

“CRISI ENERGIA: prospettive e proposte settoriali”

Consultazione ARERA 2022

Memoria Assoambiente

PREMESSA

A più di un anno dall'entrata in vigore del MTR-2, con l'adozione del TQRIF e l'estensione della regolazione anche al settore degli impianti di trattamento, le imprese che operano nel settore della gestione dei rifiuti urbani continuano ad affrontare una complessa fase di transizione volta al recepimento ed all'adeguamento rispetto alla regolazione dell'Autorità. Un “cammino” molto complesso, segnato dall'evoluzione sull'attuale situazione a livello internazionale e i conseguenti effetti dal punto di vista inflattivo e dell'approvvigionamento energetico quali elementi che nell'ultimo periodo stanno pesantemente investendo il settore dei rifiuti, quale parte del sistema produttivo italiano.

Ove non venissero adottate misure correttive regolatorie e normative (con effetto già dal 2022), sussiste un reale rischio, soprattutto in alcuni contesti gestionali, di interruzione del servizio di raccolta e trattamento dei rifiuti, ovvero di uscita delle imprese dal mercato.

A tal proposito, e quanto prima, con il supporto di ARERA e un con intervento normativo dovrà essere tracciato un percorso dinamico per garantire:

- un raccordo/adeguamento dei contratti di servizio in essere;
- l'affidamento del servizio coerente con le norme della regolazione sul territorio nazionale sia per quanto concerne il corrispettivo economico sia per la durata del contratto, che consenta all'affidatario di poter fare degli investimenti remunerativi che gare di breve durata non consentirebbero di fare.

Ricordiamo infatti come in diversi contesti, spesso riconducibili ad affidamenti attraverso contratti di appalto, le tariffe calcolate ai sensi dell'MTR-2 non sono applicate anche in termini di corrispettivo riconosciuto ai gestori, poiché le stazioni appaltanti riconoscono esclusivamente i prezzi predefiniti contrattualmente, senza una piena copertura dei costi effettivi e quindi vanificando anche l'esiguo riconoscimento incrementale dell'inflazione oggi previsto dall'MTR-2.

L'occasione di questa audizione focalizzata su “crisi energetica: prospettive e proposte settoriali” è quindi una opportunità per segnalare sia aspetti *contingenti* ma anche *emergenze* di più ampio respiro sul piano sistematico-regolatorio, determinate dalla applicazione del MTR-2 dell'ARERA nel comparto della gestione rifiuti, un settore profondamente diverso dagli altri settori regolati dall'Autorità.

Come già evidenziato alle forze politiche di recente insediamento (Manifesto Assoambiente del settembre 2022 “*Per un gestione circolare dei rifiuti*”) per assicurare la crescita e lo sviluppo di questo settore è necessario disporre di una moderna politica industriale ed ambientale che si concretizzi:

- nella definizione di scelte di gestione che tutelino l’ambiente e la salute e siano al contempo uniformate e coerenti rispetto ai principi di concorrenza e mercato, efficienza, economicità, razionalizzazione delle gestioni e qualità del servizio;
- nell’adozione di una normativa di settore adeguata, certa e stabile che affronti le aree critiche e le strozzature del comparto contribuendo a determinare le condizioni necessarie agli investimenti, anche privati, e alla crescita dell’occupazione;
- nel rafforzamento delle consultazioni con le categorie interessate, tramite le associazioni di rappresentanza in fase di predisposizione di norme e relative valutazioni procedurali ed operative.

Con riferimento a tale ultimo punto, si è certi che l’interlocuzione ed il confronto aperto e trasparente con gli stakeholder possa contribuire in modo costruttivo a superare le attuali criticità ed assicurare una moderna ed efficace regolazione del settore compatibile con i tempi difficili che stanno affrontando le imprese.

Obiettivo di massima, in questo difficile momento storico, deve essere quello di valutare una urgente integrazione nell’MTR-2 con dei meccanismi/fattori correttivi:

- **ORDINARI:** volti a limitare gli ETC nei casi di applicazione impropria del Metodo Tariffario Rifiuti per il perseguimento esclusivo di obiettivi di riduzione tariffaria, in danno ai gestori, operato attraverso il mancato riconoscimento dei costi sostenuti e degli investimenti senza regole certe di verifica dell’equilibrio economico-finanziario e/o delle condizioni contrattuali.
- **STRAORDINARI:** con effetto già dal 2022, proporzionati e coerenti rispetto alla straordinarietà della situazione in cui si trovano costretti ad operare i gestori con l’obiettivo di confermare l’impostazione della regolazione quale strumento efficace per garantire la continuità dei servizi essenziali e nel rispetto del principio di copertura dei costi di esercizio e di investimento.

