novembre 2001, Cison di Valmarino (TV), Economia capitalistica economia umana? Giuseppe Toniolo: uno studioso a servizio dell'uomo*, Roma, 2002; S. ZAMAGNI, *Economia ed etica. La crisi e la sfida dell'economia civile*, Bologna, 2009; L.BRUNI-S.ZAMAGNI, *Economia civile*, Bologna, 2015; L.BRUNI-P.SANTORI-S.ZAMAGNI, *Lezioni di storia del pensiero economico*, Roma, 2021; L.BECCHETTI, L.BRUNI, S.ZAMAGNI, *Microeconomia. Un testo di economia civile*, Bologna, 2010. Per una critica "laica" P. SAVONA, *Che cos'è l'economia. Cinque conversazioni*, Piacenza, 1999, p.58,60,61 e 71 ove l'economista può avere "visioni" alternative del mondo; quando però analizza la dimensione razionale dell'agire dell'uomo, come singolo o come membro di una collettività, ricerca le regole di questa razionalità pura, neutrale, ma le colloca entro le "visioni" sociali ed economiche, cioè le sue principali limitazioni, ancorchè queste ultime possano ostacolare il suo impegno scientifico. In questa confusione ideologica, i chierici trovano noiosa e difficile l'economia e allora inglobano "vedute" filosofiche più ampie, allargano cioè la dimensione dell'agire umano considerato e le "teorie" escono più interessanti, più vicine al dibattito politico, apparentemente più ricche di risultati pratici. Così facendo, tuttavia, questi chierici superano la "frontiera" dell'economia, divenendo apolidi della scienza economica, in scuole di pensiero. L'economista è di solito un moralista, un politico, un ideologo, a qualunque scuola appartenga, per quanto ami mascherarsi da scienziato puro: S.RICOSSA, *Impariamo l'economia. Capitale e lavoro-tecnologia e occupazione-profitti e salari-la new economy*, Milano, 2001, p.202

<sup>21</sup> Cfr. M.BIANCHINI, *Giuseppe Toniolo nella storia del pensiero economico. Una sola società, molte economie*, in AA.VV. *Una sola società molte economie cit.*, p.23. Lo «incivilimento» è infatti una fondamentale chiave di lettura dell'economia sociale tonoliana.

Nonostante l'attrazione definitoria del SPL dei RU nell'orbita del SIEG bisogna distinguere il soddisfacimento della operatività dei servizi come progettati ed erogati (anche qui torniamo all'idea e al presupposto di un sistema anche gestionale), da quello delle esigenze del servizio che è universale in un SPL che viene comunque fatto salvo da certe "contaminazioni" della critica, poiché è stato spinto ai margini del mercato rilevante<sup>22</sup> e della comunità tutta.

Inoltre, le decisioni del servizio (imprenditoriale) si basano non soltanto sulle risorse da organizzare e da gestire, nei loro limiti e vincoli - donde la questione della loro c.d. ottimizzazione - bensì sulle finalità, involgendo pertanto questioni che fuoriescono dalla tecnicità e/o managerialità che si vorrebbe fossero solo rivolte al conto economico<sup>23</sup>.

### **7. Non è questione di etichetta giuridica: alla base di queste scelte e tendenze sulle tariffe e sui servizi pubblici stanno delle cause sociali ed economiche: una implicita ideologia?**

E' necessario, per comprendere gli attuali istituti e meccanismi, investigare ciò che emerge dal divenire (ove diacronia e sincronia coincidono) della tariffa del SPL, nell'urgenza di fronteggiare talune crisi, anzitutto di ordine igienico-sanitarie, eppoi economiche, tirando in ballo l'ambiente, tutto ciò oltre la forma giuridica.

Si parte dalla fiscalità generale dei primi anni del Novecento, passando per il tributo pseudo-corrispettivo del R.D. 14 settembre 1931, n.1175, alla tassa della Legge 20 marzo 1941, n.366 (mentre per fuori privativa si ha un corrispettivo), poi nel D.P.R. 10 settembre 1982, n.915. Negli anni successivi si ipotizzano nuove tasse sui servizi comunali (Tasco), ma nel periodo della liberalizzazione dei mercati (anni '90) si arriva alla finanza derivata-mista, istituendo la TARSU col D.Lgs. 15 novembre 1993, n.507, sino alla non dissimile tariffa c.d. "Ronchi" (TIA) col D.Lgs. 5 febbraio 1997, n.22. Nell'ambito del federalismo fiscale veniva ipotizzato un nuovo tributo immobiliare (c.d. *service tax*), continuando però a intervenire sulla tariffa (TIA ibridata e TIA2 - art. 238 D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ss.mm.ii., d'ora in poi TUA) anche con innesti discrezionali, fino alla TARES (L.F. n.228 del 2012) e poi alla TARI (Legge n. 147 del 2013) e alla Tariffa puntuale o TP<sup>24</sup>, giungendo ora - con deliberazione Arera del 31 ottobre 2019, n.443/2019/R/rif - alla tariffa "efficiente" di cui al MTR1<sup>25</sup>.

22 L'unione europea ha inserito allo schema l'isolamento dell'utente marginale attraverso l'obbligo del servizio universale che consiste in quelle prestazioni che nessuna impresa concorrenziale presterebbe se non costretta dai pubblici poteri per soddisfare l'utente marginale e il cui costo deve essere assunto dalla PA oppure ripartito pro quota fra le imprese concorrenti in modo da ristabilirne la *par condicio* quando è imposto ad una soltanto di esse» in nota sulla difficoltà di determinare l'onere da ripartire v., di recente, Cons. Stato, Sez. VI, 9 febbraio 2010, n.644; Id, 25 gennaio 2010, n. 243 così F.MERUSI, *op.cit.* p.99

23 Per una qualsivoglia azienda l'impostazione è quella di individuare le risorse (esistenti o da procacciare) nei loro usi alternativi, secondo una combinazione ottimale degli stessi usi, onde massimizzare l'utilità conseguibile, ricondotte al campo economico ripensando a nuovi approcci. E' una funzione più interpretativa dei fatti aziendali (economici?): cfr. G.PAOLONE-L.D'AMICO (a cura di), *L'economia aziendale nei suoi principi parametrici e modelli applicativi*, Torino, 2008, p.4

24 La TP (da sistemi di misurazione puntuale della quantità dei rifiuti conferiti al SPL) o tariffa corrispettiva, in luogo della TARI, può venire applicata dai comuni *ex art.1*, commi 667-668 della Legge 147 del 2013 è una *sub* tariffa che "surfa", tra pratiche caserecce, sperimentalismi e particolarismi, approdando all'inverso criticabile D.M. 20 aprile 2017.

25 La Legge sul federalismo, la n. 42 del 2009 non ha innovato il sistema. Gli amministratori degli enti locali cercavano dapprima consenso, riponendo la loro fiducia nella fiscalità generale, forfettaria nei calcoli e nelle valutazioni. Successivamente, stante la crisi delle entrate e le necessità dello Stato sociale, si è cercato di responsabilizzare il sistema. Gli amministratori locali hanno delegato alla tecno-burocrazia, in meccanismi gestionali che si rifanno ai corrispettivi, alle prestazioni pseudo-commutative, ecc..

Voglio rifuggire dalla meccanicistica visione del rapporto struttura-sovrastuttura, facendo qui notare - anche "incrociando" la normativa settoriale con quella del SPL e della fiscalità - che la scelta della tariffa sganciata (apparentemente) dal mondo tributario riposa non tanto su ragioni tecniche intonate alla più giusta tariffa per un proporzionato (misurabile) servizio offerto, quanto su ragioni di ordine politico-ideologico<sup>26</sup>.

### **8. La tariffa puntuale è una manutenzione**

La TP è stata spacciata per una sorta di rivoluzione, in realtà è stata una "manutenzione", potremmo dire un punto di passaggio da un tributo abbastanza deciso (tassa e tariffa) a un corrispettivo indeciso che gode della rendita del contesto autoritativo, tributario e monopolistico. Insomma, si tratta di una entrata che è, e rimane, manipolabile.

Nella logorrea dei gestori e delle autorità regolatorie - e di chi gli va dietro - si conferma un diritto amministrativo, una «infrastruttura di regole», purtroppo ineffettivo<sup>27</sup> nel proprio andamento e nella c.d. "deriva burocratica" per la quale le attuazioni di leggi-provvedimenti trovano concretamento, nel tempo, allorquando termina l'inerzia burocratica. Tanto pone ulteriori difficoltà in questo settore, come pure nei SPL, poiché le questioni si ibridano in più branche del diritto (societario, civile, ecc.) e con altre materie (contabilità, statistica, tecnica in senso lato, ecc.).

Nella pratica amministrativa ciò avviene spesso dovendosi esercitare quella discrezionalità tecnica che viene richiesta all'amministrazione nell'esatta valutazione di un fatto, secondo una determinata scienza o tecnica, impingendo nella ragionevolezza e in altri principi (legalità, proporzionalità, precauzione, ecc.) ovvero nel «settore dei concetti giuridici indeterminati, o determinati attraverso concetti e tecniche non giuridiche, e il settore dei principi generali non codificati o ai quali le leggi fanno rinvio presupponendoli come fonti di integrazione dell'ordinamento»<sup>28</sup>. Ma le menti malate di razionalismo vogliono solamente facili e comode costruzioni giuridiche, geometriche e sillogistiche.

### **9. Ancora sulla subculturalità della tariffa e del servizio pubblico nella loro tecnicità.**

Come sappiamo, la tariffa guarda allo aggregato di utenti (anzitutto l'utenza domestica - UD e l'utenza non domestica - UND), distinti in categorie e sub categorie, cioè ad una somma di certuni individui presuntivamente produttori di RU: una "risposta" che è, come dire.. sillogistica alle esigenze del SPL cosiccome costruito nei suoi presupposti.

Un esempio che ho avuto modo di analizzare: in un SPL-ATO la categoria UND degli artigiani-falegnami viene suddivisa in classi dimensionali (solitamente per "scale" di superfici: da 0 a 500 mq, da 500 mq a 2000, e così via) imponendosi nell'offerta del servizio della raccolta dei loro RU, un *kit* minimo di contenitori, distinti per capacità volumetrica e da collocarsi/utilizzarsi (potenzialmente, non effettivamente) secondo un predeterminato "menu" (che indica: frequenza, chiamate, costi, modalità prestazionali, ecc.) confezionato, si badi, unilateralmente dal gestore e/o EGATO.

---

26 A. PIEROBON, *L'insorgenza dei rifiuti simili nei servizi pubblici locali*, Azienditalia, 7, 2021.

27 M. DE BENEDETTO, *Introduzione*, AA.VV., *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, 2022, pp. 19-20.

28 F. MERUSI, *op.cit.*, p. 85 *et passim*.

Questi *kit* ed il loro utilizzo nel SPL, concettualmente vengono spesso ricondotti al c.d. “contatore” che vale anche per altri servizi (telefonici, energetici, ecc.), tant’è che i costi di questo servizio vengono incapsulati nella parte variabile-PV della tariffa<sup>29</sup>, di talchè viene sconfessata la natura e la funzione della PV, costituendo, di fatto, questi costi una parte fissa-PF della tariffa, che viene agevolmente smascherata nella pretesa del SPL di pretendere dalle UND un corrispettivo-tariffa indipendentemente dall’utilizzare il servizio c.d. “a menu”<sup>30</sup>.

Chiediamoci allora, se - come viene presupposto nel pensiero economico dominante quindi anche nella TP - l’uomo sia la causa efficiente delle leggi socio-economiche. Ma, riconosciamolo: nella TP l’uomo non è il *dominus*, essendo ristretto ad aderire alla scelta cosiccome “costruita” dal SPL.

Si dirà: ma l’utente cosa potrebbe altro fare? Per me molto altro nella pratica gestionale e nella architettura di un SPL. Il punto critico sta nell’assolutizzazione da parte del SPL, del presupposto antropologico e del suo disciplinamento nella TP, ove la persona non esiste: qui esiste solamente l’individuo-soggetto che si muove entro un preordinato gioco dell’oca.

Per cui a fronte di certe offerte di servizio, ci saranno certi costi da sostenere, ma sono tutte offerte e costi formulati dai gestori/EGATO secondo propri interessi, mentre le esigenze delle UD-UND sono coartate nell’architettura del SPL cosiccome congegnato.

In pratica il presupposto sta nella coerenza-ideazione del progetto dei servizi (che poi fanno il SPL) e nei suoi effetti, per dirla hegelianamente: per il SPL «i fatti si identificano con le idee».

#### 10. Ulteriori conferme teoriche e pratiche: rinvio.

Siamo tornati a (ovvero viene ad essere confermata la dominanza accademica-culturale de) la teoria economica neoclassica fondata sul concetto di utilità marginale, ovvero sull’incremento di soddisfazione che il consumatore soggettivamente ottiene da una nuova-ultima dose (la *i-esima*) di un dato bene, dalle funzioni di utilità del bene stesso. Com’è noto, trattasi di una concezione dell’economia quale dottrina dei mezzi e non dei fini: il contrario della concezione ad es. tonoliana che ammetteva «la ricerca dell’utile individuale che assicuri la dignità della persona e della famiglia, ma in una corretta armonizzazione dei rapporti sociali e del bene comune»<sup>31</sup>.

Non è il valore del servizio (nel caso dianzi esaminato, della raccolta e gestione dei RU prodotti dalle UND artigiani-falegnami) che fa il “prezzo”, redistribuendo i suoi costi (al netto dei ricavi) secondo una visione giocoforza politica, non spacciabile per tecnicità.

Invece, il SPL diventa qui “indipendente” e si tecnicizza nel cosa, nel come, nello a chi imporre i servizi in un certo *quantum* e livello quali-quantitativo.

29 A. PIEROBON, *Un’occasione per mettere a fuoco quota fissa e variabile*, Azienditalia, 1, 2018. La parte variabile della tariffa più che trasparente (formulazione ossimorica) in realtà sembra essere confusiva in molte applicazioni.

30 Tanto il fatturato-ricavi in forma di tariffa arriveranno lo stesso ai gestori, in danno (beffa) all’UND. Casistica riscontrata analizzando quattro diversi gestori operanti in una provincia del nord-est, laddove - paradossalmente - chi effettuava il SPL praticando una TP “spinta”, portava nel conteggio finale (PF e PV), a far pagare all’UND, un *quantum* di molto superiore a quello praticato dagli altri gestori utilizzando la TARI o forme intermedie di TP. Un paradosso molto istruttivo sulla TP.

31 O. BAZZICHI, *Giuseppe Toniolo, op.cit.*, pp.111-112. Toniolo assume solo i postulati scientifici dell’utilitarismo, respingendo la definizione della morale come scienza deontologica, tutto per lui va finalizzato secondo l’etica, «cioè un ordine di conoscenza al di sopra dell’economia e da cui essa deve apprendere le nozioni relative alla gerarchia dei fini», nota 8 pag.129.

E' un mondo certamente cambiato rispetto a quello che esisteva nei precedenti proventi ed il loro retroterra: citasi la TARSU, la TIA nelle sue varie versioni, compresa quella sperimentale, arrivando oggi ad una tariffa p.c.d. "imbrigliata" (in parte giustamente) nel nuovo metodo del MTR-2 che dovrà colonizzare (*rectius*, sussumere) la TP oggi ancora, un po'... "anarchica", ma anch'essa criticabile nella sua indipendenza dal mondo tributario.

Le autonomie locali oramai sono tagliate fuori dalle più importanti scelte e azioni (fors'anche politiche), nell'aumentata potenza tecno-burocratica che qualcuno si ostina a chiamare manageriale, nella progettazione, realizzazione e attuazione del loro proprio sistema del SPL e quindi anche tariffario. Inoltre, non si è riusciti a ribaltare quell'utilitarismo e quell'atomismo individualistico connotante la tariffazione e che dissolve la società che si presuppone. Ecco ancora, l'importanza del rapporto società, economia, istituzioni, cioè di una società che dovrebbe essere «fondata sulla persona umana, aperta alla relazione»<sup>32</sup>.

La TP obiettivamente ha attribuito dei "vantaggi" agli operatori del settore - soprattutto alle medio-grandi aziende *in house* - che per primi (c.d. *first comers*) si sono buttati sulla "misurazione" della TP-SPL, talvolta secondo un proprio metodo che veicola anche *business* e tentativi di colonizzazione di altri metodi.

Certo, la TP non va mitizzata, né, peggio, dev'essere mitizzante: penso piuttosto ad un provento più sociale (cioè, lo ripeto, tributario) e meno egotico (ovvero tariffario autoreferenziale)<sup>33</sup>. Intanto il baricentro delle scelte sui SPL e sui loro proventi è stato via via spostato dall'autorità comunale (o chi per essa) ad altri soggetti, esulcerandosi nella TP che orienta le scelte alla convenienza del conferitore-utente (UD-UND) dei RU - ma la tariffa si applica anche per le esternalità, e pure a chi non produce rifiuti! - cosiccome il SPL è stato progettato da organi tecnici ed esterni. L'articolazione tariffaria basata sulla misurazione e tipologia dei rifiuti (non più alla c.d. "ricchezza" di cui al bene indiretto costituito dall'immobile detenuto) è orientata alla massimizzazione di un ottimo (che è forse paretiano, trascurandosi gli aspetti distributivi del problema) del SPL che si forma, appunto, sulla base del *budget* e della correlativa progettazione dei servizi come offerti-imposti all'utenza, la quale - si ripete - non essendo libera, può determinarsi solo entro questi meccanismi e limiti.

L'interesse non può qui essere realmente reciproco tra il SPL e l'utente-individuo, stante l'artificioso ponte eretto, come detto tecnicamente, tra le esigenze della società e quelle del SPL, il tutto scaturente, come visto, da decisioni autoritative costruite con metodi improntati a metodi utilitaristici. Comunque trattasi di scelte che non sono mai state pattuite o frutto di un vero contraddittorio: un altro *deficit* democratico. O, forse, va bene così?

## **11. Il valore pratico della «porta metodologica e teorica» anche nel settore dei rifiuti-tariffa-servizi pubblici locali: cenni introduttivi.**

Come si è cercato sin qui di far comprendere, anche i fatti, i dati, le tecniche, le contabilità, le statistiche e quant'altro attiene alla c.d. «operatività»<sup>34</sup> dei servizi pubblici locali possono raccontare molto "altro".

<sup>32</sup> O.BAZZICHI, *op.cit.*, p.117

<sup>33</sup> Non è certo cristiano assumere che l'uomo interiore è diverso da quello sociale. Piuttosto, l'uomo contemporaneo deve imparare a vivere (cioè a cambiare) insieme alle due dimensioni, pena la catastrofe cfr. G.VIGORELLI, *L'Europa letteraria*, Torino, 2021, pp. 88 e 91. Non serve una libertà dentro all'uomo e ai fatti prefabbricati da un sistema di SPL che guardando dall'esterno, poiché espunge come irrilevante (anche giuridicamente) la coscienza interiore: qui conta la sanzione morale?

<sup>34</sup> Anche il concetto di «operatività» è ambiguo e viene spesso usato a vanvera, come pretesto o strumento per "coprire" altro. L'esigenza pragmatica è un comodo *passe-partout*. Un po' come il concetto di «efficienza» che giustifica tante cose e spesso diventa un fine che adultera la comprensione di quel che si sta analizzando. I giudizi di efficienza forse esprimono scale di preferenza? Su questo mi riservo intervenire prossimamente.

Eppoi la questione del riferirsi alla “media” come parametro della diversità, della normalità e loro contrafforti, merita una valutazione oltre il criterio computazionale e il mero raffronto tabellare. Insomma vanno prima diseppezzati i presupposti e le implicazioni delle scelte cosiccome “operate” o di cui sono intrise le tecniche (ad es. il «MTR») guardando ai loro effetti e al senso sociale, più che individuale, delle azioni, causa-effetto, delle impostazioni e dei rapporti che si vogliono instaurare. Oltre gli interessi economici ci sono importanti scelte valoriali (ideologiche?) che vengono spesso dissociate quando si affronta la prassi. Il che è errato e depistante. Quale razionalità regge tutto questo? Quali sono le intrusioni ideologiche? Quali sono le interpenetrazioni della descrizione con la teoria? La realtà contemporanea viene contraffatta dalla costruzione sugli atti-fatti?

Diciamolo francamente: le decisioni e le valutazioni spesso imperanti in questo ambito non possono limitarsi solamente a quelle micro-economiche. Eppoi: come si comportano i managers dei SPL? L’aziendalismo “di moda” sembra coprire le differenze e i criteri qui utilizzati (nei loro riferimenti teorici, se non ideologici), ricorrendo a passaggi funzionali che hanno sempre come sfondo l’*homo oeconomicus*, la massimizzazione utilitaristica, le preferenze individuali, ecc.

Ma gli uomini, prima ancora che «utenti», non sono tutti e solo *homines oeconomici*.<sup>35</sup> Invece, nelle teorie prevalenti, si assumono visioni unidirezionali che, a cascata, portano a certi effetti. Inoltre si dimentica che l’azione politica, senza la formazione della volontà sociale, peraltro scarsa ed inconsapevole di tutto questo, è destinata all’insuccesso... di qui una “democrazia” che pare essere diventata un vuoto gridare.

## 12. La raucedine degli esperti di grido, anzi... che gridano. Welfare e giustizia sociale.

Bisogna, anche in questi studi-lavori-approfondimenti, credere nel confronto, nella vera discriminante intellettuale<sup>36</sup>, in una ricerca che sia indagine completa nelle diverse espressioni e componenti della cultura e della storia (mai lineare)<sup>37</sup>, fuori dal rauco gridare *slogans* e dalle soluzioni da *supermarket* organizzativo e giuridico.

