

TARI

Le linee guida dei fabbisogni standard

di Alberto Pierobon - Assessore all'Energia e pubblica utilità della Regione Siciliana.

Prime considerazioni sulle Linee guida del MEF - Dipartimento Finanze relativo alla TARI e fabbisogni standard (art. 1, comma 653, Legge n. 147/2013): una definizione o una presunzione del reale?

Minimi riferimenti disciplinari

Com'è noto la c.d. "Legge Stabilità" (Legge 27 dicembre 2013, n. 147), nata sul solco del famoso "federalismo fiscale", tra altro, ripete (invero pleonasticamente, stante la disciplina di settore) la debenza dell'integrale copertura dei costi del servizio pubblico locale di gestione dei rifiuti urbani e assimilati (1) - col provento della TARI - ricordando che le tariffe sono determinate in sede di bilancio comunale, però "in conformità al piano" economico finanziario (PEF) redatto (per noi opinabilmente) dal soggetto gestore (2).

La determinazione dei fabbisogni standard (FS) parte dall'esercizio 2018, anche se ora viene indicato un periodo transitorio.

Per i costi di gestione del servizio rifiuti (come per quelli delle altre cinque funzioni (3)) ci si dovrà avvalere - salvo per le Regioni Autonome - "anche delle risultanze dei fabbisogni standard" (comma 653).

Fabbisogni standard e metodologie di riferimento (cenni)

I FS nascono per finalità perequative, ossia di riparto del carico finale, quindi con scopi diversi rispetto al monitoraggio e miglioramento dei costi storici.

Il riparto dei trasferimenti erariali ai comuni avviene attingendo al fondo perequativo (in parte costituito dall'IMU trattenuta dallo Stato) in base al 40% (prima era il 20%), proprio con riferimento a questi FS riferiti alle individuate sei funzioni di spesa.

È quindi corretto affermare che i FS sono solo un paradigma di confronto per valutare l'andamento del servizio, considerando che i comuni devono guardare ai valori di costo effettivo che superano il costo *standard* (anche per qualità), secondo le risultanze della tabella 2.6 allegata al D.P.C.M. 29 dicembre 2016 (vedi anche art. 6, D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216)?

Inoltre, l'eterogeneità delle caratteristiche del servizio e degli impianti, come pure dei comuni (loro specificità, morfologia, diversità quali-quantitative,

(1) Sul finanziamento integrale della spesa (non dei costi) si veda l'art. 1, comma 2, D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216.

(2) Il presupposto è che il soggetto gestore (azienda *in house*, concessionario, etc.) sia il solo in grado di formulare il PEF. In ogni caso lo "in conformità" pare arrovesciare il rapporto che dovrebbe instaurarsi tra l'ente locale e il suo gestore. Altrimenti l'ente locale diventa adesivo, *in parte qua*. Infatti, è l'ente locale che (tramite uffici o suoi incaricati) predispone i documenti (capitolati, contratti, PEF, etc.) sui quali il gestore aderisce formulando una propria offerta (e siamo alla materia degli appalti "automatici"), anche proponendo idee o altro (appalto-concorso, concessioni, etc.) oppure interagisce col proprio socio (azienda *in house*), il tutto pervenendo a un servizio coerente al voluto (atti fondamentali e di indirizzo) del consiglio comunale e dell'amministrazione di governo. L'abdicazione dell'ente locale nel "conformarsi" al PEF del gestore è sintomatica di un atteggiamento non solo

culturale che fa prostrare la politica al tecnicismo, smarrendo gli aspetti valoriali insiti nelle scelte del servizio (anche di ripartizione, di proporzione, allocative) che si riflettono, tra altro, nel PEF.

(3) Per l'art. 3, comma 1, cit. Legge n. 216/2010 le funzioni fondamentali e i relativi servizi per i comuni sono: 1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della Legge 5 maggio 2009, n. 42; 2) le funzioni di polizia locale; 3) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; 4) le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; 5) le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; 6) le funzioni del settore sociale.

etc.) si rispecchiano (e quanto, e come) in questi costi?

La metodologia FS (4) teoricamente garantisce tutto questo, ma occorre rileggere il tutto con un altro approccio ed esperienza (5).

In prima battuta è condivisibile l'osservazione che fa l'IFEL sui FS: essi "si limitano a determinare gli effetti medi (non ottimali N.d.R.) che provengono da un insieme di variabili caratteristiche" (6).

In linea assolutamente generale, sotto il profilo metodologico, la comparazione dei costi può avvenire in due modi differenti: "nello spazio", tra realtà o soggetti simili, dislocati in un territorio più o meno circoscritto; "nel tempo", all'interno del medesimo soggetto confrontando anni o periodi diversi allo scopo di verificare l'andamento temporale.