AUMENTO DEI COSTI E STIME DI INCIDENZA PER I GESTORI DELLA RACCOLTA E TRASPORTO DI RIFIUTI URBANI

Si premette che, analogamente a quanto prospettato nel settore idrico, anche per quanto attiene al settore rifiuti i c.d. extra-costi energetici non sono imputabili ad imperizia gestionale, ma piuttosto a rialzi imprevedibili dei prezzi per circostanze non controllabili. Per effetto della significatività della variazione non è spesso sostenibile gestire i maggiori costi nell’anno N+2 (a causa del significativo impatto sul capitale circolante): ciò espone i gestori a rischio di default nei casi di rialzi eccezionali dei prezzi dell’energia.

Più in dettaglio, da una analisi condotta su un campione di gestioni sono emerse alcune stime che offrono la percezione dell’impatto subito dalle imprese:

Più in particolare:

Costi Carburanti

Si è registrato un incremento tra 10% e il 20% per il periodo Gennaio 2021 - Dicembre 2021, mentre nel corso del 2022 l'incremento si attesta tra il 5% e il 18%. Se si raffronta la media annua, si registra un incremento che si attesta tra il **20% ed il 30%**. Più in generale per un gestore della raccolta rifiuti l'incidenza del costo del carburante sul totale dei costi operativi diretti passa dal 7,7% (anno 2021) al 9,1% (primi 9 mesi del 2022) [**incremento del 18,2%**].

Per quanto riguarda i servizi con utilizzo massivo (ma non esclusivo) di mezzi green (metano) la variazione dell'incidenza del costo del carburante sui costi operativi diretti (monetari) è molto più significativa: è stato registrato un passaggio dal 6,6% (anno 2021) al 10,6% (primi 9 mesi del 2022) [**incremento del 61%**].

Per inquadrare correttamente la problematica, occorre tenere presente che i Criteri Minimi Ambientali adottati, e di conseguenza i bandi predisposti dalle stazioni appaltanti, richiedono ormai da qualche anno l'impiego massivo di mezzi a basso impatto ambientale. In ragione di ciò, il parco mezzi di tutti i gestori è stato intensamente convertito al metano che oltretutto, nelle ultime settimane, sta diventando di difficile approvvigionamento.

Costi per materiali di consumo e servizi complementari

Si è registrato un incremento tra il **10 e il 34%** a parità di prodotto e fornitore: a titolo esemplificativo si riporta il caso di una commessa per cui il prezzo medio dei sacchetti in polietilene passa da **0,033-0,045** del 2021 al **0,041-0,068** del 2022. Tale incremento può ritenersi estendibile per analogia anche a:

- i) Costi di pezzi di ricambio auto e mezzi in generale;
- ii) Costi di trasporto effettuato da terzi;
- iii) Prezzo di acquisto degli automezzi.

IMPATTO DEI RINCARI ENERGETICI SUL COMPARTO DEL TRATTAMENTO DEI RIFIUTI

Il comparto del trattamento dei rifiuti, caratterizzato da una elevata domanda di energia e da una struttura di costi conseguentemente *capital intensive*, è il segmento della filiera della gestione dei rifiuti ad aver subito il maggiore impatto dei rincari energetici.

Sono state svolte prime analisi (cfr. il Position Paper n. 224 del Laboratorio REF Ricerche dal titolo: “*Costi dell'energia e rifiuti: occorre un intervento straordinario*”) al fine di quantificare la spesa per soddisfare il fabbisogno energetico del settore e per fornire una stima dei rincari occorsi nel 2021 e nel 2022. Come rilevato nella ricerca, **nel 2020**, il comparto di trattamento dei rifiuti ha registrato in totale un ricavo pari a 2,62 miliardi di euro, dato dalla somma di Costi di Trattamento e Smaltimento (CTS) e di Costi di Trattamento e Recupero (CTR) valorizzati nei PEF dei Comuni; tale valore può rappresentare una verosimile *proxy* dei costi del settore, presi a riferimento nella analisi.

Di questi, **il 5,4%** è stato destinato alla copertura dei **costi per energia elettrica**, per un ammontare di circa 140,1 milioni di euro. In tale quadro, rispetto al 2020, la spesa per l'energia elettrica ha subito un aumento, misurato su dati medi di mercato, pari al **+33% nel 2021, e al +220% nel 2022**.

