

APPROVAZIONE DELLA VALIDAZIONE DEI PIANI ECONOMICO FINANZIARI, RIFERITI ALL'ANNO 2020, PER IL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI PER I COMUNI DELLA CONCESSIONE ALIA SERVIZI AMBIENTALI SPA

Relazione del direttore

Il percorso di definizione del PEF 2020

La definizione del PEF 2020 rappresenta il termine della fase iniziale di recepimento da parte di gestori ed enti di governo dell'ambito del nuovo metodo tariffario (MTR) introdotto da ARERA con la deliberazione 443/2019/R/RIF. L'avvio del procedimento di validazione del PEF 2020 in coincidenza con lo scoppio della pandemia ha aggiunto alle difficoltà che sempre accompagnano la modifica di un sistema di regolazione tariffaria quelle derivanti dalla situazione di emergenza in cui i comuni *in primis*, ma anche i gestori e gli enti di governo dell'ambito.

Nel caso della concessione ALIA alle difficoltà che hanno interessato tutti i soggetti coinvolti nel sistema di gestione dei rifiuti urbani si sommano quelle connesse alle difficoltà di conciliazione del nuovo metodo regolatorio con la disciplina del contratto di servizio sottoscritto in sede di affidamento. La natura eterointegrativa dei provvedimenti di ARERA non solleva infatti il regolatore dall'effettuare il massimo sforzo per risolvere i potenziali conflitti interpretativi dovuti all'implementazione delle nuove norme. Nel nostro caso, l'Autorità e il Concessionario hanno collaborato, nel rispetto della dialettica dei rispettivi ruoli, con l'obiettivo di giungere alla definizione della tariffa per l'anno 2020 cercando, nel rispetto della norma, di conciliare le rispettive posizioni e quindi di ridurre le potenziali occasioni di contenzioso.

Nonostante l'impegno profuso in questi tre mesi, è doveroso evidenziare come le circostanze contingenti derivanti dalla gestione dei molteplici problemi derivanti dall'emergenza sanitaria da un lato, e dall'altro alcuni elementi propri del MTR – come l'uso dei dati consuntivi di due anni prima –, in una situazione caratterizzata da rilevanti e rapide modifiche dell'organizzazione dei servizi, abbiano ostacolato il raggiungimento dell'obiettivo di riuscire entro l'anno a concordare il coordinamento di alcune disposizioni del contratto di servizio con il MTR ARERA.

Tutto considerato, è possibile oggi affermare che questa Autorità ha a disposizione – per la prima volta – una base informativa in grado di dare una rappresentazione affidabile e realistica degli effettivi costi del servizio e come tale rappresenta un notevole passo avanti verso l'obiettivo di ottimizzazione ed efficientamento di un servizio intrinsecamente caratterizzato da un costante *fine tuning*.

Il PEF 2020 è il risultato di un lavoro iniziato con la pubblicazione della deliberazione ARERA n. 443/2019/R/RIF il 31/10/2019, le cui principali tappe sono:

- a) l'elaborazione del cd. PEF grezzo trasmesso da ALIA a luglio 2020, che ha visto la messa a punto degli strumenti informatici di raccordo contabile con la contabilità regolatoria introdotta dal MTR;
- b) la validazione del PEF grezzo da parte di ATO Toscana Centro mediante la verifica della completezza, coerenza e congruità dei dati e delle informazioni necessarie per

l'elaborazione del PEF e, dunque, degli elementi di costo riportati rispetto ai dati contabili del gestore e la rispondenza alla metodologia del MTR svolta tra luglio e settembre;

- c) la definizione delle rettifiche emerse durante le attività di validazione dei dati del PEF grezzo completata da questo Ente ad ottobre;
- d) la definizione di una metodologia condivisa con il gestore per il calcolo delle riduzioni del corrispettivo derivanti dalle norme del contratto di servizio svolta tra settembre e ottobre;
- e) la definizione dei coefficienti previsti dal MTR da utilizzare per ciascun comune della concessione ALIA, completata a ottobre;
- f) l'interlocuzione con i comuni per la verifica dei dati da inserire nelle componenti PEF legate alle attività dei comuni, completata a novembre.

I dettagli sulle attività svolte dal Gestore nella predisposizione del PEF grezzo e dall'Autorità (coefficienti) sono riportati nella Relazione di accompagnamento di cui all'allegato 2 al MTR e nei relativi allegati.