Con la dovuta cautela mi azzardo ad affermare che il principio di autorità e di utilità sembrano di fatto convivere, in un SPL che, mettendo davanti il management e il suo armamentario tecnico, non mostra più la sola volontà politica di conduzione di un Ambito Territoriale Ottimale («ATO») o, comunque, di un Bacino territoriale di riferimento (salvo i casi eccessivi: ad es. le cc.dd. “zone rosse”, ecc.), bensì poggiano sull’accordo (patto?) tra il management-vertice burocratico nominato e/o comunque frutto di gradimento politico (*rectius*, della compagine politica al potere) e i politici, ovvero la compagine partitica.

Si tratta, indubbiamente, di una sorta di paradossale compromesso che non si trova in un “accordo”, essendo lo stesso compromesso a costituire il proprio... presupposto!<sup>38</sup>

35 Come vorrebbe la teoria economica prevalente e pure di chi pigramente (o comodamente?) la segue nei SPL e nell’ambito tariffario. Su questo fondamentale “errore” tornerò in altra sede, nel frattempo concedetemi, provocatoriamente (ma non senza fondamenti come dimostreremo), di dire che ... la tariffa rifiuti, come pure quella idrica, ecc., non può dirsi cristiana!

36 «fra chi legge di più, chi cerca di più, chi capisce di più» così G.SALA, *Dialogo con il nostro professore*, (a cura di) F.VOLPI, *Ars Majeutica. Scritti in onore di Giuseppe Faggin*, Vicenza, 1985, p.11

37 F.MERUSI, *Ragionevolezza e discrezionalità amministrativa*, Napoli, 2011, p.9 «il passato convive con il presente e (...) il futuro era già cominciato da un pezzo. Le istituzioni della razionalità convivono a strati».

38 Ottimi spunti si trovano in A. ZANINI, *Filosofia economica. Fondamenti economici e categorie politiche*, Torino, 2005, p.117.

Se ci spostiamo alla società, si fanno discorsi che soffrono dell'impostazione per la quale essa viene ad essere "condizionata" dalle istituzioni: ma sono proprio questi discorsi che qui possono interessarci nel movimento tra società e amministrazione, tra società ed economica, nelle loro narrazioni e pretese reciproche. Per mia esperienza, non si può studiare e praticare il SPL senza considerare tutti questi rapporti, anche nelle varie temporalità (tempo breve, lungo, lunghissimo)<sup>39</sup>.

In poche parole: lo stato deve gestire i rapporti sociali, piuttosto che solamente spendere, produrre e redistribuire. Quindi l'intervento statale in economia e il SPL assumono una loro importanza oltre quella strumentale che non possono ridursi o limitarsi alle prestazioni erogate parodiando, in vario modo, le imprese e le metodiche utilizzate nel settore privato. I due settori infatti si compenetrano, anzi si ibridano ma questo non vuol dire che tutto si giustifica, anzi.

Con l'intervento dell'autorità pubblica viene supposta una situazione di adulterato *laissez faire*, il che vale ovviamente «nelle nuove forme di organizzazione, nelle frontiere in movimento fra servizi pubblici e i servizi privati, nell'embricazione fra l'economia ufficiale e l'economia informale»<sup>40</sup>.

### 13. Giochi di specchi nei servizi pubblici tra regolazione, gestione e (P)olitica.

Nell'ambito del SPL e dei correlati mercati, troviamo un gioco di specchi: sono le grandi *multiutilities* e i grandi gestori affidatari ad assumere le decisioni migliori per lo svolgimento gestionale del SPL ad esse affidate? O forse, come cercherò di dimostrare, con la cinghia di trasmissione delle metodologie aziendali - che il MTR considera le "migliori", cosiccome evincibili dai provvedimenti dell'Autorità di Regolazione (nel settore in esame l'ARERA), anche essa in dialettica politica col Governo e Parlamento - esiste un contraddittorio continuo fra apparati statali e politici e le aziende di riferimento?

Ricordo che trattasi di aziende dei SPL (soprattutto le società quotate e le *multiutilities*) le quali grazie al loro «diritto speciale privato», ma più ancora per effetto del loro come dire.... respiro "politico", forse riescono ad aggirare lo Stato, chiedendo e ottenendo - come sembra - che il SPL venga disciplinato in modo tale da assicurare, conservare e potenziare l'esistenza e lo sviluppo delle medesime aziende, fuori dal rovello e dai rischi imprenditoriali cui sono soggetti i cosiddetti "mediocri".

Con l'avvento dell'ARERA ai conflitti si sostituisce la regolazione che si muove in termini di equilibri e compromessi<sup>41</sup> a favore, appunto, dei soli «migliori della classe», ossia di quei soggetti non marginali (ovvero non le piccole imprese!) che nel mercato, nella sua competizione e nella presunzione delle economie di scala, come pure delle capacità di assicurare idonei investimenti per il SPL, "grazie" alla disciplina del MTR e per il sistema di contabilità specificatamente imposto dall'ARERA, diventano il nuovo faro dell'eccellenza gestionale cui gli altri devono seguire la scia e l'esempio. Anche qui si dovrebbe ragionare in termini economici col saggio di profitto (atteso e realizzato) di queste imprese?

---

<sup>39</sup> L'elemento temporale assume grande rilevanza non solo nell'ambito economico (vedasi ad es. J.M.Keynes contro l'atemporalità dei marginalisti), ma in generale nel campo del sapere contemporaneo (vedasi gli approdi, *in progress*, della fisica quantistica).

<sup>40</sup> A. MINC, *L'avvenire dinanzi*, Milano, 1990, p. 136 «Da un punto di vista semplicemente regolamentare lo stato può esercitare considerevoli effetti di anticipazione nel gioco sociale, facilitando i mutamenti, apprendo per essi un quadro legale» ecc.

<sup>41</sup> Sia consentito rinviare ad A.PIEROBON, *Il servizio pubblico e la tariffa della gestione dei rifiuti: fuori da una lettura descrittiva*, Azienditalia,6, 2023 e ID, *Minime e inattuali riflessioni sulla tariffa rifiuti*, cit.

Pochi si chiedono, con indipendenza di giudizio, se tutto ciò sia giusto, corretto, se sia un bene o un male. Insomma, di cosa (e, soprattutto, nel “come”) stiamo parlando? Quantomeno bisognerà cominciare ad analizzare e valutare quanto si prospetta negli effetti che si realizzeranno e/o che si vogliono realizzare, tenendo uno sguardo a lungo termine.

Infine, va debitamente considerato che anche i SPL, in una economia avanzata, nel loro essere elementi «interdipendenti», vanno affrontati - come accennato - in sede Politica, nell’ambito della programmazione intesa come «una specie di amministrazione orizzontale extracorporea»<sup>42</sup>.

#### **14. Regna l’illusione retorica, mentre i fatti continuano a sfuggire.**

Ognun si avvede come, anche nei SPL le “forme” e le “organizzazioni” si adattano, sono condizionate e “respirano” la situazione storica-economica del momento, cioè quella politica.

Talchè si pone, tra altro, la questione dell’insieme dei mezzi necessari - quali indubitabilmente sono il calcolo e la tecnica - per stabilire una relazione tra i vari saperi e materie, rifuggendo dall’errore di pensare che la razionalità funzioni, come presuppone la tariffa - soprattutto quella c.d. «a misurazione» o puntuale, «TP» - in base al solo interesse dell’agente economico (dell’utente domestico -«UD» e non domestico- «UND», più che della comunità). Quest’ultimo interesse è inteso sia come utilità individuale, sia come l’interesse dell’intervento del SPL, cosiccome (non dimentichiamolo) delle istituzioni<sup>43</sup>.

Torniamo al delicato e ineludibile rapporto tra la società civile e lo stato, un rapporto sempre meno contrapposto e più correlato, tramite nuovi modelli e approcci che però portano in sé certune teorie e/o visioni di pensiero. E, sono proprio queste “visioni”, oltre la descrittività dei sistemi e modi di gestire, che si leggono nella stratificata normativa che qui concerne:

- i SPL *lato sensu*;
- la materia dei rifiuti urbani (d’ora in poi «RU») e dei rifiuti speciali (d’ora in poi «RS»), meglio indicabile nel rapporto (non tanto dualistico, bensì intersezionato) tra RU-RS e/o RU/RS;
- la tariffa, sia essa Tari, TP o loro forme ibridate;

Una disciplina che, vista assieme e relazionata, viene posta (soprattutto frammentariamente) dalle leggi finanziarie e dalle cosiddette «leggi provvedimento», che nelle “visioni” e strategie implicite o dichiarate (più o meno affidabilmente), consentono di ipotizzare altre strade, financo altre attuazioni che attingono ai principi, fuori dalle note «invarianti» gianniniane.

---

42 Così G.RUFFOLO, *Il libro dei sogni*, Roma, 2007, p.21, ove, con riferimento al CIPE: «passava di tutto: Il Mezzogiorno, la crisi petrolifera, le direttive comunitarie, la riforma sanitaria, quella scolastica, le autostrade, le ferrovie, la riforma delle società per azioni, la ristrutturazione industriale; l’ira di Dio», ricordando che G.AMATO osservava «che di fatto il Cipe entrava a pieno titolo in quel “protezionismo pluridiretto” di cui facevano parte “la Banca d’Italia, la Cassa per il Mezzogiorno, l’Imi e naturalmente le grandi imprese pubbliche e private”. Un potere fra gli altri» *Ivi*, p.22

43 La «*police*» è uno dei due grandi complessi del sapere e della tecnologia politica che consiste nell’insieme dei mezzi necessari per far crescere, dall’interno, le forze dello stato così A.ZANINI, *L’ordine del discorso economico. Linguaggio delle ricchezze pratiche di governo in Michel Foucault*, Verona, 2010, p.80 ss.

### 15. Segni clinici, fuori dagli equivoci, sulle tariffe dei servizi pubblici: cenni.

Sono quindi cambiate e stanno cambiando le dinamiche nell'organizzazione economica e sociale, pur anche nel mercato, nelle istituzioni e, per quel che qui ci riguarda (nei suoi intrecci e comporsi), nei SPL, più esattamente: nel crescente rafforzamento di taluni soggetti (autorità regolatorie, autorità di governo dell'ATO, gestori affidatari, ecc.) a scapito di altri (soprattutto degli enti locali e delle regioni, in particolare quelle autonome), nel trasformismo degli strumenti utilizzati. Il tutto in uno strano *bricolage* concettuale che, sconvolgendo i valori, adultera anche le prove empiriche sugli effetti concreti (soprattutto in termini di equità, giustizia, solidarietà, uguaglianza, ecc.) delle tariffe cosiccome praticate, imprigionando la c.d. "società" in vincoli giuridici, sociali, amministrativi di non poco conto.

Si badi: non esiste un unico modo di erogare i SPL. Eppure oggi si assiste ad un atteggiamento quasi religioso (produttivo di credenze, consenso, accettazione) ad una forzata pseudo-cooperazione (che cela una larvata sudditanza) che, nel suo proselitismo e comunicazione<sup>44</sup>, pare travolgere anche il sano buon senso.

Trovo, come ho già altrove argomentato, che le narrazioni in voga banalizzino l'evoluzione e la realtà dei SPL, come pure dei loro proventi tariffari, ma non solo. Infatti, le tariffe, in particolare quelle cosiddette "a misurazione", "a contatore" o anche "puntuale" (che indico qui, seppur sussumendo impropriamente, con «TP»), se hanno in più casi prodotto buoni risultati - perverso in un rapporto causa-effetto<sup>45</sup> non lineare<sup>46</sup>, anzi! - sono diventate degli strumenti per un più sicuro e rapido finanziamento di tutti i costi del servizio di gestione di un SPL, anche dei costi in precedenza obnubilati tra contributi e sovvenzioni: ad es. i costi di investimento (spesso "forzati"), di capitale<sup>47</sup>, come pure quelli finanziati la tenuta in vita degli enti di governo (es. le Autorità di Governo dell'Ambito Territoriale Ottimale o «EGATO») e le attività istituzionali correlate, quali le spese imputabili *in parte qua* agli uffici tariffari e tecnici dei comuni interessati alla funzione di cui trattasi.

---

44 Nella cooperazione sociale e relazionale indotta dal linguaggio, che rende possibile la produzione cognitiva, va considerando il suo carattere simbolico - nell'atto performativo linguistico che è la chiave per comprendere l'essenza degli attuali paradigmi - talché si potrebbe anche affermare: conta più il "come si dice" che il "che cosa si dice": A. FUMAGALLI, *Bioeconomia e capitalismo cognitivo. Verso un nuovo paradigma di accumulazione*, Roma, 2010, p.193

45 La causazione sarebbe un presupposto, una procedura corrispondentista della verità. L'ambiguità non viene risolta dalla sola analisi teorica (che riporta all'opposizione vero/falso), riportando alla molteplicità dell'apertura relazionale alla forma specifica di un'alternativa (duplicità) « rilanciando l'idea e la pratica di un'etica della relazione, capace di offrire in positivo una gestione dell'ambiguità» ove l'equivocità dell'agire viene ricondotta alla contrapposizione di buono e cattivo, giusto e ingiusto, virtuoso e vizioso. La riduzione operata dall'etica si basa sulla scelta della coerenza. La relazione permette di tenere assieme ciò che è differente e al tempo ricerca una mediazione nell'intreccio: così le utilissime riflessioni in A.FABRIS, *Etica e ambiguità. Una filosofia della coerenza*, 2020, pp.105, 119, 132 *et passim*; ID, *Relazione. Una filosofia performativa*, Brescia, 2016, p.119 *et passim*

46 Cfr. A.MASSARUTTO, *Un mondo senza rifiuti? Viaggio nell'economia circolare*, Milano, 2020, p.171. Come segnalano M. MOTTERLINI-F.GUALA, *Mente Mercati Decisioni*, Milano, 2015, p.XIV ss. è anche per questo che vanno costruiti nuovi modelli economici che tengano conto dei vincoli cognitivi e dell'influenza delle emozioni, avvicinando la teoria al mondo reale, colmando lo scarto tra *homo oeconomicus* e l'investitore in carne ed ossa, tra mercati efficienti e i mercati in tempi di crisi.

47 Che rimandano alle scelte del capitale finanziario piuttosto che alla categoria del costo di produzione. Il tasso di interesse tende - *coeteris paribus* - ad abbassare il saggio degli investimenti relativamente al saggio dei risparmi, come diceva Keynes, rendendo così instabile il rapporto tra investimenti e risparmi.

Tutto ciò in una visione che (applicando il vetero concetto economico di *homo oeconomicus*) spaccia l'utente come il vero decisore-determinatore di una siffatta TP, cioè nel meccanismo che è stato congeniato nei metodi (anche caserecci) tariffari che considerano e utilizzano l'UD e/o l'UND, nella logica dell'agente-individuo economico calcolante entro uno predeterminato (e non libero) albero di "scelte", secondo una presunta convenienza, cosiccome imposta dal SPL.

In alcuni casi, nel tentativo di temperare e/o di trovare delle "giustificazioni" a un SPL - che rimane ancorato al diritto amministrativo, pur agendo nell'immaginario, con i rischi e l'autonomia di un soggetto imprenditoriale alla stregua di un privato - si è cercato di fare leva anche su altri elementi che ovviamente si rifanno al mondo p.c.d. "pubblico": ad es. introducendo per l'utenza dei premi, ulteriori riduzioni, delle agevolazioni, sanzioni, ecc.

Ma, ciò forse basta per sacramentalizzare, rendendo "giusta" una siffatta tariffa finanziante (e... modellante, *sic!*) un SPL che guarda sempre più al mondo privato?

Occorre, lo ripeto sommessamente da tempo, uno scavo archeologico e una analisi a tutto campo, rivedendo il metodo usuale, onde poter esprimersi fuori dai luoghi comuni.

## 16. La presupposizione ideologica nei meccanismi tecnici del MTR: le riduzioni in periodo Covid.

Com'è noto l'ARERA nel periodo Covid è intervenuta sulle agevolazioni tariffarie dei RU e quindi dell'UD e dell'UND, con la propria deliberazione n. 158/2020/RIF<sup>48</sup>.

In pratica sono stati rimodulati i coefficienti presuntivi del c.d. «metodo normalizzato» di cui al D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158, riducendo la parte variabile (d'ora in poi «PV») della tariffa proporzionalmente ai giorni di chiusura delle attività oppure facoltizzandosi l'abbattimento forfettario del 25%.

Questa scelta ci porta a riflettere sulla recondita concezione-struttura del SPL e della sua tariffa, oltre ai loro meccanismi, ad es., quale sarebbe in questo contesto la funzione di un piano economico-finanziario (d'ora in poi «PEF»)?<sup>49</sup> Peraltro considerandosi l'almeno originario - ma io credo sia ancora fortemente attuale - ancoraggio dei SPL e dei suoi proventi tariffari, alla cultura tributaria<sup>50</sup>.

Un SPL dovrebbe soddisfare le esigenze della comunità di riferimento (che poi: riguarda solo le UD+UND?)<sup>51</sup> anche flessibilmente, non potendo essere basato - come pare avvenire col MTR - su aridi e meccanici algoritmi. Con il che non si vuole demonizzare in ogni caso e modo l'utilizzo degli algoritmi<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Sia consentito rinviare a G. ANGELUCCI -A. PIEROBON, *Rifiuti ed emergenza sanitaria: gestione finanziaria e riflessi sulla tariffazione (Rifiuti nel periodo coronavirus flussi degli urbani indifferenziati, dei sanitari, degli speciali, tutte le problematiche e le soluzioni)*, Milano, giugno 2020; A. PIEROBON, *Le riduzioni della tariffa rifiuti in periodo Covid-19: solo cavalleria finanziaria?*, L'Ufficio Tecnico, 7-8, 2020.

<sup>49</sup> *Ex multiis* A. PIEROBON, *La nuova tariffa sui rifiuti*, Bergamo, 1999; ID, *Il nuovo sistema tariffario per la gestione della tariffa: la tariffa tassata ovvero la tassa tariffata*, Livorno, 1999; ID, *Le tariffe per la gestione dei rifiuti*, Venezia, 1999; ID, *Governo e gestione dei rifiuti. Idee, percorsi, proposte*, Napoli, 2009; ID, *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente. Analisi giuridica, economica, tecnica e organizzativa*, Santarcangelo di Romagna, 2012; ID, *La tariffa puntuale rifiuti. Servizio rifiuti dalla tassa al corrispettivo*, Milano, 2018; ID, *Governo e gestione dei rifiuti urbani: approcci, metodi, percorsi e soluzioni*, cit..

<sup>50</sup> Anche per questo non è per me condivisibile, quantomeno negli approdi finali, la sentenza della Cassazione SS.UU. Civili, n. 8631-2020 decisa il 28 gennaio 2020 (dep. il 7 maggio 2020) che riguarda, appunto, la natura tributaria (o non) della tariffa rifiuti, pur se mossa dall'intento di ivi salvare l'applicazione dell'IVA.

<sup>51</sup> Si pensi alle cosiddette "eternalità" e agli autori di esse, non riconducibili alla platea delle UD-UND.

<sup>52</sup> Com'è stato ben osservato «Gli *algorithms* forniscono una risposta per prendere decisioni nel presente la cui base logica corrisponde alla "conoscenza senza coscienza, ma non scienza". Il metodo dice che cosa dovresti fare, ma non il perché» P.SAVONA, *Come un incubo e come un sogno*, Sovernia Mannelli, 2018, p.38.

Ora, nello straordinario e tragico evento costituito dalla pandemia Covid-19, provando a “stressare”, analiticamente parlando, il sistema delle riduzioni tariffarie del MTR si comprende meglio come è stato congeniato l’intero “pensiero” e il sistema del SPL-Tariffa<sup>53</sup>. Anzitutto, non va dato per scontato che la PV del PEF - spesso culturalmente appaiata ad un “puro” corrispettivo - sia di per sé corretta nella propria costruzione metodologica e applicativa<sup>54</sup>, ovvero coerente alle finalità sottese allo specifico provento finanziante un SPL.

Domandiamoci, ad es., perché il gestore affidatario del SPL, rispetto a quel che accade fuori dalla propria “colonia”, cioè a quel cui incorre sul mercato c.d. “privato” l’impresa operante, a proprio rischio, debba essere manlevato - nella gestione del periodo Covid - dai rischi di minori introiti tariffari?

In prima battuta: se i RU gestiti dal SPL diminuiscono e quindi anche i relativi costi (quantomeno quelli c.d. operativi-diretti) perchè le UD+UND sono comunque tenute a pagare la tariffa per un servizio che risulta, per effetto della crisi Covid, essere quantomeno minore?

Più esattamente: molte attività private nel periodo Covid si sono giocoforza “fermate” (e così nei cantieri, nei tragitti degli automezzi, nel minor utilizzo degli autisti e del personale, negli approvvigionamenti, etc.) e, certamente, questi soggetti non potevano chiedere ai propri clienti di continuare a pagare corrispettivi anche per le mancate e/o minori prestazioni e/o forniture. Ovviamente, l’impresa privata “fermandosi” ha subito minori ricavi (entrate), peggiorando la propria situazione economico-finanziaria.

Invece, il gestore pubblico - col suo PEF “energumeno” sostenuto dalle volontà tecnopolitiche - continuava - e continua - ad esigere nei confronti delle utenze la tariffa che ha predeterminato, pur applicandosi una riduzione.

Nel Covid siamo in uno scenario - *rebus sic stantibus* - di obiettivi minori costi (al netto dei ricavi) in capo ai gestori del SPL stante la diminuzione quantitativa (macro e micro) della produzione dei rifiuti<sup>55</sup> e il minor utilizzo, da parte dei gestori medesimi, delle risorse (umane e materiali) per l’erogazione dei servizi.

Certo, sono situazioni che vanno analizzate caso per caso, proprio perché ogni realtà ha le proprie specificità e particolarismi<sup>56</sup>: il fatto però che l’ARERA abbia auspicato l’intervento politico (del Governo)<sup>57</sup> per stanziare delle somme a favore della fiscalità generale del

53 A. PIEROBON, *Le riduzioni della tariffa rifiuti in periodo Covid-19: solo cavalleria finanziaria?*, Ufficio Tecnico, 7-8, 2020; ID, *Cosa possiamo imparare dalla gestione dei rifiuti in periodo Covid-19? Tra disordini, sirresi e percolamenti*, [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it) e, più approfonditamente *Rifiuti ed emergenza sanitaria: gestione finanziaria e riflessi sulla tariffazione*, op. cit.

