Servizio Gestioni Rifiuti – Piano Economico Finanziario 2020 alla luce dell’emergenza COVID-19: azioni per il riequilibrio

DOCUMENTO DI INDIRIZZO APPROVATO DAL CONSIGLIO D'AMBITO DI ATERSIR NELLA SEDUTA DEL 27 APRILE 2020.

I provvedimenti emessi a seguito dell’emergenza sanitaria hanno prodotto impatti evidenti sull’economia nazionale e regionale, già oggetto di attenzione da parte di tutti i livelli istituzionali, portando all’emanazione di importanti atti già assunti, ed altri in fase di redazione. Fra tutti gli aspetti, il blocco parziale delle attività ha anche impattato un sistema, quello della gestione dei rifiuti, che nella nostra regione aveva raggiunto ottimi livelli prestazionali e di equilibrio economico e sociale.

Tutti i soggetti della filiera ne sono stati toccati, in misura e modalità diverse: in primis alcune tipologie di utenze non domestiche, divenute non operative per gli effetti dei provvedimenti, (in particolare attività ricettive, turistiche, di ristorazione e operatori sportivi), che peraltro hanno anche azzerato la produzione di rifiuti e la domanda di servizio, ad eccezione dei servizi indivisibili. Evidenti ricadute sono riconducibili anche a utenze residenziali in difficoltà economiche a causa di improvvise riduzioni del reddito familiare disponibile; i Comuni (o le aziende di servizio nel caso dei comuni a tariffa puntuale) per la mancata/difficile riscossione del tributo TARI e le evidenti ripercussioni di bilancio in caso di non quantificabili aumenti di insoluti; i gestori del servizio per la difficoltà ad ottenere i pagamenti in relazione al quadro sopra delineato.

Una prima dimensione del problema potrebbe essere così rappresentata: il totale del PEF rifiuti regionale è di circa 750 milioni di euro, la quota di competenza del servizio attribuita alle utenze non domestiche è mediamente il 40% (in alcuni casi arriva al 60%); non avendo oggi certezze sulla durata effettiva della mancata o ridotta operatività da parte di molte utenze (e quindi mancati/ridotti incassi), si valuta prudenzialmente – facendo conto di una ripresa che si presenta sicuramente eventuale e comunque lenta e graduale - che potrebbe mancare ai bilanci dei comuni un gettito per la TARI non inferiore ai 100 milioni di euro per l’intero territorio regionale, calcolato anche considerando una certo margine per le utenze domestiche che a causa dell'improvvisa perdita di reddito non saranno in grado di procedere al pagamento. .

**Si segnala infine che una eventuale mancata riduzione tariffaria verso le utenze non domestiche, che per gli effetti delle misure emergenziali non hanno prodotto rifiuti, genererebbe contenziosi tributari motivati.**

Evidenziate tali criticità, il Consiglio d’Ambito si rende parte attiva nell’evidenziare proposte e nel richiedere agli organi competenti di attivarsi a supporto.

La soluzione in prima istanza potrebbe essere evidentemente quella di ottenere il riconoscimento da provvedimenti nazionali di tutto (o buona parte) il valore mancante al settore rispetto all’annualità tipo. Questa soluzione, che corrisponde alla messa in disponibilità di risorse per non meno di 100 milioni di euro, consentirebbe di evitare la ricaduta del lockdown su tutti i soggetti della filiera, ed in particolare di azzerare gli effetti legati al potenziale mancato pagamento della TARI da parte del settore turistico-ricreativo-commerciale per un periodo variabile dai 3 ai 6 mesi in funzione della specifica tipologia di attività. In questo senso, si chiede a Regione Emilia-Romagna, parlamentari regionali, ANCI regionale e nazionale di essere portatori di questa istanza e nostri interlocutori.

Attesa la difficoltà di poter disporre di queste risorse, in seconda istanza si richiede agli stessi interlocutori di proporre un provvedimento governativo volto a garantire accesso alla liquidità necessaria per Comuni e Gestori del SPL con prestiti garantiti dallo Stato in analogia con il DL liquidità per le altre imprese.