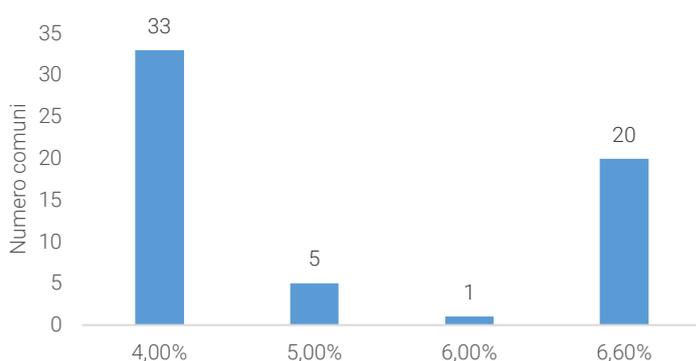
Alcuni dati di sintesi

L'applicazione del MTR ha determinato un valore delle entrate tariffarie (ΣT) di 339,4 mln euro. Di questi, la quota che definisce il corrispettivo del Gestore è di 280,4 mln, mentre la parte derivante dalla quantificazione dei costi sostenuti dai comuni è di 59 mln, di cui ben 28,5 di IVA indeducibile. L'importo detratto dall'Autorità al Gestore per il mancato rispetto di alcuni impegni contrattuali (Detrazioni di cui al comma 4.5 della Deliberazione 443/2020/R/RIF) è risultato complessivamente pari a 4,4 mln euro. Il dettaglio della formazione delle detrazioni è riportato nella Relazione di accompagnamento.

L'ammontare delle detrazioni di cui al comma 1.4 della Determina 2/DRIF/2020, che riducono l'importo della tariffa pagata dagli utenti, che includono le detrazioni per i rimborsi MIUR e le somme dei recuperi da evasione e le altre poste definite dall'Autorità, è di quasi 5,2 mln euro. Si segnala infine che l'importo a copertura dei servizi accessori fuori del perimetro gestionale è risultato pari a quasi 1,9 mln euro di cui 1,1 di competenza del Gestore.

Figura 1 – Distribuzione dei comuni per limite alle entrate tariffarie

numero



Fonte: elaborazioni ATO Toscana Centro.

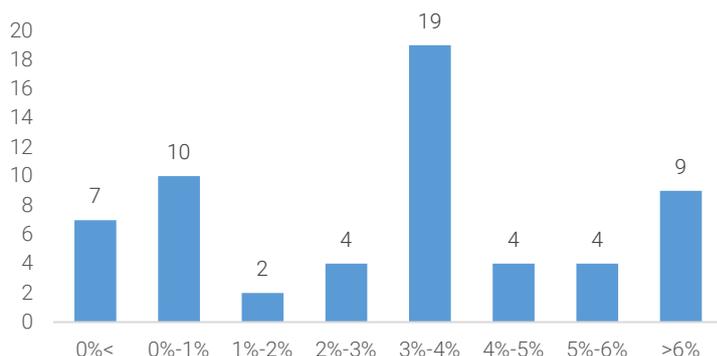
I risultati complessivi sono ripartiti tra i comuni mediante i driver definiti dall'Autorità ed è importante notare che per nessuno dei comuni si è verificato il superamento del proprio limite alle entrate tariffarie. Com'è noto, i limiti sono definiti sulla base di diversi coefficienti definiti dall'Autorità sulla base dei criteri previsti da MTR. I risultati dell'applicazione della metodologia

definita a giugno dall'Autorità hanno determinato, tra l'altro, che per 33 comuni il limite alla crescita delle entrate è del 4% e per 20 il 6,6%.

È opportuno evidenziare che solo 29 comuni su 59 raggiungono il limite mentre gli altri mostrano incrementi inferiori. Infatti, per 17 comuni l'incremento tariffario è risultato inferiore all'1%, per 19 è risultato incluso nell'intervallo tra il 3% e il 4%, mentre per 13 comuni l'incremento è stato superiore al 5%.

Figura 2 – Distribuzione dei comuni per incremento tariffario

numero



Fonte: elaborazioni ATO Toscana Centro.