54 A. PIEROBON, *Ancora sulla parte fissa e variabile del provento (tariffa e altro) rifiuti*, Tributi Locali e Regionali, n. 3, 2014; ID, *Un’occasione per mettere a fuoco quota fissa e variabile*, Azienditalia, n. 1, 2018.

55 In marzo-aprile 2020 si è verificato un calo del 10% della produzione di RU (circa 500 mila tonn.) che potrebbe essere compensato dai nuovi rifiuti che rischiano l’abbandono. Si ipotizzano circa 160-440 mila tonnellate di questi nuovi rifiuti (mascherine e guanti), per un consumo giornaliero di 35-40 milioni di mascherine (peso medio 11 grammi) e di 70-80 milioni di guanti. Il che porta alla stima di una produzione media tra 400/1100 tonnellate al giorno, così M. R. TOMASELLO, *Mascherine, guanti e camici usati. Scatta l’emergenza smaltimento*, *La Stampa*, 14 maggio 2020, p. 14.

56 Ciò anche nella presenza e composizione delle classi di utenza, così come nel rapporto tra il comune/ente d’ambito con il gestore, nella formulazione del PEF, etc.. Sia permesso rinviare A. PIEROBON, *La tariffa puntuale*, cit.; ID, *Tariffa puntuale. Alcune riflessioni sulla sua introduzione e applicazione*, Azienditalia, 3, 2016; ID, *L’Arera e il nuovo metodo tariffario rifiuti*, Azienditalia, 1, 2020, e alle numerose casistiche riportate e analizzate in ID, *Ho visto cose. Tutti i trucchi per rubare in Italia*, Milano, 2017.

57 L’ARERA con segnalazione al Parlamento n.136/2020/l/com caldeggiava l’intervento governativo stimando la necessità di circa 400 milioni di euro per fronteggiare il sostegno alle utenze non domestiche, Utilitalia stima perdite tra 1,25 e 2,5 miliardo a seconda degli scenari, numeri simili a quelli prospettati dai comuni Cfr. G. TROVATI, *Sindaci e aziende “con il blocco TARI emergenza rifiuti”*, *Sole 24 Ore*, del 13 maggio 2020.

comune, che poi verranno utilizzate anche per non fare aumentare la tariffa,<sup>58</sup> conferma queste mie brevi notazioni.

Un altro intervento riguarda i cosiddetti *bonus* sociali per le famiglie povere, e quelle che sono a rischio povertà o di esclusione sociale, ovvero le provvidenze già previste per altri settori: energia elettrica, gas e idrico. Anche qui dovrebbero essere i comuni (*rectius*, ETC o EGATO) a poter responsabilmente decidere sulla base della conoscenza delle proprie concrete situazioni socio-economico-territoriali.

Intanto l'ARERA, col documento per la consultazione 189/2020/R/RIF datato 26 maggio 2020, emanava i propri «Orientamenti per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti per il periodo 2018-2021 tenuto conto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19».

L'Autorità a fronte degli oneri aggiuntivi emersi nelle attività gestionali evidenziava i seguenti maggiori costi<sup>59</sup> per:

a) garantire l'operatività in sicurezza e tutela dei lavoratori, ad es. per l'approvvigionamento di DPI e per la pulizia e sanificazione straordinaria delle sedi, degli automezzi e degli strumenti di lavoro, nonché quelli relativi alla formazione del personale in materia sicurezza etc.;

b) l'incremento dei costi operativi di cui alle attività anche aggiuntive rispetto a quelle previste nei contratti di affidamento: ad es. igienizzazione/sanificazione e lavaggio di marciapiedi, strade e aree ad alta frequentazione, per l'approvvigionamento di prodotti ed equipaggiamenti e per il coordinamento del personale addetto alle operazioni di igienizzazione, anche acquisendo servizi da terzi;

c) l'adozione di prassi e raccomandazioni emanate dalle autorità sanitarie, in particolare ISS, in merito alle modalità e frequenza della raccolta stradale della frazione indifferenziata dei rifiuti, alle modifiche nelle modalità di trattamento e smaltimento, in particolar modo della frazione indifferenziata, e all'attivazione di servizi domiciliari di raccolta per i soggetti positivi al tampone o in quarantena obbligatoria;

d) il conferimento delle frazioni indifferenziate e degli scarti provenienti dalle operazioni di trattamento (sia delle frazioni indifferenziate che differenziate) presso gli inceneritori e le discariche a causa delle ridotte possibilità di esportazione, della chiusura di alcune attività economiche "di sblocco" delle filiere, e dell'accesso prioritario agli impianti di trattamento garantito ai rifiuti sanitari.

Oltre ai predetti costi dovuti ai servizi ulteriori e/o integrativi posti dalle autorità preposte al governo della situazione pandemica, veniva ivi evidenziato che:

a) da parte dei gestori e consorzi per la gestione dei rifiuti di imballaggio, con riferimento ai rifiuti differenziati, si era verificata una contrazione dei ricavi da valorizzazione dei materiali destinati al riciclo, per la minore quantità della raccolta differenziata («RD») e per la sospensione, come detto, delle attività delle UND, e dalla discesa dei prezzi di mercato a seguito della contrazione della domanda (estera e interna);

b) non si erano verificate significative riduzioni di costo per la minore attività di raccolta presso le utenze chiuse, con la sostanziale stabilità dei costi di raccolta e trasporto (attenzione: stante la scarsa comprimibilità di questi costi, essendo ostacolate le modifiche alla organizzazione dei servizi!)<sup>60</sup>, mentre gli enti territorialmente competenti-ETC avevano segnalato l'emersione di minori costi di gestione conseguenti alla predetta sospensione dei

<sup>58</sup> Cfr. A. PIEROBON, *Debiti dei comuni per la gestione dei rifiuti: possibili rimedi*, Azienditalia, 5, 2019 ove, tra altro, ipotizzavo il ricorso alla fiscalità generale di cui al c.d. "Fondo di solidarietà" nonché a diverse forme di esazione affinché tutti gli utenti paghino il provento *de quo*, diminuendosi l'evasione/insolvenza, come ad esempio la proposta di riscuotere la tariffa tramite la bolletta dell'energia elettrica.

<sup>59</sup> Cfr. *Rifiuti ed emergenza sanitaria*, cit.

servizi erogati per le UND, la diminuzione del traffico e l'interruzione dei servizi come ad es. la raccolta dei rifiuti ingombranti e dei centri comunali di raccolta («CCR»).

### **17. Chi vuol trovare la verità deve essere eretico?**

Più in generale l'ARERA registrava, coerentemente a quanto osservava l'ISPRA, che l'attività di raccolta aveva subito una contrazione dei volumi di circa il 10% nei mesi di marzo (dato non uniforme tra piccoli e grandi centri) e ciò senza contrarre, ma senza neppure riorganizzare il SPL, salvo le attività dedicate alla raccolta dei rifiuti presso gli utenti in isolamento domiciliare.

Su questi ultimi servizi attinenti la gestione dell'emergenza sanitaria, cioè dei flussi dei RS/RU prodotti dalle UD dichiarate a rischio e/o che avevano contratto il Covid, si costituiva autoritativamente (ricorrendo alle "ordinanze") un flusso distinto di RU/RS da gestirsi diversamente (nelle modalità di raccolta come pure in quelle di stoccaggio e del loro definitivo trattamento) dal flusso c.d. "normale" dei RU prodotti dalle utenze tutte, il che sembrava aver determinato un impatto sulla qualità-quantità di rifiuti oggetto di RD, con una riduzione stimata in circa il 2%-3%, principalmente dovuto, si ricorda ancora, per la sospensione dell'attività economica delle UND e dalla chiusura dei CCR<sup>61</sup>.

Le criticità connesse alla gestione delle tariffe e ai rapporti con gli utenti (riscossione) esacerbavano la situazione talchè molti comuni ricorrevano al posticipo della bollettazione per gli utenti e al differimento termini di pagamento della tariffa, il che ha comportato riduzioni nella liquidità pei comuni e/o loro gestori, cosicchè sono state riscontrate difficoltà ad onorare i contratti in essere, rischiando di pregiudicare la continuità dei servizi.

Ma tanto è avvenuto, appunto, nel presupposto - invero contraddittorio col sistema di pensiero importato dal MTR-PEF e dalla contabilità privatistica - di un SPL rigido, ovvero non rimodulabile o difficilmente riorganizzabile e, quindi, "tenendo" ferme le entrate attese del PEF da parte degli utenti (e non solo).

Per quanto riguarda non la Tari, ma la TP, alcuni gestori rinviavano i pagamenti, aprendo alla possibilità di rateizzare gli importi (ad es. per le UD in difficoltà economica) auspicando che i relativi oneri finanziari trovassero copertura nel MTR. Il che ci riporta al circolo vizioso dianzi accennato.

Veniva altresì sollecitata l'ARERA di revisionare il sistema di determinazione degli importi dovuti a titolo di Tari/TP per il conferimento dei RU-RS considerati quali rifiuti indifferenziati (d'ora in poi «RI») da parte degli utenti positivi al Covid-19 o comunque in isolamento domiciliare obbligatorio, in osservanza di pareri e linee guida emanate da vari organi nazionali.

Stante le criticità finanziarie derivanti dalla situazione Covid-19, della frammentazione gestionale e dei frequenti avvicendamenti tra gli operatori, l'ARERA riteneva opportuno

---

60 Ecco un aspetto fondamentale sul quale occorrerebbe ben riflettere: la disciplina dei SPL autoproduce i propri presupposti. Il gestore SPL non può riorganizzare i propri servizi e attività a fronte di eventi di tal fatta e, comunque, non deve soffrire economicamente e finanziariamente per effetto di queste situazioni. Il che però non accade per gli imprenditori privati, almeno non nelle guarentigie e nelle privazioni di rischi di cui beneficiano i gestori del SPL. Epperò il MTR è congeniato su una impostazione contabile privatistica e del costo efficiente riferito alle risorse che, nel loro presupposto, rimangono equilibrate in una temporalità e situazione che sono.... nuvolesche!

61 Sempre per l'ARERA, nonostante la contrazione dei flussi di frazioni differenziate, il rallentamento delle attività economiche nei mercati di sbocco dei rifiuti oggetto del recupero e il sensibile decremento degli scambi transfrontalieri avrebbero determinato problemi di accesso (sia fisico che economico) delle materie prime seconde sul mercato. In proposito il CONAI aveva segnalato alla medesima Autorità di aver presentato proprie istanze alle autorità competenti per la previsione di capacità di extra-stoccaggio delle frazioni destinate al recupero, adeguando le relative autorizzazioni.

prospettare l'integrazione del MTR al fine di garantire la copertura dei costi efficienti sostenuti dai gestori in relazione a tale emergenza, consentendo di integrare, per il 2020, il MTR con:

- a) gli obiettivi in termini di qualità del servizio (QL);
- b) l'ampliamento del perimetro gestionale (PG);
- c) un ulteriore obiettivo specifico C19 (2020) per tener conto delle ricadute dell'emergenza Covid-19.

In tal guisa si facoltizzava il riconoscimento degli eventuali incrementi delle entrate tariffarie, ulteriori rispetto alla sola variabile del tasso di inflazione programmato, al fine di coprire eventuali oneri aggiuntivi riconducibili alla gestione del contesto emergenziale, anche per garantire la continuità nella fornitura di servizi essenziali, nonché il mantenimento di adeguati livelli qualitativi del servizio.

Questi sono ragionamenti, a ben vedere, "ideologici" che non giustificano le soluzioni cosiccome proposte dall'ARERA, anzi che ne dimostrano la contraddittorietà e la incoerenza pur trattandosi di (o forse proprio perché si tratta) un sistema, si badi, apparentemente tecnico e sottratto alla politica. Insomma di una realtà frutto di una elaborazione astratta e strumentale ad altre finalità.

L'ARERA procedeva nell'applicazione del limite alla crescita annuale del totale delle entrate tariffarie segnalando, flebilmente e sempre incoerentemente (per quanto si è notato), agli:

- a) operatori: l'esigenza di contenimento degli oneri gestionali, in una logica di efficienza;
- b) utenti: l'indirizzo teso a minimizzare gli oneri complessivi recuperabili nelle tariffe, in una ottica di sostenibilità;
- c) ETC: la necessità di rafforzare le attività di monitoraggio e di verifica rispetto ai dati e agli altri elementi inseriti nel PEF, evitando di ammettere al recupero gli «oneri impropri» (regolazione locale o decentrata).

Si consentivano così, per il solo 2022, questi incrementi delle entrate per coprire maggiori oneri da emergenza Covid-19<sup>62</sup>.

Incidentalmente segnalo che il «PG» viene pensato anche per l'aggregazione dei gestori, oltre che per gli aspetti tecnici e/o operativi sui quali l'ARERA si è soffermata: una finalità quindi strategica, indipendente dalla situazione emergenziale pandemica. Sempre l'ARERA prevedeva un coefficiente il C19(2020) tenendo conto dei costi derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali per garantire continuità servizio nelle condizioni emergenziali dovute al diffondersi di Covid-19 nel limite massimo del 3% ETC, ciò anche in ottemperanza alle raccomandazioni ISS o alla normativa vigente ovvero per finalità sociali (vedasi l'elenco di cui al punto 4.7 del cit. documento Arera). Tutto questo per il 2020 non poteva superare il limite del 6,7%, fatta salva (appunto) la facoltà del cit. limite di aumento del 3%. Ove invece fossero stati superati questi limiti (rectius, prezzi massimi consentiti ex art. 2, comma 17 della Legge n. 481/95) sarebbe stato necessario inviare una apposita relazione all'Autorità.

E' interessante ai fini metodologici (che illuminano meglio il MTR p.c.d. "ordinario"<sup>63</sup>) osservare che solo i costi efficienti di servizio sono riconosciuti rispetto ai costi effettivi rilevati, e che i costi di natura previsionale si introducono solo perché legati all'emergenza e quali componenti di costo integrativi (parte fissa-PF e PV) consententi, secondo il MTR, di intercettare i «costi sorgenti», generati appunto dall'emergenza Covid-19, nonché gli scostamenti (positivi o negativi) rispetto all'anno di riferimento a-2 delle componenti di costo già riconosciute nell'ambito sempre del MTR.

---

<sup>62</sup> Si vedano le formule relative al limite annuale di crescita di cui ai punti 4.5. e 4.6 dell'ult. cit. documento ARERA.

Il tutto doveva così quantificarsi sulla base di criteri oggettivi e verificabili<sup>64</sup>, guardando alla specifica componente di costo fisso COVexpTF 2020 come somma algebrica degli scostamenti attesi rispetto ai valori di costo effettivi dell'anno di riferimento, onde integrare il totale delle entrate per la PF (inseribili: per le variazioni CSL e CC sempre da emergenza), idem per i COVexpTV 2020: oltre agli scostamenti dei costi variabili; nella variazione della componente CRT causata dalla maggiore frequenza dei passaggi per la RI; di CRD per la minor frequenza dei passaggi per la RD e delle componenti CTS e CTR per la variazione dei quantitativi inviati a smaltimento o al trattamento e/o dei corrispettivi per l'accesso alle infrastrutture dedicate - i costi sorgenti derivanti dell'attivazione di servizi di raccolta (anche domiciliare) dei RU rivolto ai soggetti positivi al tampone e/o in quarantena obbligatoria.

Si tratta di giustificazioni tecniche apparentemente coerenti nel sistema "chiuso" del MTR, non quando però le si riporta all'effettività di un sistema imprenditorial-gestionale posto fuori dall'ombrello rassicurante del SPL. Inoltre, l'ARERA nella sua elaborazione, evitando il c.d. double counting imponeva di tener conto degli effetti sui costi anticipati nel 2020, rendicontando ex post gli oneri effettivamente sostenuti scomputando quanto già intercettato nelle previsioni 2020. Una specifica componente di costo prospettica riguardava i COSexpTV, con finalità sociale volta alla copertura degli oneri sociali variabili derivanti dall'attuazione della misura di tutela a favore delle UD economicamente disagiate (vedi deliberazione Arera n. 158/2020). Per il 2020 e 2021 tale componente doveva integrare il totale delle entrate tariffarie del costo variabile del MTR. In presenza di minori entrate tariffarie rimaneva la facoltà dell'ETC di valorizzare il conguaglio RCND(TV) da recuperarsi dopo il 2020 (modulando nel tempo l'onere posto a carico utenti) con la rateizzazione per un massimo di 4 anni (conguaglio RCND -TV). Ed ecco la soluzione finale: introiettare le perdite e metterle in recupero a conguaglio per l'utenza futura tramite il debito con orizzonte massimo quadriennale. Addirittura gli ETC potevano estendere la rateizzazione per un massimo di 6 anni per recuperare le componenti RC-TV a e RC-TF di cui all'art. 15 del MTR.

Dal 2021 per 3 anni (art. 107, comma 5, D.L. n.18/2020, conv. con Legge 24 aprile 2020, n.27)<sup>65</sup> l'ARERA introduce due specifiche componenti di conguaglio: una per i costi fissi e una per i costi variabili commisurati allo scostamento tra entrate tariffarie applicate in deroga e quelle ricalcolate entro il termine del 31/12, in coerenza con il PEF e il MTR. Si ipotizza poi una clausola integrativa per contratti in essere tra i gestori subentranti, per

63 L'ARERA adotta la metodologia di *benchmarking* che misura e confronta le *performance* conseguite dai servizi di una determinata azienda con quelle dei migliori concorrenti operanti sul mercato, cosiddette *best in class*. Si parte da un *set* di dati/informazioni e dal *panel* o campione ritenuto da ARERA rappresentativo, che diventa il riferimento per i confronti e l'efficientamento attraverso vari strumenti che passano dall'innovazione, alla eliminazione dei costi inutili, apparenti o nascosti lungo tutta la catena del valore, come pure all'esternalizzazione di attività. Certo non si può pensare a un sistema di marmo con poche variabili (cfr. nei contratti pubblici l'istituto del c.d. "quinto d'obbligo"). Peraltro tali meccanismi sono propri di tutti i sistemi monopolistici, come pure oligopolistici. Argomenti che, non rientrando nell'economia del presente scritto, approfondirò prossimamente.

64 Tenuto conto del numero di raccolte riconducibili all'emergenza Covid-19 quali sono ad es.: i servizi domiciliari di raccolta per i soggetti positivi tampone o in quarantena obbligatoria; l'eventuale incremento della frequenza di raccolta dei rifiuti urbani indifferenziati; l'eventuale riduzione della frequenza della raccolta dei RU differenziati, delle superfici territoriali incrementali trattate con lavaggio sanificazione etc.; l'eventuale riduzione/sospensione di taluni servizi all'utenza (ritiro ingombranti, sfalci e potature, CCR); il numero degli interventi di sanificazione nei luoghi di lavoro e per gli automezzi, per la sicurezza etc.; i minori oneri per l'attivazione della cassa integrazione ordinaria («CIGO») e del fondo integrazione salariale («FIS»).

65 «I comuni possono, in deroga all'articolo 1, commi 654 e 683, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, approvare le tariffe della TARI e della tariffa corrispettiva adottate per l'anno 2019, anche per l'anno 2020, provvedendo entro il 31 dicembre 2020 alla determinazione ed approvazione del piano economico finanziario del servizio rifiuti (PEF) per il 2020. L'eventuale conguaglio tra i costi risultanti dal PEF per il 2020 ed i costi determinati per l'anno 2019 può essere ripartito in tre anni, a decorrere dal 2021».

evitare le problematiche di accesso al credito. E, ancora, sostenendo l'apparenza di una scelta politica e non tecnica, per mantenere la impalcatura ideologica sottesa al MTR, l'ARERA ha chiesto alla Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali («CSEA») l'anticipazione sul 2020 dell'importo corrispondente alla valorizzazione del conguaglio RCND(TV) relativa al minor gettito derivante dall'applicazione della propria delibera n. 158<sup>66</sup>.

**18. E' solo tecnica? La tariffa mostra l'immanente relazionalità dei fatti non solo economici, ma soprattutto sociali.**

Le proposte formulate dall'ANCI<sup>67</sup>, relative alle riduzioni della Tari, di cui all'art. 1, comma 660, della Legge n. 147/2013, pur se ritenute episodiche, rinviano al Regolamento ex art. 52 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 (per le ulteriori riduzioni oltre a quelle del comma 659, lettere "a"- "e") che sono finanziate dalla fiscalità generale del Comune. Questo ribadisce che le soluzioni a queste situazioni di "guerra" o imprevedibili, non possono essere "chiuse" entro il sistema areriano (di un MTR, ma non solo) che pur mimando le dinamiche private, non contemplano il loro adattarsi o riorganizzarsi con la scusa di assicurare i livelli minimi del servizio: direbbe Totò... «ma mi faccia il piacere!».

Dal punto di vista giuscontabile trattasi di risorse di parte corrente, ma le società partecipate possono utilizzare le loro riserve per il minor gettito della tariffa, in quanto la distribuzione di esse non incide sul conto economico della società, pur avendo riflessi di natura finanziaria sul rendiconto finanziario complessivo della sua gestione.