Prescindendo da suddetta ulteriore disponibilità finanziaria, ed operando nell’ambito delle risorse ad oggi disponibili, si individuano i tre seguenti temi evidenziando la necessità di percorrere in modo sinergico le azioni proposte, al fine di supportare l’intero sistema. E’ inoltre evidente la necessaria rapidità nel fornire risposte ed atti, che dovranno arrivare entro il prossimo mese di maggio, per rendersi pienamente efficaci nella mensilità di giugno, scadenza entro cui i comuni dovranno portare in approvazione le TARI.

* Approvazione di un PEF “riequilibrato” rispetto all’emergenza COVID-19

Ad oggi (27 aprile), ed in conformità con l’art. 107, del decreto legge n. 18, del 17 marzo 2020, i Comuni devono identificare in Consiglio Comunale le tariffe entro il 30 giugno 2020, con l’opzione di deliberare le medesime tariffe 2019 anche in assenza di PEF approvato. Entro il 30 giugno 2020 dovranno quindi essere rese disponibili sui bilanci comunali le risorse per definire le necessarie riduzioni (entro maggio sarà già necessario avere gli atti definiti per garantire tutti i passaggi incomprimibili di condivisione ed approvazione dagli organi politici).

**In assenza di provvedimenti legislativi nazionali e/o regionali, non risulta pertanto possibile garantire riduzioni economiche sulle tariffe per le utenze maggiormente colpite e chiuse per ordinanza o decreto nel periodo emergenziale.**

**A normativa vigente quindi, non vi sono possibilità di riconoscere già dall’annualità in corso, minori costi di gestione che potrebbero derivare dalla contingente situazione emergenziale.** Sono fatte salve alcune eccezioni (poche) nei bacini in cui è stato effettuato un nuovo affidamento del servizio, grazie a clausole previste dall’Agenzia nel contratto di servizio in materia di rimodulazione dei costi, a fronte di significative variazioni del servizio, per cause esogene o di forza maggiore, così come potrebbero essere interpretabili quelle riconducibili all’attuale situazione.

**L’intenzione dell’Agenzia, fortemente caldeggiata dai Comuni che la costituiscono, è di portare in approvazione PEF emergenziali “riequilibrati” in riduzione differenziata per tutti i Comuni, coerenti con la situazione in atto di riduzione della produzione dei rifiuti, della frequenza dei servizi, di sospensione di alcune tipologie di servizi e di minore quantità di rifiuto conferito a smaltimento o trattamento. In quanto annualità emergenziale, l’intenzione di ATERSIR è di riconoscere tali riduzioni già preventivamente nei piani economico finanziari del 2020 e non a conguaglio, con due annualità di scarto, come invece prevede la prassi del settore e le regolamentazioni vigenti.**

Sono state fatte alcune valutazioni preliminari che portano a ritenere che nei comuni capoluogo ci sia una tendenziale riduzione dei costi per riduzione di rifiuti prodotti dell’1,5%, nei comuni costieri del 4%, nei comuni capoluogo e costieri del 4,5% e negli altri comuni di circa il 2% su base annua; per quanto riguarda i servizi, queste riduzioni potrebbero variare fra il 3 e il 4% in riduzione a seconda delle situazioni. Si tratta di riduzioni contenute, vista la significativa dimensione della quota di costi fissi per la gestione dei rifiuti; in linea generale risulta oggi difficile prevedere per quanto tempo ancora si potrà mantenere la riduzione dei servizi, vista la spinta dei comuni a ritornare verso situazioni di normalità, mentre risulterà più plausibile la continuità della riduzione di produzione rifiuti anche nelle fasi immediatamente successive dell’emergenza. Tali riduzioni contribuiranno ad abbassare la tassa o tariffa corrispettiva e a supportare comuni, utenze e filiera nella gestione del servizio per l’anno in corso.

