

I FABBISOGNI STANDARD: È SOLO UNA QUESTIONE METODOLOGICA?

di Alberto Pierobon - Assessore all'Energia e ai Servizi di Pubblica Utilità della Regione Siciliana

Abbiamo sempre più consapevolezza di essere condizionati nella nostra esistenza, oltre che nei nostri diritti, economicamente e finanziariamente.

Nella nostra società, storia e diritto anche questo viene fatto rientrare nella normativa positiva, contrattualizzando ogni relazione sociale e politica¹.

La politica, nella propria discrezionalità manifestatasi nella materia legislativa e di bilancio come pure nelle scelte amministrative, financo di ordine comunale, risente di questi condizionamenti, dai quali discendono anche problemi di democrazia².

Questa esigenza, che porta all'agitazione sociale, non ha mancato di provocare, da un lato, talune volontà centripete (reclamanti una maggiore sovranità nella gestione delle proprie risorse) e, dall'altro, l'esigenza unitaria statale (solidaristica, etc.) pervenendosi alla modifica del Titolo V° della Costituzione (Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3)³ ricercando poi nel federalismo, impresso dalla Legge 5 maggio 2009, n.42⁴, un qualche (invero instabile) equilibrio.

Infatti, le funzioni esercitate dai vari soggetti non sono forse inevitabilmente piegate dalle risorse necessarie al loro svolgimento? Dove si reperiscono queste ultime? Con quali effetti?

Giocoforza si deve partire dal passato, in un presente che guarda a un futuro incerto o che si vuole essere meno disperato.

Detto come va detto, nel contesto di questa esulcerante crisi economica: o tagliamo i costi (storici), o aumentiamo le entrate, o si efficientano i costi prendendo a riferimento gli esempi cosiddetti "virtuosi" (fermo restando il mix tra queste ipotesi).

Ecco che si analizza col criterio della funzione il cosa e il come si spende, misurando con un riferimento standard (i costi standard o CS), soffermandosi sugli scostamenti, per rendere consapevoli e responsabilizzare chi deve decidere, ossia la parte politica e quella gestionale.

Così i livelli essenziali di prestazioni (LEP) sono le funzioni cui le amministrazioni pubbliche si obbligano, garantendo prestazioni minime ai cittadini/utenti (cfr. art. 117 Cost., comma secondo, lettere "m" e

¹ M.CACCIARI, *Il lavoro dello spirito*, Milano, 2020, pag.20.

²Cfr. G.M.CARUSO, *Condicionantes económico-financieros de las autonomías locales italianas*, in J.M:DIAZ LEMA (a cura di), *Sostenibilidad financiera y Administracion local. Un estudio comparado*, Tirant lo Blanch, 2014, quivi richiamando la dottrina di F.MERUSI; S.GAMBINO;L.VANDELLI;M.S.GIANNINI; G.ROSSI; G.C.DE MARTIN; F.BENVENUTI.

³ Si vedano anche gli artt. 81, 97, 116, 117, 119, 120 Cost.

⁴ Recante "Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art.119 della Costituzione". Sull'argomento sia permesso rinviare A.PIERO-BON, *Il nuovo metodo dei fabbisogni standard per il servizio di gestione dei rifiuti: primi spunti*, *Azienditalia*, n.12/2020 oltre agli articoli ivi citati.

“p”), ed è ovvio che laddove si aumenti l’offerta quali-quantitativa (di cui ai fabbisogni standard, d’ora in poi FS), *ceteris paribus*, occorre finanziarle.

E, sulla sempre più ampia scia del controllo e del contenimento della spesa pubblica, la Legge di Stabilità 2014 (Legge 27 dicembre 2013, n. 147) nel ribadire l’obbligo della integrale copertura – col gettito della Tari - dei costi del servizio pubblico locale di gestione dei rifiuti urbani (RU) e degli *ex assimilati*⁵, dispone che nella determinazione dei predetti costi i comuni si avvalgano, appunto, anche delle risultanze dei FS *ex art. 1, comma 653 cit. Legge*.

Il nuovo metodo tariffario dei rifiuti (MTR) stabilito dall’Arera con delibera 31 ottobre 2019, n. 443 per il periodo 2018-2021⁶, ha assunto il FS quale *benchmark* di riferimento per il costo unitario (CU) effettivo⁷.

Per la cit. Legge n.42 del 2009, i fabbisogni “valorizzando l’efficienza e l’efficacia, costituiscono l’indicatore rispetto al quale comparare e valutare l’azione pubblica”: come detto il FS costituisce il livello ritenuto ottimale di un servizio valutato a CS.