Il punto è che necessariamente l'ETC o l'EGATO - quindi, in sostanza, la politica come rappresentata nei loro organi di governo: consigli, assemblea, ecc. - deve concordare con il management dell'azienda il timing per la distribuzione delle riserve finanziarie. Dal punto di vista societario è necessario distinguere le riserve disponibili (verificando di non ricadere nelle cosiddette «perdite pregresse»), per cui nulla quaestio per la distribuzione ai soci. Se in bilancio si hanno costi pluriennali, finché non viene completato il loro ammortamento,

---

66Si veda la «Segnalazione dell'Arera al Parlamento e Governo in merito alle misure a sostegno degli investimenti e a tutela delle utenze finali del servizio di gestione integrata dei rifiuti, urbani e assimilati, e del servizio idrico integrato e dei clienti finali di energia elettrica e gas naturale, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da covid-19» n.136/2020/I/COM del 23 aprile 2020, ove si affrontano più questioni. Si veda, anche, il punto 6.4 della delibera in rassegna, ove sia stato applicato il MTR e trasmessa la prevista documentazione all'Arera (cfr. punto 6.6 del documento).

67 Anci Risponde. Ancitel nel sito [www.ancirisponde.ancitel.it](http://www.ancirisponde.ancitel.it), rispondendo alla domanda «Con riferimento alla Tari, si chiede se sia possibile, vista la situazione emergenziale, finanziare parzialmente il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti, con le riserve di una nostra società partecipata, in modo da ridurre la tassa stessa a carico degli utenti». Cfr., pur se su altro tema, la risoluzione n. 3/DF del Ministero dell'economia e delle Finanze- Dipartimento delle finanze - Direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale, prot. 8954 del 17 aprile 2020 avente per oggetto «Atti di accertamento esecutivo di cui all'art. 1, comma 792, della Legge 27 dicembre 2019, n. 160. Modalità di rateazione delle somme dovute. Quesito» richiamandosi all'orientamento della giurisprudenza amministrativa ove si afferma il principio della potestà regolamentare degli enti locali di cui all'art.52 del D.Lgs. n.446/1997 che è di ordine generale e che in materia di accertamento e riscossione dei tributi trova un limite solo nelle materie costituzionalmente coperte da riserva di legge. Quivi si indica l'ordinanza del Consiglio di Stato n. 4989 del 28 agosto 2011, citata peraltro nella risoluzione n.8/DPF del 30 luglio 2002, che statuisce espressamente che «Il principio della potestà regolamentare dei comuni e delle province è di ordine generale. In materia di accertamento e riscossione dei tributi (art.52 del D.Lgs. n.446/1997), trova un limite solo nelle materie coperte da riserva di legge (sanzioni, procedure contenziose, casi di prelievo obbligatorio non attribuito alla fiscalità locale)», si veda altresì la risoluzione 3/DF sempre della prefata Direzione del MEF, prot. 41980 del 22 novembre 2019, avente ad oggetto «Chiarimenti sulla tassa sui rifiuti (TARI). Rimborsamento da parte dei comuni e conseguente modalità di copertura dei costi. Possibili soluzioni», ove si richiamano anche le deliberazioni della Corte dei Conti sulla copertura degli importi da rimborsare a carico della fiscalità generale per le partite pregresse (estranei ai costi del servizio imputabili all'esercizio finanziario di competenza).

possono ripartirsi gli utili solo se residuano riserve disponibili sufficienti a coprire parte di tali costi presenti in bilancio. Se vi sono riserve vincolate si devono rispettare le particolari procedure previste, ad es. per le riserve statutarie serve la volontà dell'Assemblea straordinaria, registrata presso l'agenzia delle entrate entro venti giorni dalla deliberazione (e soggetta alla imposta di registro), cosiccome per la distribuzione di riserve di utili disponibili<sup>68</sup>.

Come detto l'art. 1, comma 654, della cit. Legge n. 147/2013 prevede la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, mentre il comma 660 riguarda le ulteriori riduzioni ed esenzioni (diverse da quelle facoltative del comma 659), ma - come è stato notato<sup>69</sup> - la sua imprecisa formulazione porta alle riduzioni definite «atipiche» quali l'ISEE, disagio sociale, ecc., mentre le riduzioni «tipiche» sarebbero quelle di cui ai commi 649, 656 e 657 del più volte richiamato art. 1.

Per cui a fronte di minori/assenza di servizi per una minore produzione di rifiuti, ritenuta imprevista/imprevedibile, da parte di talune utenze (o categorie di utenze) si dovrebbe procedere (sempre stando entro la Tari/TP) alla diminuzione della PV, ciò comporta - in un PEF ... intangibile! - un aumento (quantomeno per l'effetto redistributivo) delle tariffe riguardanti le altre categorie di utenza.

Così pensando ed operando il PEF diventa una sorta di weberiana «gabbia di acciaio» che nel suo razionalismo, sembra dimenticarsi che la politica non può essere ridotta alla mera amministrazione tecnocratica e burocratica, subordinata alla tecnica e al mercato. Il modello della più alta funzionalità è infatti la vita, diversamente si desertifica l'esistenza dei singoli e delle comunità.

### **19. Nell'analisi delle riduzioni tariffarie periodo Covid-19 va ricercato il senso del servizio pubblico e della tariffa, come pure dei rapporti tra i soggetti coinvolti.**

Come ho cercato di evidenziare l'impianto tariffario di un SPL non può prescindere da aspetti di valutazione politica, ossia emancipandosi da - e non vincolandosi a - le formule e calcoli matematici sottesi o richiesti nella predisposizione di un PEF, il quale non porta ad un macro-corrispettivo da tenersi "fisso", indipendente dalle prestazioni erogate/erogabili o non. Invece si evita l'intrusione di questi aspetti nella teorica tariffaria seppellendola sotto gli aspetti cosiddetti "tecnici", eludendo i veri problemi che sono sociali e impaludando il sistema nelle dinamiche privatistiche, in una cultura tutta da rivedere, poiché si guarda alla offerta p.c.d. "imprenditoriale" del SPL ("incrociata" con una domanda di SPL, derivante da una programmazione regionale, più o meno "condizionata", sulla quale meriterà tornare prossimamente), ove la finalità del MTR punta perlopiù sulla offerta.

In altre parole perché i gestori dei SPL debbono venire garantiti nel quantum di un corrispettivo (ricavi, volumi di affari) comunque da "garantirsi" dagli enti titolari (ETC-EGATO) anche nelle situazioni, come quella Covid, cosiddette "esterne" che hanno comportato variazioni (in diminuzione) delle prestazioni di servizi, ovvero un minor utilizzo di risorse umane e materiali e, quindi, una riduzione dei costi per il SPL?

Implicitamente sono le prospettive di profitto derivanti dall'affidamento del SPL che vanno garantite agli imprenditori della gestione di un SPL?

E, correlativamente, perché le utenze (UD+UND), nella situazione Covid, producendo e conferendo minori quantità di RU al SPL e quindi richiedendo e utilizzando minori servizi,

<sup>68</sup> Sorge spontanea la domanda: la tariffa rifiuti è un mero ribaltamento dei costi della gestione dei servizi, al netto dei ricavi conseguibili? O forse essa gestione mima le logiche lucrative dei privati? O che altro? Il discorso ovviamente è più complesso collegandosi - ma non solo - alla *mission* dello specifico SPL.

<sup>69</sup> Così la nota di chiarimento IFEL-Fondazione ANCI del 24 aprile 2020 riguardante «Le facoltà di disporre riduzioni del prelievo sui rifiuti anche in relazione all'emergenza da virus COVID-19».

dovrebbero continuare a sostenere e pagare i livelli di tariffa ex ante Covid? E, ancora, perché le medesime utenze dovrebbero beneficiare di riduzioni tariffarie che - per come calcolate/misurate - non sono certamente coerenti secondo un sistema di gestione privata?

Ricordo, infatti, che il MTR muove teoricamente e, p.c.d., “pesca” dai sistemi contabili e organizzativi privatistici, non adottando una contabilità pubblica, bensì nel riferimento al già visto paradigma dei «the best in class», dei soggetti operanti nella veste di società utilizzando meccanismi e modalità perlopiù privatistiche. Ancora, quando nel sistema analitico del MTR vengono previste, per le vicende Covid, delle «riduzioni» alle utenze, si adottano meccanismi non tanto corrispettivo-sinallagmatici, quanto p.c.d. “similari” e più propriamente “tributari”.

Il che diventa una conferma della peculiarità dei SPL che, a mio avviso, anche per la parte gestionale, dovrebbero essere - in un qualche modo - funzionalizzati all’interesse pubblico. Invece, si assiste ad una sorta di “tradimento” di questo agire, concretato coi meccanismi tecnici, quantomeno ove si pensi ad un SPL ricondotto alle metodiche private.

Difatti, i gestori dei SPL - non solo nella forma imprenditoriale e nei modelli utilizzabili - pur “sguazzando” in (e beneficiando di) una disciplina demaniale, si rifanno a processi gestionali privatistici.

Guardando dal lato delle utenze (ad es. le UND): certune di esse, per effetto della forzata chiusura (*ex lege*) dovuta al periodo Covid delle loro attività hanno subito una minore o assente fatturazione, ecc. Il SPL continua però a spacciare la tariffa - soprattutto quella TP - in chiave sinallagmatica, complice la “misurabilità” che consentirebbe di superare ogni obiezione in parte qua.

Ma, la c.d. «riduzione» (parziale elisione? sconto?) della PV della tariffa, per il periodo di chiusura delle prefate attività, per quanto già notato, risulta incoerente, anzi persino ingiusta.

Inoltre, viene altresì colpita la PF della tariffa, che è solitamente più pingue rispetto alla PV, ma non solo.

Infatti, la mera decurtazione pro-quota della PV della tariffa, commisurata al periodo della chiusura Covid, non corrisponde perfettamente all’effetto subito dall’UND per la propria mancata fatturazione, risentente peraltro anche dell’effetto di trascinamento della crisi, ovvero della difficoltà di riprendere l’attività e la fatturazione, che segue al primo periodo di riapertura/riavvio dell’attività. Un “ricominciare” che non potrà che essere graduale, incerto, sofferto<sup>70</sup>.

Su altri aspetti, sia consentito rinviare a miei precedenti lavori sulla questione del SPL ed ai flussi dei “nuovi” rifiuti prodotti dalle UD+UND nel periodo Covid (ad es. DPI, mascherine, guanti, indumenti, ecc.) gestiti apparentemente nella dualità, ma più esattamente “tra” i RU/RS<sup>71</sup>,

In queste situazioni, emergenziali e/o di crisi (provocatoriamente potremmo dire... “di guerra” ) si agitano troppe contraddizioni, “scoppiando” “gli istituti e i concetti che nella normalità pigramente sonnecchiano e/o vengono digeriti - inconsapevolmente - dai più.

---

<sup>70</sup> Se si sospende l’attività dell’UND ad es. dall’1 gennaio al 30 maggio dell’anno X non è che dall’1 giugno l’attività riprenda automaticamente dallo stesso livello e allo stesso modo precedente alla sospensione dell’1 gennaio...

<sup>71</sup> I quali rifiuti vengono classificati, a seconda: con codice EER 200301, codice EER famiglia “15”, ma che possono essere - come visto - anche codificati con EER 180103, ove si tratti dei rifiuti codice EER 20 provenienti dalla raccolta (separata e svolta sempre in via prudenziale, come da istruzioni dianzi precisate e trasfuse in ordinanze emergenziali) dei flussi delle UD. Come ho altrove notato, questi servizi andrebbero meglio finanziati non tramite la tariffa, bensì con fondi governativi *ad hoc* oppure con tramite la fiscalità generale locale. Invece tramite le ordinanze si impone la realtà autoritativa, in una visione arrovesciata dove le cose sono *consequentia nominum*.

Vogliamo allora una economia programmata che integra e renda compatibili i «diversi sistemi di fini, in cui le finalità individuate mediante le scelte “politiche” si trovano in una posizione se non di esclusività perlomeno di egemonia»?<sup>72</sup>

Riprendendo la questione circa una riduzione tariffaria intesa come “abbassamento” di una parte della tariffa per le UND che hanno dovuto “sospendere”, in conseguenza di atti autoritativi o legislativi, la loro attività nel periodo Covid, dobbiamo essere capaci di comprendere quale sia il senso (anche sociale) della tariffa nel suo complesso e quali siano i rapporti tra l’ETC-EGATO ed i gestori del SPL.

Questi ultimi nel loro agire<sup>73</sup>, per essere coerenti l’impostazione (anche ideologica) impressa ai SPL, debbono quantomeno rimodulare e riorganizzare i propri servizi e risorse, piuttosto che ottenere (come avviene nel pensiero areriano) il ripiano di deficit e/o delle perdite economico-finanziarie.

Di qui, appunto, l’ulteriore occasione per riflettere sul MTR, sul PEF, oltre che sul SPL e sulla natura della tariffa.

## **20. Confutazione della giustificazione etica che si nasconde dietro la spiegazione tariffaria: intenti e latitudine esplorativa.**

Occorre continuare ad approfondire la tematica del SPL, segnatamente quello relativo alla gestione dei rifiuti e al sistema tariffario, in particolare della TP, avendo a riferimento anche l’imperante - anche culturalmente parlando - mito dell’efficienza del SPL viepiù intensificatasi con l’avvento del MTR.

Talvolta ho l’impressione (ma non rimango solo in questo) di essere vox clamantis in deserto, soprattutto in certi circoli e accademie (anche dei cosiddetti consulenti-esperti) di questa materia ove echeggia o, almeno, si percepisce una sorta di pensiero dominante che condiziona anche la pratica e/o la professione.

Una prima provocazione che mi sento di porre è la seguente: vogliamo davvero dei gestori come dire.... “obesi” nella loro potenza invasiva dei servizi pubblici e quindi nella loro p.c.d. “dominazione” anche culturale, oltre che economica? Chi è mai il nume tutelare di questa situazione? In altri termini, siamo solo di fronte a un SPL falansterio?

La mia ricostruzione è nell’intento più sistematica che esegetica, ma come si apprende nelle esperienze, le prove spesso sono empiriche, nonostante regni l’illusione retorica di coloro che svolgono letture perlopiù descrittive e/o meramente applicative di un pensiero che non viene da loro mai messo in dubbio, men che meno in crisi. Altre volte si verifica solo per comparazioni o analogie, ove «il verificabile è sostituito dal plausibile»<sup>74</sup>.

Ma, si badi: senza una risposta concettuale rimane solo il dubbio empirico, mentre i fatti continuano a sfuggire.

## **21. Ragionando sui servizi pubblici locali, nei rapporti (tra) titolare, gestore, utenti-popolazione.**

Continuando nell’intento ricostruttivo noto, nella rigidità regolatoria ed economica, che servono nuove forme di organizzazione sociale, più che nuove tariffe-meccaniche quali quelle apprestate da diverse TP di successo, oltre che dal MTR-2.

<sup>72</sup> G.BECATTINI, *Scienza economica e trasformazioni sociali*, Firenze, 1979, p.216 e p.255. Peraltro «il pianificatore è tenuto a verificare la compatibilità sia fra le “mutazioni culturali” più o meno chiaramente implicate dal piano economico e la “cultura sociale” esistente, che fra le diverse “spinte culturali” contenute nel piano stesso» *Ivi*, p.257.

<sup>73</sup> Che vuol dire anche nella propria politica di impresa, financo in una situazione monopolistica o oligopolistica.

<sup>74</sup> B.ANTOMARINI, *L’errore del maestro*, Roma, 2006, p.9

Ecco perché vorrei mettere in discussione le radici epistemologiche ed etiche del sistema tariffario, in generale del SPL cosiccome foucaultianamente disciplinato in Italia.

I SPL, lo ho già notato<sup>75</sup>, sono stati ampiamente analizzati e discettati dalla dottrina e dalla giurisprudenza, nelle loro varie scuole di pensiero e/o orientamenti, i quali diventano imprescindibili in ogni approfondimento, epperò forse ci sono degli aspetti più sostanziali e reali di questo sistema che sono ancora trascurati e/o non del tutto esplorati. Ciò forse perché il sistema dei SPL è al contempo uno strumento fondamentale, ma anche - per chi voglia andare oltre le apparenze - un oggetto-concetto strumentalizzato.

Nel SPL la gestione è assistita da dispositivi tecnico-giuridici, che sono sempre più appannaggio di organismi tecnocratici (in primis le Autorità di regolazione, quale ad es. l'ARERA), formalmente indipendenti dalla politica, in realtà ad essa embricata in vari modi.

Nello spazio-mercato dei SPL la compenetrazione (à la Galbraith) tra soggetti pubblici e privati è forte, subdola, condizionante persino il regolatore (l'ARERA che sembra fare il contrario...) il quale pensa di risolvere le crisi di settore adottando il cit. schema contabile-organizzativo dei «migliori della classe».

Invece, trattasi di schemi o sistemi-metodi nei quali ascosamente le grandi utilities, di fatto, dettano le regole anche grazie alle loro carsiche relazioni con più soggetti decisori.

Ciò avviene perché l'Autorità (come pure i concedenti) pensano che questi meccanismi e regole siano estrapolabili da quanto inserito nella gestione svolta dai... gestori dei SPL (ma anche, di riflesso, di chi ne ha la titolarità e competenza: ad es. gli EGATO od i comuni) trovando così - continua il loro pensiero - rimedio alle crisi che contrassegnano la materia dei rifiuti e i loro SPL; perfino credendo di poter evitare talune perniciose influenze tra il mondo della politica e gli imprenditori, concludendo che tutto il marchingegno del SPL va a beneficio dell'utenza o della comunità entrambi destinatari del medesimo servizio, anche nel di loro finanziamento-assoggettamento tariffario.

La tariffa solitamente applicata nel SPL dei RU, nella stragrande maggioranza dei casi non è obiettivamente caratterizzata dalla commutatività nel rapporto tra gestore e utente-popolazione, addirittura talvolta nemmeno lo è nel rapporto tra affidante e affidatario del servizio. In proposito basti riandare al concreto affidamento per come viene posto in gara e infine stipulato tra le parti.

Piuttosto è un rapporto che forse dovrebbe essere "a cascata", cioè partendo dal titolare arrivare al gestore, ma dove l'utente dovrebbe essere fuori dalla "cascata", non tanto perché non è una parte contrattuale nel rapporto del SPL dei rifiuti (com'è noto, qui non occorre un contratto per essere considerato un utente), quanto perché è il destinatario e al contempo l'attore di quel complesso sistema che (si badi) non è solo riducibile al gestionale.

Invece, il rapporto economicamente - se non anche organizzativamente parlando - viene spesso sostituito con quello arrovesciato di gestore-titolare, ove l'utente rimane il soggetto passivo delle altrui architetture e determinazioni. Anche il MTR soffre della sudditanza culturale di una gestione che (tra soggetti pubblici che si comportano da privati e soggetti privati che pensano di sfruttare il pubblico) trae linfa da aspetti imprenditoriali, dove però gli investimenti (soprattutto quelli rilevanti) vengono effettuati con risorse pubbliche, pur se estratti dalle "bollette" tariffarie, quando non dalla fiscalità generale. Insomma: pubblici quando serve, privati quando gestiscono.

## **22. Domanda e offerta nel SPL e sua regolazione: cenni.**

Come ho cercato di dimostrare analizzando i fabbisogni standard, i livelli di prestazioni

---

<sup>75</sup> A. PIEROBON, *Il servizio pubblico e la tariffa della gestione dei rifiuti: fuori da una lettura descrittiva*, cit.

essenziali, i costi standard e quelli efficienti<sup>76</sup>, è solo assumendo un costo storico quale base di riferimento, ovvero quello praticato in un certo momento storico, che statisticamente si può costruire (negli elementi comparabili, normalizzabili, ecc.) un riferimento-serie-base sul quale poi incrociare altri elementi informativi e dati.

Invece, nel MTR si ritiene bastevole assumere i dati in modo abbastanza scontato (per fonte, provenienza, affidabilità, ecc.), per poi “purificarli” e portarli all’efficientamento, ovvero ad un livello migliore rispetto a prima, quantomeno controllandone lo sviluppo (nel tempo, nella natura e composizione, ecc.) e le eventuali anomalie dei costi e dei ricavi (di allocazione, costituzione, dimensionamento, ecc.).

Ma è davvero proprio così? O, alla fin fine, come a me pare, i gestori (anche per inerzia o per incapacità degli enti titolari dei servizi) diventano dei price-maker cioè operatori non esposti alla concorrenza, cosicché “interferiscono” sui prezzi - frutto di politiche di costiricavi assieme ad altri fattori organizzativi, patrimoniali, financo di rendita e/o monopolistici - e anche sulle tariffe di questi servizi pubblici locali.

Ho già osservato che proprio l’ARERA e il MTR sono stati voluti (progettati?) per impedire tutto questo.

Si omette però di precisare che la domanda (demand-side) del SPL dei RU è “prefabbricata” dai sistemi di pianificazione pubblici e che non è molto flessibile e modificabile, nonostante la leva della prevenzione e/o delle esclusioni di certune sostanze o materiali. Ma la regolazione interviene solo sul lato dell’offerta (supply-side) del SPL? E proprio per questo si pensa che efficientando la gestione vengano eliminate queste problematiche?

Peraltro, la domanda è costruita su dati statistici, seppure “alterati” dalle definizioni normative (emblematica la distinzione tra RU ed i rifiuti speciali-«RS», come pure la nuova delimitazione dei rifiuti c.d. similari e via dicendo) che diventano complementari al mercato, anzi traducono in fatti gestionali l’idea.

Ma questa costruzione della domanda avviene in modo tale che ci si aspetti una sua previsione e stabilità nel suo divenire quali-quantitativo e nel tempo. Si pensi, ad es., sui flussi dei rifiuti prodotti in un ambito bacinale (la cui delimitazione sovente segue logiche amministrative<sup>77</sup>) che, salvo variabili esogene o crisi od emergenze, dovrebbe rimanere, appunto, costante nel tempo, con lievi scostamenti stagionali.

Si tratta però di una scelta Politica poiché va compatibilizzata con quanto si intercetta con la (altrettanto prefabbricata nei piani regionali ex art. 199 D.Lgs. n. 152 del 2006) offerta del soggetto (privato o pubblico che sia) affidatario della gestione del servizio, anch’essa “passante” grazie all’assunzione di deliberazioni normative e decisionali.