Tecnicamente si fa riferimento alle analisi *best practice*, alle metodologie del *benchmarking* (7) e alle tecniche di individuazione del *trend*.

I raffronti dei costi - una volta messo a punto il sistema di reperimento dei dati - è di immediata percezione, così si rilevano i costi (totali e/o parziali) anomali, indicando la strada su cui agire.

Il punto debole del sistema è il reperimento dei dati, che devono essere (per forza di cose) attendibili; ciò richiede studi e attività preliminari rivolte a capire e a mettere a punto un sistema informativo-contabile presso ogni ente o altro punto di raccolta dei dati, senza escludere anche una analisi a campione su un numero di soggetti e/o casi significativi.

Costi e fabbisogni standard per la gestione dei rifiuti. Non ci siamo

Questi sono, nell'intento, degli strumenti semplici - stante la complessità della gestione dei servizi - che forniscono delle indicazioni di massima per far ottenere (se lo si vuole) dei risparmi. L'efficienza è un altro discorso. Ancora: i costi e i fabbisogni standard

devono paragonarsi per ottenere un parametro di efficienza.

Come sappiamo, ogni misura e linguaggio (contabile, matematico, ingegneristico, ecc.) pone problemi di comprensibilità, di complessità, nonché giudizi di valore.

Qui si semplifica la gestione con la misurazione del costo euro/tonnellata rifiuto prodotto. Anche qui si sconosce che l'*output* del comune sui rifiuti non è, come dire ... livellabile.

Mi spiego: un utente entra in una piscina e un utente esce dalla piscina, si misura il servizio della piscina secondo il parametro €/utente. Peggio ancora avviene, ad es., acquisto in Piemonte di una siringa a 1 euro e in Lazio a 3 euro.

Ma, si capisce che la fornitura di un bene è meglio comparabile rispetto a un servizio.

Inoltre, i rifiuti prodotti nell'ambito comunale sono di varie tipologie (residuo da smaltire, umido, verde, celluloso, plastico, ferroso, etc.) e hanno diversi "destini" impiantistici (smaltimento, recupero di materiale, recupero energetico, recupero ambientale, riciclo, etc.) e hanno diversi costi, come pure (si badi) diversi ricavi. Inoltre una parte dei rifiuti pur se considerata *output* (in quanto prodotta) potrebbe derivare da compostaggio domestico (trattato fuori servizio pubblico), essere riutilizzata dopo un mero controllo visivo (la preparazione al riutilizzo nella fase più semplice) e così via.

Quindi misurare il servizio in parola, con il parametro €/tonnellata di rifiuti gestiti, costituisce un amalgama, così come sembra avvenire nella suddetta tabella, il che pare erroneo, oltre che produttivo di una confusione bell'è buona.

Come è visibile dalla cit. tabella 2.6 l'intercetta del modello (al 2013) mostra un costo medio stimato nazionale di €/tonn. 294,64, affermando che le quantità dei rifiuti raccolta e smaltita (*sic!*) sono "misurabili senza ambiguità" per tutti i Comuni (8): il che

(4) IFEL, *Costi del servizio rifiuti e considerazione delle risultanze dei fabbisogni standard* (comma 653 della Legge n. 147/2013). Nota di approfondimento, Roma, 16 febbraio 2018, pag. 15 ss. Tra tante definizioni e concetti che si possono dare di "metodo" possiamo limitarci a citare quella di E.N. Trubekoj, comunemente "s'intende il modo umano nel quale noi raggiungiamo qualcosa; in particolare, si denomina 'metodo scientifico' il metodo di ricerca tramite il quale si perviene alla verità. Non è così per Cohen: verità e metodo sono la medesima cosa, non si conosce una verità distinta dal nostro percorso per reperirla. Per l'Autore, in ultima analisi, la verità s'identifica con la 'somma delle categorie', e le categorie con le 'modalità di dispiegamento del giudizio', ovvero con i metodi del nostro pensiero fondamentale" così E.N. Trubekoj, "I presupposti metafisici della conoscenza. Un tentativo di superamento di Kant e del kantismo", citato da P. Florenskij, *L'infinito della conoscenza*, Milano-Udine, 2014, nota 3 di pag. 19.

(5) Sia consentito rinviare ai nostri: "Ambiente: nuove opportunità per tecnici, consulenti e periti" (prima e seconda parte), in *L'Ufficio Tecnico*, rispettivamente, n. 12/2015 e nn. 1/2 del 2016; "Partire dal basso per comprendere gestione e provento di un servizio pubblico", in *Azienditalia*, n. 5/2016; "La pratica della corruzione negli affidamenti degli enti locali e loro aziende", in *www.agromafie.it*, 2017; "Oltre l'apparenza della gestione: pensiero al concreto", *Azienditalia*, n. 5/2017; "Metodo di analisi per comprendere coerenze e distonie nella raccolta di rifiuti organici comunali", in *Azienditalia*, n. 11/2017; Ho visto cose (soprattutto l'appendice), Milano, maggio 2017.