Dalla stima della quota della spesa per l'energia elettrica sul totale relativa al 2020 e dal calcolo dell'incremento della spesa per l'approvvigionamento energetico, la ricerca ha stimato **un aumento dell'incidenza della spesa energetica rispetto al 2020, con una bolletta elettrica che potrebbe portarsi al 6,9% dei costi totali nel 2021 e al 14,7% nel 2022**. Allo stesso modo, con risultati parzialmente diversi, è stato valutato l'impatto dell'aumento dei costi del carburante partendo dall'incidenza dei costi del carburante sul totale.

Concludendo sul punto, i prodotti energetici passeranno dal rappresentare in aggregato dal 7,3% dei costi totali a consuntivo nel 2020, al 17,1% dei costi a consuntivo nel 2022. **Complessivamente, rispetto al 2020 l'incremento dei costi energetici comporterà un aumento dei costi totali del +2,7% nel 2021 e di ben il +16,6% nel 2022.**

MTR-2 E INFLAZIONE

Come evidente gli incrementi sopra stimati risultano particolarmente severi e non sostenibili rispetto a quanto attualmente riconosciuto dall'MTR-2 in termini di inflazione.

Infatti, ai fini dell'aggiornamento dei costi operativi (di cui al comma 7.3 del MTR-2), il tasso di inflazione relativo all'anno a è inteso come variazione percentuale della media calcolata su 12 mesi dell'indice mensile ISTAT per le Famiglie di Operai ed Impiegati (FOI esclusi i tabacchi) nei mesi da luglio dell'anno ($a-1$) rispetto a giugno dell'anno successivo; quindi, in sostanza, il metodo riconosce:

- ai fini delle determinazioni tariffarie per l'anno $a=\{2022\}$, i seguenti tassi di inflazione $I_{2021}=0,1\%$ e $I_{2022}=0,2\%$;
- per gli anni 2023, 2024 e 2025, in sede di prima approvazione, inflazione nulla, rinviando la pubblicazione puntuale dei tassi di inflazione in parola ai provvedimenti che verranno adottati dall'Autorità ai fini dell'aggiornamento delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2024 e 2025.

Considerato ciò occorre rilevare che:

- a fronte di **costi operativi reali che crescono di oltre il 16%** a causa dell'inflazione generale e dell'andamento specifico dei costi energetici, l'MTR-2 riconosce un tasso di inflazione e quindi di crescita dei costi operativi di circa 0,3% nel 2022 (rispetto ai costi effettivi dell'anno 2020) e circa lo 0,2% per l'anno 2023 (rispetto ai costi effettivi dell'anno 2021 ovvero del 2020 qualora il bilancio 2021 non sia stato considerato come base di calcolo per i costi della tariffa dell'anno 2023);

Sul tema si auspica che l'ARERA possa adottare entro il 2022 un provvedimento specifico che preveda:

- la riapertura "ordinaria" delle determinazioni tariffarie dell'anno 2023, sulla base dei costi effettivi 2021, e di quanto esplicitato nei punti seguenti;
- l'adeguamento del tasso di inflazione I_{2022} rispetto ai valori reali rilevati a fine anno 2022 e la valorizzazione della variazione attraverso una componente (non soggetta a *price-cap*, né alla discrezionalità dell'ETC) di competenza del 2022, ma inserita nella predisposizione tariffaria 2023;

- la valorizzazione del tasso di inflazione *I* 2023 in ragione dei valori attesi dell'inflazione per come definiti dai documenti di programmazione economica nazionali;
- l'introduzione di una specifica componente di costo operativo previsionale, limitata ai costi energetici, che possa consentire la copertura di possibili maggiori costi attesi nel corso del 2023 rispetto al tasso di inflazione generale ((in maniera analoga a quanto già previsto dall'Autorità per la regolazione del Servizio Idrico Integrato per le tariffe 2022 e 2023, introducendo la possibilità di incrementare i costi dell'energia elettrica del 25% su base previsionale);
- (in alternativa al punto precedente) l'introduzione di una componente strutturale non sottoposta a *price-cap* di adeguamento del tasso di inflazione (in positivo ed in negativo) ai valori reali rilevati a fine anno N rispetto al valore del tasso di inflazione ipotizzato per la predisposizione tariffaria, di competenza dell'annualità N, ma inserita nella predisposizione tariffaria N+1. La possibilità di prevedere un adeguamento positivo o negativo è a tutela degli utenti, nell'auspicato caso in cui la dinamica inflattiva preveda nei prossimi mesi/anni un ritorno a condizioni di "normalità".