Si conferma così il c.d. “monopolio” del SPL, in un MTR che consente di marginalizzare i soggetti esclusi o marginalizzati dagli anzidetti risultati dei the best che godono di rendite e della garanzia di ricavi che sono stati costruiti in modo molto diverso dalla concezione di un SPL non perseguente fini di lucro o non mosso da volontà di potenza (occupazione, clientele, prebende, dividendi ai comuni-soci, ecc.).

Trovo che il MTR sia sviante rispetto alle finalità pubbliche che si intendono nella concezione di un SPL senza fine di lucro e al servizio effettivo ed obiettivo della utenza e della comunità tutta. Insomma, i gestori riescono a ottenere un ritorno dalla gestione loro affidata, sia per gli investimenti che per coprire ogni altro costo, anzi i gestori mirano a rendite e profitti.

<sup>76</sup> A. PIEROBON, *I Fabbisogni standard nelle “Linee guida interpretative” e in correlazione al Metodo Tariffario ARERA: prime considerazioni ricostruttive del nuovo sistema*, Azienditalia, 8, 2023 e scritti ivi citati.

<sup>77</sup> A. PIEROBON, *Perimetrazione e dimensionamento di un ambito territoriale ottimale (ATO) relativo alle gestioni servizio idrico e/o rifiuti*, L’Ufficio Tecnico, 1-2, 2022.

### 23. Parole, parole, parole...

Allora, l'efficienza significa che si rende un servizio col minimo costo delle risorse utilizzate, ossia al minor costo possibile? Ancora, è la concorrenza che crea la possibilità di realizzare tanto consentendo l'ingresso di diverse aziende-competitive nel settore?

Questi elementi condizionano tutti gli operatori del mercato, di fatto sappiamo che «i più bravi della classe» portano ad un modello di pochi, oligopolistico, dove il circuito vizioso continua. L'ARERA dovrebbe limitarsi a controllare la offerta dei SPL, vigilando sull'ordinato svolgersi degli operatori del mercato, evitando che qualcuno altro fissi elementi tali da condizionare il mercato e quindi gli operatori. Però l'Autorità di regolazione che è forse solo formalmente indipendente, lascia che questa situazione sia determinata dal c.d. mercato, in una anomalia democratica che sconcerta. E' evidente che la politica qui è assente o latita. Parallelamente, i dirigenti dei vari enti, imprese, partners operanti in questo settore (oligopolistico) godono, alla fin fine, di una discrezionalità altamente soggettiva<sup>78</sup>. Da lustri cerco di attenzionare, non solo gli addetti del settore, sui meccanismi non solo tecnici, evidenziando il metodo e l'idea che sta dietro e che alligna su mal posti concetti relativi al mercato libero, alla concorrenzialità, al rapporto stato-società.

### 24. Serve una reistituzionalizzazione.

E, quindi: la società è facilmente governabile? E l'economia? Insomma la politica dispone di queste capacità di governo? Perché la società e l'economia rimangono collegate e indipendenti nel loro movimento, che non può essere soggetto a dirigismo. Ecco perché torna l'interesse a considerare la società plurienergetica e non sussumibile al Politico e viceversa un Politico che aiuti questa rigenerazione, se non reistituzionalizzazione. Tutto ciò abbisogna di valori, di morale, di etica. Peraltro, in un sistema di valori dove - paradossalmente - ormai destra e sinistra dicono anche le stesse cose. Serve quindi un altro approccio concettuale, soprattutto nei fenomeni realissimi della crisi e delle precarietà che essa pone.

Nell'universo tariffario si presume che i costi del servizio trasfusi in tariffa (ricavo del gestore-SPL) siano sempre e automaticamente fronteggiati da somme a disposizione (reddito) dell'utenza: è una assunzione aprioristica (che esclude ad es. la questione dei redditi e della capacità di spesa dei destinatari) e che pone una identità che si assume pacifica e persistente, quando in realtà potrebbe "scassare" la vera normalità dell'utente (famiglia o non) che si trova in un diverso contesto. Il dare per scontato che chi riceve il servizio pubblico essenziale come quello dei rifiuti (ma ciò vale anche per l'idrico, ecc.) abbia le capacità reddituali per pagare il servizio come congegnato in una tariffa che risponde a logiche imprenditoriali è un aspetto soventemente trascurato dai tecnici. Certo si inventano soluzioni tecniche (e sub-culturali) incistandole anche nel MTR quali possono essere, ad es., quelle forme di "aiuto" alle utenze che versano in situazioni di crisi esterne (com'è stata quella pandemica Covid), ma non è ovviamente questo il rimedio, e men che meno, il tema che sto ponendo.

Nel passaggio tra questi equilibri si mostra la necessità dell'obbligo normativo per cui dalla mera istituzione del SPL si ritagliano i soggetti-oggetti ad esso ricondotti. Un SPL esiste per l'utenza anche se non eroga alla medesima un servizio: vedasi, ad es., le questioni della parte fissa della tariffa correlata al possesso-detenzione di un immobile. E, il SPL viene

---

<sup>78</sup> Negli affari che conducono, come dire... endo e/o esoimpresa, potendo intraprendere iniziative dove, alla fine, sarà sempre la comunità ad assumersi i costi di eventuali loro insuccessi, perdite, errori: si veda *Il servizio pubblico e la tariffa della gestione dei rifiuti: fuori da una lettura descrittiva cit.*

finanziato (in parte capitale e corrente) con la tariffa obbligatoria e quindi sganciata da un elemento commutativo del servizio (il che riconferma una diversa natura del SPL nonostante il ricorso agli espedienti privatistici per caratterizzarlo in altro modo), un provento che però copre anche gli aspetti imprenditoriali del SPL, riconoscendo (come già notato) al gestore (costi e ricavi sono sempre finanziati dalla tariffa, come pure il profitto) che sostanzialmente non rischia mai, avendo sempre un ricavo "garantito". Sulla "garanzia" di questi risultati gestionali, consentiti (se non dati) dalla progettazione del SPL e dai sistemi di gara, mi pare si debbano ancora scoperchiare tanti trucchetti e confusioni<sup>79</sup>. Infine, non si considera che le tariffe si ripercuotono differentemente sulle classi sociali, perché l'uniformità applicativa viene spacciata tale tramite una corretta misurazione e costo del servizio, il che diventa una ingiustizia manifesta.

## 25. Pubblico quando serve, privato quando conviene.

L'approccio analitico mostra che la tariffa nel suo impatto è un momento essenziale dei rapporti sociali che non sono riducibili alla microeconomia statica fondata sulla misurazione come elemento di giustizia tributaria-sociale, perché (lo sappiamo) la giustizia tributaria si fonda su altro.

Per cui, lo ribadisco, siamo all'ingerenza del tecnicismo nella società.

Per questo l'eredità di Adam Smith si richiama ad un liberalismo destatalizzante (almeno pei livelli assunti oggi) in un nuovo approccio sociopolitico. Alla fine ad essere penalizzati sono gli utenti, a vantaggio delle imprese-gestori del SPL.

Non vogliamo arrivare ad una tragedia per capire la drammaticità degli impatti tariffari di un SPL, assieme ad una situazione economica difficilmente sostenibile dalla società civile e, in generale dalle imprese. Ma cosa si può fare?

L'ente titolare (EGATO, comune, ecc.) è garanzia della determinazione della domanda effettiva del SPL come pure del suo finanziamento che avviene grazie alla tariffa. In ultima analisi è lo Stato che assume la garanzia politica del SPL. Ma la domanda viene - come detto - costruita indipendentemente dai redditi e dai loro vincoli, e l'offerta tiene conto del quadro sociale, di contesto e tecnologico in cui essa si determina tramite le scelte degli EGATO che seguono la normativa e la pianificazione di altri soggetti... in ultima analisi la scelta dovrebbe essere Politica, in realtà essa viene rimessa (siamo forse in una chiusa democrazia di piano?) ad organi tecnici che sovradeterminano scelte politico-istituzionali.

Il sistema tariffario assieme alla regolazione del SPL non può essere illimitato superando gli interessi del mercato: ma è vero? Quale sarebbe altrimenti il limite del SPL? Un limite che, come sappiamo, va normativamente regolato, ma qui - ancora come sappiamo - entrano in campo i principi, i valori, e l'ordinamento europeo.

## 26. Verità empiriche.

Il paradosso in questa complicatissima situazione (e trascuratezza culturale, finanche negli aspetti tecnico-politici) è che i poteri pubblici hanno da tempo incominciato a prestare attenzione ai conti e alla contabilità privatistica, fors'anche così "involgarando" le loro c.d. finalità squisitamente pubbliche.

Trovo che la conversione di molti boiardi ed esperti alla strumentazione societaria abbia comportato l'abiura della cultura amministrativa, quantomeno messa in letargo, nell'illusione che i problemi del proprio ente come pure quelli nazionali trovino soluzione solamente perseguendo i margini gestionali (se non i profitti) secondo una logica

---

<sup>79</sup> Un esempio recente si può leggere in *Abdicazione di taluni comuni in materia di riprogettazione delle gare di appalto della raccolta e trasporto di rifiuti urbani*, cit.

imprenditoriale, da innestarsi a fondo sui SPL.

Ma è chiaro che molti gestori (in accordo, consapevole o non, con i titolari dei SPL) cercano di rilanciare sempre più i loro fatturati, imponendo al mercato falsato - autoritativo e senza rischi - dei SPL di applicare le tariffe secondo metodi e sistemi pianificati ex ante, tali da consentire quella "garanzia" di cui si è sopra accennato.

Altresì i costi ed i ricavi vengono misurati nella novella gestione del SPL, nell'unica possibilità che resta, nel proclama dell'efficientamento. Una possibilità che viene spacciata o coperta come fosse una transizione (da un sistema o metodo tariffario ad un altro; da una normativa all'altra; ecc.) e/o un adeguamento (ai nuovi standard quali-quantitativi; alla disciplina ARERA; ecc.) che consiste nell'equilibrare questi costi - al netto dei ricavi: sui quali ci sarebbe ancora da dire - tramite il fronteggiamento (rectius, aumento) delle tariffe che sono state avviate nell'alveo privatistico (pur mettendo limiti, tetti, gradualità, ecc.): proventi che, paradossalmente, sono più manipolabili dei tributi tout court!

Si comprende che questo sistema consente - direttamente ma anche indirettamente - di avviare gli investimenti che necessitano al SPL per creare l'offerta, soprattutto impiantistica.

In questo humus di cultura pretesamente politico-economica, invero perlopiù tecno-manageriale, permane il mito delle raffinatezze tecniche, ambendosi ad una scienza esatta, nella governabilità dei SPL, pur nella ingovernabilità dell'economia (permeabile all'esterno), piuttosto mostrando, negli effetti prodotti, una società che si vorrebbe comandare. La tecnocrazia nella buromitologia alligna, complicando le cose al punto che i politici preferiscono abdicare al loro ruolo, lasciando fare ai tecnici (sintomatico è lo scippo delle competenze agli enti locali, pingueamente passate all'ARERA).

Il tutto, ho già altrove segnalato, nella virtù pedagogica della metronomica di sistemi tariffari, com'è il sistema della tariffazione puntuale, che fanno piegare gli utenti alle costrizioni microeconomiche, mentre comandando gli apparati: paradossalmente così allontanando, ovvero facendo perdere, la visione macroeconomica e dialettica con la società.

## **27. Ancora sul gioco di specchi**

Come ho già osservato, nell'ambito del SPL (e dei correlati mercati) troviamo un gioco di specchi: sono le grandi multiutilities ad assumere le decisioni migliori per lo svolgimento gestionale del SPL ad esse affidate? O forse, con la cinghia di trasmissione delle metodologie aziendali reputate essere le migliori (sic!) cosiccome trasfuse nei metodi tariffari dall'ARERA, quest'ultima in dialettica politica col Governo e il Parlamento, esiste cioè un contraddittorio continuo fra apparati statali e politici e le aziende di riferimento?

E' notorio che spesso si trova il modo di aggirare lo Stato, chiedendo discipline tali da conservare e potenziare l'esistenza e lo sviluppo delle società-gestori di cui trattasi.

Ecco che ai conflitti si sostituisce la regolazione, ma è una regolazione che - come notato - si muove in termini di equilibri e compromessi a favore dei «migliori della classe» che l'ARERA assume quale nuovo "faro" e riferimento dell'eccellenza gestionale.

E rieccoci al tema della società civile come interfaccia dello stato. Ma è così? La società che viene assunta come un elemento "naturale" può addirittura essere sussunta nell'apparato dello stato, tramite il comando giuridico, senza poi dire dell'effetto vampirizzante dei mass-media che seguono questi modelli culturali. Invece la società va relazionata, giammai contrapposta allo stato.

## **28. Mercato e non mercato, economia, società, comunità, utenza, ecc.: ripensare ai concetti del SPL.**

In alcuni casi, nel tentativo di temperare e/o di trovare delle "giustificazioni" a un SPL -

che secondo me dovrebbe rimanere ancorato al diritto amministrativo, pur agendo, nell'immaginario, con i rischi e l'autonomia di un soggetto imprenditoriale che si muove alla stregua di un privato - si è cercato di introdurre e/o di fare leva anche su altri elementi: ad es. introducendo per l'utenza premi, riduzioni, agevolazioni, sanzioni, ecc.

Ma, tutto questo forse basta per, come dire.... "sacramentalizzare", rendendo "giusta" una siffatta tariffa finanziante (e... modellante, sic!) un SPL? Ecco perché ripeto sempre che occorre, fuori dalla descrittività, uno scavo archeologico e una analisi a tutto campo per consentirci di esprimere fuori dai luoghi comuni<sup>80</sup>.

Se - riallacciandosi a quanto più sopra accennato - consideriamo che l'economia è solo una parte di tutto quello che costituisce il nostro vivere (possiamo chiamare, per intenderci, questo la società?), anche il SPL va visto entro la società, non solo relazionata al mercato e al non mercato.

Se il SPL si pone - grazie ad una scelta politico-istituzionale - come un comando, una erogazione obbligatoria dove prevale l'elemento del potere assieme ad una autorità che si maschera dietro l'imprenditorialità, non dobbiamo allora ripensare alle competenze, alle funzioni, ai modelli, agli strumenti da utilizzarsi soprattutto considerando il largo contesto di relazioni che cambiano e, soprattutto gli effetti sulla comunità, ovvero (si badi) non solo degli utenti?

Questa sempre più ampliata presenza nel mercato dei SPL è al contempo verticale e orizzontale, grazie alle sicumere accordate dalla disciplina nazionale e dalle alleanze tra i vari players del settore (dell'opportunismo delle coorti manageriali e direttive)<sup>81</sup>, oltre che nello scambio politico e nell'influenza di lobbies.

Nella tendenza in atto la mano visibile dello Stato si smarrisce in altrui mani, nella forte istituzionalizzazione dei SPL che "comandano" la comunità, non viceversa. E' un lontano ricordo quello dello stato che fondava le regole del gioco economico, in un mercato stato di natura della società, il che - ricordiamolo - non è l'economia di mercato.

## **29. Razionalità e linguaggi della tecno-scienza nel SPL e nel positivismo della normativa.**

Ricordo, solo per meglio esplicitare il mio approccio-idee, che la "verità" non è mai oggettiva, derivando essa da un dialogo interpersonale e condividendo un linguaggio, ad esempio, quello della tecno-scienza con una razionalità (propinata per unica) per la quale l'oggettività diventa una rassicurante e verificabile verità, poiché misurabile e dimostrabile. In questo modo vengono ridotte le molteplicità o equivocità ad un mondo "vero", cioè pianificabile e calcolabile, ma il prezzo da pagare è che così forse non si possono vedere altri oggetti e non si può parlare di altro.

La domanda che pongo è quindi se esista (o meno) un SPL, una tariffa, che hanno un approccio e un pensiero che riposa sull'individuo che utilizza un servizio "a contatore" e paga il giusto. Utilizzando questo ragionamento, secondo questa "verità" molti vorrebbero far venire meno le critiche alla TP e/o le lamentazioni sui costi del SPL, nonché sull'iniquità di tasse e tributi.

Epperò quest'unica razionalità (nel suo "positivismo" di cui alle leggi, decreti, deliberazioni, ecc.) limita e organizza diversamente, non solo il nostro modo di pensare alla verità, puranche la nostra esperienza, le nostre relazioni e il nostro agire, il quale agire, aprendosi ad ulteriori possibilità viene chiamato, nella sua eccedenza rispetto a questi "fatti"

<sup>80</sup> A. PIEROBON, *Il servizio pubblico e la tariffa della gestione dei rifiuti: fuori da una lettura descrittiva*, op. cit.

<sup>81</sup> Secondo la teoria di E.Penrose, come ben illustra G.SAPELLI, *Merci e persone. L'agire morale nell'economia*, Soveria Mannelli, 2002, p. 58; ID, *Introduzione*, A.SALSANO, *Il dono nel mondo dell'utile*, Torino, 2008, p.8 ss. che denuncia il colpo di stato acquisitivo managerialistico nei «reticoli omofiliaci detti capitale sociale, che in realtà funzionano come famiglie mafiose non violente».

..... “libertà”! Inoltre, quella “società” va intesa come il luogo in cui la “verità” corrisponde all’accordo tra gli interpreti, ossia di quell’oggettività che viene condivisa (in attesa di nuovi paradigmi o rivoluzioni) dalla confraternita-comunità dei tecno-scienziati. Ne viene che le specializzazioni o le frantumazioni nei vari saperi e discipline, fanno poi perdere l’immagine complessiva, cosicchè si ha una realtà che si dà, per l’appunto, entro queste discipline e paradigmi.

Ciò avviene persino nelle formule e negli algoritmi - che, si badi, non sono i fatti... - consentendo che si veda e affronti solamente “quella” realtà, universalizzandola e rendendola manipolabile. Com’è stato affermato, «la verità vive in gran parte su un sistema di credito»<sup>82</sup>.

### **30. L’economia, come pure i SPL non sono distinti dalla politica, anzi!**

Il punto è che non esiste una politica distinta dall’economia<sup>83</sup>. Se prima erano i partiti a ricomporre la divisione tra questi aspetti, ora chi può “mediare” evitando il conflitto? E, inoltre, uno Stato o ente locale (rectius, quell’insieme tra apparato e politica) che interviene sui mercati (e sulla loro configurazione) non incide forse anche sulla società civile? Fuori da ogni ipocrisia o illusione: con i SPL, come pure con le grandi aziende pubbliche di Stato, si svolgono non solo attività di gestione, ma pure di funzione politica. Quindi, con un determinato “interventismo” pubblico quali fini si intendono davvero perseguire?

Si tratta, ad ogni modo, di una politica di sostegno di interessi, senza solidarietà, che avviene sia incorporando nel livello gestionale anche le funzioni pubbliche, sia nelle leggi e provvedimenti di vario rango che consentono una maggiore pervasività nella programmazione, così come (si preferisce sempre questa forma) nelle competenze di taluni soggetti che operano nel settore dei SPL, un settore che comunque - è evidente - si rapporta al mercato e suoi operatori.

Insomma, è una composizione all’apparenza anarchica, in realtà possibile in queste dialettiche e con l’avvento (peraltro benedetto dall’UE) delle Autorità amministrative indipendenti con funzioni regolatorie, per quanto ci riguarda nel SPL di cui trattasi (come in quello idrico, energia, gas) l’ARERA, non mancando altri “echi” nell’AGCM e nell’ANAC che intervengono sia sulla programmazione che sull’esecuzione.

### **31. Tentare una sintesi sia pure in modo avventuroso: Adam Smith nei servizi pubblici?**

Occorre evitare l’equivoco che inverte tra mezzi e fini anche nei metodi analitici dei SPL, come pure della tariffa, i quali pur usando strumenti anche raffinati di analisi, non vanno scambiati per competenza professionale o peggio ancora per il segno di un riconoscimento.

Vale quanto è stato detto per l’economista: uno scienziato sociale che descrive la realtà in modo preciso e al contempo propone soluzione ai problemi indagati, circa il conseguimento del fine ultimo che sta nel perseguimento di un maggior benessere collettivo, tramite «la comprensione dei problemi della società nella loro concretezza e completezza, nella loro prospettiva storica, nel loro quadro istituzionale»<sup>84</sup>.

---

82 «I nostri pensieri e le nostre credenze “circolano”, finchè nessuno le mette alla prova, proprio come le banconote, che circolano finchè nessuno le rifiuta» W.JAMES, *Pragmatismo*, Milano, 1994, p.117 cit. da M.MARSONET, *Verità, scienza e diritto*, in (a cura di) M.C.AMORETTI, M.MARSONET, *Conoscenza e verità. Epistemologia giudiziaria*, Milano, 2007, p.148.

83 G.BECATTINI, *Un mondo di lacrime e sangue*, in (a cura di) C.ORSI, *op.cit.*, p.33

84 Lettera aperta a “La Repubblica” di FUÀ, BECATTINI, CASTELLINO, D’ALAURO, LOMBARDINI, RICOSSA E SYLOS LABINI 30/09/1988 cit. in R.GIUSTANELLI, *L’economista utile. Vita di Giorgio Fuà*, Bologna, 2019, p.279

Non potendo essere specialisti in tutte le discipline, ma dovendone utilizzare tante, si corre il rischio di essere approssimativi e superficiali, epperò «di generalisti il mondo ha bisogno, perchè per agire non basta disporre di tante separate analisi specialistiche, occorre che qualcuno ne tenti una sintesi, sia pure in modo avventuroso».<sup>85</sup> Quindi uscendo dalle strettoie di pensiero dei SPL e dei metodi tariffari, che sembrano fondarsi ancora sul marginalismo<sup>86</sup>, ricorriamo qui al pensiero di Adam Smith per il quale l'economia politica è «un ramo della scienza dell'uomo di stato o del legislatore», presupponendo uno stato forte che provveda sia a fornire servizi di pubblica utilità, sia di garantire alla popolazione un alto tenore di vita.