Il raccordo tra le componenti del PEF 2020 e quelle del PEF 2019 per il gestore

Pur essendo l'MTR sviluppato sull'impianto del metodo di cui al DPR 158/1999, alcuni elementi rappresentano elementi di novità che rendono il confronto con i PEF degli anni precedenti non immediato. In fase di prima applicazione di un nuovo metodo tariffario è opportuno costruire una mappa di riconciliazione tra i PEF definiti per 2019 – e applicati anche per il 2020 – sulla base del contratto di servizio e il PEF 2020 elaborato secondo il MTR.

Come è noto, il PEF 2019, secondo anno della concessione, per i servizi base è stato calcolato come previsto dall'art. 20 del contratto, mentre per i servizi accessori ci si è avvalsi del prezzario offerto dal Gestore in gara. L'applicazione del MTR, invece, non considera la distinzione tra servizi base e accessori e quindi i costi di questi ultimi sono confusi tra gli altri nelle componenti PEF. Un corretto confronto tra il PEF 2019 e il PEF 2020 richiede l'attribuzione dei corrispettivi dei servizi accessori del 2019 delle componenti PEF così come previsto dal MTR. I 15,3 mln di tariffa per servizi accessori dentro il perimetro di gestione sono stati quindi ripartiti in tre voci: 2 mln nei costi della raccolta differenziata (CRD), 6,4 nei costi per lo spazzamento e lavaggio (CSL) e i 6,9 nella componente dei costi per l'accertamento, riscossione e contenzioso (CARC).

La tabella seguente dà conto dell'attribuzione dei costi dei servizi accessori alle componenti del PEF MTR.

Tabella 1 – Attribuzione dei costi dei servizi accessori alle componenti PEF

Milioni di euro

Componente PEF	Base	Access	PEF 2019
CTS	48,5		48,5
CTR	16,0		16,0
AR dopo <i>sharing</i>			
CO _{AL}			
CRT*	93,4		95,4
CRD*		2,0	
CSL	39,4	6,4	45,8
CGG	26,0		26,0
CARC	0,0	6,9	6,9
Amm	18,4		18,4
R	3,8		3,8
Totale PEF	245,5	15,3	260,8
REF 2018 vs RC	3,7		3,7
Detrazioni c. 4.5			
Entrate da tariffa	249,2		264,5

Nota: (*) Nel PEF 2019 le componenti CRT e CRD sono aggregate.

Fonte: elaborazioni ATO Toscana Centro.

La definizione di un PEF 2019 comprensivo dei costi dei servizi accessori consente il miglior confronto delle componenti dei due PEF. La tabella 2 riporta i valori delle componenti dei due PEF e la differenza.

Tabella 2 – Raccordo tra componenti PEF 2020 e PEF 2019 del gestore

Milioni di euro

Componente PEF	PEF 2019**	PEF 2020	Differ.	Note
CTS	48,5	55,4	6,8	nel 2019 manca l'ecotassa
CTR	16,0	31,2	2,7	al lordo degli AR
AR dopo <i>sharing</i>		-12,5		
CO _{AL}		6,0	6,0	ecotassa + IDA + contributi ARERA e ATO TC
CRT*	95,4	27,1	11,2	
CRD*		79,6		nel 2019 con 2 mln di accessori; 9,5 mln di 22 attribuiti al gestore con <i>sharing</i>
CSL	45,8	44,7	-1,0	nel 2019 con 6,4 mln di accessori
CGG	26,0	24,5	-1,5	
CARC	6,9	8,6	1,7	nel 2020 presenti 1,3 di comunicazione nel 2019 in CGG e CRD
Amm	18,4	9,9	-8,5	Nel 2020 diversa durata regolatoria e diversa base di calcolo dei cespiti
R	3,8	7,8	4,0	Il tasso di remunerazione MTR è più alto di quello a base d'asta
Totale PEF	260,8	282,1	21,3	Differenza riconducibile a: <i>sharing</i>, R e ecotassa. I minori Amm compensano quasi tutti i maggiori costi di raccolta
REF 2018 vs RC	3,7	2,8	-0,9	RC/4
Detrazioni c. 4.5		-4,5	-4,5	metodologia di calcolo condivisa con il Gestore
Entrate da tariffa	264,5	280,4	15,9	

Nota: (*) Nel PEF 2019 le componenti CRT e CRD sono aggregate. (**) Include i costi dei servizi accessori dentro il perimetro.

Fonte: elaborazioni ATO Toscana Centro.