In considerazione del momento storico, risulta di estrema rilevanza la contabilizzazione dei ricavi, ai fini dell'equilibrio economico-finanziario delle gestioni: se è vero che i PEF 2022 sono stati già oggetto di bollettazione, è altrettanto vero che gli effetti della valorizzazione delle eventuali componenti straordinarie relative agli extra-costi sostenuti nel 2022, ancorché inserite nelle predisposizioni tariffarie 2023, debbano essere definite in tempo utile per la contabilizzazione nei bilanci di esercizio dell'anno in corso, nel rispetto del principio contabile di competenza. In ragione della necessità delle aziende di dover rispettare il principio contabile della "certezza dei ricavi", si ritiene indispensabile che l'Autorità integri fin da subito l'attuale impostazione dell'MTR-2 sul riconoscimento dei costi effettivi dell'anno n nelle tariffe dell'anno n+2, (vedasi paragrafo successivo per le motivazioni che ad oggi determinano ampie incertezze sulla possibilità di contabilizzare gli extra costi per competenza), introducendo esplicite voci di conguaglio a riconoscimento dei maggiori costi a consuntivo legati ad inflazione, energia e ulteriori costi esogeni (in analogia a quanto già fatto dall'Autorità nel Servizio Idrico Integrato).

TEMI CORRELATI:

1) Criticità sul limite alla crescita annuale delle entrate nel MTR-2 e sulla certezza del riconoscimento dei maggiori costi

Il tasso di inflazione programmata nel MTR-2 concorre alla determinazione del limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie, insieme ai coefficienti Xa, QLa e PGa. Il coefficiente r_{piA} è stato valorizzato all'1,7%, fatta salva la possibilità di eventuali aggiornamenti, confermando lo stesso valore deliberato nel primo periodo regolatorio (MTR).

La valorizzazione del tasso di inflazione programmata all'1,7 a fronte di quello nel NADEF per il 2022 del 7 % **riduce gli spazi per un riconoscimento in tariffa degli extra costi legati all'aumento dell'energia**; a ciò si aggiungano i limiti legati all'aggiornamento delle componenti di costo operativo e all'assenza di una componente di costo *ad hoc* che possa coprire gli ulteriori oneri di approvvigionamento energetico.

A queste condizioni, il gestore deve sottostare al **rischio finanziario** di vedersi riconosciuti i maggiori costi nell'anno a+2, in questo caso nel 2024, con il limite che le entrate tariffarie 2022 e 2023, frenate dal price-cap, possano determinare una tariffa 2024 non capiente rispetto ai maggiori costi generati dalla maggiore inflazione.

A tal proposito occorre peraltro rilevare come l'attuale dettato dell'MTR-2 non preveda una esplicita voce di conguaglio dei maggiori costi sostenuti nell'anno n rispetto a quanto riconosciuto nel corrispettivo sulla base dei costi effettivi dell'anno n-2, esponendo i gestori anche ad un **rilevante rischio economico** di mancato riconoscimento dei maggiori costi. Ciò avviene, in particolare, nei diffusi casi dei contratti di appalto su base comunale in cui: (i) l'ETC non opera alcuna eterointegrazione del contratto in essere a valere sul riconoscimento del corrispettivo del Gestore, ovvero mantiene il valore predefinito dal contratto iniziale senza alcuna verifica sostanziale dell'equilibrio economico e finanziario (ii) la durata residua del contratto è inferiore a 2/3 anni, senza alcuna possibilità di recupero temporale.

2) Necessità di una disciplina chiara sulla revisione prezzi negli appalti e sulla eterointegrazione dei contratti in essere

In linea di principio, nel nostro ordinamento, le prestazioni contrattuali ancora inadempite dovrebbero essere regolate dalla legge vigente al momento della loro esecuzione, a prescindere dal momento perfezionativo della fonte da cui scaturiscono. Anche quindi in assenza di espresse clausole sull'efficacia etero integrativa delle disposizioni di ARERA, l'art. 2, commi 12, lett. h e 37, della legge 14 novembre 1995 n. 481, prevede il potere dell'ARERA di incidere, con gli effetti tipici dell'art. 1339 c.c., sulle obbligazioni che caratterizzano lo svolgimento dei contratti. In tal senso, delle due l'una: da un lato è vero che il principio dell'eterointegrazione opera *ex se* e richiede una attività conformativa dall'altro è pur vero che **non sono chiari e definiti gli strumenti normativi e procedurali per un corretto adeguamento dei contratti**, soprattutto nei casi (la quasi totalità) in cui manca una clausola contrattuale espressa di revisione prezzi.