I consigli di Smith si basano su considerazioni di ordine sociale o politico piuttosto che economico, essendo lui lontano dalla «fiducia dogmatica negli effetti benefici di una riduzione dell'intervento statale e nella capacità del mercato di autoregolarsi» di cui al credo liberale del 19° secolo. Insomma, la ricchezza era un aspetto della vita della comunità, ai cui scopi restava comunque subordinata (Polanyi): qui l'uso del mercato da parte del governo aveva un fine sociale ed era giustamente condizionato dalla società<sup>87</sup>.

Così l'eccessiva attenzione ai metodi analitici rischia di far perdere una visione di sintesi e le correlazioni, il che va anche a scapito della dimensione sociale e politica degli studi, ciò è sicuramente accaduto per quelli economici, ma non solo<sup>88</sup>. Le crisi economiche evidenziano le debolezze ed i limiti di molte teorie, nella «inadeguatezza epistemologica che investe sia il piano analitico che il piano empirico», bisogna allora «mettersi in testa che per far bene la professione dell'economista (la matematica e l'econometria NdR) son rilevanti solo se accompagnate da una buona conoscenza dei meccanismi istituzionali, della storia economica, della storia dell'economia politica, della filosofia della scienza»<sup>89</sup>.

Ne viene che occorre impostare e «studiare i problemi economici rimuovendo l'ipotesi implicitamente accolta (..ossia NdR..) che l'analisi economica sia separabile dalle altre discipline sociali»<sup>90</sup>. E quindi, anche lo studio e l'analisi di un SPL non può tenersi separata dalle altre discipline, e, la tariffa dei RU risulta essere funzionalizzata a una idea e certuni effetti. Per quanto dianzi illustrato la spiegazione della tariffa (come vorrebbero propinare alcune scuole di pensiero della TP) che spaccia l'utente come rispettato e decisore nell'ambito del SPL non è sostenibile, mostrandosi invece una essenza tecnico-manageriale, in un retroterra ideologico e di interessi che si rifà (come modello e guida) alla gestione imprenditoriale di altri settori, condotta secondo strumenti e modi che guardano al privato.

85 R. GIULIANELLI, *op.cit.*, p.119; G. FUA, *Crescita, benessere e compiti dell'economia politica*, Bologna, 1994 cit. in *ibidem*, p.280.

86 «un po' come è avvenuto per «l'economia che oggi si insegna nelle università si fonda sulle scoperte del marginalismo (..) Una disciplina che ignora il processo di produzione, riduce gli aspetti psicologici delle transazioni a un equilibrio bidimensionale fra piacere e dolore, non attribuisce nessun ruolo speciale al lavoro, non considera la possibile esistenza di leggi economiche che agiscono a un livello profondo e non osservabile, indipendente dalla volontà razionale degli esseri umani, e riduce tutti gli operatori economici a soggetti che effettuano scambi, ignorando le classi sociali e gli altri rapporti di potere (...) caratterizzato da una forte impronta ideologica» così P. MASON, *Postcapitalismo. Una guida al nostro futuro*, Milano, 2016, p.198.

87 G. ARRIGHI, *Adam Smith a Pechino. Genealogie del ventesimo secolo*, Milano, 2008, pp.56-58

88 D. CAVALIERI, *Il bilancio in rosso della democrazia*, in (a cura di) C.ORSI, *op.cit.*, p.52 altri fattori sono indicati nelle ipotesi semplificatrici troppo irrealistiche, l'eccessiva fiducia riposta dagli economisti neoclassici nell'operare di meccanismi spontanei di riequilibrio del sistema e nella sottovalutazione dell'entità di risorse finanziarie e reali richieste per soddisfare crescita bisogni sociali.

89 S. LUCARELLI, *In modo instabile, proprio come la scienza economica*, in (a cura di) C.ORSI, *op.cit.*, p.111.

90 «Segnatamente la storia, il diritto e la demografia». Un modo che era adottato da A.Smith: P.SYLOS LABINI cit. in R.GIUSTANELLI, *op.cit.*, p.254 e nota 65 di p. 329.

Insomma un SPL che si fa supportare da una tariffa strutturata con logiche e obiettivi abbastanza (volutamente e comodamente) “distanti” dal mondo amministrativo e tributario nel quale si era originata l’idea del SPL e del suo finanziamento. Anc

### 32. Economia cartesiana ed economia umanista o altro?

In precedenti lavori ho avuto modo di evidenziare che la tariffa di un servizio pubblico locale SPL può consentire l’identificazione dell’utente e del suo comportamento relazionandolo all’oggetto del servizio (ad es. il rifiuto urbano-RU) notando altresì che la tariffa può essere un pratico strumento economico che orienta i medesimi comportamenti dell’utenza.

Possiamo dire, sotto altra prospettiva, che il SPL è un servizio relazionale il cui valore non dipende solo dall’impegno e dalle motivazioni dell’utente-individuo, «ma anche dall’impegno di coloro con cui sono in rapporto» le persone e il SPL<sup>91</sup>. Laddove invece l’impegno venga chiesto solo basandosi sul criterio utilitaristico e imposto (dal “menu” dei servizi offerti e dalla loro teorica controprestazione)<sup>92</sup> si ha da parte di un artificioso utente, un obbediente utilizzo-adempimento secondo un preciso e calcolato bilancio di convenienza predisposto dal SPL (gestore o titolare).

Certamente nello sfondo possono esservi obiettivi etico-finalistici ambientali, rimane però imperante una simulazione di relazione, perché il SPL viene per primo, come apparato di interessi, e, indirettamente e lontanamente in questo rapporto, si ha in considerazione l’utenza, se non quale soggetto cui fatturare la tariffa, indipendentemente dall’utilizzo del SPL o, peggio, illudendolo di pagare un SPL “giusto” poiché “misurato” e quindi determinabile in modo obiettivo e diretto.

Ricordo che per gli economisti - soprattutto quelli che si rifanno al filone “civile”- bisogna diffidare dagli apriorismi di ascendenza cartesiana, apprezzando più gli aspetti etici, nei loro risvolti sociali.

Ciò mi pare dovrebbe valere anche per le anzidette costruzioni di SPL e tariffarie che diventano una nuova occasione per riflettere sui rapporti tra l’azione economica e l’azione morale<sup>93</sup>, meglio: sulla dimensione morale e non materialistica dell’esistenza<sup>94</sup>. In tal senso vanno rigettati il soggettivismo e l’utilitarismo edonistico criticando un sistema tecno-giuridico che presuppone una natura umana da canalizzarsi verso una utilità generale da compiersi con l’individuo che nel solo meccanismo congeniato e offerto dal SPL, per l’appunto, calcola e quantifica il proprio interesse ad agire come gli viene chiesto-imposto dal medesimo SPL.

---

91 L. BRUNI, *L’impresa civile. Una via italiana all’economia di mercato*, Milano, 2009, p.94

92 Anche P. SAVONA, *Che cos’è l’economia. Cinque conversazioni*, Piacenza, 1999, a p.XIV osserva «ho cominciato a percepire sempre più chiaramente che le dimensioni non razionali dell’azione umana, frammiste all’ignoranza delle regole della razionalità economica, sovrastano e determinano le scelte dei cittadini, rendendoli esposti alla volontà dei tecnocrati e dei profittatori invece di metterli in condizione di esercitare collettivamente e secondo le regole della democrazia i poteri propri della sovranità popolare».

93 Nelle fondamenta costituite sempre dalle relazioni tra le persone: G.SAPELLI, *Merci e persone. L’agire morale nell’economia*, Soveria Mannelli, 2002, p.8

94 A.LORIA, *Una crociera eccezionale. Dialoghi con me stesso*, Milano, 1947, p.19 richiamando Dante e la Divina Commedia afferma che per Sigeri «la moralità delle azioni rampolla unicamente dalla loro maggiore o minore adeguazione alle esigenze della vita associata e che il cristianesimo e la sua dottrina non sono che espressioni di bisogni collettivi».

Qui i concetti di utile e giusto vanno distinti<sup>95</sup>: l'individuo pensa anche al proprio utile, ma non può non ragionare quando agisce, trovando un accordo dentro le coordinate di un sistema che nel livellamento generale sacrifica la concreta realtà fatta di differenze e di ingiustizie. La virtù in questo SPL non sta, ad esempio, nel differenziare il RU per rispettare l'ambiente e aiutare il vivere planetario, bensì nel differenziare il RU e operare nei modi e nei tempi come voluti dal SPL, ovvero in un predeterminato bilancio di calcolo (per pagare minori tariffe) secondo una idea e obiettivi che sono progettati dal SPL<sup>96</sup>. Si potrà dire che ciò corrisponde ad un corretto buon senso. Invece, a ben vedere, mi pare che qui siamo nell'intorbidamento di una, ad esempio, tariffa a misura o TP che si spaccia quale paradigma del giusto: quando invece essa è frutto di una sorta di meccanizzazione del SPL, ove la techno-manager-burocrazia - in spudorata caccia di ricchezza e reputazione- si dota, tramite operazioni analitiche e di calcolo, di un metodo (*rectius*, una tecnica) in uno sguardo impassibile che vede nei rapporti umani solo la propria legge estranea all'etica, senza compassione, solidarietà e ben lontanamente da quant'altro può richiamarsi ai tributi nella piena attuazione degli artt.3, 23 e 53 della Costituzione. Ciò sia che si consideri la capacità contributiva un doppio o un rafforzamento principio di eguaglianza; sia che la si consideri il metro di misura dell'eguaglianza nel principio distributivo delle imposte che si adatta perfettamente allo stato di diritto sociale attuativo del *suum cuique tribuere*<sup>97</sup>.

### 33. Frammenti di valutazioni e di criticità

Nei precedenti scritti abbiamo assistito alla metamorfosi evolutiva del provento SPL partito dai tributi - di cui alla fiscalità locale - e ora diventato una tariffa che guarda al corrispettivo, e che non si è (il che, si noti, costituisce una contraddizione) sganciata dalla disciplina tributaria, quantomeno per molti aspetti per così dire "strumentali" (certezza del gettito, guarentigie pubbliche, assoggettamento fuori dal regime pattizio, eccetera). Epperò il SPL - balbettando di efficacia e di pubblico interesse - si è molto allontanato dai principi e dalle finalità sottese alla nostra grande e ricca cultura tributaria.

Nei ripari della disciplina settoriale (rifiuti, SPL, tariffa, disposizioni finanziarie, speciali, ecc.), grazie alla complicità dei soggetti del SPL, la razionalizzazione impressa al settore guarda perlopiù agli egoistici aspetti imprenditoriali e di profitto dei gestori e, spesso, dei loro committenti, in una - a me pare - pessima pedagogia del SPL.

---

95 «Lo "utile" è cosa che risponde a un bisogno individuale del singolo ed è perciò soggettivo e imprevedibile: non è dunque necessario ma contingente, cioè puramente probabile. La previsione di un utile futuro esige la conoscenza della correlazione meccanica di molte cose in un tutto, e questa è impossibile. Perciò l'utile è necessariamente limitato ad alcuni; ciò che è utile per uno può essere dannoso per altri. Ne deriva che l'espressione "utilità generale", adoperata dagli utilitaristici, porta con sé un grave equivoco. Essa infatti o significa l'utilità di "tutti" gli uomini, presenti e futuri, compreso l'agente, in senso quantitativo, e questo dal p.d.v. morale è assurdo perché eleva a legge il numero; oppure vuol significare un criterio qualitativo, in nome del quale gli uomini, in quanto tali, sono degni, per il loro intrinseco valore, che si pensi alla loro utilità. Ma questo non è il significato che rientra nel sistema utilitaristico» G.FAGGIN, *Dal romanticismo all'esistenzialismo. Dieci lezioni*, Vicenza, 2002, p.104 ss.

96 Sarebbe poi da chiedersi, più concretamente, chi decide nel SPL? Anche qui oltre le apparenze bisogna scavare e analizzare ogni singolo rapporto e situazione. Per un esempio che mostra l'invasione consulenziale in questo settore: A.PIEROBON, *Abdicazione di taluni comuni in materia di riprogettazione delle gare di appalto della raccolta e trasporto di rifiuti urbani*, Azienditalia, 5, 2023.

97 V.VELLUZZI, *Interpretazione e tributi. Argomenti, analogia, abuso del diritto*, Modena, 2015, p.30 (nota 44) e p.62.

Come già notato, gli amministratori-politici (degli enti locali, del parlamento, ecc.) perdono il loro ruolo e il loro peso “democratico” nello spostamento delle decisioni e delle competenze sulle tariffe dei SPL che ora sono passate - di fatto sicuramente, giuridicamente più perplessamente<sup>98</sup> - alle Autorità Nazionali Amministrative Indipendenti (ad es. l'ARERA). Ciò in una disciplina che (si badi) non deriva da leggi vagliate democraticamente, nei lavori delle commissioni e parlamentari, perché si è provveduto e si provvede (anche grazie alle cosiddette “leggi di copertura”) tramite “deliberazioni” di Enti pubblici, perlopiù tecniche e specialistiche, cui sottostanno, negli EGATO o negli enti territorialmente competenti («ETC») le deliberazioni attuative (determinative della tariffa, regolamentanti il SPL, affidative della gestione, ecc.) le quali, nel loro tecnicismo, non sono comprese appieno dalla comunità, dall'utenza e, persino, dai loro votanti-deliberanti.

Si arriva così ad un nuovo modo di comunicare (per *slides*, per comunicati, per riassunti, per estratti, per *slogans*, ecc.) che offende l'impegno e l'intelligenza dell'uomo medio, vulnerando la trasparenza e le regole che dovrebbero garantire l'imparzialità e la buona amministrazione. E, il c.d. mercato di riferimento dei SPL pur non essendo rigidamente delimitato<sup>99</sup> - si pensi agli impianti industriali, ad es. le acciaierie nelle loro connessioni-sinergie-complementarietà con la gestione dei rifiuti, dell'acqua, dell'energia, ecc. - sembra imprigionato in queste dirigistiche griglie a maglia viepiù stretta, diventando appannaggio dei grandi players che fabbricano le regole grazie alle “asimmetrie informative”; giocando ai “migliori e peggiori scolari della classe”; alla “cattura del regolatore”, o, più banalmente confidando e traendo vantaggio dalla compenetrazione tra la governance e la gestione, tra politica e burocrazia, nella melassa di interessi che allignano e prosperano in questi settori a ricavi garantiti.

Come si concettualizzano quindi i SPL in questa tendenza, contesto e situazione? Qual'è la missione pubblica? Quale il ruolo del servizio, dell'utente, del gestore oltre che dei vari protagonisti?

In questa fase mi pare ragionevole affermare che rientrano nel concetto di SPL quei servizi la cui offerta pubblica, a differenza dei privati, può sostenersi nel tempo (con che orizzonte temporale?) garantendone l'universalità, la qualità e minimizzando i costi, in una auspicabile riduzione e/o contenimento del provento di finanziamento (tariffa e/o altro *nomen juris*).

### 34. Tra ignoranza, progresso, programmazione....

Faccio un passo indietro: la nostra condizione ordinaria di uomini è la ignoranza, e la nostra volontà è fallibile per Smith, come per Hayek: se siamo in grado di effettuare scelte etiche, siamo liberi di fare la storia. Il progresso nelle società pluraliste porta allo sviluppo sociale: verso l'ignoto per Smith e Hayek<sup>100</sup>, invece, per Marx e Keynes, verso una meta identificata<sup>101</sup>.

98 Sono state censurate le funzioni regolatorie dell'ARERA in alcune sentenze (appellate al Consiglio di Stato) del TAR Lombardia, Sez. I, n. 1459 del 19 aprile 2023 (pubblicata il 12 giugno 2023); n. 501 del 27 febbraio 2023; n. 557 del 6 marzo 2023 e n. 486 del 24 febbraio 2023. In proposito sia permesso rinviare ad A.PIEROBON, *Manca una rete concettuale adeguata nel mare dei servizi pubblici locali (servizi, tariffe, rifiuti, concorrenza, libera iniziativa economica, ecc.)?*, www.osservatorioagromafie.it

99 «sarebbe impossibile tener conto di tutti i costi e i vantaggi della produzione. Al contempo però, sappiamo che non tener conto neppure dei più importanti di essi falsa la nostra stima dei costi e dei vantaggi della produzione» R. L.HEILBRONER, *Il capitalismo del XXI secolo*, Milano,2006, p.101.

100 Per Hayek «Il principio fondamentale, secondo cui nel gestire i nostri affari dobbiamo fare uso il più possibile delle forze spontanee della società e ricorrere il meno possibile alla coercizione, è suscettibile di un'infinita varietà di applicazioni» cit. da L.CANOVA, *Quando l'oceano si arrabbia. Keynes per chi non l'ha mai letto*, Milano, 2020.

Poiché gli economisti marginalisti o neoclassici (un pensiero che sembra condizionare ancora i modelli gestionali privati e dei SPL) concepiscono per l'impresa delle curve dei costi a "U", nel breve periodo, ossia quel noto «principio dei rendimenti decrescenti» per il quale, i costi fissi si ripartiscono su più unità, e, dopo, per i fattori variabili crescono i costi<sup>102</sup>, esse sono delle costruzioni di breve periodo, ovvero statiche. Ci hanno insegnato che in un regime monopolistico il prezzo di equilibrio ha luogo dove la curva del costo incontra la curva del ricavo marginale di cui alla curva dei prezzi della domanda. E' da chiedersi se l'andamento dei prezzi e i limiti del loro controllo governativo patiscano un ritardo dall'attività di una amministrazione pubblica che non sa spendere efficacemente ed efficientemente le risorse disponibili, anche nei divari territoriali. Ne viene che lo "spostare" ai gestori dei SPL questi aspetti, tramite un modello tariffario che internalizza i finanziamenti e consente gli investimenti, determinando una tariffa che interessa il bilancio delle utenze, incidendo e propagandosi (quantomeno per *asset* e dimensioni) all'economia nazionale, potrebbe essere una sorta di .... escamotage! Qui si tocca anche il problema della programmazione, sia statale o centrale, come pure delle aziende, tra le quali rientrano anche quelle del settore dei SPL, difatti gli obiettivi, le dimensioni, le ottimizzazioni, gli investimenti da effettuarsi non possono essere disgiunti dalla programmazione e dal contesto generale in un orizzonte pluriennale. Anche il PNRR (nel meccanismo di un Piano Marshall) che condiziona la concessione dei fondi alla realizzazione entro il 2026 degli investimenti (va di moda quel brutto termine della "messa a terra" che però mal si attaglia ai SPL), non è disgiunto da queste valutazioni e scelte.

Ancora si sta guardando all'individuazione di interventi settoriali: acqua, rifiuti, energia, gas, ecc. tramite la tematica-problematica della concorrenza e della tutela dell'utente, perdendo la integrazione-intersezione tra i diversi settori e tra le diverse materie, nel comun denominatore della ricaduta (per tutti) nelle trappole privatistiche. Non si tratta solo di guardare alle tariffe uniformate e tese a ridurre gli squilibri territoriali, quanto di rivolgersi più acconciamente anche al grande problema fiscale della capacità tributaria, della redistribuzione del reddito che può passare anche per l'assoggettamento di persone e non, di attività e di immobili in modo diverso. Ecco perché tutto va pensato in un quadro di insieme.

Sto tornando al punto dolente per il quale «la marginalizzazione del discorso economico di valori quali il bene comune, la giustizia sociale, la democrazia economica, la coesione e l'inclusione sociale, la partecipazione, ha imposto come unico principio di organizzazione sociale quello della libertà e responsabilità dell'individuo a migliorare la propria condizione sociale»<sup>103</sup>.

101 S.RICOSSA, *Impariamo l'economia. Capitale e lavoro-tecnologia e occupazione-profitti e salari-la new economy*, Milano, 2001, pp.99-100.

102 P.SYLOS LABINI, *Torniamo ai classici. Produttività del lavoro, progresso tecnico e sviluppo economico*, Roma-Bari, 2006, p.25

103 C. ORSI, *Postfazione. Teoria economica e scelta politica in tempo di crisi*, in (a cura di) C. ORSI, *op.cit.*, p.185 dal p.d.v. metodologico una teoria economica aggiornata ai problemi dovrebbe occuparsi della realtà piuttosto che di una razionalità astratta (ammettendo la compresenza di molteplici motivazioni per il comportamento umano), in una robusta coerenza interna ed esterna, aprendosi al dialogo permanente con altri ambiti disciplinari, tra i quali la filosofia, la psicologia, la storia. Soprattutto, se la teoria economica vorrà assolvere alla sua funzione sociale, allora dovrà per prima cosa recuperare al proprio interno quei valori che ha espulso dal suo nucleo centrale.

### 35. Il paradigma dell'utilitarismo si applica anche ai servizi pubblici locali?

Per vero, uno degli obiettivi che diventa un pregio della TP sta nell'identificazione tra l'utente (UD e UND)<sup>104</sup> e l'oggetto del SPL. Non voglio certo entrare - non avendone le competenze - sulla tematica filosofico-ontologica del soggetto-oggetto, ma per rendere più comprensibile il ragionamento provo a concretizzarlo sul caso del SPL relativo all'oggetto che riguarda i rifiuti: in precedenza i RU venivano perlopiù gettati anonimamente entro certi contenitori (originariamente unico: rifiuti indifferenziati, poi nella dualità tipologica del secco-umido, infine dalle varie tipologie di RU differenziabili e non) ad opera di "indistinguibili" soggetti-conferitori-utenti (UD e UND ma pure extra, cioè riferibili agli RS) salvo, forse, quelli che, per la loro appartenenza-presenza (sede dell'unità produttiva, dell'abitazione, del luogo di produzione anche di soggetti terzi, ecc.) erano riferibili - anche se presuntivamente - alla zona della "collocazione" del contenitore in parola.

