

1.3 La regolamentazione economica

1.3.1 Il Decreto Legislativo 22/97

4 Meno indicativo ancora appare il D. Lgs 22/97 in materia di regolamentazione economica del settore e quindi di introduzione di strumenti quali gli standard economici dei servizi, strumenti di ben-

chmarking o definizione di funzioni di costo dei servizi stessi.

L'art. 2 del D. Lgs 22/97 definisce la gestione dei rifiuti come attività di "pubblico interesse". Tale affermazione di principio viene introdotta più per tutelare gli aspetti sanitari e ambientali connessi con la gestione dei rifiuti, piuttosto che per definire un'area di regolamentazione economica tesa alla tutela degli utenti-consumatori. Non compaiono infatti fra i principi fondamentali del decreto quello di tutela dell'utente finale in un ambito (la gestione dei rifiuti urbani) caratterizzato da monopoli locali. Bisogna infatti attendere l'art 21 in materia di competenza dei Comuni per trovare, al comma 2, l'affermazione del principio di "efficacia, efficienza ed economicità" posto alla base del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Tale richiamo peraltro appare generico e non sostanziato da ulteriori elementi di regolamentazione economica, da utilizzarsi per promuovere attivamente tale principio.

Un ulteriore riferimento a tale principio è contenuto nell'art 39, comma 1, punto b) dedicato alla raccolta differenziata dei rifiuti da imballaggio, come principio ispiratore dell'accordo di programma fra ANCI e CONAI. In questo specifico caso la definizione di standard di costo avrebbe una utilità elevata al fine di determinare "l'entità dei costi della raccolta differenziata dei rifiuti da imballaggio da versare ai comuni (...)" definita dall'art. 41, comma 3, punto a).

Nessuna competenza in materia di regolamentazione economica è posta a carico dello Stato e delle Province, mentre è competenza delle Regioni, nell'ambito del Piano regionale di gestione dei rifiuti, definire la "stima dei costi delle operazioni di recupero e smaltimento" (art. 22, comma 3, punto d). Questa attribuzione alla Regione, limitatamente ai costi delle fasi di recupero e smaltimento, sembra di natura generale e non specifica, non avendo il Piano regionale di gestione dei rifiuti il compito di definire le caratteristiche specifiche dei singoli impianti e/o servizi ma piuttosto quello di individuare la domanda impiantistica globale e le tipologie di impianti/servizi da realizzare. La "stima dei costi" quindi sembra riferita a valutazioni di costo medio e di costo unitario per ciascuna tipologia di impianto e/o servizio.

Come si nota la normativa nazionale non si sofferma nel dettaglio sugli strumenti utilizzabili per perseguire gli obiettivi di economicità ed efficienza richiamati più volte. Le caratteristiche di tali strumenti andranno quindi desunte dalla lettura congiunta del D. Lgs 22/97, del testo del Decreto Ministeriale in materia di tariffa dei rifiuti e della normativa attuale e futura in materia di gestione di servizi pubblici locali.

1.3.2 Il DPR 158/99

Il Decreto che introduce in Italia la tariffa dei rifiuti definisce tutte le procedure tese a definire il costo del servizio e a ripartirlo fra gli utenti, assicurando la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio.

All'interno del "Metodo Normalizzato" comunque non si fa riferimento ad un sistema di "costi standard" o di "standard economici". Il sistema di calcolo dei costi della gestione viene basato sulle dichiarazioni a consuntivo dei gestori con la prevalente finalità di far emergere tutti i costi del servizio, piuttosto che di garantire la loro efficienza.

La formula per il calcolo della tariffa di riferimento infatti rapporta la tariffa dell'anno di riferimento (T_n), al valore dei costi operativi ($CC+CG$) dell'anno precedente ($n-1$). Tale valore non viene sottoposto nella formula ad alcun controllo esterno teso a verificare l'efficienza di tale costo. In altri casi (Metodo Normalizzato per la tariffa del servizio idrico integrato) per esempio i costi operativi consentiti dal Metodo tariffario derivano dal confronto fra i costi progettati e "funzioni di costo" studiate dal "regolatore" e introdotte nella normativa di riferimento. In questo modo si raggiunge l'obiettivo di non consentire la formazione di costi operativi "a piè di lista", ma di autorizzare di introdurre un costo in tariffa solo se valutato come ragionevolmente "efficiente".