(6) IFEL, *Costi del servizio rifiuti* ..., cit., pag. 12.

(7) Del livello di *performance* da imitare, da prendere a riferimento, integrando il processo con "l'analisi differenziale" per individuare le cause e quindi i fattori migliorativi.

(8) Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni, in base all'art. 6, D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 a

Finanza e tributi

manifesta la sconoscenza delle problematiche settoriali quantomeno nella porosità e “creatività” del settore rifiuti che nascono, muoiono, diventano *zombie* e cambiano, grazie a numerosi trucchi e/o espedienti.

Qui bisognerebbe (ancora una volta) capire meglio i dati utilizzati (e le loro fonti) controllando se (e come) si è tenuto conto della complessità dianzi accennata (9).

Ad esempio, per limitarci a brevi notazioni: la raccolta differenziata (RD) per gli esiti del metodo FS ha un costo medio di € 43,5 scontandosi di 1,149 €/tonn. all'aumento dell'1% e che, in un certo senso, mostra la relatività e pure la fallacia del metodo in parola. Se aumenta la RD diminuiscono i rifiuti indifferenziati avviati a smaltimento, parallelamente aumentano i rifiuti differenziati (per recupero o riciclo), aprendo altri scenari ove diminuiscono i costi totali di smaltimento (es. discarica) e aumentano i ricavi da cessione dei rifiuti valorizzabili. Al contempo aumenta il costo del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti (*labor intensive*).

Altre variabili intervengono: ad es. l'ecotassa *ex lege* n. 549/1995, articolata regionalmente; l'apertura dei mercati del riuso; l'affacciarsi di nuove professioni dedicate alla preparazione al riutilizzo, sottraendo così flussi importanti di rifiuti dal circuito del servizio pubblico, e così via.

Il punto è che non basta riferirsi alla sensibilità della tabella per la variazione del costo medio, bensì occorre costruire un modello dove i vari flussi di rifiuti quali-quantitativamente correlati ai costi di servizio e impiantistico, consentono di ottenere un nuovo costo (al netto dei ricavi) del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche non manca l'emersione di altre variabili endogene da introdurre e da considerare, come pure per effetto di variazioni imputabili a decisioni politiche, ad esempio per motivi ambientali (stoviglie monouso nelle fiere, gestione dello spazzamento e pulizia aree pubbliche, etc.), non

seguito (anzi!) criteri e risultati meramente economici (imprenditoriali).

Nell'ambito del sistema di gestione assume importanza anche la presenza (o meno), la taglia, la tipologia degli impianti (10), come pure la forma di gestione (11).

Infine, la media dei costi del metodo FS è riferita alla Regione Liguria, il che francamente non pare essere realistico (12).

I comuni che faranno? Una tempesta spira dal paradiso

I comuni dovrebbero quindi confrontare i loro costi (storici, effettivi, contabili che siano) a quelli *standard* onde risparmiare?

Pei contratti in essere l'art. 106, comma 4, D.Lgs. n. 50/2016 (codice appalti) stabilisce che le modifiche non possono alterare quanto già indicato (*ex ante*) in sede di gara e nemmeno quanto pattuito (*ex post*) in sede contrattuale (13).

Il dubbio è che il passaggio dai costi storici ai costi *standard* si riduca per il comune perlopiù al guardare ad altri. Sono enti con una propria storia, caratteristiche, contesto, etc. che possono essere ben diversi, nonostante la normalizzazione statistica.

Trapiantare queste variabili diverse o inseguire questi riferimenti quali modelli/esempi di virtuosità è una operazione delicatissima, non solo tecnica, stante le implicazioni organizzative, ma soprattutto politico-sociali.

Sono anche i contesti che fanno cambiare le analisi e le circostanze decisionali, poiché non esistono definizioni oggettive valide, anche di costo, e, la gestione e i risultati conseguiti o conseguibili devono tener conto dei contesti di riferimento.

L'abbrivio del federalismo fiscale è del 2010: si dispongono ora di modelli e/o di applicazioni virtuose? A noi pare che soffriamo ancora di una grande

cura del SOSE - Soluzioni per il sistema economico SpA, 13 settembre 2016, in S.O. n. 12 alla G.U. 22 febbraio 2017, n. 44, serie generale.