In questo modo gli UD-UND non erano stimolati a svolgere la raccolta differenziata (RD), eccezion fatta per quei comportamenti virtuosi, motivati da senso etico del rispetto dell'ambiente ed altro ancora<sup>105</sup>. Nella TP si instaura una correlazione tra soggetto-oggetto poiché l'utente (UD-UND produttori/detentori di RU) viene individualizzato, conferendo, tramite i contenitori specificatamente assegnategli dal SPL, il "proprio" RU facendo sì che il soggetto-oggetto interagendo e combinandosi può cambiare entrambi, addirittura - come si dirà oltre - p.c.d. "moltiplicandoli". Estremizzando e, al contempo, volendo semplificare, ipotizziamo i seguenti casi:

1. un produttore di RU (utente del SPL) getta tutti i propri rifiuti nello indifferenziato: il soggetto se ne infischia della differenziazione e l'oggetto è un rifiuto che esclude gli altri flussi di RU e che va trattato in un circuito impiantistico prefissato;

2. il medesimo produttore differenzia in modo precisissimo i propri RU e si hanno più tipologie di rifiuti differenziati: il soggetto è virtuoso per la RD e per l'oggetto abbiamo una molteplicità di flussi di RU che si "aprono" anche agli impianti intermedi e finali;

3. il produttore di RU inserisce nel contenitore dei rifiuti indifferenziati dei rifiuti considerati a rischio o pericolosi o infettivi (es. siringhe usate in quantità non modesta): il soggetto viola la "frontiera" tra RU non pericolosi e pericolosi, ma altresì l'oggetto rifiuto va considerato e gestito in modo ben diverso, vanificando anche quanto usualmente si applica ai rifiuti indifferenziati.

Il produttore di RU, nella propria sede o abitazione, clandestinamente disassembla e interviene su dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) conferendone poi alcune parti in modo coacervato con altri flussi di RU e/o abbandonandoli sul suolo pubblico: il soggetto diventa di fatto un gestore, che opera in violazione della normativa; in questa attività anche gli oggetti vengono "cambiati".

104 Nel comportamento dell'utente (UN-UND) che si abbrevia sin dall'acquisto dei "beni" (di consumo e non) fino al loro conferimento come rifiuti al SPL, effettuato secondo le modalità "differenziate-selettive" prestabilite dal SPL, salvo piccoli spazi di "libertà" (comunque limitati dal SPL) ad esempio nell'accesso e conferimento ai Centri Comunali di Raccolta.

105 Il segnale della tariffa «può far leva sul senso civico e sul senso di appartenenza alla comunità, stimolando dunque il cittadino a comportarsi in un certo modo non perché "gli conviene", ma perché "lo ritiene giusto" (.. il che viene confermato.. NdR.) anche dall'analisi di alcune realtà italiane, in cui l'introduzione del sistema di pesatura dei rifiuti ha favorito una riduzione dei conferimenti indifferenziati anche senza che fosse materialmente introdotta la tariffa» così A.MASSARUTTO, *Dalla tassa alla tariffa: cosa cambia davvero nel finanziamento del settore dei rifiuti?*, Economia delle fonti di energia e dell'ambiente, 3, 2001, p.63 e nota 14.

Ancora, gli oggetti-rifiuti nella loro materialità (cioè oltre la qualificazione giuridica di RU) si prestano, nella diversa loro gestione da parte del produttore iniziale, a “sconfinare” nei rifiuti speciali (RS), ad es. i rifiuti da imballaggi codice EER famiglia 20-codice EER famiglia 15; gli inerti codice EER famiglia 20- codice EER famiglia 17, soprattutto nelle fasi “intermedie” che vanno dal prelievo-raccolta allo stoccaggio e/o al trattamento in impianti propedeutici a quelli finali. Sintomatica è la nota vicenda-tematica del flusso “grigio” RU-RS codificato CER-EER 191212<sup>106</sup>.

### 36. Primi rimedi: rinvio.

Si potrebbe realizzare - esogenamente per intervento normativo-burocratico o endogeneamente per scelte aziendali che trovano “sponda” in pratiche e/o si richiamano a certe processistiche e condizioni - una venuta meno (non solo una “esclusione”) o un “alleggerimento” dell’oggetto e/o del soggetto che potrebbe portare alla loro p.c.d. “dissolvenza”: ad es. ciò potrebbe avvenire laddove il materiale venga ad essere gestito come sottoprodotto- non rifiuto; oppure se si producono in output delle materie prime secondarie o un *End of Waste* e così via.

Anche questo p.c.d. “allontamento”, concettuale ed operativo, che si attua dal soggetto-oggetto illumina meglio questi rapporti e possibilità. Allora, che comportamento pone in essere il soggetto c.d. utente? Inoltre, da cosa viene guidato l’utente? Dalla propria convenienza, dall’elemento etico o da che altro?

Anche qui trovo che sia l’elemento etico che dovrebbe predominare rispetto a quello del mero calcolo di convenienza. Va evidenziato infatti che l’etica trasforma e governa le ambiguità, in un «agire performativo»<sup>107</sup> ove, tra le tante scelte possibili, nell’operatività esse vengono infine ridotte ad una alternativa, che nell’agire (un farsi e fare) diventa una sola. Si presuppone però qui un soggetto che possa avere alternative e possa scegliere tra di esse, il che (si badi) non accade nel SPL dei RU. Grossolanamente esemplificando: un SPL decide di svolgere il prelievo-raccolta dello RU secondo un sistema domiciliare con contenitori di varia volumetria-capacità dedicati-assegnati all’utenza X, prevedendo-imponendo una sorta di “offerta-menu” per il quale esponendo il contenitore - secondo una certa frequenza e/o calendario - davanti all’immobile di X, verrà applicato un meccanismo TP-SPL col criterio del c.d. “contatore” (es. il numero di svuotamenti di quel contenitore corrispondente ad un prefissato corrispettivo €/svuotamento cadauno) pervenendo ad un quantum che verrà contabilizzato entro la parte variabile (PV) della medesima TP nei confronti dell’utente X.

Si assume quindi che si realizzino effetti chiari e tangibili della TP, conoscibili dall’utente, però in una allocazione scarsa e certamente regressiva (diversamente, ad esempio, dalla tariffa del Servizio Idrico Integrato o SII)<sup>108</sup>.

Si tratta di una regressività che va temperata con le entrate progressive, seppur, in generale, la progressività validissima come principio, non possa venire oltremodo accentuata altrimenti penalizzando solamente la ricchezza più alta.

106 A. PIEROBON, *Il rifiuto EER 191212: dall’origine ai destini. Il caso delle spedizioni transfrontaliere*, *Azienditalia*, 5, 2021.

107 La teoria può descrivere e approfondire una certa situazione (..) ma non è in grado di governare le ambiguità in cui l’agire in generale, e l’agire filosofico in particolare, s’involgono (..) può farlo invece l’etica (della relazione) così A. FABRIS, *Etica e ambiguità*, *op.cit.*, p.5.

108 A. MASSARUTTO, *Dalla tassa alla tariffa: cosa cambia davvero nel finanziamento del settore dei rifiuti?*, *Economia delle fonti di energia e dell’ambiente*, 3, 2001, nota 57 di p.57 ivi concludendo che «Questo punto è essenziale nel determinare l’utilità di sistemi di tariffazione proporzionale alla quantità di rifiuti, ed è evidentemente funzione dell’efficacia della tariffa come strumento di politica ambientale nei confronti del cittadino».

Trascuro, nell'economia del presente scritto altri elementi che gravitano, o allignano, in questo sistema attenendosi sul presupposto che assume il SPL-TP circa il comportamento e la causalità del sistema che funziona in questo modo. Per cui la risposta dell'utente X che viene data al SPL sarebbe frutto dell'agire-decisione di "X" motivata dalla propria convenienza o calcolo utilitaristico. Ma, l'utente in un SPL non opera in un mercato, non è il consumatore che teoricamente opera in una razionalità strumentale, svolgendo le proprie valutazioni che, nel calcolo cognitivo, massimizzano l'utilità di cui alla nefasta cultura marginalistica. Però il paradigma dell'utilitarismo si conferma essere applicato nella gestione dei SPL.

### **37. Il metodo tariffario fa slalom tra meccanismi privati e istituti pubblici**

Il metodo tariffario ad es. quello sui RU (da ultimo il MTR-2 areriano) non vuole però essere considerato e qualificato, come orgogliosamente un tempo avveniva, nell'alveo tributario, fermo restando che poi questo metodo si avvantaggia delle utilizzazioni, ad effetto pratico, di più istituti e procedure squisitamente appartenenti al mondo tributario, spostandosi (rectius, organizzandosi) però nei corrispettivi calcolati con logiche privatistiche o miste, anche qui, come segnalato, vulnerandosi taluni approdi e principi "culturali". Difatti, il provento tariffario, fuoriuscendo dal mondo tariffario (cui resta legato parassitariamente) viola anzitutto il fondamentale principio solidaristico (di uguaglianza?) e altri principi di rango costituzionale, potendosi "disorganizzare" col prezzo-corrispettivo c.d. "autoritativo" di quel mercato dei SPL, predisponendo ad una situazione oligopolistica o simile. Trovo che ciò venga bene provato dalla tariffa attuale, soprattutto da quella corrispettivo-puntuale, la quale ultima respirando e crescendo nel lato utilitaristico-individualistico sconfessa la visione dell'economia civile che si richiama, come notato, all'etica e ai fini.

E' vero che nella parte fissa (PF) della tariffa per fortuna (grazie alla ricca cultura tributaria di matrice pubblicistica) esistono elementi p.c.d. di "contrappeso" quali sono le esternalità ambientali e quelli più solidaristici e redistributivi (uti cives per capirci), ma la tendenza dei SPL cosiddetti "corrispettivi", evidenzia una altra finalità: quella di sgombrare e riordinare il mercato dei SPL - appetito e appetibile per la garanzia nei fatturati e nei minori rischi imprenditoriali conseguenti ad un sistema a corrispettivo - nel nuovo pascolo del mercato pubblico, più poroso al privato ed entrambi intonati al dominante sistema utilitaristico e individualistico.

### **38. Strumenti, mercato, gestione e governance si confondono nel servizio pubblico locale?**

Gli strumenti tariffari (piani economici-finanziari o PEF) e i bilanci dei SPL possiamo dire che appartengono anche al mercato, contribuendo al suo efficiente funzionamento.

Non è solo una questione amministrativa-contabile, ma anche economica, che involge le funzioni e le finalità del SPL, che non può ridursi alla sola economia aziendale. Se la convenzionalità della documentazione tariffaria «non può dire tutto a tutti», quel che rileva per la sua formazione sono i fenomeni che influiscono nel SPL, nell'azienda, nel mercato.

Non è la singola attività imprenditoriale che va astratta, nemmeno rilevano - nella visione amministrativa anche del SPL - solo i documenti giuridici, men che meno quelli riverniciati di tecnica, serve piuttosto una chiara informazione economica, anche supplementare, degli effetti che si vengono a produrre con le varie scelte operate dal SPL e sua tariffa.

Ciò al di là delle variabili e del numero elevato di relazioni, spesso molto complesse, che esistono tra le variabili stesse, dove i metodi aziendali e tariffari cercano di analizzare queste situazioni isolando gli elementi di maggior importanza, scartando il resto, ovvero eliminando tutte le complicazioni ritenute inessenziali<sup>109</sup>. Rimane, come pare, la volontà che traspare dai comportamenti, siano essi privati come pure quelli pubblici (addirittura istituzionali, sintomatico è quanto in parte qua “orienta” l’ARERA), volontà che sembra essere tesa a realizzare un mercato dei SPL composto dai grandi players (dove gli altri sottostanno a logiche marginali, di commessa, di subappalto, ecc.), ciò sia per struttura del capitale, che per il metodo da adottare. Ed è un capitale che, oltre il linguaggio ermetico contabile dei documenti, si costituisce non tanto nel mercato finanziario, quanto grazie ai flussi di cassa attesi dalla gestione, in relazione al raggiungimento di scopi compatibili. Nella gestione e nel risultato che è unico, ossia dell’intera azienda, il reddito (grazie alla tariffa, ai ricavi budgetati, ecc.) accresce il capitale, nella confusione tra l’oggetto e il contenuto, la determinazione del reddito e del capitale, con la finalità dell’impresa operante nel SPL (soprattutto le aziende in house, o di amministrazione indiretta, ad es. le aziende speciali). Il bilancio, il PEF, la tariffa devono senz’altro consentire facili comparazioni spazio-temporali. Ma può essere solamente un siffatto mercato a determinare le variazioni di valore oppure può farlo la gestione? Vogliamo ancora ragionare guardando alla singolarità aziendale? Quale scelte politiche servono (o non, quanto e come) per l’equilibrio e lo sviluppo della comunità?

Si badi, le tariffe e i loro strumenti possono essere uno strumento di politica economica, negli interessi macroeconomici: ciò si conferma ad esempio, nella già dianzi accennata crisi pandemica Covid di cui alla invocata (rectius, necessaria) e legislativamente prevista riduzione tariffaria dei SPL. Gli strumenti tariffari ipocriticamente slegati, come detto, nella loro determinazione effettiva (vedasi la parte variabile-corrispettiva) dalla base tributaria di riferimento che spalma gli oneri sul presupposto di una ricchezza immobiliare (dovrò tornare in altra sede sulla distinzione «possesso» e «detenzione», invece che proprietà) appaiono, mutatis mutandis, come quei «piani regolatori che sono diventati piani di massimizzazione dei profitti attraverso la rendita e la vendita delle aree»<sup>110</sup>. Questi proventi dovrebbero infatti intervenire anche su questi aspetti, come pure nei confronti di una sempre più intollerabile inflazione che depauperava la parte debole della società.

### **39. Il mercato dei servizi pubblici e l’inflazione (nelle rendite immobiliari).**

addirittura ove si assuma che sul mercato “guastato” dei SPL, organizzato in forme monopolistiche od oligopolistiche, prevalgono i *price maker* «cioè coloro che sono in condizione di influenzare i prezzi»<sup>111</sup> vi sarà o aumenterà l’inflazione.

---

109 Cfr. E. VIGANÒ, *Contenuti e finalità del bilancio (come modello convenzionale per l’impresa caratteristica)*, Padova, 2012

110 Cfr. F.FERRAROTTI, *Materiali per un’autobiografia intellettuale*, Chieti, 2020, p.100

111 P.SAVONA, *Inflazione, disoccupazione e crisi monetaria*, Milano, 1998, p.76

Infatti, uno stato di continua pressione inflazionistica «avrà, qualitativamente, tutti gli effetti d'indebolimento dell'impalcatura sociale della società»<sup>112</sup> oltre ad «avere una parte notevole nella conquista futura dell'intrapresa privata da parte della burocrazia»<sup>113</sup>, invece il settore immobiliare viene da sempre considerato una «vera e propria cassa di risonanza degli umori economici» nel senso che si modificano i circuiti del risparmio che viene canalizzato sull'immobiliare, in presenza di un tasso di inflazione crescente e di un tasso di interesse non superiore ad esso, garantendo anche plusvalenze sostanziose<sup>114</sup>, il tutto in un sistema di fiscalità che lascia le briglie sciolte, anche allorquando si cedano gli immobili che valgono molto di più dei risparmi in valori mobiliare puranche con riferimento alle somme anzitempo investite.

Nel maggior impatto delle tariffe dei SPL per effetti degli aumenti dei costi complessivi, in presenza di una (come l'attuale, perdurante) crisi economica e di inflazione, le rendite si avvantaggiano anche della tariffa corrispettiva gravante sugli occupanti-detentori, mentre i proprietari degli immobili beneficiano (appunto) della rendita da locazione o da altro utilizzo immobiliare, di per sé nemica dello sviluppo economico e della produzione sociale di un paese. Infatti, sono le rendite a bloccare i capitalisti-imprenditori che non possono adeguatamente investire i propri capitali, nella loro potenzialità produttiva inespressa, che diventa statica<sup>115</sup>. Lo stato dovrebbe semmai intervenire sulle condizioni di funzionamento del mercato (senza reprimerlo) degli alloggi, sugli affitti, ecc. potendo nei meccanismi finanziari-tariffari consentire ai proprietari di destinare parte dei canoni alle (maggiori e migliori) manutenzioni degli immobili già esistenti, con benefici effetti sulla questione degli alloggi da costruire, consumando spazio e terreni..... Peraltro l'inflazione oltre a favorire - se non cancellare - i debiti, com'è noto penalizza i produttori di reddito (in particolare i salariati), incentivando invece, appunto, gli speculatori ed i *rentiers*. Come è stato acutamente evidenziato, la lotta all'inflazione si impone in una interpretazione sistematica dell'art. 36 Cost. circa la «retribuzione sufficiente» e dell'art. 53 Cost. sui «criteri della capacità contributiva e della progressività» del sistema tributario proprio perché il fenomeno inflattivo implica, keynesianamente parlando, un meccanismo perverso di redistribuzione del reddito e uno scorrimento tra settori dei beni di consumo e dei beni capitali (intervenedo anche nelle scelte di investimento e di risparmio, che il tasso di interesse può giocare), ovvero un prelievo di ricchezza generalizzato che prescinde dalla capacità retributiva e dalla progressività, nell'obbligo di copertura finanziaria delle spese e della indicazione dei mezzi cui farvi fronte ex art. 81, u.c., Cost, adempiendovi con entrate effettive e non con un mero allargamento della base monetaria, nell'equilibrio nella finanza pubblica<sup>116</sup>.

Anche gli effetti redistributivi (invero mediocri nel nostro sistema) ne escono qui con le ossa rotte: in presenza di una inflazione eccedente i tassi di interesse, vengono ad essere

---

112 «e di rafforzamento delle tendenze sovversive» al sistema capitalistico, così J.A. SCHUMPETER cit. A.ZANINI, *Filosofia economica. Fondamenti economici e categorie politiche*, Torino, 2005, p.242

113 Sempre J.A. SCHUMPETER, *Ibidem*, p.243 potendo così determinarsi una economia pianificata completamente.

114A. MINC, *L'avvenire dinanzi*, Milano, 1990, p.143 nelle vere variabili: consumo, investimento e risparmio e p.240.

115 L.BRUNI, P.SANTORI, S. ZAMAGNI, *Lezioni di storia del pensiero economico*, Roma, 2021 pp.219-220

116 G.CORSO, *La costituzione economica: principio di buona fede, equità della PA o del Giudice Amministrativo*, in (a cura di L.BENVENUTI, M. CLARICH), *Il diritto amministrativo alle soglie del nuovo secolo*, Pisa, 2010, p.63

penalizzate le categorie modeste che statisticamente hanno patrimoni composti perlopiù da (ancorchè modeste) liquidità<sup>117</sup>.

#### 40. La tariffa tra microeconomia e macroeconomia? Cenni.

In buona sostanza la tariffa del SPL va messa sul microscopio guardando gli effetti microeconomici, considerando altresì i superiori interessi macroeconomici, e quindi tenendo conto degli effetti fiscali sulla società-comunità tutta, che vanno perseguiti nel rispetto dei più volte ripetuti principi (redistributivi, solidaristici, egualitari, ecc.). Quale politica economica-tariffaria deve manifestarsi in questo ambito tariffario? A maggior ragione se poi - come visto - i politici hanno abdicato in gran parte a favore della tecnocrazia e di altri soggetti (gestori e autorità di regolazione), i quali dietro un paravento tecnico svolgono in realtà una effettiva attività politica di sostituzione, mirando ad un mercato di utenti ristretti dai criteri del calcolo utilitaristico, in un'economia poco solidale, a tacer d'altro?

Ora, la politica (dei parlamentari, del governo, dei rappresentanti negli enti esponenziali della comunità) sembra manifestarsi solo in occasione delle emergenzialità o di crisi<sup>118</sup>: vedasi ancora sintomaticamente il periodo Covid e la necessità di prevedere riduzioni o aiuti ai bilanci degli utenti tartassati dagli aumenti "a piè di lista" dei SPL, disponendo l'attingimento ad extra-risorse, sempre nella struttura e nei paradigmi del metodo tariffario, intervenendo nel meccanismo di ripartizione-ribaltamento dei cosiddetti "delta-costi" in un puzzle di agevolazioni e di aiuti (bonus, fondi, fondone, ecc.)<sup>119</sup>. Per cui, alla rovescia, viene a confermarsi che la tariffa del SPL è considerata fisiologicamente un corrispettivo costruito secondo una speciale metodologia (che rifugge, apparentemente, da scelte valoriali o ideologiche) per finanziare proprio questi servizi monopolistici, svolti in modalità più o meno privatistiche, ricorrendo al diritto pubblico per gli aspetti di certezza della copertura e dell'esazione tariffaria, ovvero senza un vero rischio imprenditoriale. Il che ci riporta, ancora, alla concettualità dei SPL e della tariffa, nei cambiamenti in atto: stato, mercato, politica, ecc.

#### 41. La volontà di passare dai tributi ai corrispettivi a cosa corrisponde?

Si torna sempre al solito punto: la volontà ideologico-politica<sup>120</sup> di aver trasformato le entrate dei SPL da tributi, a corrispettivi di natura privatistica, collegando l'obbligazione alla fruizione di un servizio reso in uno schema sostanzialmente sinallagmatico, ma che tale non è in quel sistema tariffario. Peraltro, anche concedendo una TP di natura privatistica, essa obiettivamente preserva molteplici tratti simili a quelli delle entrate di natura tributaria: ad es. il pagamento di un servizio obbligatoriamente da istituire in regime di privativa ed al quale l'utente non può rinunciare; il presupposto principale dell'assoggettamento connesso all'occupazione di locali più che all'effettiva produzione di rifiuti, ecc., ciò in maniera tale da rendere in buona misura ininfluente l'entità della fruizione del servizio.

<sup>117</sup> A. MINC, *op.cit.*, p.130 con riferimento alla Francia degli anni '90 osserva «Per dieci anni, esse sono state le vittime di una redistribuzione inversa cinque volte superiore ai vantaggi di cui beneficiavano da parte di uno stato previdenziale».