Inoltre il Metodo Normalizzato per la tariffa dei rifiuti introduce un elemento di recupero obbligatorio di efficienza (x) da applicarsi sui costi operativi ogni anno, al fine di pro-

muovere lo sforzo di efficienza dei singoli gestori. La definizione quantitativa di questa variabile è affidata ai comuni stessi, non indicando il Metodo alcun riferimento tecnico. Anche per questa parte della procedura tariffaria la definizione di costi standard potrebbe risultare di grande utilità consentendo ai comuni di applicare recuperi di efficienza più o meno alti in ragione della distanza dei costi operativi del gestore dai costi standard, riducendo quindi il margine di arbitrarietà di una scelta di regolazione che può avere anche un significato molto elevato nella definizione della struttura dei costi e dei ricavi del gestore locale.

La definizione di costi standard infine potrebbe essere di grande utilità al fine di consentire una lettura più omogenea dei dati di costo che i comuni stanno già dichiarando tramite i "Piani finanziari", sempre nel rispetto esclusivo del principio di "efficienza, efficacia ed economicità" definito dall'art. 21 del Decreto Ronchi. Tale valutazione appare ancora più significativa nel caso di definizione della tariffa all'interno dei Piani di Ambito.

Da molte parti si è sempre considerato molto difficile definire costi standard in un settore, come quello dei rifiuti urbani, caratterizzato da una elevata variabilità territoriale, organizzativa, tecnologica e gestionale.

Questo aspetto, pur vero, sta assumendo con il passare del tempo e con la crescente "omogeneizzazione degli standard di servizio, un significato sempre più contenuto. Ormai i moduli organizzativi per i diversi tipi di servizio sono sufficientemente standardizzati e le valutazioni di costo abbastanza riconducibili a "forbici" conosciute.

In una tale situazione si rende possibile quindi sia la adozione di standard tecnici, tesi ad omogeneizzare a livelli qualitativi definiti, le caratteristiche dei servizi e conseguentemente la adozione di costi standard dotati di una certa elasticità, ma comunque sufficientemente precisi.

1.3.3 *La normativa in materia di servizi pubblici locali*

Come è noto infatti i Comuni gestiscono i rifiuti urbani in "privativa", potendo ricorrere alle forme gestionali previste dal Testo Unico sugli enti locali (D. Lgs. 267 del 18 agosto 2000). Tale normativa, all'art. 113, prevede infatti ancora sia la possibilità di gestione diretta dei servizi (in economia), che l'affidamento diretto di servizi ad aziende pubbliche (aziende speciali e spa), sia utilizzando gare per la concessioni a terzi. Solo in questo ultimo caso la procedura di gara consente di definire le caratteristiche tecniche e il prezzo sulla base di un confronto concorrenziale. Negli altri casi la procedura di affidamento diretto non si basa su elementi di confronto di qualità e di costo. In queste specifiche circostanze, molto diffuse in Italia, l'esistenza di standard tecnici ed economici definiti a livello nazionale o regionale, potrebbe essere di grande ausilio alla definizione di costi "efficienti" a livello della singola realtà.

In questa fase e con l'attuale normativa quindi, l'utilizzo di standard economici potrebbe essere di utilità per consentire affidamenti diretti in un contesto di "conoscenza" dei costi medi dei diversi servizi, ovvero delle diverse tipologie di servizio definite negli standard tecnici. L'esistenza di costi standard potrebbe quindi in qualche modo mitigare la mancanza di pressione concorrenziale nella formazione dei costi delle gestioni con affidamento diretto (senza gara).

In questi casi la definizione dei contratti di servizio (previsti dalla legge 95/95) potrebbe basarsi proprio sulla definizione delle prestazioni e dei costi del gestore, calcolati anche in ragione del sistema di standard, oltre che delle variabili locali da definire comune per comune.

Ragionamento analogo vale per la definizione eventuale delle carte dei servizi per gli utenti.

Nel caso di affidamento di servizi tramite gara invece l'esistenza di standard tecnici ed economici potrebbe risultare di grande utilità per la definizione dei capitolati di gara e dei criteri di valutazione delle diverse proposte.



1.3.4 Conclusioni

I richiami normativi a strumenti di regolazione economica del servizio di gestione dei rifiuti urbani sono deboli e si basano prevalentemente sul principio di "efficienza, efficacia ed economicità". La definizione di standard economici risulterebbe di grande utilità nel contesto attuale caratterizzato dall'esistenza di monopoli locali gestiti prevalentemente da aziende pubbliche con affidamento diretto. Tale strumento potrebbe comunque avere una sua utilità anche nel caso di Comuni che affidano il servizio con gare, al fine di predisporre documenti di gara appropriati. In sintesi l'adozione di standard economici sarebbe utile:

- per la valutazione dei costi dei gestori con affidamenti diretti al fine anche del calcolo della nuova tariffa sui rifiuti urbani
- per facilitare le procedure di gare
- per definire i Piani di Ambito
- per valutare e definire i costi delle raccolte differenziate degli imballaggi