(9) Teniamo presente che “da un certo punto di vista un numero esiste, è reale, solamente se c'è una effettiva procedura che lo calcola”, tant'è che sarebbe da distinguere “sul piano di una effettiva realizzabilità il calcolabile dal non calcolabile. Il calcolabile è come se non lo fosse”. Cfr. P. Zellini, *La matematica degli dèi e gli algoritmi degli uomini*, Milano, 2016, pag. 108.

(10) Nella tabella cit. la presenza di un impianto di compostaggio diminuisce i costi di 2,15 €/tonn.

(11) Ad es. l'Unione dei comuni diminuisce di €/tonn. 5,81 i costi, ferme le diseconomie dei piccolissimi comuni per una

somma indicata in € 6321,84. Anche qui ci sarebbe da intrattenersi su aspetti meno matematici e più pratici ...

(12) Sintomaticamente per lo specifico contesto ligure si rinvia alla “Relazione territoriale sulla Regione Liguria approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e sugli illeciti ambientali ad esse correlati” (XVII legislatura - Documento XXIII, n. 8) nella seduta del 29 ottobre 2015.

(13) Cfr. Corte Giustizia europea 19 giugno 2008, C-454/06 che richiama il principio di parità di trattamento e di trasparenza che impongono la non modificazione del contratto, salvo che le modifiche non siano di mero chiarimento/ precisazione.

confusione, che necessita di chiari indirizzi e di interventi pratici.

Nella finalità di efficientare i costi storici e/o i costi effettivi a quelli *standard* a nostro avviso sarà l'Autorità di Regolazione per l'Energia, Reti e Ambiente (ARERA) a scuotere gli attuali assetti gestionali, favorendo (il che sembra essere la vera, implicita, finalità) le aggregazioni e le fusioni tra i gestori, in una nuova *governance* che rischia però di appiattire (e far sparire) le realtà medio-piccole (14).

Allora, se i costi veri non sono quelli effettivi, ma costi standard... cambiamoli!

Si richiedono aspetti di esperienza, non attività di un mero adempimento (adesivo alla tabella dei FS) per poter adottare questo metodo o approccio. Il rischio è infatti di limitarsi a evadere un obbligo senza sfruttare la potenzialità o l'occasione di rimeditare i propri servizi attraverso i costi.

Prima ancora vanno conosciuti e misurati i processi chiave, disepellendo quel che è nella gestione, comparando non solo e non tanto le tariffe praticate, quanto le prestazioni.

Giustamente gli studiosi segnalano che in economia aziendale esistono più costi "tanti quanti possono essere gli oggetti rispetto ai quali sono riferiti e gli scopi per i quali sono misurati" (15).

Le classificazioni, raggruppamenti e allocazioni di costi risentono di queste diverse modalità e approcci,

che cambiano (come già notato) anche a seconda dei diversi contesti o ai fini delle analisi che si vogliono condurre.

Si tratta comunque, non si può che ripetere, di una scelta - alla fin fine - "politica" che dovrà valutare non solo le necessità economiche del servizio, ma anche quelle sociali.

I costi effettivi (che non è detto siano quelli storici) possono essere inefficienti, per questo si assume quale riferimento e base di confronto i costi *standard* riscontrati in casi, grosso modo, analoghi e/o simili (di servizio, soggetto, contesto, etc.) consentendo, teoricamente, partendo (appunto) dai costi effettivi, una comparazione e valutazione, onde... migliorarli (non collimanti col mero efficientamento) tendendo, appunto, ai costi parametrici *standard*.

In ogni caso i costi, se controllabili, comportano una responsabilizzazione non solo nell'applicazione (gestione) ma pure in sede di stima, pianificazione e monitoraggio.

Il vero punto è che i costi standard sono dei palliativi, ma possono anche diventare "pericolosi" nella loro applicazione cieca, se non si comprende bene la loro costruzione ed applicazione.

Come è stato (in altro contesto) notato "Più la tecnologia è complessa più si infesta di pulci" (16) e, soprattutto, "Le procedure legali sono come le statistiche. Se le si manipola si può dimostrare qualsiasi cosa" (17).

(14) Il che sta avvenendo anche per il Servizio idrico integrato, in proposito si veda il nostro "Tariffa tra mito e verità. Chi paga il conto?", in (a cura di R. Louvin), *Oltre il referendum. Percorsi di consolidamento per l'acqua come bene comune*, Aosta, 2016, pagg. 59-75.

(15) Zappa e Ceccherelli citati da L. Cinquini, *Strumenti per l'analisi dei costi*, Vol. I, Torino, 2013, pag. 12.

(16) M. Malvaldi-D. Leoporini, *Capra e cavoli. L'eterna lotta tra gli algoritmi e il caso*, Roma-Bari, 2014, pag. 132.

(17) A. Hailey, citato da D.J. Hand, *Statistica. Dati, numeri e l'interpretazione della realtà*, Torino, 2012, pag. 8.