**Va segnalato che allo stato attuale per l’approvazione di PEF emergenziali, in linea con le norme, deve essere emesso un provvedimento regolamentare dell’autorità Nazionale (ARERA) che preveda questa possibilità e indichi con quali strumenti metodologici si possa perseguire; si ritiene valga la pena esplorare fino in fondo la possibilità di definire, da parte dell’Autorità, un metodo che riesca a contemperare una ricostruzione dei costi efficienti del sistema a carattere conoscitivo con una applicazione in “riequilibrio” per l’anno 2020, rimandando al 2021 l’attuazione del nuovo metodo tariffario MTR (seppur disponibili all’invio dei dati raccolti, funzionali a simulazioni e valutazioni che l’Autorità avrà in disponibilità), non abbandonando l’obiettivo di rafforzare un quadro di certezza e stabilità del settore.**

Si richiede al Governo e alla Regione Emilia Romagna di farsi portavoce presso ARERA, assieme all’Associazione nazionale degli Enti d’Ambito, perché sia la stessa Autorità a supportare il sistema, anziché contrastarlo, proponendo un provvedimento avente gli obiettivi sopra indicati, atto a sostenere l’attuale situazione.

* Dilazione pagamenti

La materia è di competenza esclusiva dei Comuni che provvedono nei propri regolamenti a definirne tempi di bollettazione e pagamento. Questo genera problematiche diverse nel caso di:

* TARI Tributo: i Comuni, in molti casi, si espongono a crisi di liquidità per garantire il pagamento delle fatture al gestore;
* TARI Corrispettiva: sono i gestori esposti a crisi di liquidità per il mancato pagamento delle fatture degli utenti.

Si evidenzia come la maggior parte dei Comuni si sia già attivata per azioni di dilazione dei pagamenti da parte delle utenze, al massimo della propria disponibilità di liquidità. Per i Comuni a TARI (la totale maggioranza dei casi, circa 250 comuni su 330), la crisi di liquidità potrebbe essere attenuata dalla disponibilità dei gestori a sostenere pagamenti ritardati delle fatture emesse e con la disponibilità di ATERSIR a riconoscere nei PEF eventuali oneri finanziari strettamente necessari a sostenere la manovra loro richiesta. Da questo punto di vista potrebbero risultare più critiche le gestioni di minore dimensione, con minore capacità di essere volano finanziario rispetto al sistema.

Anche per questo specifico aspetto si richiede una posizione di ARERA che provveda ad indirizzare verso un riconoscimento di oneri finanziari da riconoscere ai gestori del servizio reali e adeguati alla situazione, in caso di accettazioni di pagamenti dilazionati da parte dei Comuni e degli utenti, nel caso di copertura di tale servizio mediante tariffa.

* Azioni a supporto, a cura di Regione e ATERSIR

Ulteriori azioni possono essere attivate in tempi rapidi, di concerto con Regione, ATERSIR e Comuni, anche se evidentemente mobilitano risorse in dimensioni significativamente inferiori.

1. **Fondo d’ambito legge regionale 16/2015 annualità 2020**. Tale fondo, istituito per incentivare l’economia circolare e ridurre la produzione di rifiuti, è alimentato per circa il 50% (5 milioni di euro) dal bilancio regionale e per il restante 50% da risorse provenienti dai PEF comunali approvati da ATERSIR. La quota regionale è stata stanziata e, anche in relazione ad accantonamenti provenienti dalle annualità precedenti del fondo, si propone di modificare il regolamento evitando per il 2020 ulteriore prelievo di risorse da parte dei PEF. Anche la ridistribuzione potrebbe essere rimodulata, al fine di esaurire le risorse accantonate e corrispondere quote significative funzionali alla riduzione della TARI.