<sup>118</sup> «il mondo degli affari appoggia il governo nei momenti di emergenza, mentre il governo sostiene il mondo degli affari tra una emergenza e l'altra» R. L. HEILBRONER, *op.cit.*, p.63

<sup>119</sup> A. PIEROBON, *Ancora nei puzzle delle agevolazioni e aiuti tariffari?*, Rifiuti-Bollettino di informazione normativa, 2021, 9, pp.13-15

<sup>120</sup> Cfr. D'AMATI citato da A. GIOVANARDI, *Tributi comunali, Digesto*, 1999; L. TOSI, *Finanza locale*, in *Digesto* (agg.to), 2000; ID., *Principi generali del sistema tributario locale*, in *Riv. dir. trib.*, I, 1995, 23-24 e autori ivi citati.

Tant'è che, come ha ben osservato, il tributarista Lupi «La trasformazione di un tributo in un corrispettivo (...) realizza un disegno politico più raffinato. La trasformazione del tributo in prezzo consente di affermare di aver diminuito la tassazione, anche se quello che prima si pagava come tributo, ora lo si paga come prezzo»<sup>121</sup>.

Paradossalmente nel discrezionale (ma sempre autoritativo) meccanismo della tariffa puntuale può consentirsi l'ottenimento di un *surplus* di entrata<sup>122</sup> illudendo l'utente di poter controllare l'uso del servizio, decidendone i relativi importi. L'aver poi spostato la giurisdizione della TP dal giudice tributario al giudice ordinario, consente di dare un colpo di spugna a tante questioni squisitamente di indole tributaria: cioè del giudice tributario competente a conoscere tutte le controversie in materia di tributi di ogni genere e specie, comunque denominati<sup>123</sup>. Trattasi, insomma, di entrate che creano più facilmente consenso, che sono facilmente maneggiabili e che velocizzano il rapporto accertamento-introito effettivo, dando maggior certezza al gettito. In verità la tariffa-corrispettivo, a voler guardare in profondità, sembra essere una dissimulazione di una entrata che geneticamente mostra la sua natura pubblica nella sua vocazione tributaria, cioè costituzionale<sup>124</sup>.

#### 42. Cultura, Istituzioni, Politica sono variabili strumentali?

Ancora non mi sorprendo (forse grazie ai miei capelli bianchi) sul fatto che si trascuri che «Cultura, Istituzioni, Politica (CIP)» sono variabili strumentali, influenti sull'economia<sup>125</sup>. Ricordo che nella storia dei servizi pubblici, lo stato italiano degli anni Trenta affrontando la crisi dei problemi di riconversione industriale dopo la 1<sup>a</sup> guerra mondiale, costituì l'IRI ente pubblico-holding come ente di gestione, modello di combinazione del diritto pubblico col diritto privato, negli ulteriori sviluppi del secondo dopoguerra con società a partecipazioni pubbliche sottoposte al Ministero delle partecipazioni statali. Venivano così caricate dei cosiddetti "oneri impropri" le holding pubbliche e le singole società, cioè di quelle attività non conformi alla logica della redditività imprenditoriale da conseguire sul mercato in posizione paritaria con gli imprenditori privati: di qui la proliferazione di passività, della negoziazione con i partiti, ecc. tutto a carico del bilancio dello Stato, aumentando progressivamente il debito pubblico, non potendosi finanziare questi interventi incrementando il gettito fiscale.

121 R. LUPI, *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, Milano, 2008, p.168, nota 29; ID., *Diritto tributario*, Milano, 2009, p.136.

122 Gli esempi sono tanti: il peso specifico discrezionalmente attribuito al volume dei rifiuti, per tipologia conferiti nei vari contenitori; il «prezzo» imposto per svuotamento o *forfait* di svuotamenti; la franchigia di svuotamenti comunque da tariffare; la imposizione di una componente fissa tariffaria entro la parte variabile per la dotazione del kit di attrezzature (c.d. costo a contatore) e così via. Il tutto in una serialità che porta a cifre enormi, nell'omeopatia dei meccanismi utilizzati: si vedano le casistiche riportate in A. PIEROBON, *Ho visto cose. Tutti i trucchi per rubare in Italia*, cit.

123 Cfr. T. MAGLIONE, *Aspetti processuali del sistema fiscale degli enti locali*, in F. Amatucci (a cura di), *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, Torino, 2010, pp. 312-313.

124 Cfr. M. BERTOLISSI, *Fiscalità diritti libertà. Carte storiche e ambiti del diritto costituzionale*, Napoli, 2015, 48; ID., *Un giorno dopo l'altro*, Napoli, 2010; ID., *Libro Paladino appunti riflessioni ricordi di un allievo*, Napoli, 2015.

125 P. CIOCCA, *Ai confini dell'economia*, Torino, 2016, p.59. Un problema delicatissimo è quello della direzione del nesso causale, ovvero della reciproca interazione tra il c.d. REI (volume delle Risorse applicate alla produzione; il grado di Efficienza con cui le risorse vengono utilizzate, date le tecniche conosciute; le Innovazioni che esogenamente innalzano la frontiera dell'efficienza e imprimono alla produttività un trendo positivo) e il c.d. CIP: tra variabili economiche e non. Si ha crescita se emergono istituzioni politiche ed economiche inclusive, non *extractive*, pp.57-60.

Basti ricordare le tristemente note vicende dell'EFIM, ENI, IRI, nell'ambito delle privatizzazioni, quali sono state le trasformazioni in SpA di imprese pubbliche che gestivano un servizio pubblico in regime di monopolio regolando artificialmente (con provvedimenti amministrativi) il mercato concorrenziale fra gestori.

Ha ragione il Merusi osservando che nei SPL la privatizzazione formale sembra essere stata utilizzata per espandere la pubblicizzazione sostanziale e garantire le società in house nate dopo le aziende municipalizzate, in una funzione elusiva di norme sulla finanza pubblica e sulla assunzione del personale, nel fenomeno delle partecipazioni comunali dove la "socializzazione a freddo" serve per sfuggire al caldo della normativa pubblica di cui all'istituto dell'organismo di diritto pubblico e nella manomissione legislativa del diritto privato (codice civile)<sup>126</sup>. Ed è stata la normativa europea a imporre il passaggio dei SPL ad una regolazione pro-concorrenziale: in realtà non sarebbero essi servizi da considerarsi SPL perché tramite le prestazioni amministrative viene a superarsi l'erogazione da parte di soggetti pubblici. Comunque sia, occorre rassegnarsi (sic!) al fatto che la concorrenza non penetra a sufficienza in questi settori, soprattutto in quello dei rifiuti.

Ecco forse le ragioni della teorica indipendenza attribuita alle autorità indipendenti, quali l'ARERA che avrebbero la funzione ultima di realizzare la c.d. «democrazia economica» tramite un contraddittorio paritario (tra gli operatori di mercato), che sembra aver più valore della classica rappresentanza, nella necessità di garantire la c.d. "parità delle armi" e della concorrenza fra le imprese, oltre che di un maggior equilibrio fra le imprese e i consumatori in senso lato<sup>127</sup>. Ma davvero possiamo fidarci in una Authority che operi in questa ottica e finalità?

#### **43. Conclusioni ancora di metodo: pur nella pratica, nell'operatività e negli effetti.**

Come abbiamo visto, affrontare la complessiva vicenda dei servizi pubblici locali per la gestione dei rifiuti e loro governance, conduce necessariamente a una preliminare questione di metodo, anche in uno sguardo di Giano<sup>128</sup>. Non basta limitarsi infatti alla lettura della sola disciplina ambientale e/o dei RU e dei rifiuti speciali (RS), di cui al D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (TUA) pur involgente taluni aspetti di cui alla titolarità, alla funzione e alla gestione dei rifiuti, toccando più livelli e competenze di diversi soggetti e ambiti. Quindi si deve guardare all'insieme e alle correlazioni tra i diversi aspetti della disciplina sui rifiuti; dei SSPPL nonché delle tariffe (Tari-Tia-TP)<sup>129</sup> ovvero alla risultante disciplina composita, dove il legislatore sta spostando le competenze e/o le decisioni ad enti c.d. "tecnocratici", cioè non eletti democraticamente (ARERA, Agenzie, Organi vari), giustificando ciò col tecnicismo delle materie, nella sua "amministrativizzazione" tecnico-giuridica. Anche l'analisi ricostruttiva storica svolta su queste connesse materie risulta confermare, oltre al trend in atto, una lettura necessariamente interrelata e di "insieme"<sup>130</sup>.

126 F.MERUSI, *La legalità amministrativa tra passato e futuro. Vicende italiane*, Napoli, 2016 p. 202 ss.

127 M.D'ALBERTI, *Il nuovo diritto pubblico dell'economia nell'opera di Fabio Merusi: scenari*, in (a cura di L.BENVENUTI, M. CLARICH), *op. cit.*, p.40

128 Cfr. le preziose suggestioni, seppur su altri temi, di C.GALLI, in C. SCHMITT, *Amleto o Ecuba*, Bologna, 2012, p. 7 ss.

129 Pervero i proventi sono «scelti» dai Comuni nell'ambito della tipologia che viene distinta in: a) TARI presuntiva tributo; b) TARI puntuale tributo di cui al decreto del Ministero dell'ambiente 20 aprile 2017; c) la tariffa puntuale corretta di cui all'art. 9 del decreto cit.; d) TARI corrispettiva (di natura patrimoniale, non tributo) di cui all'art. 1, commi 667 e 668 della legge n. 147 del 2013: vedasi la sintesi evolutiva in *Minime e inattuali riflessioni sulla tariffa rifiuti*, cit. e nel volume *La tariffa puntuale rifiuti. Servizio rifiuti: dalla tassa al corrispettivo*, Milano, 2017.

Solo per limitarmi (ad esempio) al c.d. regime di privativa (assai rilevante per numerose questioni che interessano, oltre ai soggetti privati, i comuni ed i loro soggetti delegati, l’Autorità di ATO, eccetera), esso si originava nella intersezione (non sempre coerente) tra la normativa ambientale (un tempo addirittura in quella igienico-sanitaria risalente al 1865), quella dei servizi pubblici locali<sup>131</sup>, come pure quella c.d. delle entrate e/o tariffaria<sup>132</sup>. Anche la successiva (sic!) normativa del DPR 10 settembre 1982, n. 915 (la prima disciplina organica sulla gestione dei rifiuti) e del DPR 4 ottobre 1986, n. 902 (che approvava il nuovo regolamento delle aziende di servizi dipendenti dagli enti locali)<sup>133</sup> contemplava tutti a questi aspetti, che sono stati, nel tempo, condizionati dalle continue situazioni di emergenza o di crisi economica che hanno caratterizzato l’Italia e, altresì, dalle numerose “riforme” che sono state emanate, talune con obiettivo riflesso sulla materia che qui ci interessa. Basti qui ricordare, ad es., le cosiddette leggi Bassanini sull’amministrazione pubblica; la riforma della Costituzione del 2001 e quella recente sugli artt. 9 e 41-42 Cost.; la delega sul federalismo fiscale di cui alla Legge 5 maggio 2009, n. 42 ed altre ancora; il TUA o D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ss.mm.ii. e così via<sup>134</sup>.

L’ARERA, come visto, è assai intervenuta sulla materia della tariffa e del servizio dei rifiuti<sup>135</sup>: cfr. ex multis: deliberazione Arera del 31 ottobre 2019, n. 443/2019/R/RIF avente per oggetto la «definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti per il periodo 2018-2020» con cui si emana il nuovo metodo tariffario o MTR, come pure la tassonomia impiantistica stabilita dall’Arera con la delibera n.363 del 3 agosto 2021, ossia implicata nel contesto del nuovo metodo tariffario per la gestione dei rifiuti il «MTR-2».

---

130 Sia permesso rinviare alla ricostruzione *in parte qua* degli ultimi 150 anni in *L’insorgenza dei rifiuti similari nei servizi pubblici locali*, Azienditalia, 7, 2021; *L’estuario unificante dei rifiuti urbani: servizi pubblici, privativa, tariffa*, *ivi*, 2021, 6 e nei volumi: *La tariffa puntuale rifiuti. Servizio rifiuti: dalla tassa al corrispettivo, cit.; Governo e gestione dei rifiuti urbani: approcci, metodi, percorsi e soluzioni, cit.*

131 Si veda il fenomeno della c.d. «municipalizzazione» dal periodo giolittiano (Legge 29 marzo 1903, n. 103 e regolamento di attuazione R.D. 10 marzo 1904, n. 108) in poi (R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578 ossia il Testo unico della legge sull’assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province) un sistema che si è tramandato sostanzialmente immutato fino alla Legge 8 giugno 1990, n. 142 sugli enti locali, cui è seguito il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

132 Cfr. R.D. 14 settembre 1931, n. 1175 (Testo Unico Finanza Locale); T.U. 3 marzo 1934, n. 383 (abolito dall’art. 7 del D.L. n. 702/1978 convertito dalla L. n. 3/1979) la Legge 20 marzo 1941, n. 366 (disposizioni sulla tariffa rifiuti abrogate dall’art. 56, comma 1, lett. “a” del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e dall’art. 264, comma 1, lett. “a” del TUA). Il D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507 ha istituito la Tarsu.

133 in esecuzione degli artt. 23 e 31 del R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578 e dell’art. 4 della L. 23 aprile 1981, n. 153, abroga il regolamento di cui al R.D. n. 108/1904 di esecuzione della Legge n. 103/1903 (31) ove all’art. 7, comma 1 «I comuni possono esercitare servizi con diritto di privativa esclusivamente nei casi previsti dalla legge», determinandosi con l’esercizio di tale facoltà un monopolio legale, tra le quali attività v’è lo smaltimento dei RU (art. 3, comma 1, cit. D.P.R. n. 915).

134 Gli interventi normativi nelle materie dei rifiuti, tariffa e servizi pubblici sono davvero diventati una sorta di... babele giuridica!

135 L’ARERA (cfr., tra altro, la Legge 27 dicembre 2017, n. 205) svolge, com’è noto, funzioni di regolazione tariffaria e di qualità tecnico-contrattuale, ma nel suo ruolo e attività deve comunque inserirsi nel rispetto della «trasversalità delle competenze statali» (art. 117, comma 2, lett. “s” Cost.) che caratterizza le disposizioni di carattere sostanziale, come pure di quelle aventi contenuto organizzativo. Pertanto, si noti, solo il legislatore nazionale può definire «l’organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l’allocazione di competenze presso enti diversi dai comuni (ai quali esse devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall’art. 118 Cost.), tutte le volte in cui l’esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda il relativo ambito territoriale di governo, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (sentenza n. 189 del 2021)» così la sentenza Consiglio di Stato, Sez. II, 7 marzo 2024, n. 2255.

La legge può delegare all'ARERA di implementare il dettato normativo con opzioni regolatorie che devono restare raffrontabili alla luce di indici, parametri e standard elaborati dalla comunità scientifica di riferimento. Invece, le funzioni che comportino scelte distributive o volte alla realizzazione di valori extra mercantili richiedono un mandato espresso del legislatore (si veda il circuito politico rappresentativo di cui all'art. 95 Cost.) e quindi «il deficit di legalità sostanziale non può essere “compensato” da una declinazione ‘procedurale’ del principio di legalità (..), e neppure aggirato con la teoria dei c.d. poteri impliciti»<sup>136</sup>.

Peraltro gli interventi dell'ANAC, dell'AGCM, oltre alla numerosa giurisprudenza formatasi sulle casistiche che abbracciano tutte queste materie, hanno consentito - e consentono - di meglio interpretare la complessiva disciplina.

Per cui - è una ovvietà che va comunque sottolineata - quando si affrontano le questioni della governance e della gestione dei servizi dei rifiuti, non bisogna limitarsi a leggere singoli “pezzi” della Parte IV<sup>^</sup> del TUA, perché esse vanno correlate (si badi: doverosamente) alle disposizioni altresì da applicare (e rispettare) quali il Nuovo Codice degli Contratti Pubblici di cui al D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (cioè tutta la normativa sulle concessioni e sugli appalti<sup>137</sup>); la disciplina tariffaria (MTR) e sulla qualità del servizio pubblico (TQRIF) dell'ARERA<sup>138</sup> che non può essere derogata; la disciplina sui servizi pubblici a rilevanza economica, recentemente oggetto di riordino col D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 e i tanti “pezzettini” di ausilio interpretativo costituito non solo dal diritto vivente, altresì da orientamenti, prese di posizioni, circolari, decisioni, indirizzi di più organi e/o enti (ad es. l'ANAC<sup>139</sup>; l'AGCM; il SNPA/ISPRA; la Corte dei Conti; il Ministero dell'Ambiente- nelle sue varie denominazioni -<sup>140</sup>; ecc.). A tacere poi dal ricorso ad altri “saperi” non meramente giuridici.

Onde meglio comprendere tutti questi aspetti che vanno ordinati a “sistema” mi pare davvero utile la lettura di cui alla già citata sentenza del Consiglio di Stato Sez. II n. 2255 del 7 marzo 2024<sup>141</sup> (oltre a quella, sempre del Consiglio di Stato, Sez. II, 6 dicembre 2023, n. 10550) che hanno affrontato una casistica relativa alla impiantistica privata e pubblica in rapporto ai SPL rifiuti e l'ARERA (ma non solo anche nei rapporti con la pianificazione e legislazione regionale, gli EGATO, il Ministero dell'Ambiente, ecc.), adottando una perspicua interpretazione e interrelazione di più materie e prospettive, invero spesso equivocati negli impasti eclettici teorici o superficiali, tutto ciò senza cadere nei rivoli ed interessi particolaristici, ma sottolineando la necessità di un nuovo approccio e lettura della complessiva normativa.

<sup>136</sup> Si veda, ancora, la cit. sentenza Consiglio di Stato n. 2255 del 2024 (punti 4.5-4.6) che, tra altro, sconfessa questa teoria.

<sup>137</sup> Anche nelle “deroghe” di cui agli affidamenti diretti, tra i quali si annovera l'affidamento *in house providing* riallacciandosi a più disposizioni disseminate in diverse fonti normative, donde taluni appannamenti concettuali di parte della dottrina.

<sup>138</sup> Testo Unico della Qualità del servizio dei rifiuti urbani di cui alla delibera ARERA del 18/01/2022, n. 15.

<sup>139</sup> Si veda la delibera ANAC n. 1, ad. plenaria del 10 gennaio 2024 dove si affrontano le questioni tra le gare dei servizi raccolta rifiuti urbani e quella del conferimento alla impiantistica, propendendo per far svolgere ai comuni distinte gare *ex D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 26*. Sul punto vedasi anche sentenza TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 24 aprile 2023, n. 1012.

<sup>140</sup> Ad es. il Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti (ex art. 198-*bis* del TUA), di cui al Decreto Ministero Transizione Ecologica n. 259 del 24 giugno 2022, oltre agli interpelli, circolari, eccetera.

<sup>141</sup> Sulla sentenza del Consiglio di Stato Sez. II n. 2255 del 7 marzo 2024 sia permesso rinviare al commento nella rivista *Quotidiano della Pubblica Amministrazione*, Milano, 2024 dal titolo sintomatico *il rapporto tra la politica e la tecnica nel mondo dei rifiuti e dei servizi pubblici, e molto altro*.

Anzitutto la pregevole sentenza Cons. Stato n. 2555/2024 si richiama, oltre alle fonti europee, alla recente Legge 11 febbraio 2022, n 1 sulla «nuova assiologia compositiva» come trasversalmente voluta tra lo sviluppo economico e la tutela ambientale recata coi “nuovi” articoli 9 e 41-42 Cost.<sup>142</sup>. La sentenza indi si sofferma sulle attività gestionali dei rifiuti urbani (di “pubblico interesse” art. 177, comma 2 del TUA) le cui attività si svolgono in regime di monopolio, cioè in regime di «privativa» («monopolio legale») applicata ai rifiuti urbani in tutte le loro fasi gestionali, salvo che per il loro «avvio» al recupero (peraltro, consentito solamente alle UND cfr. l’art. 238, comma 10 del TUA e altre disposizioni ad essa riconducibili). Ed eccoci ai famosi (ma ancora spesso equivocati) principi “di autosufficienza” e “di prossimità” nella gestione dei rifiuti urbani del servizio “integrato” - in un sistema di governance che è anche multilivello - partendo dalla suddivisione del servizio medesimo in: a) orizzontale: di cui alla previsione degli Ambiti Territoriali Ottimali (AATTOO o ATO) per aumentare l’efficienza e l’economicità della gestione, evitando la frammentazione (cfr l’art. 200, comma 1, lett. “a”, ma anche il comma 7 del medesimo art. 200 sui modelli alternativi o in deroga); b) verticale: ove l’operatore delle attività “a monte” e “a valle”, è integrato “in quanto sussidiato dalla compensazione economica ricevuta per l’attività svolta in privativa”, il che (si noti) “pone il problema di mitigare le interferenze sulle dinamiche concorrenziali delle altre fasi del ciclo” di gestione dei rifiuti. Le modalità di gestione del servizio dei rifiuti urbani e l’affidamento del servizio non potrebbe comunque sottrarsi alle ordinarie regole di cui al più volte cit. D.Lgs. n. 201/2022, richiamate anche dal D.Lgs. n. 36/2023 recante il nuovo “Codice dei Contratti Pubblici”: più esattamente il servizio dovrà essere affidato a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica, a società mista, ovvero, laddove ne ricorrano i presupposti (sempre più striminziti), gestito attraverso società in house. Diversamente, l’attivazione e/o il mantenimento di gestioni difformi da quelle definite dalla legge devono considerarsi illegittime e potrebbero determinare, quantomeno, l’attivazione dell’ANAC e della Procura della Corte dei conti.

---

142 Cfr. *Le modifiche agli artt. 9 e 41 Cost.: tra nobiltà dei fini e pateracchi*, Comuni d’Italia, 3. 2021.