I FS rilevano nella valutazione della congruità dei piani economici finanziari (PEF) della Tari e quindi per determinare la capacità fiscale per finanziare integralmente il servizio pubblico locale.

Va notato che le finalità dei FS sarebbero di riparto del carico finale (cioè perequative), non solo di monitoraggio e miglioramento dei costi storici.

Ma è il valore dei FS che determina la capacità fiscale Tari?

Mentre nel *benchmark* dei CS i comuni debbono efficientare i propri costi.

Sorge spontanea una domanda: quali sono i costi “giusti”? Quelli che scaturiscono dal prefato modello poiché assunto quale “virtuoso” o quali altri?

Dietro a tutto questo, anche nei suoi specialismi, non sta forse una idea (se non *episteme*) di società, libertà, umanità? E, i valori vengono ad essere attorcigliati in un siffatto meccanismo contabil-statistico?

Proprio perché si portano entro questo modello, nei suoi limiti, nei suoi valori?

⁵ Ricordiamo che rifiuti assimilati dal 2021 spariscono come categoria giuridica, poiché espunti dalla Parte Quarta del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, potenziando la categoria dei RU, in proposito si veda: A. PIEROBON, “Prime notazioni sul D.Lgs. 116 del 2020 sui rifiuti e sull’economia circolare, *Ambienteditto.it*, novembre 2020; ID, “Nuova disciplina sui rifiuti: dalla responsabilità estesa del produttore, alla poscenza gestionale e tariffaria dei servizi pubblici locali”, *Azienditalia*, n. 11/2020; ID, “Che possiamo dire della economia circolare nel D.Lgs. n. 116 del 2020 sui rifiuti?”, in *Osservatorioagromafie.it*.

⁶ Sia permesso rinviare a A. PIEROBON, L’ARERA e il metodo tariffario rifiuti, in *Azienditalia*, n. 1/2020; ID, Siamo all’avvento (o alla vigilia?) del nuovo metodo tariffario dei rifiuti (ARERA)? in *L’Ufficio Tecnico*, n. 1-2/2020; ID, Il metodo tariffario ARERA tra ottime intenzioni e (non poche) difficoltà. Una prima illustrazione, in *Bollettino Rifiuti*, n. 7/2020; ID, Rifiuti in periodo COVID-19: le contraddizioni che insegnano... (classificazioni, qualificazioni, servizi pubblici, proventi, ecc.), in *L’Ufficio Tecnico*, n. 9/2020; ID, “Natura privatistica della tariffa rifiuti? Accendere i ceri non è come celebrare la messa”, in *Azienditalia*, nn. 8-9/2020.

⁷ Cfr. ID, “Le linee guida dei fabbisogni standard”, *Azienditalia*, n. 5/2018. Il costo medio nazionale (CMN) per la gestione veniva a suo tempo espresso per i RU in tonn/€ 130,45; i costi *standard* dei comuni (CSC) dovevano ad essi riferirsi, anche nell’analisi di discostamento tra CMN/CSC. Per le economie/diseconomie nel calcolo finale del CSC di piccolissima dimensione si utilizzava l’inverso della tonn/€ dei RU, poiché questi comuni presentano ridottissime quantità (infatti il costo fisso di 1318,12 €/tonn. è indipendente dall’effettiva quantità di RU gestita da questi enti). Le forme di gestione separata (artt. 29, 30 e 31 TUEL) presentavano invece un CS più elevato di 5,82 €/tonn. Per le modalità di gestione del servizio vi sono altri CS ad es. la raccolta domiciliare ha un costo più alto di €/tonn. 14,71; sulla distanza in chilometri si assume un costo eccedente di 0,18 €/Km e così via.

Insomma, quali sono i presupposti e i fondamenti di questa idea? Si vuole irrigimentare il governo (non solo tecnico-burocratico, ma anche politico) di questi enti che vengono espressi nelle funzioni che poi provvedono alla gestione dell'erogazione dei servizi pubblici?

Ricordiamo che il metodo dei FS determina gli effetti medi provenienti da un insieme di variabili caratteristiche⁸, guardandosi al livello di *performance* da imitare, pur in un sistema di fonti e di contesto che forse non sono del tutto attendibili.