**Per l’annualità 2020 si propone pertanto di individuare meccanismi legislativi rapidi da parte della Regione che prevedano di evitare il prelievo di risorse dai PEF 2020, e di usare con una modalità peculiare di quest’anno le risorse già disponibili ammontanti a circa 11 milioni (5 milioni dal bilancio della Regione e 6 milioni di avanzi dalle annualità precedenti sul bilancio di Atersir) in modo tale da cercare di mantenere il riconoscimento del premio di risultato ai comuni “virtuosi” e con le restanti risorse creare un “Fondo Regionale COVID-19” che possa essere utilizzato a riduzione dei PEF per sostenere i comuni nell’abbattimento della TARI che non sono beneficiari delle riduzioni per il meccanismo della “virtuosità”.**

Si richiede il supporto della Regione Emilia Romagna e dell’Assemblea legislativa al fine di approvare un atto di indirizzo in tale direzione.

1. **Costi extra PEF sostenuti dai gestori per servizi aggiuntivi collegati all’emergenza**. Parallelamente alla valutazione dei minori costi per minori servizi e ridotta produzione di rifiuti da gestire, si segnala che è stata avviata una ricognizione presso i gestori dei costi sostenuti (e previsti) per conoscere i costi aggiuntivi esterni al PEF, legati all’emergenza, quali incrementi delle frequenze di servizi come da ordinanza 43 della Regione, maggiori sanificazioni stradali, servizi dedicati a cittadini o famiglie contagiate, specifiche situazioni quali la gestione nelle zone rosse. Risulta che ci sia la possibilità che questi costi (o almeno parte di essi) possano trovare copertura mediante fondi del Dipartimento Nazionale di Protezione Civile tramite l’Agenzia Regionale; naturalmente si sta lavorando per questa soluzione come opzione prioritaria. Per quanto riguarda i costi per i servizi dedicati alle utenze contagiate o quarantenate, ATERSIR ha comunque già dato disponibilità ad usare, nei limiti della sua capienza, il proprio avanzo di bilancio, che in questi anni l’Agenzia ha accantonato nella sua gestione, al fine di non gravare di ulteriori costi sui comuni.

Nel quadro attuale, è importante che sia fatto tutto il possibile perché tutti gli eventuali provvedimenti relativi alla riduzione degli importi riescano ad essere selettivi e quindi ad agevolare gli utenti davvero colpiti dall’emergenza, in un quadro che a livello regionale non è omogeneo a livello di settori (alcuni esercizi sono rimasti aperti, addirittura incrementando il fatturato) o di aree territoriali (si pensi alle riduzioni di produzione nelle aree prettamente turistiche). Sotto questo profilo si ritiene opportuno che le competenze in materia di definizione del perimetro dei beneficiari e di modulazione dei relativi benefici rimanga in capo ai Comuni, nell’ambito della propria regolamentazione TARI, considerata la specificità socio-economica dei diversi territori e la necessità di garantire - da parte degli stessi Comuni - i necessari controlli.

In sintesi, si riassumono di seguito le proposte e richieste da parte del Consiglio d’Ambito Atersir ritenute necessarie per dare una risposta omogenea al tema TARI a tutti i comuni della Regione Emilia-Romagna:

* Al Governo di rendere disponibili risorse per consentire ai comuni di definire adeguate riduzioni tariffarie;
* Al Governo di garantire adeguata liquidità ai comuni e gestori con prestiti garantiti dallo stato in continuità con il Dl imprese;
* Alla Regione di procedere a modifiche del Fondo Incentivante L.16/2015, utilizzando le risorse già in disponibilità per istituire un Fondo Regionale COVID-19;
* Ad ARERA di procedere speditamente definendo i criteri per la definizione di un PEF “riequilibrato” rispetto all’emergenza COVID-19;
* Ad ARERA di procedere alla definizione delle modalità di riconoscimento ai Gestori dei meri costi finanziari dovuti alle dilazioni di pagamento definite dai Comuni;
* Al Governo, in caso di inerzia di ARERA, di rimandare al 2021 l’attuazione del nuovo metodo tariffario.