Il confronto può essere sviluppato considerando innanzitutto le componenti che quantificano i costi del trattamento e smaltimento dei materiali raccolti. Le differenze sono segnalate in riferimento all'incremento o decremento del 2020 rispetto al 2019.

I costi di smaltimento (CTS) sono maggiori di 6,8 mln, ma nel 2019 non era stata conteggiata l'ecotassa che rappresenta buona parte dei 6 mln di altri costi (CO_{AL}) componente questa introdotta dal MTR e quindi non erano presente nel 2019. Inoltre, il costo consuntivato nel 2018 per i materiali avviati a smaltimento presso impianti di terzi è risultato decisamente superiore al valore del PEF di gara che, ricordiamo, era quello inserito a base d'asta stimato su dati 2012.

I *costi di trattamento e recupero* (CTR) sono di 15 mln maggiori perché la voce nei precedenti PEF era esposta già al netto dei ricavi derivanti dalla vendita di materie prime seconde; se si considerassero in riduzione i 12,5 mln di altri ricavi (AR e AR_{CONAI}), la differenza si ridurrebbe a 2,7 mln.

Il bilancio complessivo della parte di trattamento, recupero e smaltimento risulta nel PEF 2019 pari a 64,5 mln da confrontare approssimativamente con un totale per il PEF 2020 di 80 mln. La differenza (+15,5 mln) non tiene però conto del fatto che il MTR porta in riduzione della tariffa solo la parte tutti i ricavi da vendita di materiali e i contributi Conai che residua dopo aver detratto la componente di *sharing* di competenza del gestore (circa 10 mln pari al 45%). Se, come in passato, portassimo l'intero importo a riduzione della tariffa, l'importo del 2020 si ridurrebbe a circa 5 mln, completamente spiegati dalle differenze consuntivate nel 2018 nei prezzi e nelle quantità a smaltimento.

Il *costo delle raccolte* (CRT, CRD), che nel PEF 2019 era riportato come voce unica, è nel PEF maggiore di 11,2 mln. La differenza evidenzia come la stima di CRT e CRD non rifletta pienamente il costo del servizio così come emerso a consuntivo nel 2018. L'entità della differenza richiede approfondimenti necessari per valutare eventuali possibili recuperi di efficienza; è possibile infatti che:

- voci di dettaglio diversamente attribuite tra le componenti PEF 2019 e 2020 (per es. parte dei contributi Conai)
- i servizi consuntivati siano diversi per qualità e quantità da quelli utilizzati per la definizione dei costi inserite nei valori a base d'asta;
- i prezzi e l'impegno di risorse sono complessivamente aumentati;
- per quanto attiene le analisi svolte a livello di singolo comune, nel calcolo del PEF 2020 per le componenti CRD e CRT hanno trovato prima applicazione le indicazioni contenute nella deliberazione 4/2011.

Le riduzioni del *costo di spazzamento* (-1 mln) e dei costi generali (-1,5 mln) sembrano attribuibili per lo più ad un contenuto non perfettamente sovrapponibile delle voci che li compongono, così come i *costi di accertamento, riscossione e contenzioso*, maggiori di 1,7 mln, includono costi di comunicazione (1,3 mln) prima inclusi nei costi di raccolta (CRD) e/o nei costi generali (CGG).

La componente relativa agli *ammortamenti* (Amm) risulta inferiore di 8,5 mln. La differenza è attribuibile a due cause:

- il MTR sostituisce le aliquote fiscali ridefinendo allungando le durate e ridefinendole in funzione della natura dei cespiti;
- nelle scelte di investimento il gestore ha privilegiato il noleggio o l'affitto rispetto all'acquisto.

La remunerazione del capitale investito (R) è determinata dal MTR con modalità molto diverse da quelle utilizzate per la definizione dello stesso valore nel PEF a base d'asta perché capitale investito e tasso di remunerazione da applicare sono completamente diversi. L'effetto è un incremento di 4 mln.

La sintesi complessiva delle differenze sopra indicate determina una tariffa 2020 maggiore di 21,3 mln, a cui sono detratte le riduzioni di corrispettivo derivanti dal mancato rispetto da parte del gestore di alcuni impegni di offerta per un totale di 4,5 mln di euro e aggiunti 2,8 mln di quota a conguaglio riconosciuta al gestore per il 2018, portando il maggior costo effettivo a 15,9 mln.