Lo "Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante l'adozione della nota metodologica relativa alla revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario per il servizio di smaltimento dei rifiuti (Parere ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216)"⁹ propone di approvare la nuova metodologia per la valorizzazione dei CS e FS relativi al servizio di gestione integrata dei rifiuti (seppur erroneamente utilizzi il solo termine di "smaltimento"), attraverso la procedura ex D.Lgs. n. 216/2010.

Rimane quale principale indicatore quello €/tonn. dei RU prodotti (chi è aduso ai dettagli diabolici porrà attenzione al fatto se siano quelli effettivamente raccolti e gestiti dal servizio pubblico) che risultano dai dati reperiti sostanzialmente (ma non solo) dalla dichiarazione annuale ambientale (c.d. MUD) che però, come sanno gli operatori del settore, non sembrano essere affidabili.

A noi pare che nel dedalo del MTR, nei costi efficienti si annidi la metodologia di cui ai CS e quindi surrettiziamente vi sia l'ombra dei FS, irritando così le "specialità" delle cinque regioni speciali e delle due province autonome, poiché esse in luogo dei FS dovrebbero utilizzare i soli costi censiti dall'Ispra, i quali ultimi vanno però efficientati secondo il sistema Arera ove, appunto, ci si richiama al metodo del "*the best in class*".

E' un fuor d'opera intrattenersi su questi delicatissimi aspetti che portano, sia detto, ad un effetto paradossale che pare essere stato trascurato anche per quanto inoculato dal MTR e CS/FS sovvertendo forse scelte e autonomie squisitamente politiche ex art. 116 Cost.

Tornando al metodo, si notano, tra altre, le seguenti novità:

- a) l'estensione della base dei dati;
- b) la dotazione impiantistica che viene misurata quali-quantitativamente a livello regionale (non con le variabili quantitative regionali). Per cui quantitativamente parlando abbiamo il numero impianti: di compostaggio (aerobico e anaerobico o misti); di trattamento meccanico biologico (TMB); di

⁸ Cfr. IFEL, Costi del servizio rifiuti, considerazione delle risultanze dei fabbisogni standard (co. 653 della legge n. 147/2013) e relativo utilizzo in base alla delibera ARERA 31 ottobre 2019, n. 443, Roma, 23 dicembre 2019.

⁹ Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare, Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, n. 199. Trasmesso alla Presidenza del Senato il 27 ottobre 2020. Pubblicato il 4 novembre 2020.

incenerimento o coincenerimento; di discariche. Qualitativamente assume rilievo la percentuale di rifiuti trattati e smaltiti nei suddetti impianti;

c) l'impatto sul CS nel rapporto col costo marginale (CMg) della raccolta differenziata (RD) non è lineare, e si stimano i costi incrementali dei comuni con percentuali basse e i costi decrescenti di cui beneficiano i comuni con alti livelli di RD;

d) la stima dei differenziali di costo relativi alle diverse modalità di raccolta: domiciliare, su chiamata, attraverso centri di raccolta;

e) l'identificazione di nuovi gruppi omogenei di comuni che porta al modello lineare delle misture, di cui all'appendice "B" relativa a "La costruzione dei gruppi omogenei (*cluster*)" che spiega la metodologia utilizzata, con linguaggio statistico-matematico;

f) l'introduzione di uno stimatore che guarda alle componenti di costo strutturali variabili nel tempo e alle componenti di costo fisse nel breve-medio periodo, con variabili che misurano le caratteristiche di diversità tra gli enti del costo unitario del servizio rifiuti, con riferimento al contesto demografico, morfologico, economico comunale; con altra variabile per misurare le diseconomie di scala tipiche dei piccoli comuni; quelle sui differenziali di costo delle diverse modalità di raccolta distinte in: domiciliare, mediante centri di raccolta, su chiamata; etc.

Quindi, i costi storici del servizio rifiuti ove rilevati discostantesi dal CS di cui al FS vanno responsabilmente "efficientati"? Per ogni comune va ripartito il carico tributario del servizio.

L'indicatore principale rimane essere €/tonnellate RU prodotti, pur nell'esistenza e utilizzo di altre variabili di *cost-shift*, ad esempio:

- percentuale di raccolta differenziata;
- distanza in chilometri (km) tra il comune e gli impianti;
- prezzo medio benzina rilevato a livello comunale: impatto degli scostamenti percentuali del prezzo registrato in ogni comune rispetto alla media nazionale;
- impianti regionali di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani e relativa percentuale di rifiuti trattati e smaltiti;
- presenza di gestione associata del servizio e delle diverse modalità di raccolta dei rifiuti.