Sempre da questo punto di vista manca ancora oggi uno o più schemi-tipo dei contratti di servizio: L'obiettivo in tal senso dovrebbe essere quello di **accompagnare il percorso di adeguamento delle convenzioni/contratti** come base di partenza comune per il settore nella direzione di una crescita industriale e di una convergenza delle tutele per gli utenti, che preveda strumenti/metodologie di misura e piani di controllo. Tale aspetto andrà coordinato (anche a livello normativo) con quanto previsto nel redigendo Codice dei contratti pubblici e nella nuova disciplina di riordino dei servizi pubblici locali.

Congiuntamente al percorso di definizione di uno o più Contratto di servizio tipo, si ritiene opportuno che all'Autorità intervenga sui seguenti aspetti:

- individuazione di regole chiare per l'eterointegrazione dei contratti in essere, in modo da evitare conflittualità tra gestori e ETC circa le modalità di implementazione della regolazione; in particolare appare indispensabile che l'atto di approvazione amministrativa del PEF ex MTR-2 identifichi in maniera inequivocabile anche il valore del corrispettivo (contrattuale) di competenza di ogni singolo gestore e l'eventuale valore extra cap di sua competenza;
- oggettivizzazione in maniera misurabile, certa e trasparente, dei criteri e le condizioni avverate

le quali (o in assenza delle quali) si possa ritenere che sussista (o non sussista) l'equilibrio economico-finanziario dell'affidamento, inteso come convenienza economica e sostenibilità finanziaria di medio-lungo periodo in riferimento al rischio assunto dall'operatore economico;

- introduzione di meccanismi di garanzia del full recovery cost per tutti gli investimenti al fine di incentivare la creazione di infrastrutture a servizio del sistema;
- previsione di un'istruttoria specifica da parte dell'ARERA per tutti quei casi in cui l'Ente competente approva le tariffe ma riconosce al gestore un corrispettivo inferiore a quanto previsto dall'MTR-2; ad oggi non esiste nell'impianto regolatorio uno strumento di controllo: Il comune/ETC approva una TARI/tariffa con costi effettivi del PEF ma al gestore riconosce i canoni predefiniti da contratto di appalto. In tal senso non vi un sistema di tutela diretta dei Gestori se non avviando un contezioso giudiziario;
- previsione di regole esplicite e certe per determinare conguagli tariffari derivanti da maggiori costi esogeni (costi energetici, costi di smaltimento) sostenuti dai Gestori, calcolati come differenza tra il costo previsto nel PEF ed il costo sostenuto effettivamente dalla gestione.
- avviare un procedimento che definisca i criteri base per la quantificazione dei corrispettivi posti a base di gara nei procedimenti di affidamento del servizio in maniera armonizzata rispetto all'applicazione dell'MTR-2.

Concludendo, si auspica che con lo sviluppo e l'evoluzione della regolazione **si superi l'eterogeneità nell'approccio ai diversi e molteplici aspetti operativi che compongono il Metodo Tariffario Rifiuti**. Oltre alle inevitabili diversità sulle caratteristiche del servizio e del territorio, un gestore che svolge i servizi in diversi ambiti territoriali rimane spesso "in balia" delle interpretazioni diversificate. Servirebbero in tal senso indicazioni più chiare, anche attraverso l'apertura per i gestori di un canale di comunicazione diretto ed efficace con ARERA o l'implementazione del sistema delle FAQ.

A tal proposito, cogliendo l'occasione della consultazione, sarebbe utile ricevere chiarimenti in merito:

- alla gestione della modulazione degli extra-cap introdotta dal MTR-2 e dei crediti da extra-cap maturati anche a seguito delle predisposizioni tariffarie 2020 e 2021 (possibile rimodulazione nelle annualità seguenti);
- alla corretta definizione delle componenti COI e CQ e della loro valorizzazione al fine di un coerente riconoscimento dei costi sostenuti, compresa la reiterazione dei COI e CQ nei casi in cui siano utilizzati per servizi continuativi e non una-tantum.

Roma, 28 novembre 2022